

PONENCIAS DEL XVIII CADER **SUNARP** CONGRESO ANUAL DE DERECHO REGISTRAL

"EL REGISTRO COMO HERRAMIENTA
ESTRATÉGICA EN EL PLAN BICENTENARIO: PERÚ 2021"

Carmen Montoya / Zegel Santos / Aldo Samillán / Bertolt Ocos /
Elena Tauma / Wilfredo Camacho / Luis Esquivel / Hildebrando
Jiménez / Gilmer Marrufo / Katty Gaona / Cesar Maquera / Carlos
Centeno / Miriam Mamani / Jay Vela / Cristhian Coayla



BICENTENARIO
PERÚ 2021

PONENCIAS DEL XVIII CADER **SUNARP**

CONGRESO ANUAL DE DERECHO REGISTRAL

"EL REGISTRO COMO HERRAMIENTA
ESTRATÉGICA EN EL PLAN BICENTENARIO: PERÚ 2021"

Carmen Montoya / Zegel Santos / Aldo Samillán / Bertolt Ocro /
Elena Tauma / Wilfredo Camacho / Luis Esquivel / Hildebrando
Jiménez / Gilmer Marrufo / Katty Gaona / Cesar Maquera / Carlos
Centeno / Miriam Mamani / Jay Vela / Cristhian Coayla



BICENTENARIO
PERÚ 2021

**Ponencias del XVIII CADER Sunarp
Congreso Anual de Derecho Registral
El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario: Perú 2021.**

© **Superintendencia Nacional de Registros Públicos**

Av. Primavera 1878, Santiago de Surco. Lima 33 - Perú

Teléfono: (511) 208-3100

Página web: www.sunarp.gob.pe

Página web: <https://cader.sunarp.gob.pe/cader-sunarp-2020/>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL

Luis Ernesto Longaray Chau

Superintendente Nacional de los Registros Públicos

SUPERINTENDENCIA ADJUNTA

Eduar Jesús Salazar Sánchez

Superintendente Adjunto

DIRECCIÓN TÉCNICA REGISTRAL

Hugo Espinoza Rivera

Director Técnico Registral

Carmen Sandoval Pinto

Subdirectora de Capacitación Registral

Editado por:

Superintendencia Nacional de Registros Públicos

Primera edición - Julio 2022

Libro electrónico disponible en: <https://scr.sunarp.gob.pe/>

ISBN: 978-612-47063-4-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2022-05643

Derechos reservados

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Índice

Presentación	7
---------------------------	---

Jornada Preparatoria N° I - Lima - Presencial

Oportunidades y acceso a los servicios registrales de las comunidades campesinas.

Carmen Cirila Montoya Montoya	11
Registradora Pública de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.	

La aplicación del método de interpretación sistemática, como punto de partida, para el buen servicio público registral oportuno, accesible y equitativo: Tarea rumbo al Bicentenario.

Zegel Basilio Santos	29
Registrador Público de la Zona Registral N°VII - Sede Huaraz.	

La falta de recepción de obras ¿Restricción al tráfico jurídico?

Aldo Samillán Rivera	53
Registrador Público de la Zona Registral N°II – Sede Chiclayo.	

Conclusiones	76
---------------------------	----

Programa	79
-----------------------	----

Jornada Preparatoria N° II - Virtual

Conclusiones	83
---------------------------	----

Programa	85
-----------------------	----

Jornada Preparatoria N° III - Virtual

El uso de energía fotovoltaica como una política institucional de la Sunarp.

Bertolt Fernando Ocros Guevara	89
Analista Registral de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.	

La Turba: el impacto medioambiental de su depredación. ¿Existen límites a su comercialización?	
Elena Elizabeth Tauma Chávarry	113
Analista Registral de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo.	

Inscripción de áreas naturales protegidas y su compatibilidad con el derecho constitucional de propiedad privada en el Estado Social de Derecho.	
Wilfredo Camacho Llovera	123
Asistente Registral de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo.	

Conclusiones	142
---------------------------	-----

Programa	144
-----------------------	-----

Jornada Preparatoria N° IV - Virtual

Análisis Económico de la Función Pública de los Registros.	
Aldo Samillán Rivera	149
Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo.	

Crisis sanitaria y gestión pública competitiva: caso de los Registros Jurídicos en el Perú.	
Hidelbrando Jiménez Saavedra	167
Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.	

El Registro como herramienta de apoyo para la reactivación económica: retos y perspectivas.	
Luis Dandy Esquivel León	187
Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo.	

Conclusiones	201
---------------------------	-----

Programa	204
-----------------------	-----

Jornada Preparatoria N° V - Virtual

Incidencia de la capacidad jurídica en la dignidad de las personas con discapacidad.	
Gilmer Marrufo Aguilar	209
Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.	

Análisis de la calificación registral de la prescripción adquisitiva notarial de predios desde una visión de los derechos humanos.
Katty Isidora Gaona Abad 227
Registradora Pública de la Zona Registral N° XI – Sede Ica.

La integración como un derecho fundamental desde un enfoque registral.
Bertolt Fernando Ocros Guevara 251
Registrador Público de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

Justicia comunal y la vulneración de los derechos fundamentales.
Cesar Antonio Maquera Maquera 269
Registrador Público de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.

El deber de diligencia exigible como parte integrante de derecho de propiedad en la sentencia N° 00018-2015-AI. Algunas precisiones en torno a su contenido y el rol de los registros públicos.
Carlos Centeno Abarca 295
Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.

Conclusiones 310

Programa 313

Jornada Preparatoria N° VI - Virtual

La hipoteca como mecanismo de desarrollo de la economía peruana.
Katty Isidora Gaona Abad 319
Registradora Pública de la Zona Registral N° XI – Ica.

La inmatriculación de vehículos por el SID Sunarp: una estrategia para impulsar la competitividad regional de Puno en el sector automotor.
Miriam Mamani Gutiérrez 333
Registradora Pública de la Zona Registral N° XIII – Tacna.

El registro como herramienta estratégica en el cierre de la brecha en infraestructura de servicios básicos.
Jay Vela Gonzalez 353
Jefe de la Unidad de Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial de Bellavista.

Conclusiones	365
Programa	367
Jornada Preparatoria N° VII - Virtual	
La finalidad del Estado.	
Cristhian Jonny Coayla Cruz	373
Abogado de la Unidad Registral de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.	
Conclusiones	382
Programa	384
Galería Fotografica	386
Conclusiones del XVIII Congreso Nacional de Derecho Registral - Trujillo	388
Programa XVIII Congreso Nacional de Derecho Registral - Trujillo	391
Resolución Cader N° 049-2020-Sunarp	393
Resolución de felicitaciones N° 172-2020-Sunarp	396

Presentación

Ponencias y conclusiones del XVIII CADER Sunarp Congreso Anual de Derecho Registral “El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario: Perú 2021”

El XVIII CADER Sunarp, y las siete jornadas preparatorias realizadas durante el año 2020 revisten particular importancia en la historia institucional de la Sunarp, por tres dimensiones relevantes; la primera, por la temática que aborda, vinculada con la función estratégica que cumple nuestra entidad en el desarrollo nacional, conforme al plan bicentenario en las postrimerías de conmemorarse los doscientos años de nuestra independencia.

La segunda dimensión, por la coyuntura crítica abierta por la pandemia del COVID-19, dentro de cuyo escenario se desarrolló el XVIII CADER Sunarp y las siete jornadas preparatorias, contexto que sirvió como marco de reflexión sobre nuestro estado situacional y los retos por realizar en términos de políticas, programas y acciones de cara al plan bicentenario.

Como toda coyuntura y por demás de emergencia nacional, la pandemia constituyó una ventana de oportunidad para la reflexión, siendo uno de estos espacios el Cader y, por otro lado; para acelerar cambios institucionales importantes para la Sunarp, traducidos en la innovación tecnológica de nuestros servicios y procesos, en beneficio de la ciudadanía

y de la sociedad, ámbito dentro del cual recae la tercera dimensión de la particular importancia del XVIII CADER.

En la presente edición, publicamos las ponencias seleccionadas por la Comisión Académica Central para cada una de las siete jornadas preparatorias, además damos a conocer las respectivas conclusiones de las jornadas y del CADER. Las ponencias y conclusiones están relacionadas con los ejes estratégicos del plan bicentenario y están sistematizadas en la presente edición por la temática que abordan, siguiendo los temas de cada jornada.

Muchas de las ponencias no solo desarrollan aspectos conceptuales y teóricos sobre la relación del registro con el desarrollo humano, la inversión privada, el desarrollo tecnológico, de las infraestructuras, de los servicios públicos, la competitividad económica y en la construcción de una gobernanza moderna, sino además introducen reflexiones importantes sobre estas materias, tomando como línea de base, el funcionamiento real del registro en el contexto nacional, regional y local.

Las conclusiones de las jornadas y del CADER, sintetizan los aportes de las conferencias magistrales, de los paneles y de las ponencias seleccionadas. Varias de las conclusiones junto con las ponencias publicadas son insumos valiosos para el desarrollo de investigaciones académicas, así como para el diseño de políticas y programas, que podrían servir para generar mayor valor público a los servicios de la Sunarp, a través de la innovación y mejora continua de los productos registrales.

Luis Ernesto Longaray Chau

Superintendente Nacional de los Registros Públicos

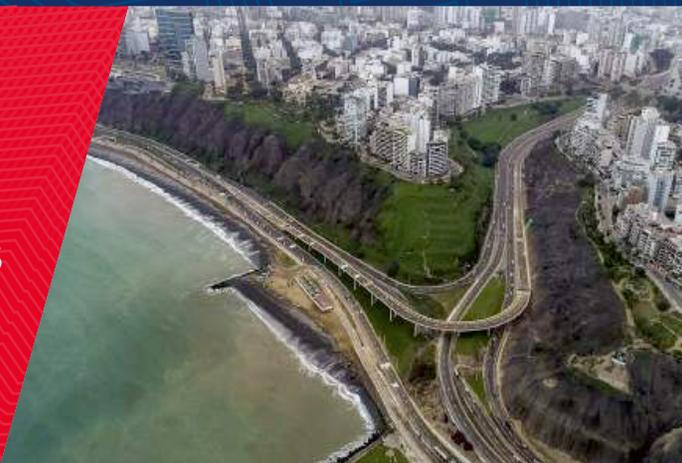
XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

“El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021”

I JORNADA PREPARATORIA

LIMA

EJE TEMÁTICO:
**OPORTUNIDADES Y
ACCESO A LOS SERVICIOS**



6 y 7
MARZO
2020

AUDITORIO DE LA
ESCUELA NACIONAL
DE CONTROL
Jr. Bartolomé Herrera
N° 255, Lince

Ponentes

- 01** **Carmen Cirila Montoya Montoya**
Registradora Pública de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna
Oportunidades y acceso a los servicios registrales de las comunidades campesinas.
- 02** **Zegel Basilio Santos**
Registrador Público de la Zona Registral N° VII - Sede Huaraz
La aplicación del método de interpretación sistemática, como punto de partida, para el buen servicio público registral oportuno, accesible y equitativo: tarea rumbo al bicentenario.
- 03** **Aldo Samillán Rivera**
Registrador Público de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo
La falta de recepción de obras, ¿restricción al tráfico jurídico?

PRIMERA JORNADA PREPARATORIA - LIMA



Oportunidades y acceso a los servicios registrales de las comunidades campesinas

Carmen C. Montoya Montoya*

Sumario.- 1. ¿Qué son las Comunidades Campesinas? - 2. Ordenamiento legal peruano. - 3. Existencia Legal y Personería Jurídica. - 4. El Derecho Consuetudinario de las Comunidades Campesinas. - 4.1. El Pluralismo Jurídico. - 4.2. La Cultura. - 4.3. La Pluriculturalidad. - 4.4. La Multiculturalidad. - 4.5. La Interculturalidad. - 5. Primera Recomendación. - 6. Informe de la Defensoría del Pueblo. - 6.1. La ausencia de un registro unificado. - 6.2. El lento avance del registro de catastro y georeferenciación de las comunidades. - 6.3. Diferencias con información registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. - 7. Órganos de la comunidad campesina. - 7.1. Representación para la transferencia de tierras comunales. - 8. Resoluciones del Tribunal Registral. - 9 Segunda Recomendación. - 10. Conclusiones. - 11. Bibliografía.

1. ¿Qué son las Comunidades Campesinas?

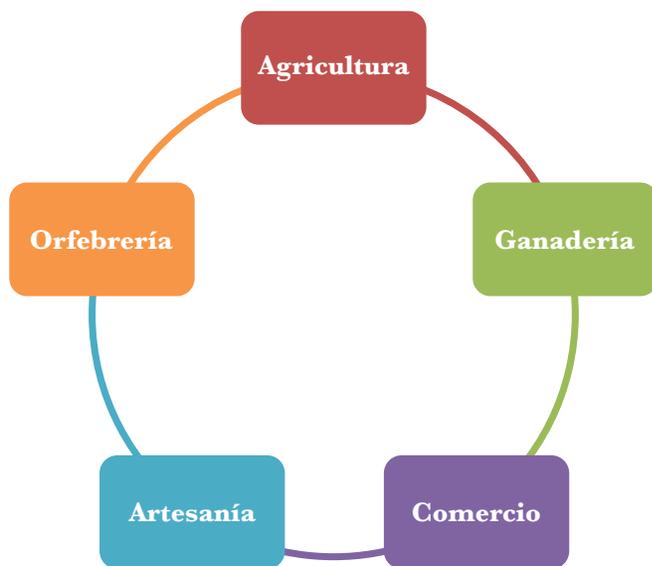
Las comunidades campesinas son personas jurídicas creadas por ley conformadas por una organización de comuneros unidos por vínculos culturales y que trabajan colectivamente en beneficio común (Espinoza, 2012, p.439).

Las comunidades campesinas constituyen un grupo social integrado por campesinos andinos, identificados económica, social, cultural e históricamente dentro de un espacio territorial y que, más allá de una relación individual-familiar que destaca en sus actividades, desarrollan una interacción colectiva para provecho de todos sus miembros. (Peña Jumpa, 1998, citado por Espinoza p. 439).

Las principales actividades de las comunidades campesinas son la agrícola que se encuentra muy ligada a la tierra, y la ganadería. Además, del comercio, la artesanía, la orfebrería y la textilera. Pero su finalidad no es lucrativa, sino se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral.

* Registradora Pública de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna. Ex Vocal Suplente del Tribunal Registral de la Sunarp. Ex-integrante de la Red de Capacitadores Registrales de la Sunarp. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresada de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresada del Doctorado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

El Derecho en las comunidades campesinas se sustenta en la cooperación, la reciprocidad y la solidaridad.



La reciprocidad está presente no solo en las prácticas agrícolas, sino también en la fuerza de trabajo, y en todos los momentos de la vida de los comuneros incluyendo bodas, entierros, construcción de casas, pasar cargos, necesidad de migración temporal o estacional (Plaza y Marfil, citados por Cárdenas Krenz, 1998, p.175).

2. Ordenamiento legal peruano

Las comunidades campesinas son reconocidas desde la Constitución de 1920, se reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas y sus derechos, además de la imprescriptibilidad de sus bienes.

“Artículo 41.- Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley”.

“Artículo 58.- El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la

existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan”.

En la Constitución de 1933 se reconoce la personería jurídica a las comunidades de indígenas, hace referencia al catastro y además de la característica de imprescriptibilidad, se agrega que son inajenables e inembargables sus bienes, salvo el supuesto de expropiación.

“Artículo 207.- Las comunidades indígenas tienen existencia legal y personería jurídica”.

“Artículo 208.- El Estado garantiza la integridad de la propiedad de las comunidades. La ley organizará el catastro correspondiente”.

“Artículo 209.- La propiedad de las comunidades es imprescriptible e inajenable, salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización. Es, asimismo, inembargable”.

El Código Civil de 1936 establece la obligatoriedad de la inscripción de estas comunidades en un registro especial.

“Artículo 71.- Es obligatoria la inscripción de estas comunidades en su registro especial. Son igualmente obligatorias la formación de los catastros de las comunidades, y la rectificación quinquenal de los padrones”.

El Estatuto de las Comunidades Campesinas, que se dictó por Decreto Supremo N° 37-70-A cambió la denominación de comunidades indígenas a comunidades campesinas.

En la Constitución de 1979 se promueve el desarrollo de las comunidades campesinas y fomenta su desarrollo empresarial.

“Artículo 162°.- El Estado promueve el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y Nativas. Fomenta las empresas comunales y cooperativas”.

El Código Civil de 1984 define a las Comunidades Campesinas:

“Artículo 134°.- Las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral. Están reguladas por legislación especial”.

La Constitución de 1993 establece que:

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

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y en lo administrativo, dentro del marco que la ley establece.

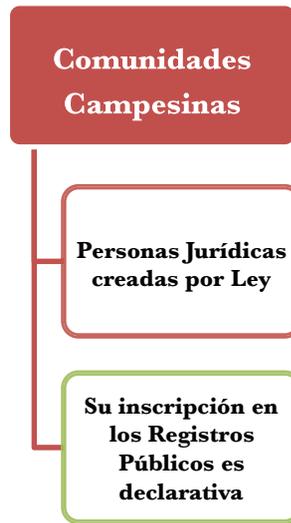
La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

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

3. Existencia legal y personería jurídica

El punto controvertido surge cuando la Constitución reconoce a las comunidades campesinas existencia legal, además de la categoría de personas jurídicas; pero en el artículo 135° Código Civil se requiere que para la existencia legal de las comunidades campesinas, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial.

Por lo que, un sector de la doctrina considera que el registro es un trámite administrativo y no es constitutivo de la personería jurídica de las comunidades campesinas (Bernaldes, Quinta edición 1999, p.79), siendo la inscripción de la Comunidad Campesina en los Registros Públicos de carácter declarativo, más no constitutivo (Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 12).



