

El procedimiento de inscripción registral peruano como procedimiento administrativo especial

The peruvian registration procedure as a special administrative procedure

por

MAX ADOLFO PANAY CUYA

*Abogado de la Dirección Técnica Registral de la Superintendencia Nacional de los
Registros Públicos*

RESUMEN: El trabajo versa sobre el carácter especial del procedimiento de inscripción registral en el Perú, específicamente, que no es contencioso. Estas particularidades del procedimiento de inscripción registral fueron establecidas en normas reglamentarias dictadas por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y, recientemente, en el año 2015 adquieren rango de ley con la aprobación de la Ley 30313.

ABSTRACT. *The paper deals with the special nature of the registration procedure in Peru, specifically, that is not contentious. These particularities of the process of registry were established in regulations by the National Superintendency of Public Registries and, recently, in the year 2015 acquire rank of law by Law 30313.*

PALABRAS CLAVE: Procedimiento de inscripción registral. Carácter no contencioso. Documento público. Calificación registral.

KEY WORDS: Registration procederle. Non-contentious. Public document. Qualification of the application for registration.

SUMARIO: I. EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS.—II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL: 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 2. EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL: *a) Particularidades en la fase de iniciación del procedimiento. b) Particularidades en la fase de instrucción del procedimiento. c) Particularidades en la fase de conclusión o fin del procedimiento.*—III. EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL ES ESPECIAL: LA AUSENCIA DE CONTIENDA: 1. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL COMO NO CONTENCIOSO. 2. LA TITULACIÓN AUTÉNTICA COMO JUSTIFICACIÓN DE LA AUSENCIA DE CONTENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL. 3. LA FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN DE LAS INSTANCIAS REGISTRALES COMO JUSTIFICACIÓN DE LA AUSENCIA DE CONTIENDA EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL.—IV. LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313 COMO EXCEPCIÓN A LA AUSENCIA DE CONTIENDA EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL: 1. ELEMENTO SUBJETIVO PARA FORMULAR LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313. 2. ELEMENTO OBJETIVO PARA FORMULAR LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313. 3. ELEMENTO FORMAL PARA FORMULAR LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313.—V. LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313 NO ES UNA EXCEPCIÓN DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO DEL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL (CRÍTICA).—VI. LA OPOSICIÓN PREVISTA EN LA LEY 30313 ENTENDIDO COMO DEBER DE COLABORACIÓN.—CONCLUSIONES.

I. EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS

El Sistema Nacional de los Registros Públicos (Sinarp) fue creado por la Ley 26366 (1994) como un sistema funcional dentro de la organización del Poder Ejecutivo destinado a asegurar el cumplimiento de la política registral nacional (política pública) —artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158, 2007)—.

Dicha política pública (política registral nacional) está dirigida al otorgamiento o reconocimiento de los derechos de los particulares y es conseguida mediante el ejercicio de la función registral en todos los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos (Sinarp).

Asimismo, la Ley 26366 (1994) crea una entidad de la Administración Pública como la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos para ser

rector de dicho sistema, cuyas decisiones requieren de la participación de varias entidades del Estado a través del Consejo Directivo conformado por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento —artículos 3 y 6 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp— (Decreto Supremo 012-2013-JUS, 2013).

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) tiene la calidad de organismo público especializado, esto es, un organismo técnico especializado para atender la necesidad de tener una instancia que otorgue o reconozca determinados derechos de los particulares para el desarrollo de actividades económicas y, además, puedan ser oponibles a los distintos sujetos del sector público o privado —artículos 28, 31 y 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo— (Ley 29158, 2007).

Encomendar los Registros Públicos a una entidad de la Administración Pública es explicada por la doctrina: El altísimo costo de mantenimiento de un sistema generalizado de seguridad privada ha sido el factor que conduce a las sociedades para optar por un sistema de seguridad pública (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2011, 94).

En el campo del derecho administrativo, cuando el legislador dicta una norma atribuyendo a la Administración la correspondiente facultad de actuación —función administrativa—, lo hace porque existe un interés general que debe ser atendido y permite a esa administración actuar para su satisfacción (GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS, 2013, 73). En ese sentido, la función registral responde a la satisfacción del interés general o fin público y se concreta en el conjunto de actividades que realiza el registrador y el Tribunal Registral en primera y segunda instancia, respectivamente, dentro de los procedimientos de inscripción y publicidad registral —conforme a las competencias atribuidas en los artículos 6 y 23 de la Ley de creación de la Sinarp— (Ley 26366, 1994).

El interés general o fin público consiste en proporcionar seguridad jurídica preventiva a los ciudadanos a través de la inscripción y posterior publicidad registral. De esa manera, es posible entender el interés público que tiene la inscripción en los Registros Públicos: «La publicidad no interesa solamente a ciertas personas, sino también —en la mayoría de los casos— a los terceros en general, incluso al Estado, que considera como un interés propio la seguridad de las relaciones jurídicas mediante un buen sistema de constatación pública» (BARASSI, 1955, 462).

En cuanto a las actividades que debe realizar la Administración Pública, si se trata de la inscripción registral, consisten en calificar el título presentado, confrontar con los antecedentes del Registro y extender el asiento registral en la partida, siempre que el resultado de esa calificación sea favorable a la inscripción; y si se trata de la publicidad registral, las actividades consisten en evaluar la información contenida en el Registro para extraer o resumir determinado

hecho o acto, o reproducir (total o parcialmente) los documentos del archivo registral y, cuando corresponda, dejar constancia de la fidelidad del contenido.

En el marco de una economía social de mercado acogida en la Constitución Peruana de 1993, también es importante mencionar que los ciudadanos, en calidad de operadores y consumidores en el mercado, son los principales beneficiarios de la actividad de los Registros Públicos que proporcionan seguridad jurídica a la sociedad en general y al mercado en particular (RAJOY, 2005, 9-14).

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL

Para comprender el régimen del procedimiento de inscripción registral dentro del procedimiento administrativo en general, así como las características que lo definen como especial, es necesario describir previamente la regulación del procedimiento administrativo en el ordenamiento jurídico peruano.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General —artículo 29— consta la siguiente definición: «Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados» (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017). Esta concepción legal del procedimiento debe ser interpretada conforme a los siguientes principios:

a) Debido procedimiento administrativo —previsto en el punto 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017)—: los actos y diligencias deben garantizar el derecho de defensa del administrado, facultándolo para exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas, así como obtener una decisión motivada.

b) Razonabilidad —previsto en el punto 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017)—: Las decisiones de la autoridad administrativa se adoptan 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.

Al respecto, la doctrina nos recuerda que el debido procedimiento y la razonabilidad son expresiones del derecho a un debido proceso (ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, 2011, 283) (LANDA, 2002, 449).

El procedimiento administrativo es el medio o instrumento que tiene la Administración para cumplir dos importantes mandatos: de ejecución, dirigido a la aplicación de la ley; y de protección, dirigido al resguardo del derecho de los administrados (BLANKE, 2011, 22). Nuestra legislación sigue similar derrotero, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General —artículo III del Título Preliminar— tiene la finalidad de establecer el régimen de la Administración Pública para que su actuación sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados en el marco de la Constitución y las leyes (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017).

Asimismo, en la mencionada ley se clasifican los procedimientos administrativos en: a) de aprobación automática, y b) de evaluación previa (con silencio positivo o negativo¹); y determina reglas particulares en los siguientes procedimientos administrativos especiales: el procedimiento administrativo trilateral² y el procedimiento administrativo sancionador³.

Para los procedimientos especiales, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General —artículo II del Título Preliminar— ha previsto que: las normas que las crean y regulan no pueden establecer condiciones menos favorables a los administrados; y cuando se reglamente dichos procedimientos deben seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento señalados en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017). Al respecto, resta precisar que este enunciado normativo corresponde ser interpretado de manera sistemática con otros enunciados normativos del mismo cuerpo legal y aquellos que atiende la materia registral, conforme se explica en los párrafos siguientes.

2. EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL

El procedimiento de inscripción registral tiene la característica de ser un procedimiento administrativo especial, reconocido de manera expresa en la Ley 30313, «Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación y modificatoria de los artículos 2013 y 2014 del Código Civil y de los Artículos 4 y 55 y la Quinta y Sexta Disposiciones Complementarias Transitorias y Finales del Decreto Legislativo 1049»:

Artículo 2. Naturaleza del procedimiento de inscripción registral

El procedimiento de inscripción registral de un título es especial y de naturaleza no contenciosa, con las excepciones previstas en la presente Ley.

Únicamente cabe admitir el apersonamiento de autoridades o funcionarios al procedimiento de inscripción en trámite para plantear su

oposición por suplantación de identidad o falsificación de documentos, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la presente Ley.

La persona que presenta una solicitud de oposición sin arreglo a lo previsto en la presente Ley no forma parte del procedimiento, debiendo el registrador rechazar de plano dicha oposición, en decisión irrecusable en sede administrativa.

Asimismo, el procedimiento de inscripción registral debe respetar las garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos (Sinarp) establecidas en la Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos como su ente rector (Ley 26366, 1994):

Artículo 3. Son garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos:

- a) La autonomía de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones registrales;
- b) La intangibilidad del contenido de los asientos registrales, salvo título modificatorio posterior o sentencia judicial firme;
- c) La seguridad jurídica de los derechos de quienes se amparan en la fe del Registro; y
- d) La indemnización por los errores registrales, sin perjuicio de las demás responsabilidades que correspondan conforme a ley.

Si bien es cierto que, el carácter «especial» del procedimiento de inscripción registral está reconocido en esas disposiciones con rango de ley, también es cierto que, la regulación detallada de las actuaciones está presente en otras disposiciones de inferior rango como las contenidas en el TUO del Reglamento General de los Registros Públicos dictado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012), el Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016), entre otras.

