

El principio de publicidad en el Derecho registral peruano (Aproximaciones y perspectivas) () ()

INTRODUCCION

Se ha sostenido que la seguridad jurídica es uno de los grandes fines del derecho mismo, que exige certidumbre entre otros de sus postulados y «*a esa certidumbre sirven los Registros Públicos*» (1).

El deseo de certeza se constituyó, desde los albores de la humanidad, en una necesidad ineludible de la convivencia social, en este sentido, la publicidad ha jugado un rol muy importante, desde sus diferentes formas; la lucha contra la «*clandestinidad*» ha sido la constante de la historia.

En términos generales, la doctrina distingue tres momentos diferenciados de desarrollo de la publicidad: fase negocial, edictal y registral; en las dos primeras se requería un conocimiento efectivo de lo publicado para que los derechos sean oponibles a terceros («*publicidad-publicación*»), en cambio en la última se trata no tanto de que las situaciones jurídicas publicadas lleguen a conocimiento efectivo de los terceros, sino que éstos dispongan de un «medio oficial» de acceso (LACRUZ) («*publicidad-cognoscibilidad*»); debe

(*) Al Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, en la persona de su decano, el doctor ANTONIO PAU PEDRÓN.

(**) A los doctores MANUEL AMORÓS GUARDIOLA, ANTONIO PAU PEDRÓN, MANUEL CASERO MEJÍAS y JUAN PABLO RUANO BORRELLA, profesores del *Curso para expertos peruanos en Registro de la Propiedad y Mercantil* (Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1996); asimismo, a nuestros «maestros en prácticas hipotecarias», doctores FRANCISCO CORRAL DUEÑAS y ENRIQUE MADERO JARABO. A todos ellos con gratitud por su amistad y valiosas enseñanzas.

(1) OLIVA, ANTONIO, «Retorno a los principios hipotecarios», en *Libro Homenaje a José María Chico y Ortiz*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A., Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1995, pág. 686.

destacarse que en el sistema registral peruano, no obstante, los avances, aún subsisten rezagos de las etapas anteriores.

La «*cognoscibilidad*» se constituye en elemento fundamental para la organización del sistema multipolar de oponibilidades en el Derecho en general (BULLARD) (2); en ese sentido, a diferencia de la posesión, la publicidad registral se constituye en un mecanismo más eficiente para el logro de este fin.

No obstante lo anterior, desde una perspectiva histórica, no podría considerarse la publicidad registral como definitiva o última; a decir de TIRSO CARRETERO, «*de tiempo en tiempo la publicidad (...) sufre crisis de crecimiento como todos los seres y todas las instituciones. Cuando sus formas no se acomodan a la realidad social, la publicidad hace crisis, parece desvanecerse (...)*» (3), para luego resurgir remozada, acomodada a los nuevos requerimientos sociales, muchas veces reforzada «*para vengarse del período de loca clandestinidad*».

El Derecho registral ha estado asociado históricamente a los bienes inmuebles, debido a la gran importancia económico-social que las diferentes sociedades le reconocieron; así, una de las leyes más significativas a nivel del derecho comparado será la «*Ley Hipotecaria*» española de 1861 (LH) (4) —que tanta influencia ha tenido en nuestro país—; en el Perú tenemos la Ley de 1888, que creó el «*Registro de la Propiedad Inmueble*»; en el plano doctrinario, igualmente, los estudios sobre la materia, desde múltiples perspectivas, han estado vinculados a este Registro (LACRUZ BERDEJO, ROCA SASTRE, CHICO Y ORTIZ, GARCÍA GARCÍA, PAU PEDRÓN, AMORÓS GUARDIOLA, etc.). En el ámbito nacional existen obras importantes sobre la materia, además de otros tópicos registrales (5).

(2) BULLARD, ALFREDO, *La relación jurídico-patrimonial. Reales vs. obligacionales* (Prólogo de Fernando de Trazegnies), Lima-Lluvia Editores, 1990.

(3) OLIVA, ANTONIO, *op. cit.*, pág. 685.

(4) *Ley Hipotecaria* del 8-2-46 (BOE núm. 58, del 27 de febrero de 1946) (reformada en 1944 y refundida en 1946).

(5) Véase PARDO MÁRQUEZ, BERNARDO, *Derecho Registral Inmobiliario en el Perú*, Lima-Litográfica Huascarán, t. I, 1966; GÁL VEZ H., CIRO, *Crítica a la Legislación Notarial y Registral. El poder de la fe pública*, Lima, Edit. Ital Perú, S. A., 1980; HERRERA, VICTORINO, *Derecho Registral y Notarial*, Lima, Raisol, S. A., 1987; ORIHUELA, JORGE, «Comentarios» (Libro de Registros Públicos), en *Exposición de Motivos y Comentarios del Código Civil* (Compiladora: Revoredo), t. VI, pág. 827; ARIAS SCHREIBER, MAX, *Luces y sombras del Código Civil* (Registros Públicos), t. II, pág. 186; VIVAR M., ELENA, *Derecho Registral y Notarial (Materiales de enseñanza)*, Lima, PUC-Fac. Derecho, 1992, pág. 206; GUEVARA, RUBÉN, *Derecho Registral*, Lima, Editora FECAT EIRL, 1994; MURO, A., *Registros Públicos*, Lima, Marsol Perú Editores, S. A., 1994; SORIA, MANUEL, *Estudios de Derecho Registral*, Lima, Palestra Editores, 1997; JARA, HUMBERTO, «LOS Registros Públicos y su importancia en el Código Civil de 1984», en *Themis*, núm. 3, 1985, pág. 44; GARAZATUA N., JUAN, «Hacia una perspectiva del sistema registral peruano», en *El Jurista*, Revista Peruana de Derecho, Lima, núm. 3, agosto de 1991, pág. 125; VELAR-

A los efectos de este breve trabajo, analizaremos el contenido de la publicidad registral desde la perspectiva doctrinal, el tratamiento que el ordenamiento jurídico peruano le ha brindado y, finalmente, se revisarán las principales dificultades que genera su aplicación en nuestro sistema.