En cierta manera consideramos inconstitucional el artículo 135° del Código Civil de 1984, por cuanto ni la Constitución de 1979, ni la Constitución de 1993 requieren el requisito de la inscripción en el registro para su existencia y el reconocimiento de su personería jurídica.

4. El derecho consuetudinario de las comunidades campesinas

La Costumbre tiene una gran importancia como fuente de derecho dentro de las comunidades campesinas.

Existen ciertas características que tiene la conducta de un comunero:

- a. El campesino andino no acepta ser reducido a una clase social, sino que reclama su derecho a ser reconocido como una nación, en base a su cultura y tradición histórica.
- b. No acepta la identificación de nación con los límites del Estado Moderno. (Cárdenas, 1998, p.166).

Por otro lado, el estudio de las comunidades campesinas no puede ser realizado aisladamente del resto de la sociedad que hace sentir sobre ellas su presencia y presión económica, ideológica, cultural, política, jurídica y social en general.

La normatividad campesina está determinada fundamentalmente por la existencia de una cosmovisión distinta y valores propios que se expresan en una cultura propia y determinan un particular estilo de vida.

Sin embargo, existen instituciones y aspectos específicos del derecho campesino que nos llevan a apreciar que nos encontramos ante cosmovisiones distintas, donde la costumbre tiene una importancia fundamental.

- a. La familia y el matrimonio, para la comunidad campesina representan un núcleo de producción donde convergen relaciones de reciprocidad y redistribución.
- b. El compadrazgo, donde se considera al compadre como un miembro más de la familia y puede tener tantas o más obligaciones respecto a su ahijado que un tío, inclusive tienen más autoridad que un padre para resolver conflictos.
- c. La herencia, al fallecer un comunero sin dejar herederos, en principio el terreno revierte a la comunidad, puede ser en algunos casos que el terreno revierta a otro pariente, compadre o paisano más escaso de tierras. Pero en todos los casos funciona un criterio de no escritura, cuya finalidad es que se evite la acumulación de tierras en unos pocos.
- d. La contratación, es raramente formalizada, salvo el caso de transferencia de ganado e inmuebles.

En los casos de transferencia de ganado se formalizaba por escrito solo si se transfería a un foráneo, con la finalidad de poder trasladarlo.

Cuando se trata de tierras, al tener ella una importancia que trasciende lo material, por cuanto hay una relación metafísica entre el hombre del ande y la tierra. Para nuestros indígenas la tierra es la base de su existencia física y espiritual, su nexo cosmológico. (Malinowski, Bronislaw. Crimen y Costumbre en la Sociedad Salvaje, p. 61., citado por Cárdenas, 1998, p.187).

Se reconoce un derecho comunal de su territorio, erradicando supuestos de pertenencia individual, como lo tuvo en este último caso la Reforma Agraria. Se observan las prácticas sociales vinculadas a la tierra, que nos remite a una costumbre jurídica fundada en la reciprocidad.



Debemos considerar ciertos conceptos, que nos servirán en la elaboración de Directivas y calificación de títulos:

4.1. El pluralismo jurídico

El pluralismo jurídico es la coexistencia de diversos órdenes normativos, supuestamente en términos de igualdad. Al mismo tiempo, el pluralismo jurídico permite incorporar algunos principios subyacentes en el derecho indígena al derecho estatal y, desde allí, construir una convivencia social donde la diferencia e igualdad pueden empezar a entretorse.

(Torres Manrique, Jorge Isaac. El Pluralismo Jurídico En El Estado Peruano. En: <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/030310.pdf> Visto el 10 de febrero de 2020)

4.2. La cultura

Para la UNESCO la cultura puede considerarse como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan

una sociedad o a un grupo social. Ello engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales de las personas, los sistemas de valores y las creencias.

4.3. La pluriculturalidad

Es la presencia simultánea de muchas culturas en un mismo territorio y pueden tener distintas relaciones. El pluralismo cultural debe ser una categoría en todas las sociedades democráticas, visibilizando la existencia de muchas culturas en un mismo territorio con el fin de reconocer al otro en igualdad.

4.4. La multiculturalidad

Se refiere a la variedad de culturas existentes en un mismo espacio local, regional, nacional e internacional; sin embargo, no contempla las relaciones entre estas.

La pluriculturalidad y multiculturalidad se refieren a la cohabitación de varias culturas en un mismo espacio geográfico, lo cual no necesariamente significa la interrelación de estas culturas.

4.5. La interculturalidad

Busca eliminar la subordinación de personas, conocimientos y saberes entre culturas, transformar las relaciones al interior de las culturas por medio de la interacción para que no haya culturas superiores o inferiores. Transforma relaciones de poder en un proceso de autoafirmación y reconocimiento del otro, basado en el diálogo intercultural.

Para la Fundación Futuro Latinoamericano¹, la interculturalidad es una forma de vida, un proceso con un enfoque transformador, que parte del autoconocimiento y el reconocimiento de la diversidad, generando condiciones de diálogo y relaciones interculturales en igualdad de condiciones de dignidad para lograr formas de vida complementarias hacia la sostenibilidad.

¹ Es una organización privada ecuatoriana sin fines de lucro cuya función es facilitar y promover la gestión de territorios sostenibles en América Latina. Página de facebook:ffla.net/es/

La Interculturalidad implica: autoconocimiento y reconocimiento, respeto, diálogo horizontal, comprensión mutua, sinergia y complementariedad.

5. Primera recomendación

En mérito a lo expuesto, la primera recomendación de la presente ponencia es que los Registros Públicos cuenten con la información que se encuentra en los Registros Administrativos del Ministerio de Agricultura, quienes a través de los Gobiernos Regionales tienen información respecto a los derechos de propiedad o de posesión de comunidades campesinas y nativas, y del Ministerio de Cultura quienes cuentan con información sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios en los ámbitos de interés respecto de la existencia de tierras comunales, con la finalidad de que el área de catastro incorpore en su informe catastral la existencia de tierras comunales en predios que se van a adjudicar a terceros y cuya solicitud ha sido rogada a los Registros Públicos.

Por cuanto, como dispone la legislación peruana las tierras comunales son inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo que la propia comunidad campesina disponga de sus tierras.

Y es necesario contar con dicha información al momento de la calificación de títulos que involucren la existencia de tierras pertenecientes a comunidades campesinas.

6. Informe de la Defensoría del Pueblo

Precisamente; en el Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP/AMASPPI/PPI, el largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas, los problemas identificados en el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas por la Defensoría del Pueblo son:

- 6.1. La ausencia de un registro unificado.
- 6.2. El lento avance del registro de catastro y georeferenciación de las Comunidades.
- 6.3. Diferencias con información registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

6.1. La ausencia de un registro unificado

Se ha visto la necesidad de implementar un registro unificado de las comunidades campesinas y nativas, reconocidas y tituladas a nivel nacional, así como las pendientes de reconocimiento y titulación.

Se hace necesario contar con una base de datos precisa y sistematizada que determine la brecha de comunidades pendientes de saneamiento físico legal, sirve de sustento para la formulación de políticas adecuadas en la materia, la disposición de recursos presupuestales para los gobiernos regionales, además para prevenir conflictos sociales asociados a la falta de seguridad jurídica.

Para ello, la Defensoría del Pueblo ha recomendado al Ministerio de Agricultura MINAGRI elaborar en coordinación con las direcciones regionales agrarias de los gobiernos regionales, un registro unificado y digitalizado de comunidades a nivel nacional.

Informa la Defensoría que, a pesar que el artículo 10 del Decreto Supremo N° 018-2014-VIVIENDA dispone que los gobiernos regionales tienen la obligación de remitir al MINAGRI la información que generen sobre catastro con fines de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, entre ellas las comunidades campesinas y nativas, no se encuentra garantizado su cumplimiento por parte de los gobiernos regionales. De manera recurrente, se observa que varios gobiernos regionales incumplieron con su obligación de remitir información, lo que dificulta determinar cuál es la real situación de las comunidades campesinas a nivel nacional y menos se cuenta con información de comunidades campesinas pendientes de reconocimiento o ampliación de titulación.

6.2. El lento avance del registro de catastro y georeferenciación de las comunidades

El registro catastral es el inventario cartográfico físico y digital que registra con precisión satelital los límites de las propiedades a nivel nacional (artículo 14.3 de la Ley N° 28294 Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios). Para el caso de las comunidades campesinas y nativas, la entidad responsable de que la información catastral se encuentre sistematizada en una base de datos unificada es el MINAGRI; mientras que los

gobiernos regionales son las entidades responsables de que las actividades de catastro y georeferenciación se realicen en sus respectivas jurisdicciones departamentales.

Un catastro actualizado fortalece la seguridad jurídica al brindar coordenadas exactas correspondientes a los límites de las propiedades comunales, en contraste con las referencias poco precisas de las comunidades con títulos de propiedad ancestrales, cuyos límites pueden ser interpretados en perjuicio de las propias Comunidades. Se busca reducir conflictos de superposición de derechos territoriales.

La Defensoría ha informado que, la falta de presupuesto para la adquisición de equipos es un obstáculo para la implementación de la georeferenciación en el catastro de las comunidades campesinas. El MINAGRI ha informado a la Defensoría que el 9 de setiembre de 2018 se autorizó el funcionamiento del “Sistema de Comunidades Campesinas y Nativas” que cuenta con la información de reconocimiento y titulación, y visualiza la información gráfica y la visualización se podría obtener a través de la página *web* del MINAGRI (<http://georural.minagri.gob.pe/sicar/>).

6.3. Diferencias con información registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos: Sunarp, es el ente rector del Sistema Nacional de Registros Públicos, responsable de dictar políticas técnico administrativas de los registros públicos, encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los registros que lo integran (artículo 10 de la Ley 26366. Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos).

La importancia de este sistema para la seguridad jurídica de las comunidades campesinas y nativas reside en la constancia del registro de la memoria descriptiva, el catastro, la publicidad de los límites de dichos espacios y los actos de administración que sustentan (Resolución de la Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 122-2013-Sunarp/SN publicado el 29 de mayo de 2013 y Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 343-2013-Sunarp publicado el 17 de diciembre de 2013).

En el Registro de Predios se inscribe la propiedad de las tierras comunales, la disposición y su delimitación.

La Sunarp ha elaborado Directivas que regulan la inscripción de actos y derechos de las comunidades campesinas, cuya finalidad es uniformizar criterios de calificación registral. Tenemos: La Directiva N° 05-2013-Sunarp/SN, que regula la inscripción de actos y derechos de las comunidades nativas, y la Directiva N° 10-2013-Sunarp/SN que regula la inscripción de actos y derechos de las comunidades nativas y campesinas.

Respecto a las normas que exoneran del pago de tasas registrales, el Decreto Supremo N° 326-2016-EF, exonera a los gobiernos regionales del pago de tasas registrales y cualquier otro derecho de trámite ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, en el ejercicio de la función transferida descrita en el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Las diferencias que se encuentran con la regulación de la Sunarp, informa la Defensoría, es que la inscripción se encuentra agrupada por zonas registrales, ámbito que difiere de la organización político administrativa por departamentos, que es cómo se organiza la información en los Gobiernos Regionales.

7. Órganos de la comunidad campesina

Las comunidades campesinas tienen órganos que las representan. Entre ellos tenemos:

- a. La asamblea general que es el órgano supremo de la comunidad y está constituida por todos los comuneros calificados debidamente inscritos en el padrón comunal. La asamblea general puede ser ordinaria o extraordinaria. Las ordinarias tendrán lugar las veces que señale el estatuto de la comunidad, y serán por lo menos cuatro veces al año, en ellas podrá tratarse cualquier asunto.
- b. Las extraordinarias se realizan cuando lo acuerde la directiva comunal o lo solicite la quinta parte de los comuneros calificados, en ellas sólo podrán tratarse los asuntos que sean objeto de la convocatoria.
- c. La directiva comunal es el órgano responsable del gobierno y administración de la comunidad. Está constituida por un mínimo de seis y por un máximo de nueve directivos, con los cargos de presidente, vicepresidente, secretario,

tesorero, fiscal y vocal. La elección de los miembros de la directiva comunal se hará cada dos años.

Mediante Resolución de Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 609-2002-Sunarp/SN de 20 de diciembre de 2002, se han hecho extensivas a las comunidades campesinas, la prórroga del mandato, así como a la asamblea de regularización.

7.1. Representación para la transferencia de tierras comunales

El numeral 6.8 de la Directiva N° 10-2013-Sunarp/SN “Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Campesinas”, establece que: “Para efectos de disponer las tierras comunales, se requerirá el acuerdo de la asamblea general con el voto favorable según lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 26505”.

Además, se agrega: “El otorgamiento de facultades para actos o disposición o gravamen debe adoptarse con precisión de las características físicas del o los predios a disponer o gravar, salvo disposición distinta del estatuto de la Comunidad”.

Por lo cual, es posible que las Comunidades Campesinas, a través de sus representantes puedan transferir sus tierras comunales a través de actos de adjudicación.

8. Resoluciones del Tribunal Registral

Cabe precisar que los Precedentes y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento en la calificación de títulos, los primeros tanto para Registradores Públicos, como para Vocales del Tribunal Registral, mientras que los segundos solo para Vocales del Tribunal Registral.

El Tribunal Registral ha adoptado el siguiente acuerdo:

Acuerdo del CCXIV Pleno Sesión ordinaria en modalidad presencial realizada los días 19 y 20 de agosto de 2019, se acordó lo siguiente:

“NORMAS QUE REGULAN EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD ESTATAL

El Decreto Legislativo 1358 ha modificado el contenido de la declaración jurada regulada en el Decreto Supremo N° 130-2001-EF

CONTENIDO MÍNIMO DE LA DECLARACIÓN JURADA:

Los requisitos mínimos de la declaración jurada son:

- Tipo de documento (escritura pública, acta, minuta, etc)
- Fecha cierta del documento.
- Nombre o denominación del transferente (para acreditar tracto sucesivo cuando corresponda).

CONSIGNACIÓN DEL ACTO CAUSAL:

Si en la declaración jurada se consigna el acto causal por el que se adquiere la propiedad éste no será objeto de calificación”.

Conforme a la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1358 Decreto Legislativo que modifica la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para optimizar el saneamiento físico y legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada, se dispuso que:

“Las disposiciones contenidas en la presente norma no afectan las tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, ni los derechos de propiedad o posesión de las comunidades campesinas y nativas.

Para tal efecto, las entidades que realicen acciones de saneamiento físico legal, solicitan al Ministerio de Cultura información sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios en los ámbitos de interés y, a los Gobiernos Regionales, respecto a los derechos de propiedad o de posesión de comunidad campesinas y nativas”.

En principio se definió que las normas de Saneamiento Estatal no se aplican a las tierras pertenecientes a las comunidades campesinas, pero a través de la Resolución N° 1918-2019-Sunarp-TR-L del 31 de julio de 2019, en el noveno punto de análisis considera que:

“(…) Conforme lo establece el artículo 89° de la Constitución Política, las Comunidades Campesinas y Nativas son autónomas en su organización, y en el uso y disposición de sus tierras. Entonces el saneamiento dispuesto por el Decreto Supremo N° 130-2001-EF puede comprender predios de Comunidades Campesinas y Nativas siempre que el Estado cuente con títulos acreditativos de dominio de fecha cierta adquiridos en uso de las facultades de disposición de tierras que tienen las comunidades campesinas (…)”

Es de considerar si con solo la declaración jurada donde se señale que se acredita el tracto sucesivo con documento de fecha cierta donde la Comunidad Campesina transfiere, bastaría para aplicar el Saneamiento Estatal a las tierras de las comunidades campesinas. Aun, si conforme al Acuerdo citado en párrafos precedentes se establece que el Registrador no calificará el acto causal.

Por otro lado, nos cuestionamos: ¿Resulta posible inscribir acciones y derechos sobre Territorios Comunales?

Con respecto a los actos de disposición de tierras comunales, en el CCXLVII Pleno Registral, Sesión Ordinaria – Modalidad no presencial se discutió si resulta posible inscribir acciones y derechos sobre territorio comunal.

Se precisaron Resoluciones en contra:

Resoluciones en contra:

- Resolución N° 038-2021-Sunarp-TR-T del 23 de abril de 2021: transferencia de acciones y derechos sobre territorio comunal:

En la calificación registral de actos que contengan transferencia de acciones y derechos sobre territorio comunal se debe tener en cuenta que: i) si el título contiene transferencia de cuotas ideales y su equivalente en área material, el registrador no podrá inscribir la transferencia de alícuotas sino se presentan los documentos técnicos requeridos para una independización; y, ii) si del título presentado no sea posible determinar que la transferencia sea de cuotas ideales y su equivalente en área material, será necesario presentar escritura pública aclaratoria donde se precise la porción material del territorio comunal

a independizar. Integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas: el artículo 89 de la Constitución, precisa que las Comunidades Campesinas y Nativas son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y libre disposición de sus tierras dentro del marco que la ley establece. El objetivo de este dispositivo es el respeto a la autonomía -de la comunidad para definir sus propios destinos, así como su idea y proyecto de desarrollo; sin embargo, debe de establecerse una limitación: la integridad del derecho de propiedad del territorio comunal, interpretándose que nada de lo establecido en la declaración constitucional autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial y la unidad política de la comunidad campesina.

- Resolución N° 430-2018-Sunarp-TR-A del 21 de junio de 2018: transferencia de acciones y derechos de un predio de propiedad de una comunidad campesina:

Conforme al numeral 6.10.1 de la Directiva que regula la Inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Campesinas, no procede la inscripción de los títulos otorgados por comunidades campesinas en los que se transfiera una cuota ideal y su equivalente en área material. Sin embargo, procederá la inscripción del acto, cuando el Registrador solicite la presentación de la documentación técnica necesaria para la independización del área y del contenido del contrato se desprende que el acto celebrado por las partes es una compraventa de una parte material del predio.