Entonces, el enunciado normativo del artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General que contiene las reglas para los procedimientos especiales corresponde ser interpretado con otros enunciados normativos que preceptúan las características del procedimiento de inscripción registral que lo convierten en especial:

En primer lugar, en el numeral 3 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General considera que la autoridad administrativa, cuando reglamente el procedimiento especial, debe cumplir los deberes establecidos en la mencionada ley. Uno de los deberes de la autoridad administrativa que está contenido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General es el siguiente: «interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen,

preservando razonablemente los derechos de los administrados» —numeral 8 del artículo 84— (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017). Así, la interpretación teleológica se configura en el método preferente por disposición expresa del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

En segundo lugar, si la interpretación que se efectúe está destinada a atender de la mejor manera el fin público por el cual se adoptó la decisión política de crear el Sistema Nacional de los Registros Públicos (Sinarp), entonces es necesario conocer cuál es dicho fin público. La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, en calidad de organismo técnico especializado y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, tiene como fin público otorgar o reconocer determinados derechos de los particulares para el desarrollo de actividades económicas y puedan ser oponibles a los distintos sujetos del sector público o privado —artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158, 2007)—. Para dicho fin público, se requiere del ejercicio de la función registral conforme al Sistema Nacional de los Registros Públicos —artículo 1 de la Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Ley 26366, 1994)—.

En tercer lugar, la consecución del fin público requiere de la aplicación de los principios registrales señalados en el Código Civil peruano a los Registros Públicos —artículo 2009 (Decreto Legislativo 295, 1984)— tales como la titulación auténtica, legalidad, trato sucesivo, entre otros.

En cuarto lugar, en esta actividad de interpretación también es importante coligar el concepto de jerarquía axiológica, esto es, una relación de valor entre normas, no creada por el propio derecho (como la jerarquía de las fuentes), sino por los intérpretes mediante un juicio de valor comparativo que puede ser expreso o tácito, por ejemplo, la norma NJ1 tiene más valor que la norma NJ2 (GUASTINI, 2015, 33).

En este orden de ideas, los enunciados normativos del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017) corresponden ser valorados conjuntamente con los enunciados normativos de los Registros Públicos plasmadas en el Libro IX del Código Civil peruano (Decreto Legislativo 295, 1984), las garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos (Sinarp) señaladas en el artículo 3 de la Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Ley 26366, 1994) y el artículo 2 de la «Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación y modificatoria de los artículos 2013 y 2014 del Código Civil y de los artículos 4 y 55 y la Quinta y Sexta Disposiciones Complementarias Transitorias y Finales del Decreto Legislativo 1049» (Ley 30313, 2015).

Como resultado de esta valoración conjunta prevalece la singularidad de la finalidad pública obtenida mediante la función registral y, por tanto, en el juicio

de valor del procedimiento especial de inscripción registral corresponde favorecer los principios registrales, garantizando los derechos del administrado. Por consiguiente, no es apropiado interpretar aisladamente el texto del artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Ahora bien, conforme a los criterios legales de clasificación de los procedimientos administrativos y la propuesta de interpretación planteada, ¿dónde se incardina el procedimiento de inscripción registral? En el derecho positivo está la respuesta: el numeral 37.2 del artículo 37 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁴ señala que el silencio administrativo negativo se aplica al procedimiento de inscripción registral (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017) y, además, en la Ley que regula la oposición al procedimiento de inscripción registral, entre otros temas, se precisa que —artículo 2— dicho procedimiento es «especial» (también señala que es «no contencioso», pero esa característica se explicará posteriormente) (Ley 30313, 2015).

Por consiguiente, el procedimiento de inscripción registral es un procedimiento administrativo especial y de evaluación previa con silencio administrativo negativo. Lo afirmado está reconocido desde el año 2004 en el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Decreto Supremo 008-2004-JUS).

Si bien el carácter «especial» del procedimiento de inscripción registral está reconocida en las disposiciones con rango de ley, es necesario destacar que también está presente en otras disposiciones de inferior rango como las contenidas en el TUO del Reglamento General de los Registros Públicos (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012).

Para mostrar el carácter «especial» del procedimiento de inscripción registral, de manera enunciativa, se detallan a continuación algunas de sus singularidades.

A) Particularidades en la fase de iniciación del procedimiento

En la Ley del Procedimiento Administrativo General —artículo 112— se indica que el procedimiento puede ser promovido de oficio por el órgano competente o a instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017).

El procedimiento de inscripción registral es iniciado a instancia del interesado y la disposición legal que lo precisa está en el TUO del Reglamento General de los Registros Públicos; además, señala como interesados en el procedimiento a las personas con las siguientes posiciones jurídicas —artículos III primer párrafo y 12—: los otorgantes del acto o derecho inscribible; el tercero interesado (es decir, quien tiene interés legítimo); y el notario (o su dependiente acreditado ante los Registros Públicos) que tiene interés propio para los efec-

tos de la solicitud de inscripción de los instrumentos que ante él se otorguen (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012).

Es necesario señalar que la denominada «rectificación de oficio» por inexactitud registral, sea error material o de concepto, no constituye un supuesto de inicio de oficio del procedimiento de inscripción registral; porque, en realidad, no debe olvidarse que el procedimiento de inscripción registral había iniciado a solicitud del interesado y como resultado obtuvo una inscripción defectuosa que debe ser corregida sobre la base del título archivado que obra en los Registros Públicos. Entonces, la «rectificación de oficio» es seguida en un procedimiento secundario.

Si se trata de una rectificación mediante la presentación de un título modificatorio —sea error material o de concepto—, corrobora que el inicio del procedimiento de inscripción registral es a iniciativa del interesado que ha presentado el título modificatorio.

La fase de iniciación del procedimiento de inscripción registral también tiene la particularidad que no es necesaria la acreditación de la representación porque es diluida con la presunción *iuris tantum* —artículo III segundo párrafo— de que el presentante del título actúa en representación del adquirente del derecho o del directamente beneficiado con la inscripción solicitada (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012).

Esta presunción reglamentaria es similar a la contenida en el artículo 39 del Reglamento Hipotecario de España. Al respecto, la doctrina de ese país adopta las siguientes posiciones: a) Presume que quien presente los documentos al Registro tiene la representación (PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, 1999, 459); b) se trata de presentantes presuntos (MANZANO SOLANO y MANZANO FERNÁNDEZ, 2008, 199); y c) esta flexibilidad de quien puede solicitar la inscripción tiene como justificación que lo importante es el título inscribible y su tenencia implica que se encuentra legitimado (DE LA IGLESIA MONJE, 2010, 43).

A diferencia del país ibérico, en la regulación peruana la presunción *iuris tantum* antes señalada es matizada con otras disposiciones que establecieron las siguientes medidas de prevención para evitar que un instrumento público notarial falsificado sea presentado al Registro: Al principio, en el año 2001, se estableció que las actas de transferencia de propiedad del vehículo son presentadas en el Registro de Propiedad Vehicular por el notario o su dependiente acreditado ante la entidad (Decreto Supremo 036-2001-JUS); posteriormente, en el año 2008, se agregó que los instrumentos públicos protocolares notariales son presentados en el Registro de Predios o en el Registro de Mandatos y Poderes por el notario o su dependiente acreditado ante la entidad⁵ (Decreto Legislativo 1049); finalmente, desde el año 2015, se ha establecido como regla general que los partes notariales y copias certificadas son presentados a los Registros a cargo de la Sunarp por el notario o su dependiente acreditado ante la entidad (Decreto Legislativo 1232).

En tales casos, de manera excepcional se permite que la presentación la realice una persona distinta siempre que el notario lo indique de manera expresa dentro del instrumento. Estas restricciones sobre el quién debe presentar los instrumentos públicos notariales en los Registros Públicos han sido denominadas por el Tribunal Registral como supuestos de «presentación cautiva»⁶.

Puede parecer extraña la incorporación de disposiciones legales que convierten al oficio notarial en una suerte de mensajería de los instrumentos públicos notariales dirigidos a los Registros Públicos; la explicación reside en tener una vía indirecta de prevenir la falsificación de los instrumentos, ilícito que permite despojar de sus derechos del supuesto interviniente, probando en apariencia una manifestación de voluntad que no existió. Claro está, la medida adoptada responde a la ausencia en Perú de Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) que permita, en general, comprobar la autenticidad de los instrumentos públicos; salvo los avances en el uso de la firma digital en los partes notariales para ser enviados a los Registros Públicos.

Recientemente, en el mes de enero de 2015, se implementó la presentación de partes notariales con firma digital del notario para la inscripción de constitución de empresas en el Registro de Personas Jurídicas; a partir del mes de febrero de 2016 se convirtió en obligatoria la presentación de partes notariales con firma digital del notario para los actos a inscribirse en el Registro de Mandatos y Poderes de la Oficina Registral de Lima; y en el mes de marzo de 2016 se implementó la presentación de partes notariales con firma digital del notario para la inscripción de transferencias de propiedad en el Registro de Propiedad Vehicular y en el Registro de Predios. Conforme se extienda el uso de la firma digital a los demás actos y Registros a cargo de la Sunarp la «presentación cautiva» devendrá en innecesaria.

Durante varios años la mencionada «presentación cautiva» ha requerido de un procedimiento de acreditación ante la administración (Oficinas Registrales) sobre los dependientes del notario mediante la presentación de documentos en papel (soporte analógico). En la actualidad, consta en el Portal Institucional de la Sunarp el módulo denominado «Sistema Notario» que permite al notario, previo requerimiento para la autorización y uso, incorporar *on line* la información de sus dependientes a fin de que pueda ser consultado por las oficinas registrales en los distintos procedimientos. Asimismo, el módulo permite al notario incorporar la información cuando la presentación lo realice una persona distinta a su dependiente con el propósito de prevenir el ingreso de un instrumento falsificado (resolución 115-2015-SUNARP-SN, 2015)⁷. El uso del módulo es obligatorio para los notarios desde el 25 de diciembre de 2015, conforme a las recientes modificaciones del Decreto Legislativo del Notariado (Decreto Legislativo 1232).

El 22 de julio de 2015, el Colegio de Notarios de Lima (con la colaboración de la Agencia Notarial de Certificación del notariado español) realizó la presentación del sistema que centraliza la información de los documentos no-

tariales a fin de contribuir en la prevención de la criminalidad. El sistema está destinado a la detección de operaciones sospechosas en el delito de lavado de activos y la transmisión de información a la Unidad de Inteligencia Financiera, sin perjuicio que pueda incrementarse sus funcionalidades para utilizarlo en la prevención de presentación de instrumentos públicos notariales a los Registros a cargo de la Sunarp.

