

Propiedad registrada, ¿propiedad segura?

Claudia Lucena Mayorga¹
Claudia Tengan Shimabukuro²

SUMARIO

1. Introducción. 2. La información sobre los servicios registrales. 2.1. La publicidad de la SUNARP en los medios de comunicación. 2.2. El contenido de las normas legales que rigen el derecho registral. 3. La duplicidad de partidas. 4. Análisis de la sensación de seguridad de los usuarios de los servicios registrales. 5. Una mirada desde el derecho administrativo. 6. A modo de conclusión.

PALABRAS CLAVE

Seguridad jurídica; Tercer adquirente de buena fe; Duplicidad de partidas; Catastro.

KEY WORDS

Legal certainty; Good faith third-party purchaser; Item duplication; Cadaster.

RESUMEN

Las autoras analizan el mensaje difundido a través de los medios y de algunas disposiciones legales con respecto a los servicios registrales prestados por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, SUNARP, que estaría generando en los usuarios del sistema registral una falsa sensación de seguridad a partir del registro de sus derechos.

Sin perjuicio de ello, apuestan por un sistema registral que, pese a brindar seguridad relativa, es el que más y mejor acerca a sus usuarios al concepto de “seguridad jurídica en el tráfico de inmuebles”.

ABSTRACT

The authors analyze the message disseminated through the media and some legislation regarding the registration services provided by the National Superintendency of Public Registries (SUNARP) that would be generated in the users of the registry system a false sense of security from the registration of their rights.

Nonetheless, opt for a registration system despite providing relative safety, is that more and better get close their users to the concept of “legal certainty in the real traffic”.

1. Introducción

Nunca como ahora, en medio de un contexto en que el sector inmobiliario es uno de los que mayor desarrollo ha tenido en el país en los últimos años, el concepto de “seguridad jurídica en el tráfico de inmuebles” ha tenido tanta relevancia.

¹ Socia del Área Inmobiliaria de Miranda & Amado Abogados.

² Asociada del Área Administrativa de Miranda & Amado Abogados.

Somos testigos del aún elevado déficit de viviendas, del ingreso de nuevos operadores comerciales y la creación de nuevos centros financieros, de la necesidad de espacios para la nueva industria y del traslado de la industria tradicional a zonas aledañas. A ello se suman los requerimientos propios de los grandes proyectos de infraestructura que se vienen desarrollando a lo largo del país y los de las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales. Todo lo anterior se ha traducido en el incremento del precio de la tierra (urbana y rural), y en el creciente interés en sanear y adquirir predios. El correlato, la mayor exigencia de los actores del mercado inmobiliario —propietarios, adquirentes, acreedores garantizados, etc.— de “seguridad jurídica en el tráfico de inmuebles”.

Es allí, donde la participación de los Registros Públicos adquiere la mayor relevancia. En palabras de Gunther Gonzales, “[...] esta institución [el Registro] se encuentra exactamente en el medio del fenómeno económico de circulación de la riqueza, y ha sido creada con el fin de que los adquirentes conserven sus derechos basándose en la publicidad de los actos, y sin que alguna circunstancia oculta pueda afectarles”.³

No es exagerado decir que casi la totalidad de actores del mercado inmobiliario sienten que, una vez inscrito su derecho en los Registros Públicos, consiguen la tan codiciada “seguridad”. Ese asiento registral en el que aparecen sus nombres y apellidos o el nombre de la persona jurídica, en letras mayúsculas, es para dichos actores garantía suficiente de su derecho adquirido.

Como veremos más adelante, las señales que la SUNARP da a sus usuarios parecen ir en el sentido antes indicado. “Propiedad registrada – propiedad segura” o “Registra y protege lo tuyo” son algunas frases que la SUNARP utiliza en su propia publicidad. Si a ello le sumamos el contenido de las normas del derecho registral, que se presumen conocidas por todos desde su publicación, podemos concluir que estamos ante una campaña publicitaria de los servicios registrales; que sin embargo, no está sujeta a ninguna fiscalización aplicable a la publicidad comercial, ni sus usuarios a ninguna clase de protección frente a aquella.