Mientras que, las resoluciones a favor son:

- Resolución N° 916-2019-Sunarp-TR-A del 15 de noviembre de 2019: transferencia de alícuotas de un predio de propiedad de una comunidad campesina:

Procede la inscripción de la transferencia de alícuotas de un predio de propiedad de una comunidad campesina cuando en el título traslativo de dominio consta el porcentaje a transferir sin indicar su equivalente en parte material. Solo en caso de que en los títulos conste la transferencia de alícuotas y su equivalente en un área material, la calificación debe

ser efectuada conforme a la disposición contenida en el numeral 6.10.1 de la Directiva N° 10-2013-Sunarp-SN.

- Resolución N° 925-2019-Sunarp-TR-A del 18 de noviembre de 2019: transferencia de alícuotas de un predio de propiedad de una comunidad campesina:

Procede la inscripción de la transferencia de alícuotas de un predio de propiedad de una comunidad campesina cuando en el título traslativo de dominio consta el porcentaje a transferir sin indicar su equivalente en parte material. Sólo en caso que en los títulos conste la transferencia de alícuotas y su equivalente en un área material, la calificación debe ser efectuada conforme a la disposición contenida en el numeral 6.10.1 de la Directiva N° 10-2013-Sunarp-SN.

Queda como agenda pendiente evaluar si es aplicable la normativa del derecho común, sobre temas de copropiedad en tierras comunales.

9. Segunda recomendación

Para resolver temas de Comunidades Campesinas, es necesario considerar el pluralismo jurídico, la interculturalidad y el derecho consuetudinario de las Comunidades Campesinas, por cuanto es necesario proteger la Seguridad Jurídica en cuanto disposición de tierras comunales, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico.

10. Conclusiones

- La presente ponencia define que es una Comunidad Campesina y diferencia su existencia legal y personería jurídica de otras personas jurídicas, aclarando que su acceso al Registro es meramente declarativo y no constitutivo.
- Se requiere que el Registro Público maneje la información de los Registros Administrativos que tienen información de la existencia de tierras comunales con la finalidad que dicha información sea incorporada en los informes catastrales.
- Se recomienda la aplicación del pluralismo jurídico, interculturalidad y la aplicación de las normas consuetudinarias de las Comunidades Campesinas

para la calificación de títulos, con la finalidad de incorporar el derecho consuetudinario de las Comunidades al ordenamiento jurídico peruano.

11. Bibliografía

- Bernales Ballesteros, E. *La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Constitución y Sociedad ICS*. Editora RAO. Quinta edición: Septiembre 1999. Lima. Perú.
- Cárdenas Krenz, R. *Derecho y Realidad Social. La Costumbre como Fuente del Derecho Civil*. Ediciones Jurídicas UNIFE.1998. 272 pg.
- Espinoza Espinoza, J. *Derecho de las Personas*. Editorial Grijley.2012.Tomo II. (p.550).
- Defensoría del Pueblo. *El Largo Camino hacia la Titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas*. Serie Informe de Adjuntía – Informe 002-2018-DP/AMASPPI/PPI. Diciembre 2018, (p.135).
- Torres Manrique, Jorge Isaac. El Pluralismo Jurídico En El Estado Peruano. En: <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/030310.pdf> (Visto el 10.02.2020)

La aplicación del método de interpretación sistemática, como punto de partida, para el buen servicio público registral oportuno, accesible y equitativo: tarea rumbo al Bicentenario

Zegel Basilio Santos*

Sumario.- 1. Resumen. - 2. A manera de introducción. - 3. Oportunidades y acceso a los servicios registrales como visión de la Sunarp con miras al Plan Bicentenario (el Perú hacia el 2021). - 3.1. Alcances del Plan Bicentenario. - 3.2. La Sunarp y los servicios registrales para la consolidación del Plan Bicentenario. - 3.3. La igualdad ante la ley y el método de la interpretación sistemática normativa en el procedimiento registral. - 3.3.1. El respeto de la igualdad ante la ley en el procedimiento registral. - 3.3.2. La interpretación sistemática normativa en el procedimiento registral. - A) ¿Qué entendemos y qué esperamos de la interpretación jurídica? ¿Cómo puede darse en el procedimiento registral? - B) Urge el salto desde las interpretaciones literales (gramatical) y finalista (teleológica) a la interpretación sistemática normativa en el procedimiento registral. - Interpretación gramatical o literal. - Interpretación teleológica o finalista . - Interpretación sistemática. - 4. Queremos que los servicios registrales sean accesibles y oportunos, entonces empecemos por aplicar el método de la interpretación sistemática normativa. - 5. Razones justificables para aplicar el método de la interpretación sistemática normativa en el que hacer de la labor registral. - 5.1. Los actos sucesivos de los procedimientos registrales y sus normas especiales deben estar acorde a las normas del procedimiento administrativo general (regulado en la Ley N° 27444). - 5.2. Vigencia del Estado Constitucional de Derecho. - 5.3. Protección del interés general. - 6. Conclusiones. - 7. Bibliografía.

1. Resumen

En primera instancia, es necesario recalcar que, con esta ponencia, no se pretende dar toda una clase de derecho registral y menos abarcar con amplitud todo el sistema de funcionamiento de la gestión pública dentro de la Sunarp. La meta es, simplemente, como toda investigación, proponer métodos e instrumentos para que los servicios públicos registrales, en el Bicentenario (Perú en el 2021), lleguen a ser en gran medida oportunos, accesibles, equitativos y eficaces. Como el objetivo es este, mediante la presente ponencia también se pretende inducir

* Registrador Público de la Zona Registral N° VII – Sede Huaraz. Ex integrante de la Red de Capacitadores Registrales de la Sunarp. Magister con especialidad en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo – UNASAM. Egresado del Doctorado en Derecho y Ciencias Políticas por la misma universidad. Autor del libro titulado “Derecho Registral – Temas actuales y nuevos enfoques en pleno Siglo XXI”. Ha publicado artículos jurídicos en revistas jurídicas. Autor de ponencias nacionales y regionales.

y sensibilizar a los directivos, Registradores Públicos, vocales del Tribunal Registral y a todos los servidores públicos de la Sunarp, poner en marcha el uso del método de interpretación sistemática normativa dentro del procedimiento registral y de tal forma que los servicios públicos registrales lleguen a la meta indicada líneas arriba. Entendemos que los servicios registrales (inscripción y publicidad) hoy en día han mejorado mucho, pero esa mejora solo ha sido parcial porque ahora son simplificados y lo que falta es mermar las discrepancias de criterios en la interpretación normativa dentro del procedimiento registral.

Queremos que los servicios registrales en el 2021 sean oportunos (simplificados), accesibles (predictibles), equitativos (con respeto al derecho a la igualdad) y eficaces (con justicia y seguridad jurídica), entonces empecemos por el principio, es decir, empecemos a interpretar las normas registrales y argumentar las decisiones registrales, no solo con el uso de la interpretación literal (gramatical) y finalista (teleológica), sino también abarcar el método de la interpretación sistemática normativa.

La propuesta tiene la siguiente justificación: la aplicación del método de interpretación sistemática normativa, en el que hacer de la labor registral, tiene múltiples justificaciones, pero las más puntuales son: que las interpretaciones y decisiones registrales estén al margen de la Constitución Política, la Ley de Procedimiento Administrativo General y otras normas jurídicas compatibles; por estar bajo el manto del Estado Constitucional de Derecho donde se respetan los derechos fundamentales de las personas; y, por consolidar el interés general y bienestar común.

Palabras claves: Interpretación sistemática/ Servicios públicos registrales/ Bicentenario.

Summary

In the first instance, it is necessary to emphasize that, with this presentation, it is not intended to give a whole kind of registry law and less to cover the entire system of operation of public management within the Sunarp. The goal is simply, like all research, to propose methods and instruments so that the public registry services, in the Bicentennial (Peru in 2021), become largely timely, accessible, equitable and effective. As the objective is this, this paper also aims to induce and sensitize managers, Public Registrars, members of the Registry Court and all public

servants of the Sunarp, to implement the use of the method of systematic interpretation within the procedure registration and in such a way that the registry public services reach the goal indicated above. We understand that the registration services (registration and advertising) today have improved a lot, but that improvement has only been partial because they are now simplified and what is missing is to reduce the discrepancies of criteria in the regulatory interpretation within the registration procedure.

We want registration services in 2021 to be timely (simplified), accessible (predictable), equitable (with respect to the right to equality) and effective (with justice and legal certainty), so let's start at the beginning, that is, let's start interpret the registry rules and argue the registry decisions, not only with the use of literal (grammatical) and finalist (teleological) interpretation, but also encompass the method of normative systematic interpretation.

The proposal has the following justification: The application of the method of normative systematic interpretation, in which to do the registration work, has multiple justifications, but the most specific are: that the interpretations and registry decisions are outside the Political Constitution, the General Administrative Procedure Law and other compatible legal norms; for being under the mantle of the Constitutional State of Law where the fundamental rights of the people are respected; and, to consolidate the general interest and common welfare.

Keywords: *Systematic interpretation / Registry public services / Bicentennial.*

2. A manera de introducción

Política, social, cultural y jurídicamente hablando, el Estado peruano siempre ha estado en proceso de reforma constante; sin embargo, en la última década y con las miras al Plan Bicentenario (Perú hacia el 2021), esta tarea de la reforma ha involucrado al respeto de los derechos fundamentales de las personas y a la realización de una gestión pública integral y modernizada; dos aspectos macros que, por cierto, involucran a los seis Ejes Estratégicos (Derechos fundamentales y dignidad de las personas, oportunidades y acceso a los servicios, Estado y gobernabilidad, economía – competitividad y empleo, desarrollo regional e infraestructura, recursos naturales y ambiente) aprobados en Acuerdo Nacional de marzo del 2011 y regulados con el Decreto Supremo N° 054-2011-PCM¹.

¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de junio del 2011.

Cuando se puso en marcha el Plan Bicentenario, algunos opinólogos dijeron que estamos ante un país de memoria y uno de imaginación (uno que ya sabemos cómo es y otro como deseamos que sea al 2021). A estas alturas otros ya vienen diciendo: ¡El Perú está cambiando! ¡El Perú se está modernizando! Claro, se ha avanzado mucho, pero aún falta más y queda poco tiempo para concretarse el contenido del Plan Bicentenario. Frente a esta situación, de cumplir la meta y el corto tiempo que nos queda, otros han dicho que urge un país con mejores políticas, pero también urge tener mejores políticos (gestores que sean capaces de buscar un cambio inminente para el país).

Los actores de dicho cambio son muchos (tanto del sector público como del sector privado); dentro de ellas encontramos a la Sunarp como un ente más de la administración pública. De hecho que esta institución, en cumplimiento del Plan Bicentenario, ha venido avanzando mucho, específicamente en lo que respecta al servicio público registral oportuno (simplificado) y cuya herramienta fundamental ha sido y lo sigue siendo la tecnología de la información. Esta política pública de trabajo que se viene haciendo dentro de la Sunarp es muy buena porque genera la mejora en la prestación de los servicios públicos registrales; sin embargo, como no todo sale bien como se planificó, creemos que se está omitiendo que el acceso a los servicios públicos no solo debe ser inclusivo, sino que además se tiene que ver que el acceso a los servicios públicos registrales sean equitativos (con respeto del derecho a la igualdad ante la ley) y predictibles (con información clara y precisa), lo cual será posible en un porcentaje más, con la gestión de la cultura registral, involucrando la aplicación del método de interpretación sistemática normativa.

Esta propuesta que se hace es para la mejora de la gestión con eficiencia dentro de la gestión de los servicios registrales que hace la política pública de la Sunarp. Nos explicamos mejor. Queremos que las inscripciones como servicios registrales sean eficientes, entonces empecemos que los recursos humanos (Registradores Públicos y Vocales del Tribunal Registral) en el procedimiento registral hagan una buena gestión de procesos de sus instrumentos de gestión (que al momento de interpretar y aplicar las normas no solo tengan en cuenta los métodos de interpretación literal o teleológica, sino que además lo hagan a través del método de interpretación sistemática para el respeto de los derechos fundamentales de las personas) y que el ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos no solo ejecute bien la gestión de capacidades, sino que además haga permanentemente el control posterior para ver el cambio deseado y emitir las recomendaciones del caso.

3. Oportunidades y acceso a los servicios registrales como visión de la Sunarp con miras al Plan Bicentenario (el Perú hacia el 2021)

3.1. Alcances del Plan Bicentenario

Para que todo deseo, meta o visión, se vea cumplida, como tarea previa, siempre tiene que anteceder una planificación, pero este plan está sujeto a los recursos con que se cuenta y al contexto en el que se da. En ese orden, es que el Estado peruano para mejorar sus tareas a favor de la sociedad (como es el caso de los servicios públicos con eficiencia y eficacia; ser más productivos, distribuir mejor la riqueza; respetar y hacer que se respeten los derechos fundamentales de las personas) puso en marcha el Plan Bicentenario (el Perú hacia el 2021); un Plan que cuenta con ejes sumamente estratégicos y puntuales, los cuales son:

- Derechos fundamentales y dignidad de las personas.
- Oportunidades y acceso a los servicios.
- Estado y gobernabilidad.
- Economía, competitividad y empleo.
- Desarrollo regional e infraestructura.
- Recursos naturales y ambiente.

La ejecución del Plan Bicentenario se viene dando desde el año 2011; sin embargo, estando *ad portas* del 2021 aún queda mucho por hacer en los diferentes sectores del Estado. Por ello, es que, el gobierno actual, ha hecho un llamado de atención para que todos seamos actores activos para el cumplimiento de aquel Plan. Todos los ejes estratégicos o banderas del Perú ya mencionados, formalmente han sido aprobados con el Decreto Supremo N° 054-2011-PCM. En ese sentido, todas las entidades del sector público están en la obligación de consolidar al 2021 los ejes mencionados mediante un balance al público nacional. Dentro de ella encontramos a la Sunarp que viene haciendo lo propio, especialmente en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos, para consolidar tal cometido y esto se viene haciendo a través del cumplimiento de su misión y visión.

3.2. La Sunarp y los servicios registrales para la consolidación del Plan Bicentenario

La Sunarp, como una entidad más del sector público, viene trabajando arduamente para que se vea cumplida en conjunción tanto su misión como su visión; trabajo que se viene desarrollando con plan estratégico y con la participación activa

de los directivos, funcionarios públicos y servidores públicos; toda esta labor base, de la prestación de los servicios públicos registrales (inscripciones, publicidad y garantía de la seguridad jurídica), se nota que viene siendo eficiente, eficaz, predecible, inclusiva y oportuna, pero solo en un porcentaje de aceptación; por ello, ya es hora de que todos los trabajadores de la Sunarp pongamos nuestro granito de labor para que lo proyectado al 2021 se vea desarrollado y ejecutado un gran porcentaje de la misión y visión institucional.

En muchas ocasiones, la Sunarp se ha preocupado por crear productos que mejoren los servicios registrales para que estos sean simplificados; sin duda, eso es una labor muy buena y plausible, pero no solo basta contar con dichos productos sin antes concientizar al grueso de los Registradores Públicos para que se tenga un servicio registral eficiente, eficaz y de calidad. Muchas veces, vemos que en la tarea de calificación, dentro del procedimiento registral, se concluyen con decisiones divergentes, es decir, frente a un mismo acto rogado unos observan, otros tachan, algunos inscriben y a veces se liquidan para el pago de mayor derecho; en consecuencia, se pierde el horizonte de la unificación de criterios. Sobre este tema de la unificación de criterios, la Sunarp ha venido luchando constantemente a través de la sensibilización y capacitación que han sido concretadas mediante acuerdos generados en los plenos de Registradores Públicos, diálogos con el Tribunal Registral, jornadas preparatorias, entre otras. Sin embargo, pese a todos los esfuerzos desplegados seguimos en el mismo nivel de divergencia de criterios, todo ello con el pretexto (que por cierto es errado) de la independencia en la calificación registral. Si seguimos así, vamos a tener solo una mejora parcial en la prestación de los servicios públicos registrales al 2021, vale decir, serán simplificados, pero con decisiones pocos predecibles que conllevarán a la vulneración del tan ansiado cumplimiento del principio de proinscripción y del derecho constitucional de la igualdad ante la ley (es figura discriminatoria que frente al mismo acto rogado haya divergencias de decisiones).

Si queremos que esto mejore ya es hora de poner en práctica, al menos paulatinamente, la aplicación del método de interpretación sistemático normativa en la tarea de la calificación registral. Esto no es otra cosa que al estar frente a un vacío o deficiencia de la normativa registral, los títulos sean calificados a la luz de un conglomerado normativo o bloque normativo como lo ha denominado el Tribunal Constitucional, claro que siempre sean compatibles. Sabemos que a lo largo de nuestra vida registral, los Registradores públicos, siempre han aplicado el método de la interpretación literal (también conocido como método de interpretación gramatical) o la interpretación teleológica (también llamado método de interpretación finalista).

Como nada es eterno y como en el derecho todo va cambiando a la postre de la necesidad social, es hora ya que pasemos a implementar la *praxis* del método de la interpretación sistemática. Las razones justificables de su implementación y aplicación en el procedimiento registral están detalladas más adelante. Si se da ello, estamos seguros que al 2021 los servicios registrales serán simplificados, predictibles, oportunos, accesibles, equitativos, eficientes y eficaces.