En ese sentido, si el sistema es utilizado por todos los notarios (no solo los notarios de Lima) e incorpora la funcionalidad que permite a los Registros Públicos obtener la información de los traslados notariales con el propósito de verificar su autenticidad, la «presentación cautiva» perderá su utilidad como medida preventiva contra la falsificación de instrumentos públicos notariales y podrá ser reemplazada por esta medida más efectiva.

De otra parte, en la Ley del Procedimiento Administrativo General se indica —artículo 134.1— que la administración debe recibir todos los formularios o escritos presentados a pesar de que incumplan lo señalado en la ley. Además, si no cumpliera algún requisito que pudiera ser salvado de oficio, la administración realizará las observaciones para que sean subsanadas en un plazo máximo de dos (02) días hábiles, de lo contrario, se considera no presentada la petición (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017).

Otra particularidad del procedimiento de inscripción registral es que difiere de las reglas antes señaladas y en el TUO del Reglamento General de los Registros Públicos se prevé —artículos 15 y 17— los siguientes supuestos de rechazo de la solicitud de inscripción: no acompañe la documentación indicada o lo acompañe en copia simple, no abone los derechos registrales de presentación, y no acredeite el presentante el sufragio en las últimas elecciones, salvo tenga dispensa o no esté obligado a sufragar⁸ (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012). Sobre este último supuesto de rechazo es necesario señalar que su inclusión es discutible porque la Ley 28859 (2006) pretendió suprimir las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales cuando los ciudadanos no han cumplido con el sufragio electoral —artículo 1—.

También debe tenerse en consideración que el procedimiento de inscripción registral tiene como particularidad el denominado «asiento de presentación» (actualmente elaborado por medios informáticos) que determina el momento de ingreso de la solicitud de inscripción con la documentación pertinente a los Registros Públicos, es decir, la presentación del título a los Registros Públicos a través de la oficina de Diario con indicación de la fecha y hora.

En resumen, los efectos del «asiento de presentación» son los siguientes: es el antecedente necesario para la actuación de calificación del registrador dentro del procedimiento; la eficacia de la eventual inscripción se retrotrae a la fecha y momento que se produjo el asiento de presentación; y cierra la posibilidad de inscripción de algún título incompatible (PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, 1999, 465-466).

B) Particularidades en la fase de instrucción del procedimiento

De manera muy similar a la norma española⁹, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General —numeral 168.1— se indica que la fase de instrucción tiene como objeto la realización de las actividades necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Tal verificación será realizada de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento administrativo (de evaluación previa), sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017). Aquí se aprecia la virtualidad del principio inquisitivo como del principio dispositivo en el procedimiento administrativo.

Por el contrario, en el procedimiento de inscripción registral la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos están delimitados al título presentado al Registro para su calificación registral. El título es el documento que acredita fehaciente e indubitablemente la existencia del acto o derecho que se inscribe en el registro, así como los documentos que de manera complementaria coadyuvan a fundamentar la inscripción —artículo 7 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos— (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012)¹⁰. Además, y como ha sido comentado anteriormente, constituye un supuesto de rechazo del inicio del procedimiento de inscripción registral cuando no se acompañe la documentación indicada en la solicitud o solo se presente en copia simple.

En ese sentido, en el procedimiento de inscripción registral la fase de instrucción está circunscrita al título presentado y su justificación reside en el requisito de titulación auténtica previsto en el artículo 2010 del Código Civil peruano: «La inscripción se hace en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria» (Decreto Legislativo 295, 1984).

Por la misma justificación, se comprende que en el procedimiento de inscripción registral tampoco resulta de aplicación lo establecido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General en el sentido que —artículo 170.1—: «Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver» (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017). Texto legal que también es muy similar a la norma española¹¹.

Respecto a la formulación de alegaciones prevista en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, no debe confundirse con la presentación del «reingreso» previsto en distintos artículos del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos. Por un lado, las alegaciones son argumentos del administrado que respaldan su pretensión y son analizadas al momento que la administración resuelve, es decir, antes del pronunciamiento de la administración, y por otro lado, las disposiciones del TUO del Reglamento General de

los Registros Pùblicos establecen que mediante el «reingreso»: Se subsana una observación formulada por el registrador al título porque adolece de defecto subsanable o existe obstáculo en la partida registral que impide la inscripción —artículo 37—; se paga el mayor derecho registral conforme a la esquela de liquidación formulada por el registrador —artículo 37—; se solicita el desistimiento de la rogatoria —artículo 13— (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012).

Sin perjuicio de las disposiciones reglamentarias antes mencionadas, en la práctica, el «reingreso» eventualmente puede consistir en el escrito del solicitante de la inscripción que argumenta en contra de la denegatoria de inscripción (formulada en la esquela observación o liquidación por un mayor derecho registral) con la finalidad que el registrador reevalúe su calificación y proceda con la extensión de la inscripción. Esta práctica tampoco puede ser entendida como las alegaciones consideradas en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General porque el «reingreso» es presentado después que el registrador ha emitido el pronunciamiento de fondo sobre la solicitud de inscripción formulando la esquela de observación o esquela de liquidación (esto es, la denegatoria de la solicitud), según corresponda.

Finalmente, en el procedimiento de inscripción registral cabe la incorporación de informes de manera exclusiva en el Registro de Predios cuando se solicita la inscripción de un acto o derecho que implique la incorporación de un predio (inmatriculación) o su modificación física. Concretamente, el área de Catastro de la Oficina Registral verifica los datos técnicos del plano presentado y emite el informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas u otros aspectos relevantes. Dicho informe se realiza sobre la base de la información gráfica que tenga el área de catastro, actualizada a la fecha de emisión del informe técnico, y tiene carácter vinculante para el registrador —artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios— (resolución 097-2013-SUNARP-SN, 2013)¹².

C) Particularidades en la fase de conclusión o fin del procedimiento

En el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se indica que el procedimiento administrativo finaliza en cualquiera de los siguientes supuestos —artículo 195—: a) resolución que se pronuncia sobre el fondo del asunto; b) resolución que declare el fin del procedimiento por causas sobrevenidas que imposibilita la continuación; c) silencio administrativo positivo; d) silencio administrativo negativo (sin perjuicio que subsista la obligación de resolver hasta que el administrado interponga recurso administrativo o se notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional); e) desistimiento; f) declaración de abandono; g) acuerdos adoptados

como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento; h) la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado, en caso de petición graciable (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017).

Concretamente, en el TUO del Reglamento General de los Registros Públicos se indica que el procedimiento de inscripción registral termina con —artículo 2—: a) la inscripción; b) la tacha por caducidad del plazo de vigencia del asiento de presentación; y c) la tacha por la aceptación del desistimiento total de la rogatoria (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012). El elemento común en los supuestos de conclusión del procedimiento antes descritos es que conllevan a la caducidad de la vigencia del asiento de presentación del título; además, si se tiene en consideración que la decisión del interesado de plantear el recurso de apelación queda limitada dentro del plazo de vigencia del asiento de presentación, entonces se advierte otro elemento común: los supuestos de conclusión del procedimiento previstos en el TUO del Reglamento General de los Registros Públicos tampoco permiten recurrir a la segunda instancia registral.

Sin embargo, a continuación, se propone la lectura del artículo 2 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos que sea acorde con las disposiciones del procedimiento administrativo general.

En primer lugar, no debe olvidarse que en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos se indica que los distintos procedimientos de inscripción registral están sujetos a evaluación previa con silencio administrativo negativo (Decreto Supremo 008-2004-JUS, 2004), lo cual es corroborado en el numeral 37.2 del artículo 37 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 006-2017-JUS, 2017) y, por lo tanto, corresponde añadir el silencio administrativo como otro supuesto de conclusión del procedimiento.

En segundo lugar, los pronunciamientos sobre el fondo (entendidos como aquellos que ponen fin a la instancia y que son distintos a la inscripción) también deben ser considerados como supuestos de conclusión del procedimiento de inscripción registral. De la lectura del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos —artículo 42—, estos pueden ser los diversos supuestos de tacha sustantiva por defecto insubsanable tales como la falsedad documentaria, la presentación de copias simples, la invalidez del contenido del título o no contenga acto inscribible, la generación del asiento de presentación en el diario de una oficina registral distinta a la competente, la existencia de obstáculos insalvables que constan en la partida registral, la ausencia de presentación de planos en casos de independización de predios o el acto o derecho no preexista al asiento de presentación (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012).

Por consiguiente, los supuestos de terminación o conclusión del procedimiento de inscripción registral son más que los señalados en el artículo 2 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos.

En cuanto a la «observación» contemplada en el procedimiento de inscripción registral es necesario distinguirla de la «observación» regulada en el procedimiento administrativo en general.

De una parte, en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General consta el siguiente texto —numeral 134.1 del artículo 134—:

(...). En un solo acto y por única vez, la unidad de recepción al momento de su presentación realiza las observaciones por incumplimiento de requisitos que no puedan ser salvadas de oficio, invitando al administrado a subsanarlas dentro de un plazo máximo de dos días hábiles. (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017).

La «observación» señalada en el enunciado normativo se trata de un acto de trámite de la administración que no supone el pronunciamiento sobre el fondo y está inspirado en el principio antiformalista que tiene la finalidad de conceder la oportunidad al interesado para subsanar el defecto advertido (GONZÁLEZ PÉREZ, 2000, 271).

De otra parte, la «observación» en el procedimiento de inscripción registral es formulada en la fase de instrucción (luego que el título ingresó en el diario para generar el asiento de presentación) porque en la función de calificación se ha determinado que el título adolece de defecto subsanable o hay algún obstáculo en la partida registral que impide la inscripción, esto es, se trata de un acto de trámite en la fase de instrucción, pero que decide directamente sobre el fondo (deniega la inscripción). Dentro de esta particularidad se encuadra la figura del «reingreso» que consiste en la presentación de la subsanación frente a la formulación de la observación del registrador, o de lo contrario, ejercer el derecho del administrado de interponer el recurso de apelación.