1. CONTENIDO DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL

Los caracteres esenciales de todo Registro de Seguridad Jurídica vienen dados por la publicidad y su eficacia sustantiva (*«publicidad efecto»*, según CHICO Y ORTIZ) (6). El Registro se distingue por la oponibilidad que genera su publicidad, la legitimación de sus datos y la tutela del tercero registral.

La mayoría de los tratadistas se han referido a la publicidad registral como uno de los principios del sistema registral; sin embargo, si advertimos que los principios registrales son en estricto *«notas, caracteres o rasgos básicos que tiene o debe tener un determinado sistema registral»* (7) —es decir, aspectos que diferencian o asemejan sistemas que a su manera buscan alcanzar la seguridad jurídica en última instancia—, y que la publicidad constituye finalidad esencial de todo registro de seguridad jurídica, podremos concluir que la publicidad no es propiamente un «principio» sino el elemento común de todos los Registros.

GARCÍA GARCÍA define la publicidad registral como *«exteriorización continuada y organizada de situaciones jurídicas de trascendencia real para producir cognoscibilidad general erga omnes y con ciertos efectos jurídicos sustantivos sobre la situación publicada»* (8).

Se trata, en efecto, de una «exteriorización» (9) en libros y asientos registrales, la publicidad registral se constituye en un mecanismo que busca

DE S., JORGE, «Principios registrales», en *Advocatus*, Revista de Derecho, Lima, núm. 5, 1994, pág. 34; PIZARRO, LUIS, «Reflexiones sobre el Libro de Registros Públicos del Código Civil», en *Themis*, PUC, núm. 30, 1994, pág. 221; «Anteproyecto del Reglamento General de las Inscripciones» (1994), en *El Peruano*, del 5-9-94; «Exposición de Motivos oficial del Libro IX del Código Civil de 1984», en *Libro de Registros Públicos*, «El Peruano», julio de 1989; *Derecho Registral Peruano* (doctores VIVAR, SILVA, VÁSQUEZ y otros) (Ciclo de Conferencias-Secc. Derecho Instituto Riva-Agüero), PUC, octubre de 1997, etc.

(6) CHICO Y ORTIZ, JOSÉ MARÍA, *Estudios de Derecho Hipotecario*, Madrid, Marcial Pons, tomo I, 1994.

(7) GARCÍA GARCÍA, JOSÉ M., *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, tomo I, pág. 533.

(8) *Ibid.*, pág. 41.

(9) La *publicidad* cumple una función de aseguramiento y potenciación de los derechos preexistentes al hacerlos oponibles (asiento registral), a diferencia de la *forma* que tiene una función esencialmente autenticadora de los mismos, es elemento del acto jurídico (ejemplo, Escritura pública).

hacer «públicas» las diferentes situaciones jurídicas relevantes para los terceros; asimismo, esta exteriorización no se agota en un solo acto, sino que permanece en el tiempo y sirve de sustento a aquéllos que pretenden acceder al Registro (Principio de Tracto Sucesivo), en tanto el asiento registral no pierda vigencia, surte plenos efectos legales (10).

Esta publicidad se halla organizada y administrada por una institución jurídica especializada del Estado, es decir, un «tercero» a las partes («heteropublicidad»), como resulta ser, por ejemplo, el Registro de la Propiedad Inmueble; la necesidad de certeza requerida para la consolidación de relaciones jurídicas supone una investigación previa de las situaciones registrales, tarea que para los particulares resulta compleja y onerosa, por lo que es el Estado el llamado a asumir tal labor garantizando la autenticidad de los datos registrales, para lo cual se requiere «control» (calificación registral) y «selección» (sólo acceden al Registro los actos que afectan a terceros); el objeto de la publicidad está constituido por los derechos y situaciones jurídicas oponibles a terceros (derivados de los documentos que dieron mérito a la extensión del asiento), es decir, no interesa el acto mismo (compraventa, permuta, donación, etc.), sino la certeza de la existencia de efectos y su permanencia en el tiempo, es decir, las situaciones jurídicas resultantes (ejemplo, el nuevo titular registral, limitaciones a la disponibilidad, etc.).