Otra cosa que no se debe perder de vista es que, la labor hermenéutica, también es tarea de los Registradores Públicos y Vocales del Tribunal Registral, actividad que, sin duda, forma parte de la gestión pública. Mal hacemos en decir que la cultura de la gestión pública solo es para los directivos de la Sunarp, craso error; los actores de la calificación en el procedimiento registral también son gestores porque interpretan y aplican los instrumentos de gestión como es el caso de los instrumentos normativos. Si queremos que las argumentaciones plasmadas en las esquelas de observaciones o tachas sean predictibles, entonces también empecemos por sensibilizar y capacitar a los actos de la calificación registral mediante la cultura de la gestión pública (con esto se aprenderá qué método interpretativo de la norma será adecuado para la calificación de un determinado acto rogado; recuérdese que tener la labor de gestor es aplicar bien los instrumentos de gestión en el curso del procedimiento para tener mejores logros o resultados). Otra propuesta más que va ligada al tema de la interpretación normativa.

3.3. La igualdad ante la ley y el método de la interpretación sistemática normativa en el procedimiento registral

3.3.1. El respeto de la igualdad ante la ley en el procedimiento registral

Todo servicio público que prestan las entidades del Estado (en sus 3 niveles de gobierno: gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales) tiene que tener un contenido simplificado y de satisfacción para el bienestar común. Para que esto se dé y vaya mejorando frecuentemente, el Estado se va modernizando a través de la tecnología, globalización y con la dación de instrumentos normativos adecuados. Razón por la cual, para consolidar todo ello, el Estado se ha trazado metas al 2021, con la idea de estar ya ante un Estado Peruano moderno. Pero para esto no sólo se requiere de una buena política, sino también de buenos políticos, voces que así se escuchan por ahí.

El Estado Peruano tiene muchos deberes que cumplir y dentro de ellos está el de proteger los derechos fundamentales de las personas, así como garantizar y promover el bienestar general (concretamente con la prestación de los servicios públicos). Lo expresado está regulado en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de 1993, donde se expresa lo siguiente:

El Estado Peruano

Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Esta prestación de los servicios públicos se concreta con las labores de los funcionarios públicos y servidores públicos. La actuación de cada uno de ellos estará bajo los parámetros de la política institucional que se da dentro de cada sector. Es decir, que las labores de prestación de los servicios públicos desplegadas por cada uno de estos actores sean simplificadas y menos burocráticas. Esto es una realidad y no es un simple escrito literario; veamos lo que está regulado en el artículo 39 de la Constitución Política:

Funcionarios y servidores públicos

Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, Ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

“El Estado está para servir y no para servirse de él”. Frase escuchada frecuentemente, pero que guarda mucha consonancia con lo regulado en la Constitución. En ese orden de ideas, los funcionarios públicos y servidores públicos

están obligados a prestar servicios públicos oportunos, de calidad, eficientes y que sean eficaces; de no ser así, también se han establecido las sanciones respectivas.

Otro aspecto importante es que, el Estado, a través de los funcionarios públicos y servidores públicos, tienen que prestar los servicios públicos respetando el derecho de la igualdad ante la ley, vale decir, sin actos de discriminación. Muchas veces se han dado el caso que, por tener amistad con algún funcionario o servidor público, las atenciones son rápidas y para otros quedan al olvido; otros, frente a un trámite similar, es positivo la petición y denegados o observados para otros; para algunos se interpreta la norma en un sentido y para otros en otro sentido. Estos actos son violatorios al derecho de la igualdad ante la ley, regulado en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política, cuyo contenido es:

Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

Inc. 2; a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma religión, opinión condición económica o de cualquier otra índole.

El contenido del derecho a la igualdad ante la ley, tiene dos vertientes: como principio y como derecho fundamental. El primero es regulado así porque el Estado está obligado a garantizar y preservar su respeto; en cambio el segundo, es exigir individualmente a ser tratados con igualdad ante la ley y no ser discriminados. Además, Gutiérrez y Sosa (2013) al hablar sobre el concepto de la igualdad ante la ley, ha explicado sobre la existencia de la igualdad en el contenido de la ley e igualdad en la aplicación de la ley:

Igualdad en el contenido de la ley

(...)

Expresada esta garantía como derecho fundamental, implica la posibilidad de que toda persona pueda defenderse frente a normas estatales que contengan diferencias irrazonables y que afecten su situación jurídica o sus legítimas expectativas.

No obstante esta concepción formal de la igualdad puede llegar a ser falaz y dar una apariencia de igualdad donde no la hay, con lo cual

se pone de manifiesto la injusticia de tratar igual a quienes soportan diferencias relevantes. ¿Cómo puede tener el analfabeto igual derecho a la libertad de prensa? ¿Cómo puede tener el mismo derecho a la salud quien vive en la miseria? Se advierte, entonces, con claridad que gran parte de la igualdad en los distintos derechos está vinculada a situaciones fácticas y sociales de los individuos (p.104).

Igualdad en la aplicación de la ley

Como ha quedado expresado, la igualdad ante la ley también comprende a la igualdad en la aplicación de la norma. En tal sentido, la regla de conocer y reconocer la igualdad de todas las personas no se le impone solo al legislador, sino que vincula a todos los órganos del Estado que crean y aplican el derecho, y en particular a la administración estatal y los órganos jurisdiccionales.

De esta manera, las personas que se encuentren en condiciones y supuestos equivalentes pueden tener la garantía de que los órganos públicos aplicarán la ley de manera idéntica para todos ellos. En tal sentido, tanto la administración pública como la jurisdicción, principales encargados de aplicar el derecho, ejercen funciones de regular o decidir derechos de los administrados y justiciables, atendiendo a la aplicación uniforme de la ley para todos, salvo situaciones singulares, objetivas y razonables. Se prohíbe con ello toda diferenciación injustificada e irracional en la interpretación y aplicación de las normas al momento de impartir justicia, administrar o -en general- decidir sobre situaciones jurídicas (p.106).

3.3.2. La interpretación sistemática normativa en el procedimiento registral

A) ¿Qué entendemos y qué esperamos de la interpretación jurídica? ¿Cómo puede darse en el procedimiento registral?

Generalmente, todos nosotros no coincidimos en tener la misma interpretación sobre un mensaje verbal, escrito, gráfico o gestos que se nos presenten. Este comportamiento es un tanto normal porque somos seres humanos pensantes y porque cada uno de nosotros vivimos en sociedades con múltiples culturas. Esta misma situación sucede en el mundo jurídico, es decir, los operadores jurídicos aplican los diversos métodos de interpretación normativa para concluir con el mejor

sentido de una disposición normativa; sentido que apunta en busca de los valores de la seguridad jurídica y la justicia. Alguna vez se dijo que en el derecho nada está dicho, es muy cierto; como todo cambia, también el derecho cambia en función a la realidad social y a las interpretaciones que se van haciendo sobre las normas jurídicas. Lo correcto sería que no mantengan dudas de los contenidos normativos jurídicos, pero como nada es perfecto siempre los habrá y frente a ellos la tarea de la interpretación es darle el mejor significado o sentido para consolidarse la seguridad jurídica y la justicia. Para ver que esto es cierto, veamos que dijo Guastini (2018) en algunos pasajes de su libro “Ensayos escépticos sobre la interpretación”, referirse Giovanni Tarello:

(...)

La constatación es la siguiente: cada enunciado lingüístico, contenido en los documentos normativos que por lo general son conocidos bajo el nombre de fuentes del derecho, es efectivamente entendido y usado de maneras diversas e incompatible por distintos operadores jurídicos en distintos momentos y circunstancias.

En otras palabras, los enunciados normativos, que constituyen el discurso de las fuentes, usualmente no toleran una sola interpretación, sino una pluralidad de interpretaciones alternativas, razón por la cual, ninguna de estas puede considerarse “verdadera”. En consecuencia, las disposiciones legislativas no incorporan un solo y unívoco significado, sino más bien disyuntivamente tantos significados como diferentes interpretaciones admisibles existen. En suma, es necesario distinguir los enunciados normativos de sus significados por la simple razón de que no existe una correspondencia biunívoca entre unos y otros (p.17).

Desde ese punto de vista, está por demás decir que en el derecho haya una sola idea de interpretación jurídica; todos interpretamos, pero con conclusiones distintas. ¿Quiénes son esos todos o los actores de la interpretación en el mundo jurídico? Son los llamados hermeneutas. En la esfera jurídica, por lo general, se ha considerado como hermeneuta a los abogados, juristas, jueces y fiscales; creemos que son los únicos, pero no es así; nos olvidamos de los funcionarios y servidores públicos que son abogados y realizan labores de interpretación normativa jurídica dentro de la administración pública, entre ellas tenemos a los Registradores Públicos y Vocales del Tribunal Registral que realizan calificaciones de títulos e interpretaciones normativas frecuentes para el acceso de los títulos a algún Registro Jurídico; función que más adelante está detallado.

La otra idea que se ha dicho es que, para que haya una buena argumentación, deben aplicarse bien los métodos de interpretación. ¿Cómo es eso? Rubio (2012), al hablar sobre la argumentación ha dado pie a la importancia de la interpretación:

Los casos de derecho se elaboran a través de la argumentación. En el derecho casi no hay verdades absolutas. Todo tiene que ser construido mediante la concatenación de hechos y la aplicación de algunos conceptos, normas y principios. La riqueza del derecho se produce en la interconexión de los hechos con las normas, principios y conceptos a través de la argumentación.

Para elaborar la argumentación hay que tener en cuenta al menos dos aspectos: el primero son las reglas generales de construcción de cada argumentación; el segundo es el conocimiento de los métodos de interpretación, argumentos de integración y medios retóricos de razonamiento jurídico o apotegmas jurídicos (pp.73-74).

En ese orden de ideas, la interpretación jurídica no es otra cosa que desentrañar el contenido de una norma jurídica, mediante el proceso hermenéutico, en busca de su mejor sentido para que se concrete la seguridad jurídica y la justicia. Con la práctica de la interpretación jurídica buscamos los cambios normativos, la mejora de los vacíos y contradicciones normativas, y la mejora en las decisiones con la existencia de argumentos sólidos, predictibles y eficaces.

Si esto es así, esta tarea práctica de la hermenéutica jurídica no es ajena a las labores de la calificación dentro del procedimiento registral peruano. Pero sí lo que debemos comprender es cuáles de los métodos de interpretación jurídica son los más adecuados para que los servicios registrales sean oportunos y equitativos. Sin embargo, esta labor de interpretación jurídica tiene que estar acorde a los estándares del nuevo paradigma jurídico que se viene implementando a nivel nacional y mundial: el neoconstitucionalismo. Como vivimos en un Estado Constitucional de Derecho, donde las especialidades del derecho se van aplicando a la luz de la Constitución y donde los derechos se van constitucionalizando, las interpretaciones y argumentaciones que se dan en las labores del procedimiento registral tienen que estar a la postre del fortalecimiento de la seguridad jurídica y del respeto de los derechos fundamentales de las personas.

B) Urge el salto desde las interpretaciones literales (gramatical) y finalista (teleológica) a la interpretación sistemática normativa en el procedimiento registral

Desde que se creó el Registro en el Perú (allá por los años 1888), se puso en vigencia la inscripción de derechos y la publicidad de aquellos para la generación de su seguridad jurídica; para que esos derechos tengan acceso al Registro, hasta ahora, por no decirlos fielmente, en la labor de calificación registral se hace uso, en gran medida, del método de interpretación literal y algunas veces el uso del método de interpretación finalista. Para nadie es secreto que estos métodos de interpretación, por su contenido puramente formalista, han sido de utilidad bajo el sistema del positivismo jurídico; podríamos decir que, en estos tiempos donde se habla y practica el neoconstitucionalismo, también seguiría funcionando, pero con algunas falencias que, conllevaría a que las decisiones, con la aplicación normativa, de manera literal o finalista, se tornarían un tanto injustas para algunos. ¿Cómo se mastica eso? Creemos que en el derecho, en general para todos y en especial para el registral, ya se debe interpretar y pensar de otra forma; donde las decisiones y argumentaciones tengan un contenido de seguridad jurídica y de justicia, pero estas deben ser oportunos y equitativos. Sobre esto, compartimos lo que en algún momento lo dijo Atienza (2013) en su prólogo:

(...)

A menudo, la idea que sobre el derecho tienen quienes son juristas profesionales se corresponde con lo que, en la jerga de los juristas (o de los juristas teóricos), suele llamarse formalismo, formalismo jurídico.

No es fácil, por cierto, precisar lo que haya de entenderse por formalismo pero, a los efectos que aquí interesan, podría caracterizarse como una manera de pensar el derecho –una concepción del derecho– que lo reduce a un fenómeno autoritativo, esto es, el derecho consistiría únicamente en una serie de preceptos establecidos por la autoridad y que tienden a plasmarse en ciertos textos; conocer el derecho se reduciría, por lo tanto, a conocer lo que esos textos dicen; y lo que esos textos dicen no puede ser otra cosa que lo que sus autores han pretendido transmitir por medio de un lenguaje que ha de ser interpretado de acuerdo con el sentido usual de las palabras y, en todo caso, tratando de captar la voluntad de su autor.

(...)

He aquí algunos párrafos significativos de su manera de pensar el derecho: “De tal modo, si una ley obliga a conservar los árboles de una zona, eso incluiría también a los sauces que se encontraran en ella. Pero si se refiriera a los sauces quedarán excluidos los endrinos”. “La verdad jurídica de las palabras difiere a veces de su verdad semántica y etimológica, y de cómo las entiende la sociedad. Eso suele generar disgusto y derivar en controversia; pero, sobre todo, alienta la desconfianza”.

(...)

Precisamente, hay un ejemplo que suele ponerse para explicar el uso del argumento por analogía en el derecho... se trata del siguiente supuesto: en una estación de tren de Centroeuropa hay un cartel que reproduce un artículo del reglamento de ferrocarriles: “prohibido entrar con perros al andén de pasajeros”. En una ocasión, alguien trató de entrar con un oso y se suscitó la cuestión de si se le aplicaba o no la prohibición. Pues bien, como parece obvio, la manera de solucionar el caso (de interpretar la norma), si uno es un formalista recalcitrante, tendría que ser más o menos como sigue: es cierto que un oso no es un perro y, por tanto, si se interpreta literalmente el artículo, la prohibición no le alcanzaría; pero parece razonable pensar que si no le alcanza explícitamente es porque al dictar la norma lo que se tuvo en cuenta fueron los casos que podríamos llamar ordinarios: la gente que ingresa al andén con animales lo hace comúnmente con perros, no con osos; ahora bien, el propósito último de la norma –su razón subyacente- no puede ser otro que el de evitar molestias a los pasajeros, y parece obvio que los osos las ocasionan en un grado aún mayor que los perros; de manera que hay que entender (por analogía) que la prohibición se refiere a todos los animales molestos y por tanto, también a los osos.

(...) que las palabras de la ley no siempre deben ser interpretadas en su sentido literal pues, si así se hiciera, se malograrían los fines y valores que también (además de los textos) forman parte del derecho.

(...)

De todas formas –conviene insistir en ello-, las apelaciones al formalismo no son –o no necesariamente- absurdas y los valores que se dicen buscar con esa manera de pensar el derecho, (la seguridad, la igualdad ante

la ley, etc.) no son, ni mucho menos, despreciables. Son, si se quiere, valores “fríos”, como a veces se les ha llamado, porque resultan indispensables para poder gozar de otros valores más “cálidos”: los afectos, el amor, la amistad. Lo criticable del formalismo jurídico radica en su unilateralidad, no en darse cuenta de que el derecho no puede verse exclusivamente en términos autoritativos aunque, por supuesto, el derecho es en muy buena medida (y a diferencia de lo que ocurre con la moral) una práctica basada en criterios de autoridad. Por eso, es posible encontrar buenos argumentos a favor del formalismo, pero argumentos que habría que calificar de parciales.

(...) Y la tesis de este libro es que para ello necesitamos superar el formalismo, necesitamos pensar el derecho de otra manera (pp.9-10, 12-15, 22-23, 27).

De lo expuesto, somos conscientes que, a estas alturas de nuestro contexto, ya es hora que en el procedimiento registral al momento de aplicar las normas jurídicas se vaya optando por la aplicación frecuente del método de interpretación sistemática. Si con algunas decisiones del Tribunal Registral se ha dado paso al reconocimiento de la interpretación sistemática de los contratos² (porque así está regulado en el artículo 169 del Código Civil de 1984³) ya es hora de que este método sea de uso frecuente, obviamente, en cuanto sean compatibles.

Existe un conjunto de métodos interpretativos de las normas jurídicas, como son: interpretación lógica, interpretación histórica, interpretación extensiva, interpretación restrictiva, interpretación gramatical o literal, interpretación teleológica o finalista, interpretación sistemática, entre otros. En lo que respecta a la función registral, nos interesa saber qué se entiende por las tres últimas formas de interpretación (literal, teleológica y finalista); con esto no cerramos la puerta para dar cabida a las demás formas de interpretación, sino que lo hacemos porque los dos de ellos hoy en día son las más usadas y el tercero es propuesta que sea usado con frecuencia. Veamos cada una de ellas:

2 Resolución N° 128-2006-Sunarp-TR-A, de fecha 26 de julio del 2006: Interpretación Sistemática del Contrato.

“Las cláusulas de los contratos deben interpretarse de manera conjunta, por cuanto el sentido integral del negocio jurídico, implica reconocer una conexión operativa recíproca; de modo que la identificación de los bienes objeto del contrato de transferencia no será objeto de observación cuando del citado negocio jurídico fluyan elementos suficientes que permitan la identificación de los mismos!”.

3 “Las cláusulas de los actos jurídicos se interpretan las unas por medio de las otras, atribuyéndose a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”.

- **Interpretación gramatical o literal**

Según Marcial (2012):

El método literal se utiliza mediante el significado común o técnico de las palabras y de la gramática del idioma en el que está hecha la norma. Es el primero que se usa, pero el más elemental. No es bueno quedarse solo con él. Para hacer una buena interpretación literal es preciso distinguir la norma como mandato de la disposición y como texto en el que se expresa la norma. En un solo texto jurídico puede haber una o más normas (p.90).