En la práctica, el «reingreso» no solo es utilizado para presentar la documentación que subsane el defecto advertido por el registrador, sino que ha permitido la presentación de argumentos escritos en contra del pronunciamiento sobre el fondo con la finalidad que el registrador reevalúe su observación y, eventualmente, persuada por la inscripción sin necesidad de recurrir a la segunda instancia registral.

En cuanto a la «tacha» como supuesto de conclusión del procedimiento de inscripción registral, es un término adquirido del derecho procesal y tiene como antecedente el abrogado Reglamento General de los Registros Públicos aprobado por la Corte Suprema el 16 de mayo de 1968, esto es, cuando los Registros Públicos estaban bajo la inspección del Poder Judicial. Nótese que el término «tacha» continúa hasta la actualidad en el procedimiento de inscripción registral distinguiéndose la tacha «sustantiva», la tacha «por caducidad del plazo de vigencia del asiento de presentación», y la tacha «por aceptación del desistimiento total de la rogatoria».

En el ámbito del proceso civil, cabe recordar que la «tacha» se encontraba prevista para los testigos, los instrumentos privados, así como los instrumen-

tos públicos (arts. 405 y 449 del abrogado Código de Procedimientos Civiles de 1912); y actualmente, en el TUO del Código Procesal Civil (1993) están vigentes las siguientes reglas vinculadas con la «tacha»: a) en el artículo 300 señala que es posible interponerla contra los medios probatorios conformados por documentos, entre otros; b) en el último párrafo del artículo 301 establece la regla para tramitarla y su finalidad, es decir, que en principio se actúa el medio probatorio sin perjuicio que su eficacia sea resuelta en la sentencia; y c) en los artículos 242, 243 y 244 se establecen distintos supuestos de ineficacia del documento como medio probatorio, esto es, por falsedad, por ausencia de formalidad esencial prescrita en la ley con sanción de nulidad y por falsedad o inexistencia del documento público cuya copia ha sido ofrecida como medio probatorio en el proceso (resolución Ministerial 010-93-JUS).

La jurisprudencia de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, Sala Superior Mixta y de Apelaciones NCPP (2010), sobre la base de la Casación 1357-96 publicada el 3 de mayo de 1998 en el diario oficial «El Peruano», ha precisado que en la «tacha» no se puede discutir aspectos que tendrían que verse en la vía de acción porque versa sobre una cuestión incidental (Considerando sexto de la resolución 55 del 27 de setiembre de 2010, Exp. 2006-021-0-2701-JM-LA-01).

Como puede apreciarse, los alcances de la «observación» o la «tacha» en el procedimiento de inscripción registral son más amplios que los previstos en el ámbito del procedimiento administrativo común y el ámbito procesal civil, respectivamente, y responde a particularidades arrastradas históricamente.

III. EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL ES ESPECIAL: LA AUSENCIA DE CONTIENDA

El ordenamiento jurídico peruano ha establecido que el procedimiento de inscripción registral es un procedimiento administrativo especial y de evaluación previa con silencio administrativo negativo. Si bien en el punto II. que antecede se detallan algunas singularidades que explican asignar el atributo de «especial», es necesario hacer hincapié en la «ausencia de contienda».

La «ausencia de contienda» es un atributo distintivo del procedimiento de inscripción registral en comparación con la regulación general del procedimiento administrativo y en la regulación general del proceso no contencioso en el ámbito procesal civil.

De un lado, el procedimiento de inscripción registral y su «ausencia de contienda» se distingue del procedimiento administrativo general, porque en este último se permite la contienda: en la relación generada entre la administración y el administrado-peticionante (para la satisfacción de su interés legítimo, la obtención de una declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, o el ejercicio de una facultad) es posible el aper-

sonamiento al procedimiento de otro administrado para formular su legítima oposición —artículo 116 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General— (Decreto Supremo 006-2017-JUS, 2017).

De otro lado, el carácter no contencioso del procedimiento de inscripción registral se distingue de la regulación en el ámbito procesal civil (respecto del proceso no contencioso), porque en el proceso civil se considera la posibilidad, en general, que exista la formulación de contradicción (oposición) conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 753 y siguientes del TUO del Código Procesal Civil, aunque con características diferentes dependiendo del asunto a tratar (resolución ministerial 010-93-JUS). Por ejemplo, si el asunto es la adopción de una persona mayor de edad o la constitución de patrimonio familiar, la eventual oposición se resuelve dentro del proceso no contencioso; por el contrario, si el asunto es ofrecimiento en pago y consignación, la eventual oposición determina que el juez autorice la consignación sin pronunciarse sobre sus efectos y declara concluido el proceso sin resolver dicha oposición, quedando el derecho de las partes para que lo hagan valer en un proceso contencioso.

1. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCION REGISTRAL COMO NO CONTENCIOSO

La referencia de la reciente Ley 30313 (2015) a lo «especial» y «no contencioso» como características del procedimiento de inscripción registral no constituyen novedad, porque tienen como antecedentes normativos en el vigente artículo 1 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por resolución 126-2012-SUNARP/SN, del 18 de mayo de 2012: «El procedimiento registral es especial, de naturaleza no contenciosa y tiene por finalidad la inscripción de un título. (...). A su vez, desde la creación de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, ese texto tuvo como antecedente el artículo 1 del abrogado Reglamento General de los Registros Públicos que fuera aprobado por resolución 195-2001-SUNARP/SN, del 19 de julio de 2001¹³. Por lo tanto, los antecedentes de la ley se encuentran en disposiciones reglamentarias de índole registral y lo acontecido ha sido elevar la jerarquía normativa.

También es importante detallar que diversas decisiones de la segunda instancia registral precedieron a las disposiciones reglamentarias glosadas. Así, el Tribunal Registral señalaba, respecto a la naturaleza no contenciosa del procedimiento, que en forma independientemente de la existencia de una disposición reglamentaria: «Tal criterio subyace a la jurisprudencia emitida por esta instancia respecto de controversias similares, pudiéndose citar las resoluciones 285-94-ORLC-TR y 432-2000-ORLC-TR, de fechas 11 de Julio de 1997 y 11 de diciembre de 2000, respectivamente» (resolución 59-2002-ORLC-TR, 2002).

Verificado el contenido de alguna de las resoluciones citadas por el Tribunal Registral se corrobora que en la resolución 432-2000-ORLC-TR, del 11 de diciembre de 2000, consta la siguiente argumentación:

Que, finalmente, el procedimiento registral es de naturaleza no contenciosa, que se inicia a solicitud de parte interesada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento General de los Registros Públicos, por lo que no cabe el apersonamiento de terceros ajenos al procedimiento ni oposición a la inscripción solicitada, siendo improcedente en tal sentido, la oposición formulada (...).

Sin sustentarse en disposición legal, en la resolución 147-95-ORLC-TR, del 29 de diciembre de 1995, se indica que: «... el procedimiento registral es de naturaleza no contenciosa, por lo que no cabe admitir oposiciones a una solicitud de inscripción, debiendo desestimarse su pedido, ...» (Oficina Registral de Lima y Callao, 1996, 21).

Asimismo, se puede apreciar que en la resolución 362-96-ORLC-TR, del 16 de octubre de 1996, se indicó que la solicitud de inscripción de la oposición es improcedente porque no es un acto inscribible y «... el procedimiento registral es de naturaleza no contenciosa, que se inicia a instancia de quienes solicitan una inscripción conforme al artículo 131 del Reglamento General de los Registros Públicos, ...» (Oficina Registral de Lima y Callao, 1997, 16).

No obstante, verificado el artículo 131 del abrogado Reglamento General de los Registros Públicos —aprobado por el Oficio 1053-68 de la Corte Suprema—, solo regula el asunto de la presentación del título, esto es, que toda inscripción se efectúa instancia de quien adquiere el derecho, lo transmite, o tenga interés en asegurarla. Por tal motivo, la argumentación estaría centrada en que no hay apersonamiento de terceros ni oposición porque el procedimiento se inicia a solicitud de la parte interesada con la inscripción, lo que nos lleva a señalar que estamos en un caso de falacia de falsa causa.

2. LA TITULACIÓN AUTÉNTICA COMO JUSTIFICACIÓN DE LA AUSENCIA DE CONTIENDA EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL

Es necesario destacar que el procedimiento en el ámbito registral tiene por finalidad la emisión del asiento registral (esto es, el acto administrativo) y en dicho procedimiento están reguladas las distintas actuaciones que comprenden la presentación del título por el interesado (presupuesto para iniciar el procedimiento), las actuaciones del registrador en la calificación registral de ese título, la verificación de su adecuación con los antecedentes registrales (con excepción de la primera inscripción), así como las eventuales subsanaciones del interesado

destinadas a que el registrador extienda el asiento registral (de inscripción o anotación) en la partida de alguno de los Registros que conforman el Sistema Nacional de los Registros Públicos. La culminación del procedimiento con la emisión del asiento en la partida registral permite conferir la publicidad del acto o derecho contenido en el mencionado asiento registral.

A la vez, el «asiento registral» es el acto administrativo cuyo contenido tiene la presunción *iuris tantum* de ser válido y eficaz: «El contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme. (...)» —artículo 2013 del Código Civil peruano— (modificado por la Ley 30313, 2015).

En el marco del procedimiento de inscripción registral y el asiento registral como su finalidad, la titulación auténtica es el sustento del contenido del «asiento registral». Dicho en otras palabras, el título presentado en el procedimiento de inscripción registral tiene la siguiente regulación singular: es el documento o conjunto de documentos que acreditan fehaciente e indubitablemente la existencia del derecho o acto contenido en el «asiento registral» —artículo 7 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos— (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012).