Tal exteriorización de situaciones jurídicas tiene como fin producir «*cognoscibilidad general*» (legal), es decir, la publicidad registral, desde su aspecto material (11) lo que busca es generar sólo la posibilidad a todo tercero de acceder a su contenido, antes que un efectivo conocimiento del mismo (LACRUZ); así, la publicidad despliega sus efectos sustantivos del Registro de manera inmediata, independientemente si los terceros han conocido o no, a través de los medios que franquea la Ley (publicidad formal: posibilidad real de conocimiento) la existencia o el contenido registral —así, «*se garantiza y asegura el tráfico con preferencia al derecho subjetivo*» (MANZANO)—; las situaciones jurídicas publicadas adquieren connotaciones cualitativamente superiores, así, se dice, «*los títulos mejoran de condición al pasar por el Registro*» (JERÓNIMO DE GONZÁLEZ) O «*la inscripción ensancha el campo del derecho real*» (VALLET DE GOYTISOLO), en efecto, gozan en su favor de una

(10) Díez-PICAZO, LUIS, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial* (vol. III: Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión), Madrid-Editorial Civitas, S. A., 1995, pág. 509. El autor sostiene que los asientos no se «extinguen» ni desaparecen, sino que pierden vigencia, permaneciendo como dato histórico para el estudio de la partida registral. Véase, además, CANO TELLO, CELESTINO, *Manual de Derecho Hipotecario*, Madrid, Editorial Civitas, S. A., 1992, y LACRUZ BERDEJO, JOSÉ y SANCHO REBULLIDA, FRANCISCO DE ASÍS, *Derecho Inmobiliario Registral* (Elementos de Derecho Civil, III bis), Barcelona, José María Bosch Editor, S. A., 1991.

(11) Véase, ROCA SASTRE, RAMÓN M., *Derecho Hipotecario*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, tomo I, págs. 317 y sigs.

presunción de exactitud (legitimación) (12), prioridad, oponibilidad, protección del tercero registral, etc.; en cuanto a este último punto debe decirse que propiamente no existen inscripciones «*declarativas*» —no obstante, que el derecho de propiedad pueda nacer *extrarregistralmente* (13)—, dado que la inscripción nunca es «*neutra*», sino que siempre generará cambios cualitativos —mayores o menores— en favor de los derechos publicados.

Refiriéndose al mismo tema, MANZANO (14) agrega como nota distintiva de la publicidad: «*el consentimiento*», en razón de que el «*Principio de ro-gación*» (instancia) informa a todo el sistema registral; ya que sólo se harán «*públicos*» y se elevarán a un plano mayor de legitimidad» («*estado regis-tral*», según AMORÓS GUARDIOLA) aquellos derechos —inscribibles— que los sujetos privados deseen, a través de su presentación al Registro (Diario) para estos efectos (independientemente de que la inscripción sea constitutiva u obligatoria), no existiendo inscripciones «*de oficio*» (15).

En ese orden de ideas, el Registro se presenta como «*proclamación oficial de situaciones jurídicas*» (16), a cargo de un órgano especializado creado y organizado por el Estado, que brinda a los terceros la necesaria certeza requeri-da para la consolidación de las diferentes relaciones jurídicas; por ejemplo, tratándose de inmuebles, permite conocer de manera «*oficial*», los datos del bien, la identidad del titular registral, las cargas y gravámenes, etc.; en el caso de las personas jurídicas, su finalidad u objeto, los órganos de representación, la identidad de sus directivos, el régimen de poderes, etc.

En doctrina se pueden distinguir entre «*Registros de Seguridad Jurídica*» y «*Registros de Información Administrativa*» (17) (impropiamente denomi-

(12) CABELLO DE LOS COBOS, LUIS, «El principio de legitimación», en *Número con-memorativo de los cincuenta años de la reforma hipotecaria de 1944*, Madrid, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario (RCDI)*, Colegio de Registradores de España, 1995, pág. 142.

(13) Véase ARIAS-SCHREIBER, MAX, *Exégesis*, tomo IV: Derechos reales (con la co-laboración del doctor CARLOS CÁRDENAS, ANGELA ARIAS-SCHREIBER, ELVIRA MARTÍNEZ), Lima, Gaceta Jurídica Editores, segunda edición, 1998, págs. 299 y sigs.

(14) MANZANO, ANTONIO, *Derecho Registral Inmobiliario* (para iniciación y uso de universitarios), Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Espa-ña-Centro de Estudios Registrales, volumen I, 1991, pág. 26.

(15) Salvo los casos de rectificación de asientos por error material (175 y 177 del Reglamento General de los Registros Públicos), hipoteca legal (art. 1.119 del Código Civil), prenda legal (bienes muebles inscribibles) (art. 1.065 del Código Civil), etc.; en estricto, estas operaciones registrales no se producen «de oficio» sino por mandato legal, como reconoce la doctrina.

(16) PAU PEDRÓN, ANTONIO, *Curso de Práctica Registral*, Madrid, Universidad Pon-tificia Comillas (UPCO), 1995, pág. 18 y sigs.

(17) LEYVA, J. A., «Planteamiento general de los Registros Públicos y su división en Registros Administrativos y Registros Jurídicos», en *Revista Crítica de Derecho Inmobi-liario (RCDI)* (Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España), núm. 591, marzo-abril de 1989, pág. 298 y sigs.

nados «Registros Jurídicos» y «Registros Administrativos» en la Exposición de Motivos Oficial del Libro IX del Código Civil de 1984, Libro de Registros Públicos, publicado en «El Peruano», 19 de julio de 1989), siendo las diferencias notorias entre ambos; así, los Registros de Seguridad Jurídica presentan las siguientes notas características: existencia de un control de legalidad (calificación), conexión entre los asientos registrales (tracto sucesivo), el carácter documental público del asiento, la oponibilidad o eficacia frente a terceros («*publicidad efecto*») y la «*cognoscibilidad general*». En cuanto a los Registros de Información Administrativa («*publicidad noticia*»), éstos son básicamente archivos o colecciones de datos, generalmente de uso interno de la administración, con efectos estadísticos, fiscales, etc.