Para Peña (1997), la interpretación literal es:

El examen gramatical es la primera tarea del intérprete de la ley. La palabra es el vehículo por el que la ley expresa su voluntad. El análisis de la ley lleva necesariamente a estudiar la manifestación verbal de la misma, a sus palabras se le deben otorgar su verdadero sentido gramatical. Si examinada la ley desde el exclusivo ángulo gramatical, la interpretación es clara, los demás medios interpretativos devienen innecesarios (p.203).

- **Interpretación teleológica o finalista**

Peña (1997), nos dice:

Si la ley es clara basta con la interpretación gramatical, sin embargo, puede ocurrir que la ley sea un tanto oscura, en tal caso es conveniente realizar una interpretación desde la intención de la norma; es decir, considerar la *ratio legis*. La captación del espíritu de la ley implica el empleo de procedimientos lógicos y valorativos.

(...) Pero cuando se habla de método teleológico, se piensa más bien en la finalidad actual de la ley o de la disposición legal. Se trata entonces de determinar, teniendo en cuenta los objetivos del derecho, qué fines puede atribuirse razonablemente a la norma legal. El intérprete puede así encontrar la solución del caso concreto conforme a la escala de valores consagrada por el orden jurídico. Se habla en este caso de *ratio legis*, literalmente razón de ser de la ley (pp. 204-205).

En tanto que, Rubio (2012), nos dice:

El método *ratio legis* de interpretación utiliza como variable para extraer el significado de las normas jurídicas la razón de ser de la norma, que debe ser encontrada en el propio texto, pero no en la redacción misma si como una explicación de por qué es que ella fue dictada. Se trata no de una denotación, sino de una connotación dentro de la redacción del dispositivo que contiene la norma jurídica.

(...)

En suma, podemos decir que el *ratio legis* consiste en interpretar la norma jurídica sobre la base de su razón de ser y que puede obtenerse de su mismo texto. Cuando la *ratio legis* puede consistir en más de una razón, o cuando la razón no es fácilmente definible, el método no es eficiente. La *ratio legis* puede contener elementos subjetivos, pero es perfectamente objetivable. Cuando el método literal y el *ratio legis* confluyen, la interpretación es sumamente consistente (p.90, 97) .

- **Interpretación sistemática**

Sobre esta interpretación, Rubio (2012) ha hablado sobre el método sistemático por comparación de normas y por ubicación de la norma:

Sobre la primera dice: “el método de interpretación por comparación de normas toma una *ratio legis* común en dos reglas que luego combina para enriquecer a la interpretada con aquella a partir de la cual se hace la interpretación. La comparación puede hacerse entre normas del mismo o de distinto rango. En la Constitución existen muchos aspectos importantes en los que se aplica el método de comparación de normas. Y eso es un indicio de su importancia” (p.105).

Respecto del segundo, dice: “Este método trabaja sobre la base de la aplicación de los principios concernientes al lugar que la norma ocupa dentro del sistema jurídico para la interpretación de una norma. Las normas por lo general han sido colocadas por el legislador en un determinado lugar del sistema jurídico, pero el trabajo intelectual del intérprete debe colocar también en otros lugares del derecho a las normas individuales y enriquecer su contenido con la aplicación de los principios aplicables en este nuevo lugar. El método sistemático por ubicación de la norma es muy creativo. Para mejorarlo bien hay

que conocer los detalles de la organización del derecho en grupos y subgrupos, así como los principios aplicables en cada uno de esos espacios (p.111).

En cambio Peña (1997) ha manifestado así:

Para entender el orden jurídico, que es uno solo, debemos examinar la ley como parte de un sistema legislativo único y orgánico, estructurado por principios comunes desde sus bases; de ahí que pasajes oscuros de una ley pueden ser aclarados por otras leyes, especialmente cuando el asunto objeto de las leyes sea más o menos el mismo (p.206).

4. Queremos que los servicios registrales sean accesibles y oportunos, entonces empezemos por aplicar el método de la interpretación sistemática normativa

Todos los argumentos esgrimidos en los numerales anteriores y las que se comenta en el siguiente numeral, son válidas para que comencemos a madurar en la aplicación del método de interpretación sistemática normativa en el decurso del procedimiento registral. Si empezamos a hacer esto, de seguro que los servicios registrales al 2021 habrán mejorado en un mayor porcentaje. La idea es que esos servicios registrales no sólo sean simplificados, sino que, también, sean eficientes, predictibles, oportunos, accesibles, equitativos y eficientes.

5. Razones justificables para aplicar el método de la interpretación sistemática normativa en el que hacer de la labor registral

Toda propuesta de mejora siempre debe llevar consigo un sustento o argumento, si no es así todo caería al vacío; estos fundamentos puede que estén basados en la doctrina, normas jurídicas o jurisprudencias; lo importante de todo es que haya una base de argumentación sólida y firme. En razón a ello, ahora podemos decir que existen varias razones justificables para que se sensibilice paulatinamente el uso del método de interpretación sistemática normativa en el procedimiento registral; o sea, ya no puede haber excusas para aplicarse solo las interpretaciones literales o finalistas como se ha venido haciendo fielmente desde la creación del Registro. ¿Cuáles son estas razones justificables? Veámoslo ahora:

5.1. Los actos sucesivos de los procedimientos registrales y sus normas especiales deben estar acorde a las normas del procedimiento administrativo general (regulado en la Ley N° 27444)

Con el Decreto Legislativo N° 1272 (publicado en el diario oficial El Peruano el día 21 de diciembre de 2016) se han modificado sendos artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444, pero estas modificaciones han sido para bien y se adecúan al nuevo sistema jurídico que estamos viviendo (neoconstitucionalismo). Dentro de esas modificatorias tenemos que, ahora, las actuaciones y normas a generarse dentro de los procedimientos especiales deben estar acorde a la Constitución, a los principios y reglas previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo General. Es un mandato de obediencia y ya no de aplicación supletoriamente. En tal sentido, cuando se realizan labores de calificación registral ya no se deben tomar en cuenta solo las normas registrales especiales, sino, además, estas serán interpretadas sistemáticamente, es decir, de manera conjunta con la norma constitucional, la Ley de Procedimiento Administrativo General y demás normas jurídicas. Lo manifestado está regulado en el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444 (aprobada con el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS) y cuyos artículos específicos son:

Artículo II.- Contenido

1. La presente ley contiene normas comunes para las actuaciones de una función administrativa del Estado y regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente ley.
3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente ley.

Artículo III.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.1 Principio de legalidad

Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativos previstos en esta ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y solo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.
2. Cuando la deficiencia de la normativa lo haga aconsejable, complementariamente a la resolución del caso, la autoridad elaborará y propondrá a quien competa, la emisión de la norma que supere con carácter general esta situación, en el mismo sentido de la resolución dada al asunto sometido a su conocimiento.

De la misma forma, en la doctrina, el contenido del artículo II ha sido comentado por Morón (2017), quien dice:

Una de las reformas más importantes del Decreto Legislativo N° 1272 fue extender el ámbito de aplicación de las normas de la LPAG hacia el interior de los procedimientos especiales seguidos por las entidades públicas. Desde la vigencia de la Ley N° 27444, con el objeto de excluirse de muchas de sus disposiciones, las entidades emplearon una forma de evasión a partir de ampararse en la especialidad de sus procedimientos. De ese modo, afirmando su especialidad, se diferenciaban de la norma general y se permitían mantener o introducir normas diferentes aún por vía reglamentaria interna. Así, plazos, recursos, formas de notificación, modalidades de eficacia, exigencias, requisitos, plazos, entre otros, adoptan reglas distintas a las generales, simplemente afirmando su especialidad, vaciando de contenido a la LPAG.

Ante ello, el Decreto Legislativo N° 1272 cambia de óptica y prefiere afirmar el carácter “común” de las reglas de la LPAG, y ya no simplemente su carácter “general”, susceptible de ser desplazada

por exclusión a partir de contar con reglas singulares. Como bien se manifiesta en la exposición de motivos del decreto legislativo en mención: “Cabe anotar que con las modificaciones efectuadas en lo referido al ámbito de aplicación de la LPAG se busca, tomando en cuenta las experiencias vividas en nuestro país en estos últimos años, disponer que esta norma contenga disposiciones comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regule todos los procedimientos administrativos desarrolladas en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. Asimismo, se tiene como finalidad que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no impongan condiciones menos favorables a los administrados que aquellos regulados en la LPAG (p.49).

De toda esta exposición, vemos que la interpretación y aplicación de las leyes registrales deben estar acordes a la Constitución Política, a los principios y reglas de la Ley de Procedimiento Administrativo General, y a las demás normas compatibles.

5.2. Vigencia del Estado Constitucional de Derecho

Ya estamos viviendo bajo el manto del Estado Constitucional de Derecho; eso implica, que el sistema normativo nacional y las actuaciones en la administración pública deben estar en armonía con los principios, valores y derechos fundamentales de las personas previstos en la Constitución Política. En este modelo de Estado, ahora, tenemos como tendencia al neoconstitucionalismo y a las labores de la constitucionalización del derecho, así lo ha definido el Tribunal Constitucional. En esa medida, la interpretación de las normas registrales, aplicables en el procedimiento registral, tienen que tener ese horizonte, dicho de otro modo, cuando se quiera aplicar en la calificación de un título una determinada norma registral se deberá tener presente el respeto de los derechos fundamentales de las personas y esto solo se conseguirá con la aplicación del método de interpretación sistemática. Entonces, queda proscrito desprendernos de esta tendencia porque ya es una realidad el nuevo horizonte jurídico.

5.3. Protección del interés general

Toda administración pública tiende a desplegar actuaciones para la prestación de los servicios públicos y para la protección del interés general. Si

queremos que los servicios registrales sean equitativos, es hora de cambiar el horizonte interpretativo de las normas jurídicas registrales, o sea, que sea en beneficio de la protección del interés general. Morón (2017), no se equivocó al comentar la disposición contenida en el artículo III del Título Preliminar del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, cuyo contenido es:

Esta norma es el vértice a partir del cual se debe establecer cualquier interpretación de las normas administrativas, pues fija lo que puede denominar el carácter tridimensional e instrumental de la finalidad de la LPAG. Conforme a esta regla las normas de la LPAG persiguen en simultáneo tres finalidades:

Servir a la protección del interés general (las entidades son entes serviciales al interés general y no titulares de intereses diferenciales individuales).

La garantía a los derechos e interés de los administrados.

La sujeción de cualquier actuación administrativa al ordenamiento constitucional y legal.

6. Conclusiones

- Como el procedimiento registral es un conjunto de actos, para la calificación e inscripción de los derechos y actos jurídicos en determinado Registro Jurídico, esto debe ser llevado con el mayor respeto de los derechos fundamentales de las personas y con miras al respeto de los valores de la seguridad jurídica y justicia. A esto apunta la misión y visión que tiene la Sunarp como ente consolidante de los ejes estratégicos a cumplirse en el Bicentenario (Perú hacia el 2021).
- Durante mucho tiempo, los Registradores Públicos y Vocales del Tribunal Registral, han venido aplicando, fielmente, la interpretación literal y la interpretación teleológica. Sin embargo, para estos tiempos, donde ya está desapareciendo la tendencia positivista, es hora de que se tome otro rumbo, es decir, se haga uso de otro método de interpretación normativa que sea viable y adecuado al contexto actual (neoconstitucionalismo).
- La aplicación del método de interpretación sistemática en la esfera del procedimiento registral, será de inmensa ayuda para que los servicios

registrales, al 2021, no sólo sean simplificados, sino que, también, sean eficientes, predictibles, oportunos, accesibles, equitativos y eficientes.

- La aplicación del método de interpretación sistemática, en el que hacer de la labor registral, tiene múltiples tiene múltiples justificaciones, pero las más puntuales son: que las interpretaciones y decisiones registrales estén al margen de la Constitución Política, la Ley de Procedimiento Administrativo General y otras normas jurídicas compatibles; por estar bajo el manto del Estado Constitucional de Derecho donde se respetan los derechos fundamentales de las personas; y, por consolidar el interés general y bienestar común.

7. **Bibliografía**

- Atienza, M. (2013). *Podemos hacer más – otra forma de pensar el derecho*. Alicante: Editorial Pasos Perdidos.
- Gutierrez, W. & Sosa, J. (2013). *La Constitución comentada: comentarios al artículo 2*. Tomo I. (2a. ed.). Lima: Editorial Gaceta Jurídica.
- Guastini, R. (2018). *Ensayos escépticos sobre la interpretación*. (1a. ed.). Lima: Grupo Editorial Zela. Traducido del libro publicado por la editorial Giappichelli, Turín, 2017.
- Moron, J. (2017). *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos General*. (12a. ed.). Lima: Editorial Gaceta Jurídica.
- Peña, R. (1997). *Tratado de derecho penal*. (3a. ed.). Lima: Editorial Grijley.
- Rubio, M. (2012). *Manual de razonamiento jurídico – pensar, escribir y convencer: un método para abogados*. (1a. ed.). Lima: Fondo Editorial PUC.

La falta de recepción de obras ¿Restricción al tráfico jurídico?

Aldo Samillán Rivera*

Sumario: 1. Introducción. - 2. Límites urbanísticos al derecho de propiedad. - 3. Problemática de las habilitaciones urbanas. - 4. Habilitaciones urbanas de facto. - 5. Supuestos normativos de excepción. - 6. Actos que delimitan la existencia física de un predio. - 6.1. La Regularización de Declaratoria de Fábrica. - 6.2. La Subdivisión. - 6.3. La Prescripción adquisitiva de dominio. - 7. Hipótesis de solución. a) Inscripción de hipoteca y licencia de funcionamiento. b) Inscripción definitiva de independización por declaratoria de fábrica municipal. c) Resolución municipal de independización. - 8. Conclusiones. - 9. Bibliografía.

1. Introducción

El crecimiento demográfico en el Perú -que no es de reciente data-, trae como consecuencia la necesidad de adquirir una vivienda que cuente con los servicios básicos de habitabilidad [distribución de agua y recolección desagüe, distribución de energía e iluminación pública, pistas y veredas], y que sirva como motor para la creación de capital.

En la ejecución del Plan Bicentenario: Perú 2021, toma relevancia el eje estratégico 2, referido a oportunidades y acceso a los servicios; donde el estado asume el compromiso de brindar a los ciudadanos el acceso equitativo a servicios fundamentales y de calidad como: educación, salud, agua y saneamiento, electricidad, vivienda y seguridad ciudadana, entre otros.

Entre los ejes más importantes se propone mejorar las condiciones habitacionales de la población, reduciendo de 11,9% al 5% el porcentaje de ciudadanos que vive en condiciones precarias; de acuerdo al diagnóstico efectuado sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2007 del INEI, la tasa de crecimiento anual del número de viviendas particulares y colectivas fue del 2,8%, es decir 176

* Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo y Vocal de la Cuarta Sala del Tribunal Registral de la Sunarp. Magíster en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque. Estudios de Doctorado en la Universidad Nacional de Cajamarca y estudios de especialización en Derecho Registral Inmobiliario y Comercial por el Colegio de Registradores de España. Ex integrante de la Red de Capacitadores Registrales de la Sunarp. Experiencia de docencia universitaria en las facultades de derecho de la Universidad San Pedro, Universidad de Chiclayo y Universidad Alas Peruanas filial Jaén.

892 viviendas por año¹. Uno de los problemas que obstaculizan la inversión en la construcción de viviendas es la informalidad y la restricción legal urbanística que impiden de alguna manera [desincentiva] la adquisición de los predios².

Como acciones estratégicas, para lograr el acceso y mejoramiento de la vivienda de la población se estableció como prioridades, incentivar la formalización de los predios dedicados a vivienda, incorporar el enfoque de interculturalidad en la construcción de viviendas nuevas y el mejoramiento habitacional, facilitar el desarrollo de proyectos inmobiliarios, crear incentivos para la compra de viviendas en las familias con ahorros, facilitar el crecimiento vertical y horizontal residencial mediante la agregación de nuevas unidades de vivienda en los aires o en las áreas libres de una vivienda ya producida o existente.

En este ámbito resulta muy importante el rol que cumple Registros Públicos, como agente vital para la consumación de los planes estratégicos planteados líneas arriba.

A nivel de registro, se tiene una problemática recurrente, en lo que se refiere a la solicitud de inscripción de actos de disposición de lotes que forman parte de predios donde consta inscrito solo el proyecto o la licencia de habilitación urbana, rogatoria que es denegada mientras no se inscriba la recepción de obras; lo cual constituye uno de los obstáculos para la formalización de la propiedad, y como consecuencia que no se cuente con los instrumentos necesarios para la creación de la riqueza [vivienda inscrita], o no sea posible obtener información económica eficiente por parte de entidades financieras de su entorno inmediato para la inversión en construcción o mejoramiento y, por tanto, no sea posible establecer relaciones económicas significativas con los propietarios de estos lotes.

En este trabajo, se ensayará una forma eficiente de inscribir estos derechos, sin apartarse de la normativa imperante y de esta manera, convertir al registro en un aliado estratégico en el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Bicentenario: Perú 2021.

1 INEI. Perfil Sociodemográfico del Perú. Lima, agosto de 2008, (p.165).

2 En el ámbito urbano, el 44% es poseído ilegalmente, mientras que en el sector rural la informalidad alcanza al 88% del total de predios. En el caso de las edificaciones, la informalidad alcanza al 70% del total. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf]

2. Límites urbanísticos al derecho de propiedad

Una de las aristas de este trabajo es precisar que el derecho de propiedad no tiene un carácter absoluto, y siendo justamente uno de sus límites tiene naturaleza urbanística, la cual se manifiesta en las habilitaciones urbanas.