La formalidad que debe tener el título para acreditar fehaciente e indubitablemente la existencia del derecho o acto está determinada en la regla general que las inscripciones se realizan sobre la base del título que conste en instrumento público —artículo 2010 del Código Civil peruano— (Decreto Legislativo 295, 1984). Así, el título que sustenta el asiento registral debe cumplir con la formalidad de constar en instrumento público. Dicha formalidad puede explicarse con la revisión de la exposición de motivos oficial del Código Civil peruano —apoyado en el artículo 400 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles abrogado— que contiene la siguiente definición:

(...) los instrumentos públicos son los extendidos por funcionarios o personas debidamente autorizadas, que por el hecho de ser extendidos por ellos merecen fe, en el sentido de ser tenidos por ciertos mientras no se pruebe su falsedad. Dicha fe se extiende a la realidad del acto verificado ante funcionario correspondiente (BIGIO CHREM, 1998, 187).

Sin dejar de tener en consideración la perspectiva histórica antes descrita, con posterioridad, el enunciado normativo del TUO del Código Procesal Civil (1993) señala de manera amplia que los «documentos públicos» son otorgados por funcionario público en ejercicio de sus atribuciones, las escrituras públicas y demás documentos otorgados ante o por notario en ejercicio de sus funciones y, en general, todo documento que la ley especial le otorgue la calidad de público.

Asimismo, precisa que: «La copia del documento público tiene el mismo valor que el original, si está certificada por Auxiliar jurisdiccional respectivo, notario público o fedatario, según corresponda» —artículo 235—¹⁴. Tratándose de los «documentos privados», en el mismo cuerpo normativo se utiliza un enunciado normativo en sentido negativo: aquellos que no tienen las características del documento público y, finalmente, determina que «la legalización o certificación de un documento privado no lo convierte en público» —artículo 236— (resolución ministerial 010-93-JUS).

La doctrina clásica complementa la noción de «documento público». Nicola COVIELLO explica que el documento público no se diferencia del documento auténtico y, de acuerdo con la etimología de la palabra, significa documento que tiene autoridad y, por tanto, produce fe pública. Es más, agrega lo siguiente: «(...), la noción que en el artículo 1315 da nuestro Código del documento público, es igual a la que da el código francés acerca del documento auténtico (art. 1317 ‘Code Civil’); solo se ha sustituido la palabra ‘auténtico’ por ‘público’» (2007, 614)¹⁵. En España, la legislación registral precisa que los documentos auténticos son los expedidos por el Gobierno, autoridad o funcionario competente para darlos y deban hacer fe por sí solos —artículo 34 del Reglamento Hipotecario— (Decreto de 14 de febrero, 1947).

La escritura pública es el ejemplo «documento público» que a través de los antecedentes históricos permite comprender el tema; Jean DOMAT señalaba que en dicho documento intervienen los empleados públicos, es decir, los escribanos haciendo plena fe en juicio y probando dos hechos: primero, el acto ha ocurrido entre las personas que en la escritura se mencionan, en el tiempo y lugar señalados; segundo, las intenciones de las personas que celebran el acto están explicadas en la escritura. En consecuencia, «La autoridad de esta prueba se funda en el oficio público de escribano, establecido a fin de hacer auténticos los actos que autorizaron y signaron» (1861, 201).

A manera de corolario, el acto o derecho contenido del «asiento registral» se sustenta en el título conformado por documentos que contengan las formalidades necesarias para garantizar la autenticidad del contenido, la identidad de las personas que participan en el acto, entre otros aspectos primordiales (titulación auténtica). En el procedimiento de inscripción registral el documento (prueba escrita) con las formalidades específicas que acreditan de manera fehaciente e indubitable el acto o derecho contenido en el «asiento registral» es el «documento público».

Entonces, en el procedimiento de inscripción registral la acreditación está delimitada por el derecho positivo, como regla general, al título que consta en «documento público» (titulación auténtica), entonces en el procedimiento se establece una limitación probatoria a dicha prueba legal o tasada para acreditar el acto o derecho que conformará la información esencial en el contenido en el asiento registral. Esta limitación probatoria al «documento público» justifica que

no existe la regulación de un incidente «contencioso» dentro del procedimiento de inscripción registral.

El sistema de prueba legal o tasada es explicado en el ámbito judicial como la prueba que la ley prefija, de modo general, su eficacia. Dicho en otro giro, de la ley proviene la regla de experiencia que establecerá la credibilidad de una prueba. Entonces, la prueba tasada consiste en el establecimiento por parte del derecho positivo de un conjunto de reglas vinculantes mediante las cuales se limitan los elementos de prueba utilizables para formar la convicción y, además, determina de forma previa el valor que ha de atribuirse a cada instrumento de prueba (TALAVERA ELGUERA, 2009, 106).

La doctrina señala la prueba legal favorece necesidad de certeza y se justifica en la desconfianza de los jueces, empero, en un proceso caracterizado por la inmediatez y la escritura, la prueba legal puede satisfacer ciertas necesidades cuando se trata de derechos disponibles. Así, la prueba legal es configurada como la incorporación en la legislación de: a) una máxima de experiencia, y b) una máxima de experiencia en sentido negativo cuando señala límites para admitir determinados medios de prueba (PROTO PISANI, 2006, 420).

Michele TARUFFO (2012, 179-194) comenta que, en el derecho moderno de las pruebas, una de las características principales consiste en la amplia eliminación de las pruebas legales que eran preponderantes en los siglos del derecho común —hasta finales del siglo XVIII—. Sin embargo, matiza esa apreciación cuando indica que en la actualidad el documento verdadero es la prueba más eficaz para crear convicción sobre la celebración de un contrato.

En cuanto a la idea de eliminación de las pruebas legales, el TUO del Código Procesal Civil (1993) regula los medios de prueba en esa dirección porque establece que todos los medios de prueba, aunque no estén tipificados, son idóneos para lograr las finalidades de acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones —artículos 188 y 191— (resolución ministerial 010-93-JUS). El ámbito administrativo sigue similar derrotero al señalar que los hechos invocados o que son conducentes para decidir un procedimiento pueden ser objeto de los medios de prueba necesarios —artículo 175 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General— (Decreto Supremo 006-2017-JUS, 2017).

Esta limitación probatoria en el procedimiento de inscripción registral, en principio, podría ser considerado como una vulneración del derecho de ofrecer y producir pruebas (vinculado al principio de verdad material); empero, esa apreciación debe ser refutada porque corresponde ponderar que dicho procedimiento no tiene por finalidad la solución de un conflicto o contienda, sino la inscripción del acto o derecho contenido en «documento público» (titulación auténtica) y que será objeto de publicidad (y al que se agrega determinados efectos jurídicos como la oponibilidad, la legitimación o la fe pública registral).

Asimismo, el «documento público» cumple una función especial en el asiento registral considerado como acto administrativo. Siendo el caso que el asiento registral (acto administrativo) carece de la expresión de las razones o motivación para su emisión —cuyo requisito es la regla general para todo acto administrativo conforme con el artículo 6 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 006-2017-JUS, 2017)—, la ausencia de motivación es suplida en España mediante la interpretación jurisprudencial flexible de una disposición normativa (similar al punto 6.2. del artículo 6 antes mencionado), para señalar que los datos contenidos en las diversas actuaciones plasmadas en el expediente —acorde con el principio de unidad y complementariedad— resultan la motivación *in aliunde* del acto (BALLESTEROS FERNÁNDEZ, 2006, 339).

Por esas consideraciones el «documento público» y, en general, el título (formal) presentado en el procedimiento de inscripción registral constituye la motivación *in aliunde* del asiento registral.

De otra parte, la importancia del «documento público» (título auténtico), dentro la configuración del procedimiento de inscripción registral para la emisión del asiento registral, no tiene correspondencia con la regla general de libertad de forma en la celebración del acto jurídico como causa de adquisición de los derechos reales —al respecto, el artículo 143 del Código Civil peruano establece que si la ley no designa una forma específica puede utilizarse aquella que las partes estimen conveniente (Decreto Legislativo 295, 1984)—.

Por ejemplo, tratándose de bienes inmuebles el sistema de transferencia de propiedad adoptado en el Código Civil peruano de 1984 —artículo 949— es consensual (*solo consensus*) inspirado en el artículo 1138 del *Code civil* y que en palabras de Louis JOSSERAND (1950, 271) es un sistema de la clandestinidad amparado por una rutina secular y la autoridad que se concedía a la «razón escrita», pues el contrato de venta requiere de forma escrita (pública o privada) —artículo 1582 del *Code civil*—. Incluso, el acto debe tener la forma auténtica para la publicidad inmobiliaria (publicité foncière) —artículo 170-1 del *Code civil*—. Sin embargo, a diferencia de Francia, en el Código Civil peruano no se establece la forma escrita sino la libertad de forma. Por consiguiente, el derecho de propiedad del bien inmueble se adquiere fuera del Registro a través de documentos (públicos o privados) o de manera verbal.

La doctrina estima que no debe ser confundida la forma escrita para la validez o para la prueba del contrato con aquella exigida como título para el Registro (GALGANO, 1992, 145), es decir, debe comprenderse como si se trataran de compartimentos estancos.

Desde la perspectiva de las partes contratantes, se explica que el sistema de la clandestinidad concierne mejor a las intenciones de las partes en la voluntad de transferir la propiedad (en la ejecución del contrato) y cuando el contrato es nulo también resulta consecuente declarar nula la adquisición de la propiedad; empero, desde la perspectiva de los terceros y del crédito en general, el sistema tiene

el siguiente inconveniente: el eventual subadquirente del derecho de propiedad también lo perdería porque *nemo dat quod non habet* (GAUDEMUS, 2000, 33).

Este inconveniente del sistema de la clandestinidad es matizado cuando se agrega el elemento de la inscripción de los derechos en los Registros Públicos porque elimina *ex post* la clandestinidad del sistema de transferencia y si la pretensión del Sistema Nacional de los Registros Públicos es cumplir una función de garantía o tutela de esos derechos (objeto de la publicidad registral) para alcanzar la finalidad de conseguir una seguridad jurídica preventiva; por lo tanto, no se comparte la posición doctrinaria que separa o distingue la forma del acto o contrato con aquella exigida como título para el acceso a los Registros Públicos.