Es propósito de este artículo analizar si la sensación de seguridad que tienen los usuarios de los servicios registrales es real, si se basa en la información que reciben de quien presta los servicios, la SUNARP, y de las normas que rigen el derecho registral; y, si dicha información es exacta o cumple al menos con ser veraz. Nos centraremos en los conceptos del “tercer adquirente de buena fe” y de la “duplicidad de partidas”, y analizaremos la “publicidad” de los servicios registrales relacionados a estos, no en el sentido técnico jurídico de la “publicidad registral” recogido en el “principio de publicidad”, la “publicidad material” o la “publicidad formal”, regulados en el Código Civil y demás normas del derecho registral; sino desde una perspectiva bajo la cual la SUNARP es la prestadora (única) del servicio registral y los usuarios los “consumidores” de sus servicios (aun cuando las normas de protección al consumidor no resulten aplicables a esta relación al no tratarse de una relación de consumo).

2. La información sobre los servicios registrales

Los usuarios de los servicios registrales tienen principalmente dos fuentes públicas de información sobre estos, la publicidad que realiza la SUNARP en los medios de comunicación y el contenido de las normas legales del derecho registral.

³ Gonzales Barrón, Gunther (2012). “Estudio preliminar”. En: Álvarez Caperochipi, José Antonio. Derecho inmobiliario registral. Tercera edición. Lima: Legales, p. 15.

2.1. La publicidad de la SUNARP en los medios de comunicación

Hace poco vimos en los canales locales de televisión un anuncio publicitario de los servicios registrales que presta la SUNARP. Este anuncio aún puede ser visto en <<http://www.youtube.com/watch?v=7eIDVEPJ61U>>. A continuación, la transcripción del audio de dicha publicidad:

A Tito le enseñaron que todo lo que era suyo tenía que llevar su nombre, sus útiles, su lonchera. Cuando algo se le perdía, lo devolvían!

Tito creció y ahora a cada cosa que tiene le pone su nombre (imagen de Tito escribiendo su nombre con pintura en una moto taxi).

(Voz en off) ¡Así no es, Tito! Registra tus propiedades en SUNARP Registros Públicos. (Imagen de Tito ingresando a una oficina registral) Vengo a registrar (en quechua y subtítulo); (imagen de una funcionaria de la SUNARP) Muy bien, señor, por aquí, por favor (en quechua y subtítulo).

(Voz en off) El trámite es fácil y barato. SUNARP, registra y protege lo tuyo. “Perú progreso para todos”.

El anterior no es el único anuncio publicitario de los servicios registrales que presta la SUNARP. Navegando en la web pueden encontrarse una serie de anuncios que publicitan los distintos servicios que presta la SUNARP. Todos ellos finalizan con la frase: “Propiedad Registrada, Propiedad Segura”. Estos anuncios se pueden encontrar en <<http://www.youtube.com/watch?v=SPGH9mBPnyE>>.

El mensaje común de toda la publicidad revisada es claro y explícito: “el registro asegura la propiedad”. Ninguna restricción aplicable. Es entonces cuando nos hacemos por primera vez la pregunta, ¿es eso, cierto?

Si la relación entre el usuario de los servicios que presta la SUNARP y esta calificase como una de consumo, la pregunta realizada debería hacérsela la entidad que fiscaliza la publicidad comercial. Según lo dispone el artículo 13 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley 29571, la protección del consumidor frente a la publicidad tiene por finalidad protegerlo de la asimetría informativa en la que se encuentra y de la publicidad engañosa o falsa que de cualquier manera induzca o pueda inducirlo a error en los atributos, beneficios, limitaciones o condiciones que corresponden a los servicios, o sobre los atributos que posee el agente que los presta. Por ello, el Código del Consumidor obliga a los proveedores de bienes y servicios a proveer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión, información que además debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y totalmente accesible (artículo 2).