2. LA PUBLICIDAD EN EL DERECHO REGISTRAL PERUANO

El Código Civil de 1984 en su artículo 2.012 consagra el «*Principio de publicidad*», en los siguientes términos: «*se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones*»; el Código Civil anterior de 1936 no trató el tema; como antecedente legislativo inmediato podemos citar el artículo V del Título Preliminar del Reglamento General de los Registros Públicos (RGRP) (18), «*se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona está enterada del contenido de las inscripciones*».

El artículo 2.012 del Código Civil regula lo que en doctrina se denomina «*Publicidad material*» (sustantiva), que debe complementarse con el artículo 184 y siguientes del RGRP referido a la «*Publicidad formal*» (procesal), es decir, aquellos medios legales para conocer efectivamente el contenido registral; el artículo 184 establece: «*A fin de asegurar la publicidad de los Registros, los funcionarios de los mismos están obligados: a) a manifestar a toda persona, los libros, los títulos archivados, índices y demás documentos que obran en las oficinas registrales; b) a expedir certificados de las inscripciones, anotaciones y demás documentos que existan en los Registros; c) a expedir certificados respecto a la inexistencia de determinada inscripción o anotación; d) a no mantener en reserva o en secreto ningún acto o documento relacionado con los Registros*».

La Exposición de Motivos Oficial del Libro IX del Código Civil de 1984 señala que el artículo 2.012 (presunción cerrada de conocimiento del contenido registral) encierra sólo un aspecto parcial de la publicidad al establecer una «*ficción legal*», pues su aplicación aislada sin otorgar la posibilidad efec-

(18) Aprobado por Acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República el 26 de mayo de 1968.

ti va de acceso al Registro «*implicaría un grave problema, referido al hecho de que las personas no puedan materialmente conocer aquello que la Ley presume de su conocimiento*» (19); ORIHUELA, en el mismo sentido señala, «*para que funcione adecuadamente este precepto (art. 2.012), los reglamentos especiales (...) deberán ser sumamente severos (sobre) la forma en que esta publicidad se lleve a cabo*» y que los mismos «*deberán prever sanciones en caso de certificados y copias fraudulentas, en las que se desnaturalice el contenido de los asientos registrales o se empleen fórmulas vagas o ambiguas, así como la negligencia o culpa por su demora al expedirlas (...)*» (20), de modo tal que se garantice en todo momento el servicio publicitario en términos de eficiencia y seguridad.

Consideramos que la redacción del artículo 2.012 no se condice con la «*cognoscibilidad general*» propia de los registros de seguridad jurídica, pues presumir *iure et de iure* el conocimiento del contenido registral resulta ilógico e innecesario; la finalidad del Registro —consistente en la publicidad de las situaciones jurídicas— exige su apertura a los terceros, pero «*no impone la obligación de conocimiento, ni establece la necesidad de conocimiento efectivo de los registrados para que la inscripción despliegue sus efectos*» (PAU PEDRÓN); en ese sentido y en términos de sistema registral, basta esa posibilidad de conocimiento en favor de los terceros (complementado con la efectiva puesta a disposición del contenido registral —*publicidad formal*— a los interesados) para que lo publicado sea oponible de manera plena, independientemente si el favorecido o perjudicado por tal publicidad conoce o no de la existencia o el contenido de los asientos registrales (21).

El artículo se refiere literalmente al «*contenido de las inscripciones*», por lo que debería ser claro que la publicidad se limita a los asientos registrales (situación que agilizaría el tráfico jurídico, reduciendo los «*costos de transacción*», etc.); sin embargo, la jurisprudencia, interpretando el artículo 2.014 del Código Civil referido al Principio de Fe Pública Registral (antecedente, art. 1.052 del Código Civil 1936), consideró que la buena fe del tercero debe extenderse al contenido de los títulos archivados (documentos que dieron mérito a los asientos registrales) (22), siendo que en la práctica la publicidad y el

(19) «Exposición de Motivos oficial del Libro IX del Código Civil de 1984», Libro de Registros Públicos, separata especial, publicado en el diario oficial *El Peruano*, julio de 1989, pág. 15.

(20) ORIHUELA, JORGE, «Comentarios» (Libro de Registros Públicos) (colaboración: doctores REÁTEGUI y CALDERÓN), en *Exposición de Motivos y comentarios del Código Civil* (Compiladora: Revoredo), t. VI, pág. 841.

(21) *Ley Hipotecaria* del 8-2-46 (BOE, núm. 58, del 27 de febrero de 1946), artículo 221: «Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos».

(22) *Artículo 2.014 del Código Civil*: «El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparece con facultades para otorgar-

correspondiente «*estudio de títulos*» se extiende a los asientos registrales y sus respectivos títulos archivados —a fin de detectar posibles «*inexactitudes registrales*»—, lo que hace más onerosa y compleja la contratación, además de desconocer la importante labor desarrollada por el Registrador público.

El asiento registral —de inscripción o anotación— constituye la «*materialización*» natural de toda calificación positiva derivada del título, por lo que es allí donde consta la nueva situación jurídica publicitada, por ejemplo, la titularidad registral del bien inmatriculado; por lo que no es exacto afirmar que el asiento es sólo «*un resumen del título*» (23), menos si se sostiene que el sistema peruano es uno de inscripción y no de transcripción (algunos hablan incluso de sistema de «*encasillado*»).