Al contrario, la relación entre la forma del acto y el título formal que accede a los Registros Públicos es clara. En la práctica, conseguir la seguridad jurídica preventiva implica que el ciudadano obtenga el título formal (titulación auténtica) para presentar en el procedimiento de inscripción registral; dicho presupuesto para el inicio del procedimiento de inscripción registral no es favorecido cuando existe la regla de libertad de forma para la celebración del acto o contrato de transferencia de propiedad. Por ejemplo, la transferencia de propiedad cuya causa está en un acuerdo verbal (incluso escrito), luego tiene dificultades para la inscripción en los Registros Públicos pues no consta en documento público.

Finalmente, otra dificultad para la seguridad jurídica preventiva es el alto costo de la titulación auténtica, que es más notorio en los casos de posesiones informales. Aunque, en este último escenario, ha sido contrarrestado en alguna medida cuando se ha atribuido la función de formalización de la propiedad a una entidad de la Administración Pública: el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

3. LA FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN DE LAS INSTANCIAS REGISTRALES COMO JUSTIFICACIÓN DE LA AUSENCIA DE CONTIENDA EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL

La función de calificación registral consiste en el control sobre la legalidad del título (titulación auténtica) contenido en la solicitud de inscripción, así como la adecuación con los antecedentes registrales. El control de legalidad a través de la calificación registral es el tamiz ineludible para que el título acceda al Registro mediante la extensión del asiento de inscripción.

El control de legalidad del título (titulación auténtica) está previsto en el artículo 2011 del Código Civil peruano (Decreto Legislativo 295, 1984):

Los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los registros públicos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no se aplica, bajo responsabilidad del Registrador, cuando se trate de parte que contenga una resolución judicial que ordene la inscripción. De ser el caso, el registrador podrá solicitar al juez las aclaraciones o información complementaria que precise, o requerir se acredite el pago de los tributos aplicables, sin perjudicar la prioridad del ingreso al Registro.

El primer párrafo tiene la influencia del artículo 18 de la Ley Hipotecaria española que establece la calificación de las formas extrínsecas de los documentos, la capacidad de los otorgantes, la validez de los actos contenidos en las escrituras públicas «... por lo que resulten de ellas y de los asientos del Registro» (Decreto de 08 de febrero, 1946). Este influjo, en general, es reconocido en la Exposición de Motivos del Libro IX denominado «Registros Públicos» del Código Civil peruano de 1984 cuando señala como una de las fuentes la Ley Hipotecaria española de 1946 (BIGIO CHREM, 1998, 177).

El texto del segundo párrafo fue incorporado con la vigencia del Código Procesal Civil en el año 1993 y el primer intento de desarrollo o delimitación de la función de calificación registral de los documentos judiciales se produjo en el año 2001 con el Reglamento General de los Registros Públicos —actualmente abrogado— que centró dicha función en los siguientes aspectos: naturaleza inscribible del acto o derecho, la competencia de la autoridad judicial, la formalidad del documento, así como la adecuación con los antecedentes registrales e incluye el cumplimiento de actos previos indispensables para la inscripción. Empero, esas delimitaciones de la función de calificación registral sobre documentos judiciales fueron objeto de una Acción Popular 2145-2003 que declaró inaplicable tales disposiciones reglamentarias porque el Poder Judicial no puede estar sujeto a las exigencias de la autoridad administrativa¹⁶.

Posteriormente, un nuevo intento (vigente) de delimitación de la función de calificación registral sobre documentos judiciales contiene los siguientes aspectos:

5.1. Facultades del Registrador Público, para solicitar aclaraciones en las resoluciones judiciales.

El Registrador Público, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil, se encuentra autorizado para solicitar aclaración o información adicional al juez, cuando considere que el acto no resulta jurídicamente inscribible, cuando existan obstáculos que surjan del Registro o no se cumplan las formalidades extrínsecas del parte judicial. (resolución 029-2012-SUNARP-SA, 2012).

En general, en el ámbito reglamentario han sido desarrollado los alcances de la función de calificación registral —artículo 32 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos— (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012).

De un lado, del título (titulación auténtica) se debe verificar: la naturaleza inscribible; la formalidad (que involucra la competencia del funcionario administrativo o notario que autorice o certifique el título) y validez (con particular hincapié en la capacidad de las partes que intervienen en el acto, incluyendo la verificación en el Registro Personal); la representación invocada (incluyendo la verificación en el Registro de Mandatos y Poderes o el Registro de Personas Jurídicas); y el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia. De otro lado, en la relación del título (titulación auténtica) con los antecedentes registrales, se debe verificar: la adecuación con los asientos de la partida registral donde se extenderá la inscripción (esto es, la partida registral directamente vinculada) y, complementariamente, con los títulos archivados que fueron el sustento o fundamento, sin perjudicar el efecto de legitimador de dichos asientos; y no existan obstáculos y títulos pendientes relativos a la partida registral que impidan temporal o definitivamente la inscripción.

Sobre los alcances del control de legalidad a través de la calificación registral, anteriormente descrito, es necesario efectuar dos precisiones:

En primer lugar, el control de legalidad es el fundamento para que por medio de la publicidad registral se tenga certidumbre y confianza con datos veraces contenidos en el asiento de inscripción (PAU PEDRÓN, 2003, 18) y, en ese sentido, la referencia genérica a la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia corresponde ser delimitado a aquellas disposiciones cuyo incumplimiento perjudican los datos objeto de la inscripción y posterior publicidad. Por el contrario, si la consecuencia jurídica por el incumplimiento de la disposición legal no tiene implicancias en los datos que serán objeto de la inscripción y posterior publicidad, entonces el control de legalidad debe ser favorable a la inscripción. En síntesis, la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia versa sobre la verificación de la eficacia del acto o contrato.

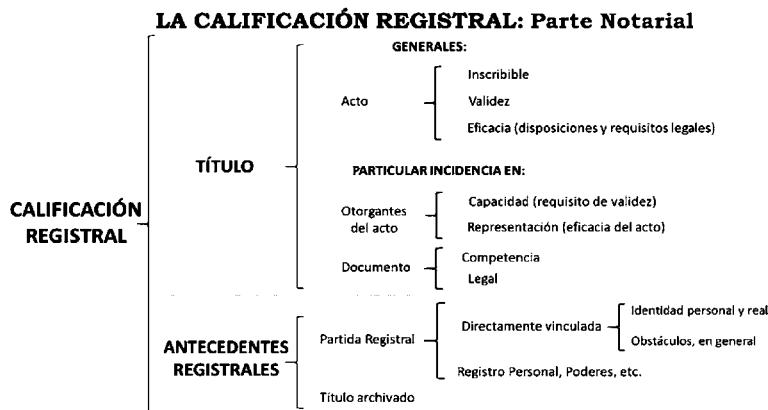
En segundo lugar, la verificación de la adecuación del título (titulación auténtica) con los asientos registrales de la partida registral directamente vinculada es congruente con lo contemplado en la Exposición de Motivos del Código Civil peruano de 1984: «..., el registrador debe verificar la identidad entre el titular del derecho inscrito y la persona que interviene en el acto jurídico materia de inscripción. Del mismo modo, debe apreciar que entre el derecho inscrito y la materia de inscripción exista también identidad» (BIGIO CHREM, 1998, 190). En efecto, sobre la identidad personal y real del título con el registro, la doctrina lo explica de la siguiente manera: «Es decir, si el titular registral y el transmitente según el título son una misma persona, y si los títulos se refieren a la misma finca inscrita en el Registro» (DÍEZ-PICAZO Y GULLÓN, 2012, 273).

Cuando la función de calificación registral recae sobre los documentos administrativos, el Tribunal Registral mediante el precedente de observancia obligatoria del XCIII Pleno, realizado en la sesión extraordinaria presencial de los días 2 y 3 de agosto de 2012¹⁷, ha delimitado los alcances:

2. CALIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

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 de derecho que ha tenido la Administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado.

A continuación, en resumen, se presenta las características de la función de calificación registral según se trate de un documento notarial o administrativo.



En el ejercicio de la función de calificación registral, la decisión de la instancia registral puede ser la extensión del asiento de inscripción o denegarla en los siguientes supuestos: si solamente falta el pago de la tasa registral, formula la esquela de liquidación definitiva; si advierte defectos subsanables, formula la esquela observación; o si advierte defectos insubsanables, formula la esquela de tacha sustantiva, conforme con lo señalado en los artículos 40, 41 y 42 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012)—.

En cuanto a la tacha sustantiva, los supuestos previstos en el TUO del Reglamento General de los Registros Públicos son los siguientes: existe defecto insubsanable que afecta la validez del contenido del título; el título contiene acto no inscribible; el asiento de presentación se ha generado en el Diario de una Oficina Registral distinta a la competente; existan obstáculos insalvables que emanen de la partida registral; el acto o derecho inscribible no preexista al asiento de presentación respectivo (esta preexistencia no es del instrumento); advierta falsificación documental del título; el título no contiene los planos de independización y localización (ubicación) del área que es desmembrada autorizado por funcionario competente, o de ser el caso, firmado por verificador inscrito en el índice de verificadores del Registro de Predios; el título es presentado en copia simple no autorizada por norma expresa —artículo 43 y 43-A (resolución 126-2012-SUNARP-SN, 2012)—.

IV. LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313 COMO EXCEPCIÓN A LA AU- SENCIA DE CONTIENDA EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIP- CIÓN REGISTRAL

1. ELEMENTO SUBJETIVO PARA FORMULAR LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313

Los sujetos legitimados que tienen el deber de formular la oposición al procedimiento de inscripción registral son el notario, el cónsul (cuando ejerce función notarial), el juez, el funcionario público y el árbitro —artículo 3— (Ley 30313, 2015).

Asimismo, la presentación de la oposición no puede ser efectuada por cualquier interesado, sino por las personas según las siguientes reglas (es decir, se trata de una «presentación cautiva»): Si el notario es quien se opone, debe ser ingresado por él o su dependiente acreditado ante el Registro a través del módulo «Sistema Notario»; si el cónsul es quien se opone, debe ser ingresada por el presentante del Ministerio de Relaciones Exteriores acreditado ante el Registro; si el árbitro es quien se opone, debe presentarlo personalmente ante el Registro. Por el contrario, la oposición formulada por el juez o el funcionario puede ser presentada al Registro por cualquier persona —artículo 33 del Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016)—.