El derecho de propiedad como derecho fundamental está reconocido y protegido en la Constitución Política de 1993, sin embargo, ya hemos dicho que no se trata de un derecho absoluto o irrestricto, puesto que como se desprende del artículo 70³ de la Constitución, este puede limitarse mediante disposición legal.

Lo anterior tiene su correlato en lo regulado en el artículo 923⁴ del Código Civil, según el cual el ejercicio del derecho de propiedad debe realizarse dentro de los límites establecidos por la ley. Entendiéndose de este modo que el derecho de propiedad -como poder jurídico de cada titular o propietario- se verá restringido por la ley.

Gonzales Barrón⁵ señala que las limitaciones legales al dominio se imponen por sí mismas, ya que ellas expresan y concretan la cláusula de función social de la propiedad que afecta a todos los bienes, acogida por nuestro texto constitucional en su artículo 70.

Ahora, los límites de carácter urbanístico que restringen el ejercicio del derecho de propiedad, están regulados en el artículo 957 del Código Civil, al precisar que la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación urbana y subdivisión, y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas; de tal manera que si un predio se quiere utilizar con fines urbanos, deberá ser sometido a los procedimientos administrativos de habilitación urbana.

3 Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

4 Artículo 923.- Noción de propiedad. La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.

5 Gonzales Barrón, G. (2016). *Los derechos reales y su inscripción registral*. Segunda Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., (p.284).

En conclusión el ejercicio del derecho de propiedad sobre predios, tiene como límites por razones urbanísticas⁶, que esté sujeto al plan urbano, a la zonificación territorial, a los procesos de habilitación urbana, a la subdivisión y al Reglamento Nacional de Edificaciones, lo que evidencia la legitimidad del estado para imponer restricciones y limitaciones externas sobre los derechos de propiedad individual en el nombre del interés público⁷.

3. Problemática de las habilitaciones urbanas

El Reglamento Nacional de Edificaciones⁸, es la norma técnica que tiene por objeto regular los criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución⁹ de las habilitaciones urbanas, y el TUO de la Ley N° 29090¹⁰, la define como el proceso de convertir un terreno rústico¹¹ o eriazo¹² en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, distribución de agua y recolección de desagüe, distribución de energía e iluminación pública, pistas y veredas. Adicionalmente podrá contar con redes para distribución de gas y redes de comunicaciones.

Conforme al citado reglamento, define la condición de terreno urbano¹³ como la unidad inmobiliaria constituida por una superficie de terreno habilitado para uso urbano.

Por otro lado, el proceso de habilitación urbana, requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines.

6 Ortiz Sánchez, I. (2010). *El derecho de propiedad y la posesión informal*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 19. Consulta: 22 de enero de 2020. [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D727273F42FEA38505257C3F005480B5/\\$FILE/Material_2_Derecho_de_Propiedad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D727273F42FEA38505257C3F005480B5/$FILE/Material_2_Derecho_de_Propiedad.pdf)]

7 Chang Lobatón, R. (2014). *De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanística, una necesaria evolución*. Revista de Derecho Administrativo. Lima, número 14, (pp. 43-63). (p.35).

8 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 8 de junio de 2006.

9 Artículo 1 de la Norma G.010 del Título I del Reglamento Nacional de Edificaciones.

10 Ley de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones Aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de febrero de 2017.

11 Unidad inmobiliaria constituida por una superficie de terreno no habilitada para uso urbano. Artículo único de la Norma G.040 del Título I del Reglamento Nacional de Edificaciones.

12 Unidad Inmobiliaria constituida por una superficie de terreno improductivo o no cultivado por falta o exceso de agua. Artículo único de la Norma G.040 del Título I del Reglamento Nacional de Edificaciones.

13 Artículo único de la Norma G.040 del Título I del Reglamento Nacional de Edificaciones.

Ahora, conforme a lo anterior, es posible determinar que este procedimiento es de índole físico¹⁴ [porque implica la transformación del suelo a efectos de hacerlo habitable, ejecutando diversas obras de accesibilidad] y de índole legal [en tanto, es un proceso administrativo que se desarrolla a nivel municipal]; en esta última faceta este proceso administrativo contempla dos etapas:

- a) Aprobación de proyecto
- b) Recepción de obras

La aprobación del proyecto o licencia de habilitación¹⁵ urbana es el acto administrativo mediante el cual las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana, tales como accesibilidad, distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía, de iluminación pública, de pistas y veredas, etc.

Por su parte, la recepción de obras de habilitación urbana implica la conformidad municipal de que las obras de habilitación urbana se han ejecutado conforme al proyecto aprobado o en caso que se hayan efectuado modificaciones, éstas se adecuen a la normativa de zonificación respectiva. Es decir, este procedimiento es la etapa complementaria y final del proceso de habilitación urbana, por el cual se verifica la ejecución correcta de las obras mencionadas en el párrafo anterior, al finalizar esta etapa se entiende que el predio ha mutado en su naturaleza de rural o eriazos a urbano.

Siendo la finalidad principal de este proceso, individualizar registralmente los lotes que conforman la habilitación urbana con el fin de ser vendidos, enajenados o adjudicados. Se solicita cuando las obras de habilitación urbana se han ejecutado, aprobado y autorizado.

Los preceptos anteriores están referidos a lo que comúnmente llamamos habilitación urbana nueva, es decir aquellas que han seguido el procedimiento regular, sin embargo, existe otro concepto que nos lleva un poco al asunto neurálgico de este trabajo, las habilitaciones urbanas ejecutadas o de facto.

14 Becerra Mejía, J. (2018). *Los aportes reglamentarios en el marco del proceso de Regularización de una habilitación urbana ejecutada*. Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Registral. (p. 9). Consulta: 22 de enero de 2020 <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13943>

15 Artículo 8 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090.

4. **Habilitaciones urbanas de facto:**

Son aquellas habilitaciones urbanas que se caracterizan porque las obras que la conforman han sido realizadas [ejecutadas] sin contar con la licencia correspondiente, es por ellos que García Montufar¹⁶ las denomina como habilitaciones urbanas informales, puesto que se ejecutaron obras y se construyeron viviendas sin tener en cuenta la autorización municipal o normativa urbanística.

No debemos perder de vista, que para catalogar a una habilitación urbana como ejecutada, no necesariamente ésta debe haberse realizado sin cumplir las dos etapas, sino también puede darse el caso de que solo se haya tramitado la aprobación del proyecto, sin que se haya cumplido con la recepción de obras¹⁷.

Como puede apreciarse, si bien dentro del contexto registral el procedimiento de habilitación urbana tiene dos etapas perfectamente definidas, como son la aprobación del proyecto de habilitación urbana y la recepción de obras finales, muchas veces en el ámbito extraregistral se puede distinguir una etapa intermedia entre ambas, cuál es, la ejecución de las obras de habilitación urbana. Es decir luego de obtenida la aprobación de la habilitación urbana y la autorización o licencia para la ejecución de las obras, corresponde al habilitador la ejecución de las mismas a fin de que el predio rústico o eriazó se convierta en un predio urbano que cuente con los respectivos servicios públicos. La diferenciación de estas tres etapas que tiene todo proceso regular de habilitación urbana nos conduce a la conclusión de que en el ámbito registral la primera etapa únicamente implica la aprobación e inscripción del proyecto de la futura urbanización.

Por tanto, no puede concluirse que la sola aprobación de la habilitación urbana implica la existencia de lotes de terreno urbanos, pues como queda precisado, en la esfera extraregistral se requiere de la ejecución de las obras de habilitación y en la registral de la inscripción de la recepción de obras.

En ese orden de ideas, con la sola inscripción de la aprobación de la habilitación urbana únicamente se tiene -en el ámbito registral- el proyecto de la futura lotización y por tanto no existen propiamente lotes de terreno urbanos sino futuros lotes urbanos, conforme se afirma del contenido del artículo 49 del

16 García-Montufar, G. (2000). *La Regulación de las habilitaciones urbanas*. En Homenaje a José León Barandiarán. Lima, número 2, (pp.603-617).

17 Literal b) del numeral 1 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090.

Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios que establece que para inscribir la transferencia de propiedad y los demás actos de disposición de los lotes que integran la habilitación urbana debe previamente inscribirse la recepción de obras.

Ahora, si luego de la expedición e inscripción de la resolución que aprueba la habilitación urbana continúa la etapa extraregstral que es la ejecución de las obras de habilitación -que en ocasiones no es realizada por el habilitador, sino por el propietario del lote-, cuya culminación y reconocimiento se formaliza con la expedición de la resolución de recepción de obras; excepcionalmente, cabe preguntarse: ¿si aun cuando no se haya culminado el procedimiento administrativo de habilitación urbana, es posible que a través de otros mecanismos pueda reconocerse la existencia de lotes urbanos, y por tanto, se permita la inscripción de actos de disposición sobre los mismos?

5. Supuestos normativos de excepción:

En este acápite, analizaremos algunos supuestos de excepción que han estado presentes en nuestra legislación y que permitan la inscripción de actos de transferencia sobre lotes que integran una habilitación urbana que solo cuenta con el registro de la primera etapa [aprobación de proyecto].

En ese sentido tenemos, el Decreto Supremo N° 042- 76-VC del 24 de diciembre de 1976, según el cual, dispuso que se incorpore al numeral II-XVIII-4.6 al derogado Reglamento Nacional de Construcciones el siguiente acápite: La resolución de probación de proyectos en los casos de habilitaciones urbanas con construcción simultánea de vivienda, de propiedad de cooperativas, asociaciones pro-vivienda o promotores, que ejecuten con préstamos donde intervienen entidades bancarias o de crédito para viviendas, contendrá las autorizaciones para la adjudicación o venta de los lotes con vivienda, según sea el caso. Por mérito de dicha resolución se efectuará en los registros públicos la inscripción provisional de la habilitación urbana, con la cual se podrá gestionar la financiación correspondiente. Una vez que los propietarios aludidos celebren sus contratos de préstamo con la entidad financiera, presentarán a los registros públicos los instrumentos que acrediten esa financiación para su inscripción, y por su mérito se procederá a independizar cada una de las viviendas, a inscribir en cada una de ellas los contratos de adjudicación o compraventa y el mutuo hipotecario a favor de la entidad financiadora y, en su caso la segunda hipoteca por el saldo de precio a favor del vendedor del inmueble.

Otro supuesto de excepción encontramos en el Decreto Supremo N° 009-88-VC del 30 de junio de 1988, que autoriza a las cooperativas de vivienda, asociaciones pro-vivienda y asociaciones de vivienda que cuenten con autorización para la construcción de vivienda para sus socios, a celebrar contratos de compraventa para transferir al socio comprador la propiedad del lote y de la construcción existente.

Del mismo modo, en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 013-99-MTC [Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de Cofopri] del 5 de febrero de 1999, que dispone que en el caso de las urbanizaciones populares, una vez inscrita la aprobación de la habilitación urbana, se podrá inscribir la primera y sucesivas transferencias, así como los demás actos de disposición definitiva.

6. Actos que delimitan la existencia física de un predio

6.1. La regularización de declaratoria de fábrica

Mediante Precedente de Observancia Obligatoria¹⁸ aprobado en el cuarto pleno del Tribunal Registral, se determinó la procedencia de la inscripción de los actos de disposición -definitiva- de dominio de las unidades inmobiliarias cuya declaratoria de fábrica había sido regularizada al amparo de la Ley N° 27157, aun cuando no cuenten con la recepción de obras de la habilitación urbana; entendiéndose como fábrica o edificación, al resultado de construir una obra cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades, la misma que comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.

De esta manera, las construcciones permanentes que se realicen sobre cualquier tipo de predio, que pasan a formar parte integrante del mismo por la figura de la accesión, son reconocidas jurídicamente mediante la declaratoria de fábrica formulada por el propietario, por el profesional técnico encargado de la construcción o de la verificación de lo construido, para luego ser aprobada por el ente de control constituido por la municipalidad respectiva, salvo los supuestos de regularización mencionados líneas arriba.

18 Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de julio de 2003, bajo la premisa «Transferencia de Predios regularizados al amparo de la Ley N° 27157: Es procedente la inscripción de los actos de disposición de dominio de las unidades inmobiliarias cuya declaratoria de fábrica fue otorgada en vía de regularización al amparo de la Ley N° 27157, aun cuando no se cuente con autorización para celebrar contratos de compraventa garantizada ni conste inscrita la recepción de obras de la habilitación urbana del terreno sobre el que se levantó la edificación».

6.2. La subdivisión

De acuerdo al concepto contenido en el artículo único de la norma G.040 referente a las definiciones del Reglamento Nacional de Edificaciones, la subdivisión constituye el fraccionamiento de un predio urbano con la finalidad de destinar las porciones resultantes al mismo uso del terreno matriz. Precisa el artículo 10 de la norma G.010 del mismo reglamento, que las subdivisiones se sujetarán a las condiciones propias de los lotes normativos de cada zonificación y podrán ser de dos tipos: i) Sin obras en los casos que no se requiera la ejecución de vías ni redes de servicios públicos y, ii) Con obras, cuando requiere de la ejecución de vías y redes de servicio público.

El reglamento de la Ley N° 29090, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, estableció en su artículo 31 que en caso de que el administrado requiera la subdivisión de un lote de terreno urbano de acuerdo a la normatividad vigente, iniciará el procedimiento presentando la documentación necesaria ante la municipalidad respectiva. Por su parte, el artículo 32 precisa que la municipalidad tiene un plazo de 10 días útiles para emitir la resolución que autoriza o deniega la subdivisión del lote urbano.

De lo expuesto, la primera conclusión a la que se arriba es que, la subdivisión conlleva a una modificación en las dimensiones del lote de terreno urbano que implica la modificación de la habilitación urbana, razón por la que se requiere la aprobación de la municipalidad correspondiente a fin de verificar que las dimensiones de los sub-lotes se adecuen a la zonificación vigente.

Ahora, considerando que tanto el Reglamento Nacional de Edificaciones [RNE] como el Reglamento de la Ley de Habilitaciones Urbanas vigente establece como presupuesto para la subdivisión de un predio que sea de naturaleza urbana y que conforme al RNE, para que un predio adquiera la calidad de urbano requiere haber pasado por el reconocimiento administrativo que es la recepción de obras, etapa en la conforme a la normativa actual, implica el reconocimiento municipal, que las obras de habilitación urbana proyectadas ya se han ejecutado; se puede concluir *a priori* que la recepción de obras es un acto previo para la aprobación de la subdivisión, puesto que es recién con este reconocimiento que el predio tiene la condición de urbano.

Sin embargo, la regla general para que un predio sea considerado de naturaleza urbana es que haya pasado por un procedimiento de habilitación urbana y cuente con la recepción de obras, normativamente hablando se ha incorporado un supuesto referido a que en los hechos un predio puede haber adquirido la calidad de urbano por encontrarse en una zona urbana consolidada, en tanto que el registro publicita que se trata de un predio rústico. No debemos perder de vista que para ello, el artículo 24 del TUO de la Ley N° 29090 ha establecido el procedimiento denominado habilitaciones urbanas de oficio, facultando a las municipalidades para que identifiquen los predios inscritos como rústicos que se encuentren ubicados en zonas urbanas consolidadas con edificaciones y servicios públicos y emitan las resolución respectiva declarándose habilitados de oficio.

Sobre el particular, el Tribunal Registral, ha establecido mediante precedente de observancia obligatoria que la inscripción de la habilitación urbana de oficio no constituye acto previo para la inscripción de la regularización de edificaciones, bastando con acreditar que el predio se encuentra registrado como urbano en la municipalidad respectiva. En otras palabras, en caso de que se acredite mediante documentación fehaciente emitida por la municipalidad que el predio tiene la calidad de urbano, se procederá la inscripción de la regularización de la edificación sin requerir que previamente se registre la habilitación urbana de oficio.

Siguiendo esa línea de razonamiento, se considera que si de la resolución de subdivisión se aprecia que la municipalidad reconoce que el predio tiene la calidad de urbano, podrá inscribirse la subdivisión aunque solamente se encuentre registrada la primera etapa de la habilitación urbana, ello por cuanto el ente competente para establecer si un predio tiene o existe con la calidad de urbano es la municipalidad respectiva en cuya jurisdicción se encuentra el lote, situación que no puede ser cuestionada en sede registral por tratarse de un aspecto de fondo de la decisión administrativa.

En ese sentido, y de acuerdo con las normas citadas anteriormente, es presupuesto para la aprobación de la subdivisión que el predio sea de naturaleza urbana, razón por la que la sola emisión de la resolución que aprueba la subdivisión implica el reconocimiento tácito por la municipalidad de la existencia física del lote y de su condición de urbano¹⁹.

19 Resolución N° 647-2010- Sunarp-TR-L del 14 de mayo de 2010, la cual señaló: «La inscripción de la recepción de obras de la habilitación urbana no constituye un acto previo para la inscripción de la subdivisión de un lote de terreno que forma parte del proyecto de habilitación urbana, por cuanto la aprobación de la subdivisión tiene como presupuesto que el ente municipal ha verificado que el predio ya tiene la calidad de urbano, aspecto que no puede ser cuestionado en sede registral».

6.3. La prescripción adquisitiva de dominio

Los artículos 950 y siguientes del Código Civil regulan la adquisición por prescripción de los bienes muebles e inmuebles. El artículo 950 señala que la propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años. Se adquiere a los 5 años cuando median justo título y buena fe.

Este modo de adquirir la propiedad, supone el comportamiento activo del poseedor como propietario sin que sea necesario que este o el titular del derecho declaren su voluntad de adquirir o transferir el derecho.

La competencia para declarar la adquisición de la propiedad inmobiliaria estaba reservada únicamente para los jueces²⁰; sin embargo con la Ley N° 27157 se introdujo la posibilidad que la prescripción adquisitiva sea declarada notarialmente, primero para predios con edificación y luego para todo tipo de predios.