Al respecto, la Resolución 109-2008/CCD-INDECOPI, del 23 de julio de 2008,⁴ señaló que, “[...] los anuncios deben ser juzgados teniendo en cuenta el hecho de que el consu-

⁴ Denunciante: Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S. A. A.
Denunciada: Compañía Cervecería Ambev Perú S. A. C.
Materia: Publicidad comercial y otros.

midor queda influenciado mediante un examen superficial del mensaje publicitario [...]”. La relación SUNARP-usuario no es una de consumo, ya lo hemos indicado; sin embargo, la asimetría informativa entre el prestador del servicio y el usuario es más que evidente, como lo es también la influencia que la publicidad genera en este último. Todo lo anterior amerita analizar si, desde un punto de vista legal, el mensaje “el registro asegura la propiedad” es veraz. La publicidad de la SUNARP le dice a Tito (usuario) que registre y proteja su propiedad, que una vez inscrito su derecho, este estará seguro (sin excepciones ni restricciones), y Tito (usuario) no tiene por qué dudar.

2.2. El contenido de las normas legales que rigen el derecho registral

El tercer adquirente de buena fe

El Código Civil peruano dedica su Libro Noveno a los Registros Públicos. De los artículos que contiene este libro (el 2014), referido al principio de buena fe registral, el más importante para los efectos de la seguridad que los adquirentes buscan. Según la exposición de motivos, dicho principio constituye para el sistema registral “la médula de su estructura y la expresión más clara de los alcances de la protección que el Registro brinda al tráfico patrimonial”.

Artículo 2014.- Principio de Buena Fe Registral

El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los registros públicos.

La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro.

Según el artículo antes citado, si el tercero: (i) tiene buena fe, (ii) adquiere algún derecho a título oneroso de quien según el registro aparece facultado para otorgarlo, y (iii) inscribe su derecho adquirido, mantendrá su adquisición, aún si su otorgante resulte no haber tenido el derecho que le transfirió. Esta norma tan importante para el sistema registral, parece confirmar que “el registro asegura la propiedad”.

Lo que establece en buena cuenta el artículo 2014 del Código Civil es que si Carlos le vende a Tito un inmueble y resulta que el derecho de Carlos adolecía de un vicio de nulidad (p. e. porque Carlos era absolutamente incapaz); si la causa de la nulidad (la incapacidad absoluta de Carlos) no hubiese constado en el registro ni pudiese haber sido conocida por Tito, este último mantendrá su derecho una vez que lo haya inscrito, siempre que haya actuado de buena fe. Tanta fuerza tiene la institución registral, que incluso, bajo las condiciones previstas en el artículo 2014, hace prevalecer la adquisición a non domino, la adquisición de quien no era propietario, generando una excepción al principio elemental de que los derechos solo se adquieren de quien los tiene.⁵ Entonces, el mensaje que se le dio antes a Tito, “el registro asegura la propiedad”, parece veraz.

⁵ “La protección de los terceros adquirentes de buena fe transcurre en un escenario de excepción, que funciona para darle a los terceros un derecho que de ordinario no habrían adquirido. La regla es que los derechos sobre bienes ciertos solo se adquieren de quien los tiene. Esto significa, lógicamente que nadie puede transmitir un derecho que no ostenta o un mejor derecho”. Vide Mejorada, Martín (2012). “Fundamentos de la tutela de los terceros adquirentes de buena fe”. En Estudios sobre la propiedad. Lima: pucp, p. 140.

Ahora bien, como lo señala el propio artículo 2014, para lograr esta protección extrema y excepcional, que es a la que aspira todo adquirente, además de registrar su derecho, el tercero (usuario de los servicios registrales) debe cumplir con ciertas condiciones, una de ellas es la de haber verificado previamente la información registral, porque si la causa que anula, rescinde o resuelve el derecho de su otorgante constaba en los Registros Públicos, entonces no tendrá derecho a la protección registral.

Lo anterior conlleva a que todo adquirente diligente realice una actividad previa que como mínimo lo debe llevar a verificar la titularidad de su transferente en el registro. Adicionalmente, debería verificar la existencia física del inmueble⁶ (recomendación que aunque parece obvia, no todos los adquirentes siguen, limitándose a la sola revisión registral) que idealmente estará inscrito y en una sola partida registral.