2. ELEMENTO OBJETIVO PARA FORMULAR LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313

La oposición al procedimiento de inscripción registral, señalada en la Ley 30313, solamente puede versar sobre los siguientes vicios en el título presentado al Registro: a) para extender el documento público se haya suplantado la identidad de alguno de los intervenientes que menoscaba la fe de identidad, o b) la falsificación del documento, incluso si está inserto o adjunto en un instrumento público —artículo 7 del Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016)—. Asimismo, de acuerdo con el texto legal, la formulación de la oposición es una excepción a la naturaleza no contenciosa del procedimiento de inscripción registral —artículo 2— (Ley 30313, 2015).

La oposición al procedimiento de inscripción registral no involucra supuestos de falsedad ideológica —artículo 7.2 del Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016)—. La falsedad ideológica consiste en insertar —o hacer insertar— en el instrumento público declaraciones falsas concernientes a hechos que deban probarse con dicho documento, con el objeto de utilizarlo como si la declaración fuera conforme a la verdad —artículo 428 del Código Penal— (Decreto Legislativo 635, 1991).

Conforme con lo antes descrito, se desprende que la oposición al procedimiento de inscripción registral tiene relación con la función de calificación en las actuaciones de verificar la capacidad de los intervenientes del acto o contrato (suplantación de identidad), así como la formalidad del documento público (falsificación del documento).

3. ELEMENTO FORMAL PARA FORMULAR LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313

La oposición al procedimiento de inscripción registral solamente puede estar sustentada en los siguientes documentos —artículo 3.1. (Ley 30313, 2015)—:

- a) Declaración del notario señalando que ha sido suplantada la identidad del compareciente, otorgante o a sus representantes en el instrumento público protocolar (por ejemplo, escritura pública); o señalando que el instrumento público protocolar que aparentemente proviene de su respectivo despacho no ha sido emitido por él.
- b) Declaración del notario señalando que ha sido suplantada la identidad de la persona en el instrumento público extraprotocolar (por ejemplo, certificación de firma); o señalando que el instrumento público extraprotocolar (por ejemplo, escritura pública) que aparentemente proviene de su respectivo despacho no ha sido emitido por él.
- c) Declaración del cónsul señalando que ha sido suplantada la identidad del compareciente, otorgante o a sus representantes en el instrumento público protocolar (por ejemplo, escritura pública).

- d) Declaración del cónsul señalando que ha sido suplantada la identidad de la persona en el instrumento público extraprotocolar (por ejemplo, certificación de firma).
- e) Oficio del juez indicando que el parte judicial, que aparentemente proviene de su respectivo despacho, no ha sido expedido por él.
- f) Oficio del funcionario indicando que el documento público presentado para su inscripción no ha sido extendido o emitido por la entidad que representa.
- g) Declaración del árbitro, o presidente del tribunal arbitral, indicando que el laudo arbitral no ha sido expedido por él o el tribunal arbitral.

En el caso del instrumento público extraprotocolar que contiene alguno de los vicios de falsificación o suplantación de identidad, se precisa que la oposición será factible si tiene «mérito a la inscripción registral» —literales a y b del artículo 3.1. (Ley 30313, 2015)—, es decir, dicho documento debe ser el fundamento directo e inmediato de la inscripción o ser un documento complementario para conseguir la inscripción.

Asimismo, los documentos descritos desde el inciso a) hasta el inciso g) deben presentarse de manera conjunta con el formulario de solicitud de oposición aprobado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos mediante la resolución 265-2016-SUNARP-SN.

La presentación de documentos distintos a los antes señalados tiene como consecuencia el rechazo inmediato por parte de los servidores del Registro, siendo dicha decisión irrecusable en sede administrativa.

V. LA OPOSICIÓN DE LA LEY 30313 NO ES UNA EXCEPCIÓN DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO DEL PROCEDIMIENTO DE INScripción REGISTRAL (CRÍTICA)

José FERRATER comenta que la oposición en las proposiciones es definida como «... la afirmación y negación del mismo predicado con respecto al mismo sujeto. Ejemplo de oposición de proposiciones es la que hay entre la proposición ‘Juan es prudente’ y ‘No es verdad que Juan sea prudente’» y, además, con la peculiaridad que en la «oposición contradictoria» las proposiciones se oponen en la cualidad y en la cantidad (2007, 270-271).

En el ámbito administrativo, la oposición está relacionada con la facultad de contradicción, pues cualquier administrado con capacidad jurídica se presenta personalmente ante la Administración Pública, o mediante representación, para formular legítima oposición artículo 116 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017). En definitiva,

«faculta la intervención de los interesados para oponerse u objetar cualquier actuación o juicio de la Administración o de otras partes...» (SÁNCHEZ MORÓN, 2012, 503).

Contrariamente a lo señalado en los párrafos precedentes y a lo establecido en el texto expreso de la Ley 30313 (2015), la regulación de la oposición no puede ser considerada como una excepción al carácter no contencioso del procedimiento de inscripción registral. Cuando la autoridad o funcionario formula su oposición al procedimiento de inscripción registral no introduce el elemento de contienda o conflicto en el procedimiento, por cuanto:

- a) El conflicto requiere la incorporación de un tercero interesado (administrado) al procedimiento de inscripción registral con un pedido antagónico (facultad de contradicción) que debe ser resuelto, sin embargo, la autoridad o funcionario que formula la oposición prevista en la Ley 30313 es, en realidad, el interviniente del documento que constituye el título formal (titulación auténtica) presentado en el inicio del procedimiento de inscripción registral. Dicho en otro giro, la formulación de la oposición prevista en la Ley 30313 no conlleva a la modificación de la relación jurídica procedural de inscripción registral entre la Administración Pública (las instancias registrales) y el administrado (interesado con la inscripción).
- b) La materia de la oposición prevista en la Ley 30313 es la falsificación del documento o la suplantación de identidad que menoscaba la fe de identidad de alguna de las partes en el documento. Así, la autoridad o funcionario niega haber hecho emitido el documento o asevera que ha sido suplantada la identidad de la persona en el documento (en menoscabo de la fe de identidad declarada en dicho documento). Al contrario, no es materia de la oposición prevista en la Ley 30313 el hecho que la declaración contenida en el documento que constituye el título formal (titulación auténtica) presentado en el inicio del procedimiento de inscripción registral sea verdadera.
- c) En el caso de falsificación del documento (título formal), dentro de los alcances de la calificación registral consta de manera escueta —artículo 36 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos (resolución 126-2012-SUNARP-SN)— la indicación que, si es advertida la falsedad de un documento, procede la tacha del título previa realización del trámite que acredite indubitablemente tal circunstancia. De dicho enunciado del reglamento, se desprende dos momentos: el primero, consiste en «advertir» la falsedad del documento, o mejor dicho, «sospechar» de la falsedad mediante, por ejemplo, el cotejo de la identidad de las firmas y los sellos que constan en el Módulo «Sistema Notario»¹⁸; y el segundo, realizar el trámite que lo acredite de manera

indubitable que, por lo general, se concreta requiriendo el pronunciamiento a quien aparece en el documento falsificado a fin de que señale de manera expresa la falsedad.

VI. LA OPOSICIÓN PREVISTA EN LA LEY 30313 ENTENDIDO COMO DEBER DE COLABORACIÓN

La autoridad o funcionario que formula la oposición prevista en la Ley 30313, en sentido lato, puede ser considerado como «partícipe» en el procedimiento de inscripción registral, porque interviene en el documento que constituye el título formal (titulación auténtica) presentado en el inicio del procedimiento y, por ende, se constituye en sujeto con el deber de colaboración de formular el acto procedimental de oposición —numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar y numeral 2 del artículo 65 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 016-2017-JUS, 2017), así como el numeral 3 del artículo 8 del Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016)—.

Si la autoridad o funcionario, como «partícipe» en el procedimiento de inscripción registral, tiene el deber de colaboración para la consecución de la finalidad de dicho procedimiento, entonces formular la oposición prevista en la Ley 30313 (2015) es un deber jurídico que nace cuando acontece alguno de los siguientes supuestos de hecho:

- a) Recibe la denuncia que contiene la solicitud del interesado en la que comunica la existencia de un procedimiento de inscripción registral en trámite sustentado en título formal (titulación auténtica) que adolece de falsedad del documento o suplantación de identidad de la persona en el documento (con menoscabo de la fe de identidad declarada en dicho documento) —artículo 15 del Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016)—.
- b) Por medio distinto a la denuncia, tiene conocimiento de la falsedad del documento o la suplantación de identidad de la persona en el documento (con menoscabo de la fe de identidad declarada en dicho documento) —artículo 21 del Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016)—.

Finalmente, el denunciante puede promover el deber de colaboración de la autoridad o funcionario que formula la oposición prevista en la Ley 30313 suscribiéndose, previamente, al servicio gratuito de alerta registral; este último consiste en una herramienta informática que permite a cualquier interesado obtener información, a través de correo electrónico o mensaje de texto al telé-

fono móvil, sobre la presentación a la Oficina Registral de alguna solicitud de inscripción de título en trámite. Para tal efecto, el interesado necesariamente deberá consignar el número de partida registral, tipo de registro y oficina registral al momento de suscripción del mencionado servicio gratuito —artículo 11 del Reglamento de la Ley 30313 (Decreto Supremo 010-2016-JUS, 2016)—.

CONCLUSIONES

I. El procedimiento de inscripción registral es un procedimiento administrativo especial. Los principios del procedimiento administrativo se aplican a este procedimiento especial siempre que no afecte la finalidad pública por la cual fue creada. En ese sentido, en la actividad de interpretación de los enunciados normativos, en caso de conflicto de normas corresponde sostener que los principios registrales y las garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos (Sinarp) son preferidos sobre los principios administrativos.

II. La ausencia de contienda en el procedimiento de inscripción registral se sustenta en el principio registral de titulación auténtica y en la función de calificación registral del título y su confrontación con los antecedentes registrales.