En los Registros de Seguridad Jurídica el asiento tiene carácter documental público, al ser extendido por un funcionario público con las formalidades legales correspondientes y bajo su responsabilidad; el asiento no debe confundirse con la forma del acto jurídico (no prueba su existencia), sino que constituye su publicidad material (en otros sistemas como el español, luego de su calificación e inscripción el título es devuelto al usuario); el asiento registral en cierta forma es superior y distinto al título que le diera mérito, por lo que la publicidad no se extiende «natural y automáticamente» a estos últimos, sino que ello se produce por una situación particular existente en nuestro país, donde los títulos se archivan simultáneamente con la extensión del asiento registral; situación actual que sirve de base para pensar que, si se tiene acceso a todos los documentos del registro (libros, títulos archivados, índices, etc.), entonces la publicidad debe ser amplia y no debe limitarse al asiento registral; sin dejar de reconocer que algunas inscripciones se realizaron bajo esta premisa «remitiéndose» a todos los efectos al título archivado, opinamos, ello se contradice con la naturaleza y fines del asiento registral; creemos que en las próximas modificaciones legislativas debe definirse este punto en favor de la autonomía del asiento, que permita —por sí mismo— ofrecer a los terceros la información y certeza necesaria, sin tener que recurrir a los títulos archivados, lo que permitirá agilizar y hacer menos oneroso el tráfico jurídico; considérese además, ¿si el Registrador es un profesional del derecho, quién mejor que él para publicitar de manera categórica —bajo su responsabilidad— las situaciones jurídicas relevantes y oponibles a terceros? o ¿deberá seguir cargándose al usuario la tarea pesada de hacer un «*estudio de títulos*» más allá de los asientos registrales, para lo que —por cierto— se

los, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los Registros públicos. La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro». Véase, además, UBILLUZ, EDMUNDO, *El tercero del Registro*.

(23) *Exposición de Motivos...*, pág. 20.

precisa especialización y recursos?; finalmente, en cuanto a este punto, ¿cómo quedan los efectos sustantivos derivados de la publicidad como los principios de legitimación y fe pública registral que amparan a los asientos registrales?, ¿se debe fomentar una revisión *ad infinitum* del asiento registral por parte de los usuarios y los demás registradores por la posible existencia de «errores»?

Respecto de la «Publicidad formal», regulada en el artículo 184 y siguientes del RGRP, debe decirse que el acceso a la publicidad es —en principio— irrestricta, tanto por los sujetos legitimados como por la amplitud de lo que puede conocerse (24), no hay obligación de acreditar interés o legitimidad para solicitar el servicio de publicidad, como si ocurre en otros sistemas, teniéndose como único requisito el previo pago de los derechos registrales.

En el Derecho español la publicidad consideramos es relativa, el artículo 221 de la Ley Hipotecaria exige tener «*interés conocido*» para averiguar el estado de los bienes o derechos reales inscritos; según la Exposición de Motivos de la Ley de 1861, tal exigencia estaba dirigida a evitar «*las pesquisas impertinentes*» en el patrimonio ajeno (que pudieren afectar el derecho a la intimidad o privacidad de los titulares); PAU PEDRÓN cree que la intención del legislador fue sólo «*restringir la información del patrimonio íntegro de las personas, pero no la información sobre bienes concretos*» (25); esta restricción ha causado una serie de problemas en la práctica que la Dirección General de los Registros y el Notariado (DGRN) español ha intentado resolver mediante la dación de Instrucciones del 5-2-1987 (BOE núm. 38, de 13 de febrero) que determina aquellos supuestos de exoneración de la prueba del «*interés que mueve al consultante*», sin embargo, en la mayoría de los casos se exige este requisito, siendo tarea del Registrador «*bascular siempre entre el derecho a la información registral y el derecho a la privacidad e intimidad*» (26).

Como puede advertirse del artículo 184 del RGRP, el espíritu de la ley ha sido garantizar de manera irrestricta el servicio de publicidad, incluso prohibiendo de manera genérica al Registrador «*mantener en reserva o secreto*» acto o documento relacionado con el Registro [inciso d)]; creemos que tal amplitud no implica necesariamente el desconocimiento de la naturaleza y efectos de los asientos registrales, menos negar la trascendencia de la función registral; ante la negativa o retardo del servicio de publicidad, se han previsto los mecanismos de salvaguarda del derecho de los usuarios, como la posibi-

(24) Artículo 185 RGRP: «Para conseguir la manifestación de libro, índices y demás documentos, así como certificados, no se requiere tener interés directo o indirecto en la inscripción o documentos, ni expresar el motivo o causa por los cuales se solicitan, pero se exigirá el pago de los derechos que señale el arancel».

(25) PAU PEDRÓN, ANTONIO, *op. cit.*, pág. 91.

(26) OLIVA, ANTONIO, *op. cit.*, pág. 691.

lidad de acudir ante «los funcionarios superiores de la oficina», es decir, la Gerencia correspondiente (art. 198 RGRP).

3. PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD REGISTRAL

Luego de haber revisado la publicidad registral desde un punto de vista doctrinario y su tratamiento en el ordenamiento jurídico peruano, corresponde referirnos a su problemática, además de los ya desarrollados en el capítulo anterior.