3. La duplicidad de partidas

Porque sí, puede suceder que el inmueble se encuentre inscrito en más de una partida, y peor aún, que las inscripciones que contengan las partidas referidas al mismo inmueble sean incompatibles (por ejemplo, propietarios distintos en cada partida). Es decir, que el mismo terreno de 100 m² de extensión, encerrado en los mismos linderos y con las mismas medidas perimétricas, haya sido inscrito dos veces, una vez a favor de Tito y otra vez a favor de Jorge, quienes podrían haber generado transferencias sucesivas, impuesto cargas gravámenes, etc. Pero como los derechos sobre bienes siempre son exclusivos (salvo el caso de copropiedad y demás en que la misma titularidad puede ser compartida por más de uno), entonces el sistema legal deberá definir si el terreno de 100 m² es de Tito o de Jorge.

La duplicidad de partidas constituye un grave y, lamentablemente, frecuente defecto de nuestro sistema registral.⁷⁵ Según Luis Diez Picasso, refiriéndose al sistema español pero identificando carencias compartidas por el sistema peruano, “tiene su origen [la duplicidad de partidas] en el hecho de que los medios de inmatriculación sean bastante sencillos, de que carezcan de un sólido soporte catastral y que no se lleve a cabo un riguroso control de la existencia y de las características de las fincas cuya inscripción se solicita”.⁸

Según lo dispuesto en el artículo 56 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado mediante Resolución 126-2012-SUNARP-SN (en adelante,

⁶ Como bien lo explica Luis Diez Picasso, la discordancia que puede existir entre la realidad física y la que publicita el registro resulta ser la causa principal de que el sistema registral no pueda otorgar la seguridad jurídica plena a la que aspiran sus usuarios. En ese sentido, la verificación física debería siempre acompañar a la revisión registral que exige el Código Civil para efectos de brindar protección al tercer adquirente de buena fe.

En palabras de Diez Picasso, “se ha podido decir, y con razón, que esta es la gran falacia de nuestro sistema registral y el punto donde se encuentra su talón de Aquiles, pues, de acuerdo con la lógica interna del sistema, el registro no permite la seguridad absoluta de que estamos ante una titularidad jurídico-real. Mas esta seguridad es de carácter en algún modo estricto y formal, pues no nos proporciona certidumbre alguna respecto del objeto que es soporte de aquella titularidad. En definitiva, no se posee seguridad alguna respecto a cómo es la finca, dónde se encuentra enclavada, etc. Extremando el argumento: ni siquiera en punto a si la finca existe. Es seguro que hay un titular jurídico-real, pero no es seguro que haya un objeto jurídico-real”. Vide Diez Picasso, Luis (1995). *Fundamentos del derecho civil*. Tomo III. Madrid: Civitas, p. 524.

⁷ La duplicidad de partidas no es la única deficiencia de nuestro sistema registral, de hecho existen otras situaciones tan graves como esta que ponen en riesgo el derecho inscrito o su ejercicio pleno, como la usucapión o la existencia de servidumbres aparentes no inscritas y otras más como la inexactitud de las mediciones superficiales.

⁸ Diez, 1995: 361.

el “Reglamento General”), la superposición parcial o total de áreas inscritas en partidas registrales correspondientes a distintos predios generan una duplicidad de partidas. Cuando las partidas duplicadas contienen inscripciones incompatibles se activa el procedimiento previsto en el artículo 60 del Reglamento General, que en resumen concluye con el cierre de la partida registral menos antigua, salvo que se formule oposición dentro del plazo establecido, en cuyo caso queda expedito el derecho de los interesados para demandar ante el órgano jurisdiccional correspondiente la declaración de cierre, cancelación, invalidez o cualquier otra pretensión destinada a rectificar la duplicidad existente.