III. En el ámbito de procedimiento de inscripción registral están previstas limitaciones probatorias, porque como regla general el título formal debe constar en «documento público» (titulación auténtica). Se trata de una prueba legal o tasada para acreditar el acto o derecho que conformará la información esencial en el contenido en el asiento registral. Esta limitación probatoria al «documento público» justifica que no exista la regulación de un incidente «contencioso» dentro del procedimiento de inscripción registral.

IV. La prueba legal o tasada establecida en el procedimiento de inscripción registral se sustenta en la finalidad del procedimiento, esto es, la inscripción del acto o derecho contenido en «documento público» (titulación auténtica) y que será objeto de publicidad con determinados efectos jurídicos como la oponibilidad, la legitimación o la fe pública registral.

V. La oposición al procedimiento de inscripción registral prevista en la Ley 30313 corresponde ser entendida como una manifestación del deber de colaboración de la autoridad o funcionario para la consecución de la finalidad del procedimiento.

RESOLUCIONES DE LA SUNARP

- Resolución 126-2012-SUNARP-SN, de 18 de mayo de 2012.
- Resolución 115-2015-SUNARP/SN, de 20 de abril de 2015.
- Resolución 097-2013-SUNARP-SN, de 3 de mayo de 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (2006). *Manual de Administración Local* (Quinta ed.). Madrid: Wolters Kluwer España S.A.
- BARASSI, L. (1955). *Instituciones de Derecho civil* (Vol. II). Barcelona: Bosch.
- BIGIO CHREM, J. (1998). *Exposición de Motivos Oficial del Código Civil. Hipoteca, pago, derecho de retracto, registros públicos. Comisión Revisora del Código Civil*. Lima: Cultural Cuzco S.A.
- BLANKE, H.-J. (noviembre de 2011). La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del Derecho administrativo. Márgenes de discrecionalidad y apreciación. *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*. (P. Aberastury, & H.-J. Blanke, Edits.) Buenos Aires: EUDEBA; Fundación Konrad Adenauer.
- COVIELLO, N. (2007). *Doctrina General del Derecho Civil*. (F. d. Tena, Trad.) Lima: Ara Editores.
- DE LA IGLESIAS MONJE, M. I. (2010). *El principio de rogación y el procedimiento de inscripción*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- DÍEZ-PICAZO, L., & GULLÓN, A. (2012). *Sistema de Derecho civil. Derechos reales en general* (Octava ed., vols. III, Tomo 1). Madrid: Tecnos.
- DOMAT, J. (1861). *Las leyes civiles en su orden natural* (Tercera ed., Vol. II). (F. Vilarrubias, & J. Sarda, Trads.) Barcelona, España: Librería de Esteban Pujal.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E. (octubre de 2011). Principios del procedimiento administrativo: un balance crítico. *Ley del Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. (D. Zegarra Valdivia, & V. Baca Oneto, Edits.) Lima, Perú: Palestra.
- FERRATER MORA, J. (2007). *Diccionario de filosofía abreviado* (Vigésimo Octava ed.). Buenos Aires: Debolsillo.
- GALGANO, F. (1992). *El negocio jurídico*. (F. Blasco Gascó, & L. Prats Albentosa, Trads.) Valencia: Tirant lo Blanch.
- GAMERO CASADO, E., & FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- GAUDEMOS, E. (2000). *Teoría General de las Obligaciones* (Tercera ed.). (P. Macedo, Trad.) Mexico: Porrúa.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2000). *Manual de procedimiento administrativo*. Madrid: Civitas.
- GUASTINI, R. (octubre de 2015). Interpretación y construcción jurídica. *Isonomía* (43), 11-48.
- JOSSERAND, L. (1950). *Derecho Civil. La propiedad y los otros derechos reales y principales*. (Vols. III, Tomo I). (S. Cunchillos y Manterola, Trad.) Buenos Aires: EJEA-BOSCH editores.
- LANDA, C. (2002). El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional. *Pensamiento Constitucional* (8), 445-461.
- MANZANO SOLANO, A., & MANZANO FERNÁNDEZ, M. (2008). *Instituciones de derecho registral inmobiliario*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

- MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. (2011). *Fundamentación económica del derecho de propiedad privada e ingeniería jurídica del intercambio personal*. Navarra: Civitas - Thomson Reuters.
- Oficina Registral de Lima y Callao. (1996). *Jurisprudencia Registral* (Vol. II). Lima: Oficina Registral de Lima y Callao.
- (1997). *Jurisprudencia Registral* (Vol. III). Lima: Oficina Registral de Lima y Callao.
- PAU PEDRÓN, A. (2003). *Elementos de Derecho hipotecario* (Segunda ed.). Madrid: Comares.
- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (1999). *Derechos reales. Derecho Hipotecario* (Vol. II). Madrid: Centro de Estudios Registrales.
- PROTO PISANI, A. (2006). *Lezioni di Diritto Processuale Civile* (Quinta ed.). Napoli: Jovene Editore.
- RAJOY, E. (2005). *La calificación registral en el marco de la Unión Europea*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad, Mecantiles y Bienes Muebles de España.
- Resolución 55, Exp. 2006-021-0-2701-JM-LA-01 (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, Sala Superior Mixta y de Apelaciones 27 de setiembre de 2010). Recuperado el 2 de noviembre de 2015, de <http://historico.pj.gob.pe/imagen/documentos/.%5C.%5Cortesuperior%5CMadreDeDios%5Cdocumentos%5C2006-021-0-JM-LA.pdf>
- Resolución 59-2002-ORLC-TR (Tribunal Registral 30 de enero de 2002).
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2012). *Derecho administrativo. Parte general* (Octava ed.). Madrid: Tecnos.
- TALAVERA ELGUERA, P. (2009). *La prueba. En el nuevo proceso penal* (Primera ed.). Lima: Academia de la Magistratura.
- TARUFFO, M. (2012). *Proceso y Decisión. Lecciones mexicanas de derecho procesal*. Madrid: Marcial Pons.
- Tribunal Constitucional. (16 de enero de 2012). *Tribunal Constitucional de la República del Perú*. Recuperado el 2 de marzo de 2016, de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/03891-2011-AA.html>

NOTAS

¹ Cfr.: artículo 31 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS.

² Cfr.: artículo 227 y siguientes del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS.

³ Cfr.: artículo 245 y siguientes del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS.

⁴ El antecedente de esta disposición se encuentra en el derogado artículo 34, numeral 34.1.4. de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuando precisa que los procedimientos de evaluación previa están sujetos al silencio negativo cuando se trate de la inscripción registral.

⁵ Cfr.: sexta y séptima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado, publicado en el diario oficial «El Peruano» el 26 de junio de 2008.

⁶ Cfr.: resoluciones N° 2128-2011-SUNARP-TR-L, del 24 de noviembre de 2011, núm. 241-2012-SUNARP-TR-L, del 16 de febrero de 2012, núm. 1295-2012-SUNARP-TR-L, del

6 de septiembre de 2012, núm. 501-2013-SUNARP-TR-L, del 31 de octubre de 2013, núm. 1380-2014-SUNARP-TR-L, del 24 de julio de 2014, y núm. 744-2015-SUNARP-TR-L, del 17 de abril de 2015. La «presentación cautiva» como medida de precaución a la presentación de documentos falsificados, se establece con la regla general para que el único que pueda presentar el título sea el notario (ante quien se extiende el instrumento público o que otorga la copia certificada), su dependiente acreditado y, excepcionalmente, el tercero acreditado. En ambos casos, la acreditación se realiza a través del Módulo «Sistema Notario» administrado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

⁷ Cfr.: resolución núm. 115-2015-SUNARP-SN, aprobado el 20 de abril de 2015, que regula los alcances de módulo denominado «sistema notario» para ser utilizado por los notarios y por los funcionarios o servidores de la Sunarp.

⁸ Cfr.: artículos 15 y 17 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por resolución 126-2012-SUNARP-SN, del 19 de mayo de 2012.

⁹ Cfr.: el numeral 1 del artículo 75 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁰ Cfr.: artículo 7 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por resolución 126-2012-SUNARP-SN, del 19 de mayo de 2012.

¹¹ Cfr.: el numeral 1 del artículo 76 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹² Cfr.: artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado por resolución 097-2013-SUNARP-SN, del 03 de mayo de 2013.

¹³ «El procedimiento registral es especial, de naturaleza no contenciosa y tiene por finalidad la inscripción de un título. No cabe admitir apersonamiento de terceros al procedimiento ya iniciado, ni oposición a la inscripción».

¹⁴ En cuanto dicho enunciado normativo, así como los enunciados contenidos en el artículo 47 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 006-2017-JUS, 2017) en el sentido de que en el procedimiento administrativo las Entidades están obligadas a recibir con el mismo valor probatorio: a) las copias simples o autenticadas por los fedatarios institucionales, en reemplazo de documentos originales o copias legalizadas notarialmente de tales documentos, o b) los instrumentos privados, boletas notariales o copias simples de las escrituras públicas (en vez de instrumentos públicos de cualquier naturaleza, o testimonios notariales, respectivamente); no pueden ser considerados y aplicados en el ámbito del procedimiento de inscripción registral, pues existe la siguiente disposición reglamentaria especial sobre el tema: «Cuando las inscripciones se realicen en mérito a instrumentos públicos, solo podrán fundarse en traslados o copias certificadas expedidas por el Notario o funcionario autorizado de la institución que conserve en su poder la matriz, (...)» —artículo 9 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos— (resolución 126-2012-SUNARP-SN).

¹⁵ Respecto al Código francés puede confrontarse: PLANIOL, Marcel; RIPERT, Georges. Derecho Civil (parte B). Traducción de Leonel Péreznieta Castro del Traité Élémentaire de Droit Civil. Harla, México, 1998, volumen 4, 594-597.

¹⁶ Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 12 de febrero de 2005.

¹⁷ Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 16 de agosto de 2012.

¹⁸ Cfr.: resolución 115-2015-SUNARP-SN, de 20 de abril de 2015.

(Trabajo recibido el 17-9-2017 y aceptado para su publicación el 8-11-2017)