Como nota característica del procedimiento notarial, se tiene que en la Directiva N° 013-2003-Sunarp²¹, que uniformiza criterios de calificación registral en los asuntos no contenciosos de competencia notarial, declaración de prescripción adquisitiva de dominio y de formación de títulos supletorios; señala que «conforme al literal k) del artículo 5 de la Ley N° 27333 es procedente la inscripción de la declaración de prescripción adquisitiva de dominio, respecto de inmuebles situados en zonas urbanas, aunque no se encuentra inscrita la aprobación de la habilitación urbana, siempre que la municipalidad corresponde, a través de la certificación pertinente, establezca que el inmueble materia de asunto no contencioso de competencia notarial, cuenta con zonificación urbana».

En definitiva, la competencia notarial para la declaración de prescripción adquisitiva a través de un procedimiento no contencioso se da cuando el predio es urbano o se encuentra ubicado en zona urbana consolidada.

Sobre el procedimiento de prescripción, se señala en el literal b) del artículo 5 de la Ley N° 27333, recibida la solicitud de prescripción adquisitiva de dominio,

20 Judicialmente, el proceso de prescripción está regulado en los artículos 504 y siguientes del Código Procesal Civil, los cuales se aplican supletoriamente al procedimiento notarial de prescripción adquisitiva.

21 Aprobada mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 370-2003-Sunarp/SN publicada el 02 de agosto de 2003.

el notario verificará que esta contenga los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 505 del Código Procesal Civil, para los efectos del presente trámite.

En el numeral 2 del artículo 505 citado, señala que la demanda [equivalente a la solicitud por tratarse de un trámite notarial] debe cumplir con el requisito de describir e identificar el bien con la mayor exactitud posible. En caso de inmuebles se acompañan: planos de ubicación y perimétricos, así como descripción de las edificaciones existentes, suscritos por ingeniero o arquitecto colegiado y debidamente visados por la autoridad municipal o administrativa correspondiente, según la naturaleza del bien; y, cuando sea el caso, certificación municipal o administrativa sobre la persona que figura como propietaria o poseedora del bien.

En ese sentido, constituye requisito de la solicitud de prescripción adquisitiva de dominio de un predio, que este se encuentre descrito con precisión de todos sus elementos de identificación, entre los cuales, se encuentra su denominación, ubicación, y demás datos físicos descriptivos, todo lo cual será evaluado por el notario a fin de determinar la identidad del predio a prescribir.

Por otro lado, conforme al literal e) del artículo 5 de la Ley N° 27333, en el procedimiento notarial, el notario obligatoriamente se constituirá al inmueble materia de solicitud, extendiendo un acta de presencia.

Finalmente en la medida que en el procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio notarial, tramitado conforme a las leyes citadas, el notario constata, identifica e individualiza al predio materia de prescripción, en sede registral no resulta posible cuestionar la descripción que se le dé al mismo, toda vez que es el notario quien asume la responsabilidad de la certeza de la existencia e individualización del predio que está siendo objeto de saneamiento²².

Hasta este punto, tenemos que dentro de los supuestos indicados, destacan como punto principal, la condición de contar con -la inscripción de la- aprobación de habilitación urbana, y para la inscripción de actos de disposición sobre los lotes que allí se crean, se debe constituir hipoteca para construir vivienda, se

²² Resolución N° 987-2019- Sunarp-TR-A del 03 de diciembre de 2019, la cual señaló: «Prescripción adquisitiva Notarial: No constituye impedimento para la anotación preventiva de prescripción adquisitiva de dominio tramitada en sede notarial el haberse identificado al área materia de prescripción indicando el lote, manzana y urbanización al que pertenece a pesar de no constar inscrita la recepción de las obras de la habilitación urbana, en la medida que en el procedimiento de prescripción notarial tramitado conforme a las leyes N° 27157 y N° 27333, el notario constatará, identificará e individualizará al predio materia de prescripción, siendo además quien asume la responsabilidad de la certeza de la existencia e individualización del predio que está siendo objeto de saneamiento».

acredite que la vivienda ya ha sido construida o en su defecto que funcionario o entidad -municipalidad- competente acredite que la existencia o verificación de habitabilidad del lote [es decir que cuenta con los servicios básicos]; circunstancias que documentan ante el registro la presencia de un lote de terreno urbano físicamente delimitado.

7. Hipótesis de solución

La finalidad del Derecho Registral es otorgar seguridad jurídica, pero ésta debe ser entendida en un aspecto dinámico, es decir en las relaciones jurídicas entabladas en base al registro, facilitando el tráfico patrimonial y haciendo del mercado uno eficiente, y es, en ese sentido que deben interpretarse las normas registrales, es decir, aplicando no solamente los métodos de interpretación clásicos, sino también analizando económicamente la norma y sus efectos en las relaciones económicas.

Como lo describe Ronald Coase²³, la idea es que el derecho contribuya con el mercado, proponiendo fórmulas eficientes que no eleven demasiado los costos de transacción haciendo que el derecho en lugar de proporcionar una utilidad [en el sentido de bienestar], genera ineficiencias. En pocas palabras, los costos de transacción hacen la diferencia y justifican que en aquellos casos, en que los costos de transacción sean elevados, el derecho intervenga para identificar la solución más eficiente. Las funciones del derecho bajo esta perspectiva son dos: reducir los costos de transacción que pudieran existir y proceder a una atribución de derechos que lleve consigo elecciones eficientes.

Enlazando las ideas que en los acápite que hemos desarrollado, se ha determinado que en el contexto registral el procedimiento de habilitación urbana tiene dos etapas perfectamente definidas: i) la aprobación de la habilitación urbana y ii) la recepción de obras finales [sin discriminar bajo qué tipo de norma se llevó a cabo la inscripción de procedimiento]; sin embargo en el ámbito extraregistral, sobresale una etapa intermedia entre ambas, donde se lleva a cabo la ejecución de las obras de habilitación urbana, la cual consiste en que luego de obtenida la aprobación de la habilitación urbana y la autorización o licencia para la ejecución de las obras, corresponde al habilitador la ejecución de las mismas a fin de que el predio rústico o eriazó se convierta en un predio urbano que cuente con los respectivos servicios

23 Coase, R. *The Problem of the Social Cost*. Citado por Bullard, A. (2003). *Derecho y Economía*. Palestra Editores. Lima, (p.101).

públicos, acciones que una vez realizadas traen consigo la existencia física de los lotes, lo cual a falta de inscripción de la recepción de obras, queda oculto al ojo del registro; denominándose a este fenómeno inexactitud registral.

La inexactitud registral es todo desacuerdo del registro con la realidad tanto física como jurídica [para nuestro análisis interesa establecer tanto la existencia del lote como quien es el titular del derecho de propiedad]. Las divergencias entre el registro y la realidad son clasificadas por el Reglamento General de los Registros Públicos en dos categorías: los errores registrales²⁴ [materiales o de concepto] y las inexactitudes distintas a estos.

Las inexactitudes que no constituyen errores registrales, a diferencia de estos, se reflejan en un desacuerdo entre la partida y la realidad física o jurídica extraregistral, es decir, las inscripciones concuerdan con los títulos correspondientes, pero existen hechos o derechos que no se ha reflejado en el registro.

Esta discordancia se rectifica mediante nuevo título, el cual no necesariamente requiere ser otorgado por las partes²⁵. En algunos casos, se obtendrá la concordancia mediante un procedimiento administrativo, notarial o judicial que permita que el registro refleje la realidad física con mayor o total fidelidad -se trata, por tanto, de hacer concordar lo inscrito con la realidad objetiva del predio ya existente-, siendo necesario el procedimiento como un mecanismo protector de los derechos de terceros.

Partiendo de lo anterior, surge la interrogante sobre qué tratamiento debe darse a la disimilitud que existe en cuanto a la falta de inscripción de la recepción de obras [en cualquiera de sus modalidades] y lo que consta en el registro. Para ser más claros, al estar solo registrado el proyecto de habilitación urbana, únicamente se tiene una mera apariencia de lotes futuros, que solo llegarán a tener existencia definitiva con la inscripción de la recepción de obras. Este supuesto o caso, es el que se presenta a diario a nivel nacional, donde los lotes en la realidad extraregistral se encuentran

24 Los errores registrales son cometidos por el Registrador al extender el asiento de inscripción, ya sea equivocando datos numéricos, de nombres, etc. [errores materiales]; o interpretando deficientemente el contenido y alcances del título o de los actos inscribibles contenidos en él [errores de concepto]. El desacuerdo se establece entre el asiento registral y el título, y su constatación puede efectuarse de la simple confrontación entre ambos elementos. Estos errores se rectifican generalmente sobre la base del mismo título que sirvió para extender el asiento o, en su defecto, mediante nuevo título otorgado por todos los intervinientes.

25 En rigor, toda vez que nuestro sistema registral es fundamentalmente declarativo, el registro siempre será inexacto, ya que los actos y contratos inscribibles existen antes de acceder a su inscripción.

perfectamente delimitados e identificados, y a su vez cuentan con los servicios básicos de habitabilidad [agua, luz, desagüe, pistas, veredas, etc].

Gonzales Barrón²⁶, explica muy claramente que el registro no garantiza [podría decirse que no puede] la exactitud de los datos físicos consignados en el asiento registral, los cuales constituyen medio probatorio [sujeto a prueba en contrario]. Por tal razón, parece preferible reconocer, simplemente, el valor probatorio -si se quiere, privilegiado- de los datos contenidos en el registro. Siendo ello así, es posible que cuando esos datos se encuentren evidentemente equivocados respecto de la realidad extraregstral, o exista prueba suficiente del error a través de documentos fehacientes, se proceda a la rectificación, sin necesidad que todos los casos caigan bajo la misma solución normativa ya establecida, pudiendo recurrir a otros mecanismos que tengan la mismas cualidad de satisfacción de prueba para el registro de la existencia de ciertos hechos fácticos que no se perciben a nivel registral.

En ese sentido, conforme a las normas desarrolladas, el TUO de la Ley N° 29090 y Reglamento Nacional de Edificaciones; es competencia de la municipalidad indicar al registro que una determinada habilitación urbana [lo que incluye los lotes que la conforman] están delimitados, identificados y cuenta con obras ejecutadas de accesibilidad, distribución de agua y recolección de desagüe, distribución de energía de iluminación pública, pistas y veredas, todo esto a través de la conformidad de obra; podemos determinar que la misma municipalidad tiene competencia para individualizar y establecer la existencia de un lote, a efectos de su inscripción definitiva en el registro.

Estando a ello, y volviendo a los supuestos de excepción que se desarrollaron, podemos esgrimir las siguientes alternativas de solución, que son pasibles de acogida registral:

a) Inscripción de hipoteca y licencia de edificación

Para la inscripción definitiva del lote, es posible mediante la presentación al registro de hipoteca [puede ser compraventa con hipoteca] constituida a favor de entidad del sistema financiero, la cual tenga por finalidad la construcción de vivienda sobre el lote que forma parte del proyecto de habilitación urbana, situación que deberá expresarse en el título constitutivo. Sin embargo, no solo bastaría con la

26 Gonzales Barron, Gunther. (2002). Tratado de Derecho Registral Inmobiliario. Juristas Editores. Lima, (p.548).

presentación de la hipoteca al registro, sino también, del documento municipal que apruebe la realización de la edificación, es decir la licencia de edificación.

Al respecto, debe señalarse que la finalidad del derecho real de hipoteca es garantizar el cumplimiento de cualquier obligación propia o de un tercero, de modo tal que frente al incumplimiento del deudor, el acreedor hipotecario tendrá la posibilidad de ejecutar el bien gravado a efectos de hacerse pago de la obligación con el producto de la venta del bien inmueble. Por ello, constituye requisito imprescindible que el bien inmueble afectado en garantía sea un bien actual a fin de que exista la posibilidad material de su ejecución; esa es la razón por la que el artículo 1106²⁷ del Código Civil prohíbe la constitución de hipotecas sobre bienes futuros. Refiriéndose a la mencionada norma sustantiva, la exposición de motivos oficial²⁸ del Código Civil señala: «Como quiera que el derecho real supone un poder jurídico directo e inmediato sobre la cosa, no es posible que este pueda ejercerse sobre un bien que no tenga existencia presente y que no pueda existir jamás».

Por tanto, acorde con lo expresado previamente, en principio no es posible constituir hipoteca sobre los futuros lotes que conforman una habilitación urbana que solamente cuenta con proyecto. Sin embargo dicha situación puede cambiar si el préstamo otorgado sirve para garantizar la construcción de una edificación sobre el lote, el mismo que es avalado por la municipalidad con el otorgamiento de la licencia de edificación correspondiente.

El primer párrafo del artículo 7 del TUO de la Ley N° 29090 define a las licencias de habilitaciones urbanas y de edificaciones como actos administrativos mediante las cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación²⁹.

El numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificaciones, señala que la licencia es un acto administrativo emitido por las municipalidades mediante la cual se autoriza la ejecución de una obra de habilitación urbana o edificación; en el numeral 3.4 referente a los efectos de la licencia, precisa que el otorgamiento de la licencia de habilitación urbana o de edificación determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo,

27 No se puede constituir hipoteca sobre bienes futuros.

28 Publicada en la separata especial del Diario Oficial “El Peruano” el 12 de noviembre de 1990.

29 Resolución N° 484-2015-SUNARP-TR-L del 10 de marzo de 2015, desarrolló lo siguiente: «Licencia de Edificación: Procede la inscripción de una licencia de edificación en una partida de un predio que solamente cuenta con proyecto de habilitación urbana, no siendo requisito previo que se inscriba la recepción de obras ».

ya sea habilitando o edificando, en los predios objeto de la misma, en los términos y condiciones expresadas en la respectiva licencia; en el numeral 3.5 indica que la licencia es inscribible en la partida correspondiente del Registro de Predios, siendo que el asiento registral se cancela con la inscripción de la declaratoria de fábrica; en otros términos con la licencia de edificación el solicitante puede levantar una edificación de características urbanas de acuerdo a un proyecto aprobado.

b) Inscripción definitiva de independización por declaratoria de fábrica autorizada por la municipalidad

Conforme ya se indicó, si la licencia de edificación es pasible de inscripción en la partida electrónica de un lote que forma parte de un proyecto de habilitación urbana, es viable que con la solicitud de inscripción de declaratoria de fábrica autorizada por autoridad municipal, sea título suficiente para la independización definitiva del lote que forme parte del proyecto de habilitación urbana, sin requerir la inscripción de recepción de obras, puesto que exigir tal requisito significaría perder de vista la particular situación del predio, el cual cuenta con edificaciones que se levantan sobre porciones de terreno perfectamente definidas, y que han sido aprobadas por la entidad municipal competente sin que haya efectuado reparo alguno acerca del incumplimiento de la normativa urbanística [inscripción previa de recepción de obras]. Estas secciones constituyen predios estructural y funcionalmente independientes, que tienen esa condición en virtud de la declaratoria de fábrica aprobada en sede municipal, la misma que constituye acto administrativo premunido de presunción de validez a que alude el artículo 9 del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

Bajo estas ideas, es evidente que exigir la inscripción de recepción de obras resultaría un despropósito, pues el control *ex ante* de la observancia de la normatividad urbanística que supone dicha aprobación ya no es posible, en razón de que estamos no solo ante una situación edificatoria -es decir fáctica- ya consolidada, sino también ante una situación jurídica dominical que se declara con los actos de disposición que se presenten.

Esta solución no es extraña en nuestra jurisprudencia registral, pues en el precedente de observancia obligatoria aprobado en el IV Pleno del Tribunal Registral se autoriza la inscripción de actos de disposición mediante la inscripción de regularización de declaratorias de fábrica -es decir sin autorización municipal- que exponen una situación consolidada que no ha pasado por el tamiz municipal.

c) Resolución municipal de independización

Con el precedente de observancia obligatoria aprobado en el CLXXVII Pleno del Tribunal Registral³⁰, que tuvo como principal motivo aquellos actos de independización de predios -lotes- en mérito de la cuarta disposición complementaria y final del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, donde estableció como sumilla: «El supuesto excepcional de independización en el que no es factible determinar el área, linderos o medidas perimétricas del predio remanente faculta al interesado únicamente a omitir la presentación de la documentación técnica relativa a dicho remanente y no los demás requisitos para la independización».

Aplicado dicho precedente a los casos de independización de predios urbanos -lotes- que forman parte de un predio de mayor extensión de los cuales no es posible determinar el área remanente, es factible su independización definitiva si se presentan los planos visados por la municipalidad, la misma que debe de estar acompañada de la resolución municipal de subdivisión [el término correcto sería resolución municipal de independización, puesto que en esta solo se autoriza la desmembración de un solo lote] o en su defecto la documentación establecida en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, para independización de predios urbanos.

Tal como está planteado el supuesto, resulta una solución eficaz para lotes que registralmente no forman parte de un proyecto de habilitación urbana, entonces, surge la siguiente interrogante: ¿es posible que de presentarse una resolución de independización de un lote que forma parte de un proyecto de habilitación urbana, proceder con la independización definitiva del lote, sin requerir la recepción de obras?

Ensayando la respuesta, esta resulta positiva, puesto que si para un predio que no cuenta con actos administrativos municipales inscritos como proyecto de habilitación urbana, recepción de obras; la independización resulta factible solo con la resolución municipal de subdivisión y planos visados; resulta coherente que dicha documentación sea la idónea para la independización -o inscripción- definitiva de un lote de terreno que forma parte de un proyecto de habilitación urbana.

30 Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 15 de noviembre de 2017.