Es decir, nuestro sistema registral reconoce, como no podía ser de otro modo porque no hacerlo sería cerrar los ojos ante la realidad, la posibilidad de que se produzcan duplicidad de partidas.⁹⁷ Entonces, ¿cómo queda el mensaje que le dimos antes a Tito? Ahora que él y Jorge tienen ambos un derecho sobre el mismo inmueble; ambos han inscrito su derecho y tenían la certeza de que “propiedad registrada” equivalía a “propiedad segura”. Y es que la duplicidad de partidas contradice abiertamente la seguridad que se supone brinda el sistema registral. Es momento de hacemos por segunda vez la pregunta, ¿es entonces cierto que el registro asegura la propiedad?

Como lo mencionamos antes, la protección extrema y excepcional del artículo 2014 no se otorga a cualquier adquirente que haya logrado inscribir su derecho. Al adquirente se le exige haber actuado de buena fe y también con diligencia. Entonces, si el propio Reglamento General reconoce la posibilidad de que la superposición parcial o total de áreas inscritas en partidas registrales correspondientes a distintos predios genere una duplicidad de partidas, Tito debería haber verificado, antes de adquirir el terreno de 100 m², que este no se encontraba superpuesto con otro, lo que evidentemente pondría en riesgo su adquisición. ¿Es posible que Tito haga esa verificación?

La respuesta la encontramos en el propio Reglamento General. Tito debería solicitar el Certificado de Búsqueda Catastral a que hace referencia el literal d del artículo 132 del Reglamento General:

⁹⁷ “Desde la existencia del registro hace más de ciento diez años, el proceso de inscripción de primeras de dominio o inmatriculaciones, reflejaban el resultado de un actividad de nacimiento de unidades inmobiliarias en el registro, teniendo como sustento un tradicional esquema de captura de información literal. Es decir, era el contenido de la extensión superficial consignada en un instrumento público, con el complemento de los linderos y medidas perimétricas, lo que determinaba la conclusión positiva del registrador de acoger la solicitud de inmatriculación, el registrador adoptaba su decisión sin ningún tipo de auxilio gráfico o técnico. En la mayoría de los casos, lo que hacía era auxiliar su conclusión de que la unidad inmobiliaria materia de inscripción, no contaba con antecedentes en el registro, es decir no había nacido a la vida registral, con la verificación de búsquedas en el índice del registro de la propiedad inmueble, un índice que no está ni estaba organizado por direcciones o ubicación de inmuebles, sino por el elemento del nombre y apellido de los propietarios con derecho inscrito; de esta manera, encontramos que si por ejemplo se presentaba una escritura pública de compraventa de un inmueble, que cumplía con el plazo ininterrumpido que exige nuestro ordenamiento civil, el registrador efectuaba una búsqueda al que aparecía como vendedor y como comprador, llegando así a su conclusión positiva de inscripción. Entonces queda claro que el registrador lo que está haciendo es sustituir la información real por la información de personas que supuestamente son los titulares; aquí cabe preguntarnos: ¿Acaso el predio no podría estar inscrito a nombre de un tercero? La equivocada manera de evaluar la procedencia de las inscripciones, generó la existencia de diversos casos de duplicidad de inscripciones o superposición de predios, como consecuencia de lo cual, el Registro de la Propiedad Inmueble está brindando en algunos casos una información discrepante, afectándose con ello la seguridad jurídica que debe brindarse a los que acceden al registro”. Cfr. Rivera Bustamante, Raúl (1999). “Doble inmatriculación, duplicidad de partidas o superposición de áreas; problemas que no deben existir en cualquier sistema registral”. En *Temas de derecho registral*. Tomo I. Lima: SUNARP, pp. 83-84.

d) Certificados de búsqueda catastral: Los que acreditan que un determinado predio se encuentra inmatriculado o no; o, si parcialmente forma parte de un predio ya inscrito. También acredita la existencia o no de superposición de áreas.