Como efecto de la «*cognoscibilidad general*» la situación jurídica publicitada por el Registro debería ser oponible *erga omnes* de manera automática y plena, no siendo posible alegar su desconocimiento —como ocurre en algunas legislaciones (27)—; sin embargo, aún existen en nuestro país «factores distorsionantes» del modelo publicitario registral, derivados de la realidad anterior a la creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos (SNRP) y de cierta «*tendencia a transformar la genérica cognoscibilidad en conocimiento efectivo*» (PUGLIATTI).

Desde la creación en 1888 del Registro de la Propiedad Inmueble, nuestro Derecho Registral ha ido ampliándose progresivamente, así tenemos los Registros de Personas Jurídicas, Personas Naturales, Bienes Muebles, etc.; este proceso de expansión se produjo de manera caótica (28), sobre la base de una legislación dispersa y diferentes organismos públicos con competencia registral; en cuanto a este último punto, además de la ex Oficina Nacional de los Registros Públicos (ONARP), existían otras entidades públicas que tenían competencia en materia registral, tales como el Ministerio de Transporte, Vivienda y Comunicaciones, el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración, etc.

Mediante la promulgación de la Ley número 26366, «*Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos*», se unifica formalmente el Sistema Nacional

(27) En el Registro Mercantil Español, la inscripción para ser oponible a terceros requiere ser publicada en un Boletín Oficial, *Boletín del Registro Mercantil* (BORME), en aplicación de las Directivas Comunitarias Europeas; situación que genera una serie de inconvenientes y contraría los fines del Registro como instrumento de protección de la seguridad y fluidez del tráfico; existen situaciones de «invocabilidad» e «inoponibilidad».

(28) VIVAR, M., ELENA, y ZOLEZZI B., LORENA, «De la diversidad de Registros en el Perú», en *Derecho Registral y Notarial* (Materiales de enseñanza), PUC, 1992, pág. 206 y sigs.; sobre la situación de aquel entonces, las autoras señalaban: «no existe una unificación de los diversos Registros. Estos funcionan en diferentes entidades del Estado y están sujetos a normatividad legal propia».

de los Registros Públicos (SNRP), teniendo como órganos desconcentrados a las diferentes Oficinas Registrales (OR) (29) —cada una con *patrimonio propio y autonomía registral, administrativa y económica*—; la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), tiene como finalidad «mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país, orientado a la especialización, simplificación, integración y modernización de la función, procedimiento y gestión de todos los registros —de carácter jurídico— que lo integran».

No obstante los avances logrados en materia registral desde la dación de la Ley número 26366, aún subsisten dificultades que deben resolverse, a cuyo propósito el presente trabajo intenta aportar.

En primer lugar y en cuanto al ámbito de eficacia de la publicidad registral, debemos decir que nuestro sistema presenta ciertas limitaciones, debido a la relativa o inexistente oponibilidad de lo inscrito en una Oficina Registral (OR) respecto de las otras; tratándose, por ejemplo, del «Registro de Mandatos y Poderes» y el «Registro Personal» (arts. 2.034 y 2.038 del Código Civil), que a su vez forman parte del Registro de Personas Naturales, los efectos de las inscripciones y anotaciones realizadas en una OR no operan de manera automática y plena en las otras, lo que no sucede tratándose del Registro de Personas Jurídicas —en especial, las sociedades mercantiles o sucursales— (30) o el Registro de la Propiedad Inmueble.

Tratándose del Registro Personal, el artículo 2.034 del Código Civil establece «la falta de inscripción del acto en el lugar donde debió hacerse, motiva que aquél no afecte a terceros que celebren contratos onerosos y con buena fe en dicho lugar»; si la declaración de interdicción de una persona se inscribe —conforme al art. 2.033 del Código Civil— en el Registro Personal del lugar de su domicilio, pero no en el Registro de la Propiedad Inmueble del lugar donde es titular de bienes, la publicidad de la primera inscripción y su oponibilidad devendría en relativa o inexistente, aunque la transferencia de la propiedad sea de fecha posterior a la inscripción de la interdicción; si ambos Registros se ubican dentro de la misma OR, no obstante, el «Principio de Rogación», el Registrador que califica el título que contiene la declaración

(29) OFICINAS REGISTRALES: Además de la Oficina Registral de Lima y Callao, existen doce Oficinas Registrales Regionales, a saber, Región: Andrés Bello Cáceres, Arequipa, Chavín, Grau, Inka, José Carlos Mariátegui, La Libertad, Los Libertadores Wari, Loreto, Nor-Oriental del Marañón, San Martín, Ucayali.

(30) Artículo 74 del Reglamento del Registro Mercantil: «El mandato mercantil se inscribirá en la hoja correspondiente a cada sociedad; si ésta tuviera inscritas sucursales, en la hoja de cada sucursal se inscribirán los poderes de los encargados de su administración. Si una sociedad o sucursal practicara actos fuera de su jurisdicción del distrito en que estuviere inscrita, no se requerirá inscribir poderes en el Registro de Mandatos correspondientes del lugar en que va a ser ejercido».

de interdicción debería advertir al usuario de la existencia de propiedades a nombre del interdicto para que adopte las medidas correspondientes, de modo tal que no se perjudique al titular registral incapacitado con posibles inscripciones fraudulentas (suplantación, falsificación de documentos, etc.); si se trata de OR distintas, la situación es más difícil, pues no existiría modo alguno de tomar conocimiento de la inscripción de la interdicción en las otras OR, por lo que las propiedades del interdicto podrían verse afectados de algún modo, si los interesados no actúan con la debida diligencia.