Recientemente (el 31 de mayo de 2014), la SUNARP publicó la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 120-2014-SUNARP/SN, la que aprueba la Directiva 002-2014-SUNARP-SN, "Directiva que regula la emisión de los informes técnicos de las solicitudes de búsquedas catastrales". La directiva, que tiene como objetivo establecer procedimientos en forma estandarizada a nivel nacional para la emisión de los informes técnicos de solicitudes de búsqueda catastral, entrará en vigencia el 11 de julio de 2014, sin perjuicio de que los certificados de búsqueda catastral no constituyen una novedad en nuestro sistema registral. En su tercer considerando, la resolución que aprobó la directiva señala que "el efectuar inscripciones sin un respaldo de las oficinas de catastro, ha generado en el pasado, la existencia de las duplicidades y superposiciones, lo que ha afectado la seguridad jurídica que otorgan los registros, en ese sentido se ha implementado el servicio de búsqueda catastral, a fin de informar a los ciudadanos si determinada área de un predio, se encuentra inmatriculada o no, o si el área en consulta se encuentra superpuesta total o parcialmente con determinada área".

Ahora bien, como lo señala la propia directiva en su sexto considerando, "[...] dado que el contenido eminentemente técnico que encierra dicho certificado [el Certificado de Búsqueda Catastral], su expedición requiere del informe previo del Área de Catastro, y siendo este el principal documento que sustenta a dicho certificado, debe revestirse de todas las garantías que permitan que la información que se brinda a través del mismo [sic] sea trascendente para nuestros usuarios".

Es que la verificación de superposición de áreas y consecuente duplicidad de partidas es imposible de realizar a partir de un registro que, como vimos antes, tiene un contenido eminentemente literal y descriptivo. Por ello, la necesidad de dotar al registro de información gráfica que complemente y sobre todo respalde la información literal y descriptiva. Esa es la función que el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 097-2013-SUNARP-SN (en adelante, el "Reglamento del Registro de Predios"), le atribuye al Área de Catastro:

Artículo 11.- Informes de las áreas de catastro de la SUNARP

Los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del área de catastro. La SUNARP podrá determinar los casos de modificación física que no requieran dicho informe, en atención a la capacidad operativa de las áreas de catastro.

El área de catastro verificará los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes, si los hubiere. Dicho informe se realizará únicamente sobre la base de la información gráfica con la que cuente el Área de Catastro, actualizada a la fecha de emisión del informe técnico, bajo responsabilidad.

El informe del área de catastro es vinculante para el registrador. En su caso, en la esquila de observación o tacha se consignará únicamente los defectos u obstá-

culos técnicos advertidos por el área de catastro. No obstante, el registrador no tomará en cuenta aspectos contenidos en el informe de catastro que no se ciñan a lo establecido en el párrafo anterior.

Inscritos los actos a que se refiere el primer párrafo, haya o no mediado informe técnico, se comunicará al área de catastro a fin de que esta actualice su base de datos.

Nótese la advertencia que contiene el artículo citado al final del segundo párrafo, que indica que la revisión que realiza el Área de Catastro se limita a la información gráfica con la que esta cuenta. Con una historia tan larga de registro literal y meramente descriptivo, preocupa la cantidad de información gráfica con la que el Área de Catastro no cuenta, y la información errada o insuficiente que debido a ello se está ofreciendo a los usuarios a través de los Certificados de Búsqueda Catastral. De hecho, la Sexta Disposición Transitoria del Reglamento del Registro de Predios, se refiere a la aplicación progresiva del artículo 11 antes citado, “de acuerdo con la capacidad operativa de las áreas de catastro”.

Entonces, si no es novedad que la duplicidad de partidas generadas desde de una superposición solo puede ser determinada a partir de un catastro completo que dé cuenta de todos los predios inscritos en el registro, y el propio Reglamento del Registro de Predios señala que este no es el caso del Área de Catastro, ¿cómo es que el Certificado de Búsqueda Catastral acredita la existencia o no de superposición de áreas, como lo indica el literal d del artículo 132 del Reglamento General?

En otras palabras, ¿podría suceder que Tito solicite un Certificado de Búsqueda Catastral respecto del terreno de 100 m² que tiene interés en adquirir, y que dicho certificado acredite que no existe superposición de áreas, pese a que Jorge ha inmatriculado previamente el mismo terreno? La respuesta es sí. Ello podría ocurrir si la información gráfica correspondiente a la inmatriculación de Jorge no se encuentra en poder del Área de Catastro de la Oficina Registral en la que Tito solicitó el Certificado de Búsqueda Catastral, que no puede ser otra que la que corresponde al predio en razón de su ubicación.