En el caso del Registro de Mandatos y Poderes, tenemos el artículo 2.038 del Código Civil, que señala *«el tercero que de buena fe y a título oneroso ha contratado sobre la base del mandato o poder inscrito en el registro del lugar de celebración del contrato, no será perjudicado por mandato, poder, modificaciones o extinciones de éstos no inscritos»*, igualmente tenemos un problema de publicidad relativa o inexistente, pues a pesar de que el artículo 2.027 señala que *«Las inscripciones se hacen en el Registro del lugar donde permanentemente se va a ejercer el mandato o la representación»*, en la práctica los poderes se inscriben en cada una de las distintas OR donde van a ser ejercitadas, por lo que si la revocatoria no llegó a inscribirse en determinada OR, en este lugar los terceros que contraten con el «apoderado» inscrito serán protegidos por el Registro.

Otro caso de eficacia relativa de las inscripciones se deriva de la no existencia de un «índice Nacional de Nombres, Denominaciones y Razones Sociales» de Sociedades (sería preferible de Personas Jurídicas en general) con alcances jurídicos (31) (32) (33); es frecuente, por ejemplo, encontrar problemas de identidad o similitud de denominaciones al momento de la calificación de actos de apertura de sucursales o cambio de domicilio de sociedades etc., debido a la preexistencia en la nueva OR de sociedades con igual o similar denominación, inscrita o con reserva de preferencia registral vigente (DS núm. 002-96-JUS), siendo indiferente si la sociedad foránea que pretende inscribirse tiene «mejor derecho» por haberse inscrito con anterioridad su constitución en la antigua OR.

(31) En el Derecho comparado podemos citar el caso del Registro Mercantil Central Español, que tiene una *Sección de Denominaciones de Sociedades y Entidades Inscritas* a nivel nacional y con efectos jurídicos, siendo obligatorio para los notarios solicitar el certificado negativo de denominación expedido por la referida entidad, a efectos de autorizar la escritura pública de constitución, modificación de denominación social, etc. (arts. 395, 413 del Reglamento del Registro Mercantil).

(32) Véase ESTURILLO LÓPEZ, ANTONIO, *Estudio de la Legislación sobre el Registro Mercantil. Práctica de la Legislación Mercantil Societaria*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Registrales, Madrid.

(33) Por ejemplo, el índice Nacional de Sociedades, regulado en el artículo 108 del Reglamento del Registro Mercantil, como se indica en su texto, sólo tendrá «carácter informativo, estadístico, y sus inscripciones no producen fe pública registral».

Ante el «no reconocimiento» de un acto inscrito, para hacerla eficaz ante otra OR se acostumbra presentar certificados registrales (34) y/o copias certificadas expedidos por la OR donde consta originariamente, tanto para su nueva inscripción como para su uso en la calificación de un acto vinculado, lo que genera mayores costos y entorpece la contratación a nivel nacional; estas limitaciones creemos podrán superarse con la interconexión de las diferentes OR, de modo tal que lo inscrito en una de ellas sea «conocido» y surta «plenos efectos legales» en las demás, sin necesidad de nueva inscripción ni la presentación de los mismos documentos que obran en el título archivado.

Se ha dado un gran paso con la integración jurídico-normativa del Sistema Nacional de los Registros Públicos, sin embargo, se encuentra pendiente la tarea de unificación «física» del contenido de las inscripciones de cada una de las OR en una base única, de modo tal que tengan plena eficacia jurídica a nivel nacional desde su extensión en la partida registral; en ese sentido, resulta trascendental la implementación de un Sistema Informático Registral Nacional, en especial en una época como la actual signada por el desarrollo de las comunicaciones a nivel mundial («Aldea Global») (35), *ad portas* del nuevo milenio.

En segundo lugar, no tenemos propiamente un «Registro de Personas Naturales», dado que los diferentes aspectos relevantes de estos sujetos se han organizado en Registros independientes (Registro Personal, Mandatos y Poderes, Testamentos, Sucesiones Intestadas, etc.), conforme fueron implementándose a través de los años; en ese sentido, el índice Registral aún no es único, como sucede, por ejemplo, en el caso del Registro de la Propiedad Inmueble (folio real), sino que está dividido al igual que los Registros que la componen; un sistema de folio personal, en sentido técnico-jurídico, implica la existencia de una sola partida registral —igual que el Registro de Personas Jurídicas— que contenga el historial de la persona (diferente de aquellos propios del Registro Civil) (36), es decir, todos aquellos datos de importan-

(34) En nuestro sistema el *certificado registral* no tiene todo el carácter vinculante deseable y puede ser enervado en cualquier momento, como ocurre en el caso de existir discordancia con la partida registral; así, el *artículo 201 RGRP* señala: «Cuando los certificados, a que se refiere este título, no sean conformes con sus referidos, se estará a lo que de éstos resulte, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda deducirse contra el Registrador y empleados que intervinieron en su expedición».

(35) GATES, BILL, *Camino al futuro*, McGraw-Hill Interamericana, S. A., Santa Fe de Bogotá, 1995.