Toca hacer la pregunta por tercera vez, ¿el registro asegura la propiedad? Según Oswald Avendaño: “En el caso del Perú, hablar de Registros Públicos y Catastro, cuando la inscripción registral en lo referido a predios es un acto administrativo meramente declarativo y no constitutivo, nos lleva a sobre entender un concepto tácito no absoluto de inseguridad jurídica, por cuanto mientras no podamos adicionar o complementar el concepto de registros públicos con el de universalidad o totalidad, estaremos ante una figura incompleta pero no ineficiente, ante una figura limitada pero no limitante, de seguridad jurídica”.¹⁰

4. Análisis de la sensación de seguridad de los usuarios

Como lo señalamos inicialmente, el propósito de este artículo no es redundar en las tantas veces discutidas limitaciones del registro, porque sin duda existen. Sin perjuicio de

¹⁰ Avendaño Uchuya, Oswald Nestor (1999). “El rol del catastro en el Registro del Territorio y Seguridad Jurídica”. En Temas de derecho registral. Tomo I. Lima: SUNARP, p. 376.

tales limitaciones, no es posible desconocer que el sistema registral es el que más nos acerca a la anhelada “seguridad” y, por eso, su utilidad es incuestionable. Como dicen, el peor registro es el que no existe. El propósito de este artículo es analizar si los usuarios de los servicios registrales son conscientes de las limitaciones del registro.

Se sabe y discute mucho sobre las limitaciones del registro, pero esa información no es la que se publicita a los usuarios, no es la que conoce Tito. En este momento podríamos volver a los anuncios publicitarios, volver a la frase “Propiedad Registrada, Propiedad Segura”, volver a leer e interpretar literalmente, como debe hacerse, el artículo 2014 del Código Civil o la definición del Certificado de Búsqueda Catastral del Reglamento General o de la reciente Directiva, que regula la emisión de dicho certificado. Podríamos volver y preguntarnos si, como dice el Indecopi, Tito ha sido influenciado por un examen superficial de los mensajes que ha recibido o si Tito entiende que el registro, como dice Gunther Gonzales, “[...] solo puede otorgar una relativa seguridad, pues nada ni nadie puede avanzar más allá de eso. Los extremistas siguen soñando, y lo seguirán haciendo, con el mito de la seguridad plena”.¹¹ ¿No son acaso los mensajes (publicitarios y los que le da la ley) que recibe Tito, los que en gran medida lo pueden estar llevando a ser un “extremista” que cree en la seguridad plena?

5. Una mirada desde el derecho administrativo

Hasta ahora hemos hablado de derecho civil y registral, pero la SUNARP, el ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, es un organismo descentralizado autónomo del sector justicia y, por tanto, una entidad de la Administración Pública, que como tal se encuentra sujeta a las normas del derecho administrativo, entre ellas, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444 (en adelante, la LPAG) y sus principios.

Uno de los principios rectores de la actuación de la Administración Pública es el principio de predictibilidad, previsto en el numeral 1.15 del artículo iv del Título Preliminar de la LPAG, según el cual las autoridades administrativas deben “brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que obtendrá”.¹²

El principio de predictibilidad, pues, tiene por finalidad proteger la seguridad jurídica entendida esta como “el conocimiento y la certeza del derecho positivo, confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el orden jurídico en general y como previsibilidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de las conductas de terceros”.¹³

¹¹ Gonzales, 2012: 15.

¹² Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “de acuerdo con el principio de predictibilidad, las entidades de la Administración Pública deben brindar a los administrados información veraz, completa y confiable sobre cada trámite de modo tal que puedan tener conciencia certera sobre su resultado final; principios que se encuentran regulados en los incisos 1.12 y 1.15 del artículo iv de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444” (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 04145-2009-PHC/TC).

¹³ Castillo Blanco, Federico (1998). La protección de confianza en el derecho administrativo. Madrid: Marcial Pons, p. 63.