(36) Ley núm. 26497: *Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* (RENIEC). Algunos de los actos inscribibles contenidos en el artículo 44, están de manera temporal bajo la competencia de la Oficina Registral de Lima y Callao (ORLC), en aplicación del «Convenio de Cooperación Institucional y Delegación de Funciones» celebrado entre la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, de 29 de mayo de 1996.

cia para los terceros; de modo tal que éstos se encuentren en condición de saber con certeza, de manera simple y no onerosa, por ejemplo, qué poderes ha otorgado la persona y a quiénes, si ha sido declarado interdicto o existe una sentencia de sucesión intestada, etc.

Quisiéramos referirnos, finalmente, a una de las excepciones contempladas por la Ley al denominado «Principio de publicidad», es decir, el artículo 1.597 del Código Civil —vinculado al derecho de retracto—; el «derecho de retracto» consagrado en los artículos 1.592 y siguientes, es de carácter irrenunciable, referido a bienes muebles inscritos e inmuebles, ha sido reconocido en favor de ciertos sujetos (37) «para subrogarse en el lugar del comprador y en todas las estipulaciones del contrato de compraventa», de modo tal que el propietario que desee vender su bien estará obligado a comunicárselo para que el retrayente ejercite su derecho de preferencia, dentro del plazo de treinta días contados a partir de la «comunicación de fecha cierta»; podría ocurrir, sin embargo, que se desconozca el domicilio del retrayente, en cuyo caso se deberá efectuar tal comunicación mediante publicaciones en el diario encargado de los avisos judiciales y en otro de mayor circulación de la localidad, «por tres veces con intervalo de cinco días entre cada aviso. En este caso el plazo se cuenta desde el día siguiente de la última publicación» (art. 1.596).

En ese contexto, el artículo 1.597 del Código Civil señala: «Si el retrayente conoce la transferencia por cualquier medio distinto del indicado en el artículo 1.596, el plazo se cuenta a partir de la fecha de tal conocimiento. Para este caso, la presunción contenida en el artículo 2.012 sólo es oponible después de un año de la inscripción de la transferencia» (texto según las modificaciones establecidas en la primera disposición modificatoria del Decreto Legislativo 768 —Código Procesal Civil—); tratándose de un caso en que el vendedor no comunique al retrayente de la transferencia con «documento de fecha cierta» ni publique el aviso correspondiente en los diarios, la forma como este último podrá enterarse será de manera directa o a través de terceros (lo que deberá probarse), en cuyo caso el plazo se contará desde ese momento; la inscripción de la transferencia en el Registro de la Propiedad

(37) Artículo 1.599 del Código Civil: «Tiene derecho de retracto: 2. El copropietario, en la venta a tercero de las porciones indivisas. 3. El litigante, en caso de venta por el contrario del bien que se está discutiendo judicialmente. 4. El propietario, en la venta del usufructo y a la inversa. 5. El propietario del suelo y el superficiario, en la venta de sus respectivos derechos. 6. Los propietarios de predios urbanos divididos materialmente en partes, que no puedan ejercitar sus derechos de propietarios sin someter las demás partes del bien a servidumbres o a servicios que disminuyan su valor. 7. El propietario de la tierra colindante, cuando se trate de la venta de una finca rústica cuya cabida no exceda de la unidad agrícola o ganadera mínima respectiva, o cuando aquélla y ésta, reunidas, no excedan de dicha unidad».

Inmueble debería ser el momento a partir del cual se verifique el vencimiento del plazo legal (38), pero por disposición expresa del artículo 1.597 se «suspende» la aplicación del artículo 2.012 por un año; opción legislativa que no nos parece adecuada y coherente con la naturaleza de la publicidad en los Registros de Seguridad Jurídica, no obstante sus buenos propósitos, pues durante este largo plazo el nuevo titular registral no podrá beneficiarse de los efectos sustantivos derivados de la inscripción y la publicidad registral (legitimación, fe pública registral, prioridad, oponibilidad, etc.), a pesar de no encontrarse en algunos casos en condiciones de conocer la existencia del derecho de retracto que afecta su adquisición, cuando la causa de tal derecho no está inscrito ni fluye de los títulos archivados, siendo el artículo 1.597 categórico: *«la presunción contenida en el artículo 2.012 sólo es oponible después de un año de la inscripción de la transferencia»*; opinamos que la protección de los retrayentes pudo haberse procurado a través de otros medios y no «suspendiendo» los efectos de la publicidad registral, olvidando que el Registro despliega sus efectos no por que su contenido hubiere sido conocido efectivamente por los terceros, sino por la sola existencia de la posibilidad de su conocimiento (*«Cognoscibilidad general»*); a pesar del texto literal del artículo 1.597 en cuestión, debería interpretarse que la «suspensión» no se producirá en aquellos casos en que no conste en el Registro las posibles causas del derecho de retracto que resulta oponible al adquirente, ello en protección del tráfico jurídico y la seguridad que el registro debe brindar a los terceros.

Definitivamente, quedan muchas cosas por decir sobre la publicidad registral y el panorama registral peruano —temas cautivantes y complejos—; como en la parábola de los talentos, es deber de cada cual entregar «dobladitas» las cosas que se reciben, en ese sentido, estas líneas sólo buscan ser una muestra de gratitud por las enseñanzas y amistad brindadas en el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

LUIS ALBERTO ALIAGA HUARIPATA
Vocal del Tribunal Registral
de la Oficina Registral de Lima y Callao

(38) En estricto, debería contarse a partir de la fecha de extensión de presentación, en ese sentido el artículo 143 RGRP establece: «Los efectos de la inscripción se retrotraen a la fecha y hora del asiento de presentación respectiva».