Entonces, nuevamente nos preguntamos si es realmente cierto que “SUNARP, registra y protege lo tuyo” o si “Propiedad Registrada, Propiedad Segura” es un mensaje que los usuarios de los servicios prestados por SUNARP deben entender literalmente. Es decir, en línea con el principio de predictibilidad, nos preguntamos si los usuarios de los servicios que presta SUNARP, los administrados, tienen plena conciencia del grado de seguridad que realmente otorga la inscripción de su derecho en Registros Públicos y de las consecuencias jurídicas en caso su predio fuera objeto de una lamentable situación de duplicidad de partidas. La respuesta, en este caso, es negativa.

Repetimos, no hay peor registro que el que no existe y, en ese sentido, la difusión de información y publicidad sobre los beneficios que otorga el registro para promover la formalización de la propiedad a nivel nacional es positiva y rescatable. Sin embargo, en aras de la transparencia y el estricto cumplimiento del principio de predictibilidad, creemos que la publicidad de SUNARP debería ir acompañada de recomendaciones y sugerencias que permitan a los administrados adoptar todas las medidas adicionales necesarias que estén a su alcance para conocer la situación legal y real del predio que pretenden adquirir. Solo así, el administrado podrá adoptar una decisión informada y adecuada, sea para adquirir la propiedad o valorizar adecuadamente el predio en razón de la situación legal y real de este.

Lo expuesto resultaría acorde, además, con el principio de conducta procedimental previsto en el numeral 1.8 del artículo iv del Título Preliminar de la LPAG, en virtud del cual “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal”.

Concedores de la situación y los problemas derivados de duplicidad de partidas, el principio de conducta procedimental impone a la SUNARP la obligación de actuar de buena fe y guiar la actuación de los administrados proporcionándoles la información necesaria que debería tener cualquier administrado para que adopte todas las medidas a su alcance que le permitan alcanzar la tan ansiada “seguridad jurídica en el tráfico”.

6. A modo de conclusión

Conscientes de que la seguridad que brinda nuestro sistema registral es relativa,¹⁴ pero que, pese a ello, es el mecanismo que más nos acerca al concepto de “seguridad jurídica en el tráfico de inmuebles” y mejor permite la reducción de costos de transacción al hacer accesible la información y con ello reducir la incertidumbre, no podemos no estar de acuerdo en que la SUNARP difunda sus servicios y los beneficios del Registro. Ello, sin embargo, no debe generar en el usuario de los servicios que presta la SUNARP una falsa sensación de seguridad, como la que creemos se produce no solo a partir de la publicidad aludida en este trabajo sino de las propias normas legales.

¹⁴ “Por eso hoy, y desde siempre, se reconocen múltiples limitaciones a la actuación del registro; es decir, aspectos sobre los cuales no juega ningún rol. Enumeremos algunos: dobles inmatriculaciones, entre muchos otros”. Vide Gonzales, 2012: 15.

Creemos que la difusión de los servicios que presta SUNARP y en general la información que esta brinda a sus usuarios debe igualmente alertarlo respecto de las propias falencias del sistema registral en forma clara; de modo tal que Tito sepa que, antes de adquirir el terreno de 100 m², debe actuar con diligencia y que esta no debería agotarse en consultar la información registral.

Como bien lo señala José Antonio Álvarez Caperochipi, “la posesión complementa la titulación registral otorgándole algo que esta no tiene: la realidad. Un eficiente registro de títulos integrado con la posesión y la usucapión (que completa la necesidad de investigar la realidad de una titulación formal) otorga una eficiente garantía al adquirente y al acreedor, y facilita el ejercicio de los derechos en las circunstancias ordinarias del tráfico inmobiliario”.¹⁵

Propiedad registrada, ¿propiedad segura? Creemos que hacia ello avanzamos. Más allá de la discusión de si la seguridad plena es o no posible de lograr, un registro que pueda reducir al máximo los problemas de duplicidad de partidas, nos acercará más a la “seguridad jurídica en el tráfico de inmuebles”.

¹⁵ Álvarez Caperochipi, José Antonio (2012). Derecho inmobiliario registral. Tercera edición. Lima: Legales, pp. 180-181.