De conformidad con el artículo 58 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RIRP), la independización es el acto registral que consiste en abrir una partida registral para cada unidad inmobiliaria resultante de una desmembración de terreno, con edificación o sin ella. La independización de un área determinada que forma parte de un predio de mayor extensión puede provenir de diversos actos causales, como ocurre en los casos de subdivisión, habilitación urbana, entre otros, siendo que en cada caso en concreto la documentación que se presente debe encontrar correspondencia con el acto causal. Aunado a ello, la documentación que debe adjuntarse para la independización debe corresponder al predio según su naturaleza, la misma que fluirá de los antecedentes registrales y de la documentación que se presente.

Tratándose de solicitudes de inscripción de independización de un predio urbano, éstas deben sujetarse a lo dispuesto en el artículo 60 del RIRP³¹: respecto de dichas solicitudes, deben indicarse que estas obedecen a un proceso de división declarada municipalmente, por tratarse de predios urbanos que se fraccionan para dar lugar a lotes o sub-lotes, de ser el caso.

Al respecto, cabe tener presente las definiciones de subdivisión y de lote recogidas en la norma técnica G.040³² del Reglamento Nacional de Edificaciones, teniendo en cuenta lo indicado, queda más que claro que las definiciones de lote y subdivisión son aplicables a predios que cuentan con habilitación urbana, cuyo proceso consiste en convertir un predio rústico en urbano mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, pistas y veredas.

No obstante lo expuesto, podrá válidamente adjuntarse conjuntamente al Formulario Único de Habilitación Urbana (FUHU) y anexo F, en su reemplazo, la resolución municipal que aprueba su emisión, por ser instrumento público de mayor

31 La independización de un predio urbano, con edificación o sin ella, se efectúa por el solo mérito de los siguientes documentos:

- a) El Formulario Único de Habilitación Urbana (FUHU), el anexo F y el plano municipal de subdivisión y plano debidamente sellados y visados, donde debe precisarse el área, linderos y medidas perimétricas de cada uno de los predios resultantes;
- b) Planos y códigos de referencia catastral de los predios resultantes o la constancia negativa de catastro a que se refiere el Decreto Supremo 002-89- JUS, según sea el caso;
- c) Documento privado con firmas certificadas notarialmente en el que conste el consentimiento de los copropietarios que no hubieran intervenido en el trámite de subdivisión, en caso de copropiedad. (...).

32 Según el cual la subdivisión es la partición de terrenos habilitados en fracciones destinadas al mismo uso del lote matriz, siendo que lote es la superficie de terreno urbano delimitado por una poligonal, definido como resultado de un proceso de habilitación urbana y subdivisión del suelo.

formalidad, conforme al criterio adoptado como acuerdo plenario en el CXXXII³³ Pleno del Tribunal Registral realizado el día 27 de agosto de 2015.

Cabe anotar que la subdivisión del predio matriz, dará lugar a la independización de cada uno de los sublotos resultantes, para los casos que es posible determinar el área remanente, por tanto, como resultas de la inscripción de la resolución municipal se obtendrá una subdivisión [de dos o más lotes] o independización de uno solo; por tanto, resulta factible para individualizar y determinar la existencia física de lote de terreno que forma parte de un proyecto de habilitación urbana, la presentación de la resolución de municipal de independización y el plano visados por la municipalidad.

Sobre el particular, el ejercicio de la potestad administrativa se desarrolla siempre bajo el principio de legalidad, como lo dispone el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 -Ley del Procedimiento Administrativo General- conforme al cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. Para poder ser susceptibles de respeto y cumplimiento por sus destinatarios, los actos de la Administración deben ser legítimos y justificados, y para ello deben ceñirse a las disposiciones constitucionales y legales que disciplinan las materias sometidas a su conocimiento. Cabe señalar que este respeto efectivo y riguroso de la Constitución y de la Ley no siempre se produce en la realidad, pues ello puede generar desconfianza y resistencia de los administrados a acatar los actos administrativos. Para evitar esta situación, el Estado ha establecido una presunción de validez de los actos administrativos recogida por el artículo 9 del TUO de la Ley N° 27444. En aras de esa búsqueda de legitimación social y jurídica, la ley dispone que los actos administrativos serán reputados válidos en tanto su invalidez no sea declarada por la misma Administración o por el Poder Judicial.

En ese sentido, debe entenderse que, cuando una autoridad administrativa expide un acto administrativo que se presume válido, también ha de presumirse que el procedimiento del cual deriva éste ha sido regular, es decir, acorde con las normas procedimentales y sustantivas que regulan la materia.

33 Título formal para independización de predio urbano: «El requisito del Fuhu para la independización de predio previsto en el artículo 60 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios es un requisito mínimo, por lo que puede presentarse en su lugar la Resolución Municipal respectiva por ser un instrumento público de mayor formalidad.»

En materia de calificación de títulos administrativos el autor español Roca Sastre, citado por Manzano³⁴, sostiene que las decisiones de las autoridades administrativas, dictadas en asuntos de su competencia y en forma legal, tienen la misma fuerza que las decisiones jurisdiccionales, por lo que les son aplicables las mismas restricciones de calificación, fundamentalmente aquella referida a la imposibilidad de calificar la adecuación del fundamento de la decisión con el ordenamiento legal o con el material probatorio aportado.

En efecto, sostener lo contrario importaría desconocer dicha presunción de legitimidad de la actuación de la administración pública. Por ende, el control sobre el desarrollo del procedimiento administrativo, los requisitos de admisibilidad y procedencia de la pretensión que se hace valer en sede administrativa y los fundamentos de la decisión de la entidad no pueden ser cuestionados en sede registral.

El Registrador Público puede y debe evaluar básicamente la competencia del funcionario que otorgó el acto³⁵, el carácter inscribible del acto, la adecuación del acto con los antecedentes registrales y las formalidades extrínsecas de la documentación presentada, aspectos todos que no suponen el análisis de la validez del acto administrativo, ni del procedimiento correspondiente que lo origina.

Ahora no debemos perder de vista, que la visación de planos por la administración municipal tiene la calidad de acto administrativo al constituir una valoración de la administración acerca de su coincidencia con la realidad física del lote, es decir, supone la previa evaluación de la municipalidad respectiva acerca de la condición urbana del predio. Visto de esta manera, las instancias registrales no pueden cuestionar la condición urbana del predio atribuida por la administración municipal a través de la certificación respectiva [visación], pues se trata de un acto administrativo investido de la presunción de legalidad y validez contemplada en el artículo 9 de TUO de la Ley N° 27444 arriba citado.

8. Conclusiones

- La adquisición de la propiedad predial se adquiere extraregistralmente, es decir se es o no propietario fuera del Registro. La inscripción del derecho de

34 Antonio Manzano Solano: "Derecho Registral Inmobiliario - Para iniciación y uso de universitarios", Madrid, 1994, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España - Centro de Estudios Registrales, Tomo 11, (p.587).

35 Por mandato del inciso e) del artículo 32 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos.

propiedad según nuestro sistema es pues declarativo y no constitutivo, aun cuando para la oponibilidad de este derecho, se precise de su inscripción registral, es decir que en caso de conflicto de intereses, nuestro sistema jurídico tutela al tercero.

- Ahora el principio de causalidad sostiene que el derecho -de propiedad- o acto -independización definitiva- a inscribir no se desprende del negocio jurídico o título formal que le dio origen, por el contrario, se mantiene vinculado a él, pues la inscripción no es sino reflejo de la realidad extraregstral; de ese modo las instancias registrales, en tanto administración pública, están sujetas al respeto de los derechos fundamentales de los administrados, entre lo que cabe resaltar el derecho a un debido proceso, a la prescripción de la arbitrariedad y al de seguridad jurídica.
- En ese sentido, se debe partir de una premisa básica: la inscripción de un título presupone la existencia de un derecho previo del que es titular exclusivamente quien desea inscribir ese título y que, al solicitar la inscripción, configura una relación jurídica con la administración pública con la desventaja estratégica que ello supone, por lo que es menester resguardar, adecuadamente su derecho y el ejercicio oportuno del mismo.
- Sobre lo anterior, en la parte final del artículo 31 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos, señala «En el marco de la calificación registral, el Registrador y el Tribunal Registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados al registro». Vale decir, que en tanto la calificación registral supone un juicio de valor de las múltiples interpretaciones razonables posibles, que respeten el principio de proporcionalidad, las instancias registrales se encuentran obligadas a escoger aquellas que desembocarán en una inscripción.
- Finalmente, concluimos que resulta válido recurrir a otros aspectos normativos que permitan delimitar, individualizar e identificar, un lote que forma parte de un proyecto de habilitación urbana, siempre que se demuestre su existencia física, mediante los casos arriba planteados, no debiendo el Registro restringir su inscripción.

9. Bibliografía

- Becerra Mejía, J. (2018). *Los aportes reglamentarios en el marco del proceso de Regularización de una habilitación urbana ejecutada*. Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Registral.

Consulta: 22 de enero de 2020 [<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13943>]

- Chang Lobatón, R. (2014). *De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanística, una necesaria evolución*. Revista de Derecho Administrativo. Lima.
- Coase, R. (s.f.). *The Problem of the Social Cost*. Citado por Bullard, A. (2003). *Derecho y Economía*. Lima: Palestra Editores.
- García-Montufar, G. (2000). *La Regulación de las habilitaciones urbanas. En Homenaje a José León Barandiarán*. Lima.
- Gonzales Barron, G. (2002). *Tratado de Derecho Registral Inmobiliario*. Lima: Juristas Editores.
- Gonzales Barrón, G. (2016). *Los derechos reales y su inscripción registral*. (2º ed.) Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Manzano Solano, A. (1994). “*Derecho Registral Inmobiliario - Para iniciación y uso de universitarios*”, Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España - Centro de Estudios Registrales.
- Ortiz Sánchez, I. (2010). *El derecho de propiedad y la posesión informal*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 22 de enero de 2020. [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D727273F42FEA38505257C3F005480B5/\\$FILE/Material_2_Derecho_de_Propiedad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D727273F42FEA38505257C3F005480B5/$FILE/Material_2_Derecho_de_Propiedad.pdf)].

I JORNADA PREPARATORIA

LIMA

EJE TEMÁTICO:
OPORTUNIDADES Y
ACCESO A LOS SERVICIOS

XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

 cader.sunarp.gob.pe

CONCLUSIONES DE LA I JORNADA PREPARATORIA - LIMA 2020 “El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario: Perú 2021”

1. La expropiación como está planteada en el Decreto Legislativo 1192, plantea retos importantes en la concretización de sus procedimientos. En ese sentido, la aplicación de este dispositivo normativo debe estar orientada a la armonización entre el respeto a las garantías al derecho de la propiedad y la protección del interés público.
2. Para garantizar la seguridad en la identificación gráfica de los predios, se debe implementar políticas públicas que permitan fortalecer las áreas técnicas pertinentes, completar las bases gráficas, emitir certificaciones diferenciadas y promover la participación e inversión de privados.
3. La concesión debe entenderse como un mecanismo por el cual el privado obtiene un título habilitante para prestar un servicio público. La inscripción de las concesiones de infraestructura y su garantía hipotecaria son fundamentales para la obtención de financiamiento y la prestación de servicios públicos adecuados.
4. Se debe redefinir el estándar de la conceptualización del saneamiento, a fin de hacer más factible la inversión en infraestructura para la explotación de los servicios públicos.
5. La formalización de la propiedad que realiza COFOPRI tiene como objetivo central regularizar el derecho de propiedad predial urbana a nivel nacional. En ese escenario, es fundamental el rol que cumplen el Registro público, en la medida que un título inscrito incrementa el valor del predio, facilita las transacciones inmobiliarias y garantiza el acceso al crédito.
6. La informalidad en la construcción de edificaciones ha dado origen a la dación de normas de regularización sin intervención municipal, las que permitieron de forma excepcional su inscripción en el Registro. No obstante, en la actualidad, no se ha logrado desincentivar las construcciones informales. Se propone que la regularización de edificaciones sea de forma permanente mediante un procedimiento con intervención municipal, y que este acompañado del cumplimiento estricto de las normas edificatorias.

Lima, 07 de marzo de 2020



XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

I JORNADA PREPARATORIA

LIMA - PRESENCIAL

EJE TEMÁTICO:
OPORTUNIDADES Y
ACCESO A LOS SERVICIOS

PROGRAMA

Fechas : 6 y 7 de marzo de 2020
Lugar : Auditorio de la Escuela Nacional de Control Bartolomé Herrera 255, Lince - Lima
Eje Temático : Oportunidades y acceso a los servicios
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe>

VIERNES 06 DE MARZO DE 2020

BLOQUE I – DÍA 1

15:00 - 15:50	Registro de participantes
15:50 - 16:00	Palabras de bienvenida a la I Jornada Preparatoria al XVIII Cader Sunarp Víctor Crisólogo Galván Jefe de la Zona Registral N° IX – Sede Lima
16:00 -16:20	Inauguración de la I Jornada Preparatoria al XVIII Cader Sunarp Manuel Montes Boza Superintendente Nacional de los Registros Públicos
16:20 – 16:30	Presentación Artística
Eje Temático: Desarrollo de una infraestructura adecuada y distribución equilibr	
16:30 – 18:00	CONFERENCIAS MAGISTRALES 16:30 – 17:10 Expropiaciones y leyes de fomento. Orlando Vignolo Cueva Docente de la Universidad de Piura 17:10 – 18:00 Acceso y prevalencia de información gráficas en las leyes de fomento. Víctor Andrés Endo Olascuaga Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú
18:00 – 18:40	PANEL DE DISCUSIÓN Moderador Franco Soria Palacios Socio del área inmobiliaria y de saneamiento de tierras del estudio Rubio Leguía Normand. Panelistas - Miguel Sheron Sánchez Sub Director de Registro y Catastro de la SBN - Rosario del Carmen Guerra Macedo Presidenta del Tribunal Registral - Renato Adrián Delgado Flores Director Ejecutivo del Programa Nacional de Telecomunicaciones – PRONATEL
18:40 – 19:10	Presentación del Libro: Ponencias del XVII Congreso Anual de Derecho Registral “El registro frente a la tecnología y conservación del medio ambiente”
19:10 - 19:40	Pausa café

BLOQUE II – DÍA 1

Eje Temático: Inversión en el crecimiento económico

19:40 -21:00	CONFERENCIAS MAGISTRALES 19:40 – 20:20 Concesión de servicios públicos. Víctor Sebastián Baca Oneto Docente de la Universidad de Piura 20:20 – 21:00 Saneamiento de servicios públicos. Ramón Alberto Huapaya Tapia Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú
21:00 - 21:40	PANEL DE DISCUSIÓN Moderador Nélida Palacios León Asesora de la Dirección Técnica Registral de la Sunarp. Panelistas - Guido Javier Valdivia Rodríguez Director Ejecutivo de la Cámara Peruana de la Construcción CAPECO - Raúl Lizardo García Carpio Asesor de Proinversión Perú
21:40	Cierre del primer día de la jornada

SABADO 07 DE MARZO DE 2020

BLOQUE I – DÍA 2

15:00 - 15:50	Registro de participantes
08:50 – 09:00	Bienvenida y presentación 09:00 – 10:00
09:00 – 10:00	PONENCIAS 09:00 – 09:20 Oportunidades y acceso a los servicios registrales de las comunidades campesinas. Carmen Cirila Montoya Montoya Registradora Pública Z.R. N° XIII – Sede Tacna 09:20 – 09:40 La aplicación del método de interpretación sistemática, como punto de partida, para el buen servicio público registral oportuno, accesible y equitativo: tarea rumbo al bicentenario. Zegel Basilio Santos Registrador Público Z.R. N° VII – Sede Huaraz 09:40 – 10:00 La falta de recepción de obras, ¿restricción al tráfico jurídico? Aldo Samillán Rivera Registrador Público Z.R. N° II – Sede Chiclayo
10:00 – 10:15	Reconocimiento por las ponencias seleccionadas a cargo del Superintendente Nacional de los Registros Públicos
10:15 – 10:30	Presentación del tótem
10:30 – 11:00	Pausa café

BLOQUE II – DÍA 2

Eje Temático: La formalización predial en la mejora de condiciones habitacionales

11:00 - 12:20	CONFERENCIAS MAGISTRALES 11:00 – 11:40 Experiencia de COFOPRI en la formalización predial hacia la mejora de condiciones habitacionales. César Roberto Figueredo Muñoz Director Ejecutivo del COFOPRI 11:40 – 12:20 Regularización de viviendas y edificaciones en el marco de las reformas de las Leyes N° 29090 y N° 27157 Fredy Silva Villajuan Abogado principal del Estudio De la Flor, García Montufar, Arata & Asociados
12:20 – 13:00	PANEL DE DISCUSIÓN Moderador Víctor Crisólogo Galván Jefe de la Zona Registral N° IX – Sede Lima Panelistas - Miguel Ángel Mandamiento Paz Asesor de la Dirección Ejecutiva del COFOPRI - Henry John Luna Córdova Presidente Ejecutivo del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET
13:00 -13:20	Lectura de conclusiones de la I Jornada Preparatoria Javier Anaya Castillo Subdirector de Capacitación Registral de la DTR - Sunarp
13:20 – 13:35	Clausura de la I Jornada Preparatoria al XVIII Cader Sunarp Alex Michael Rueda Borrero Viceministro de Justicia

II JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
RECURSOS NATURALES



4,5 y 6
JUNIO
2020

A través de la plataforma:

zoom 

Video Conferencing

Con Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa (90) días calendario, por la existencia del COVID-19; con el propósito de reducir situaciones de riesgo elevado para la salud y la vida por el contagio viral; siendo que, tales situaciones se presentan por la interacción entre personas o por el contacto con elementos infectados, acrecentándose el riesgo en lugares de concurrencia masiva; por tal motivo no se convocó la presentación de ponencias. Se realizó por primera vez una Jornada Preparatoria en modalidad virtual, aprobada por Resolución N° 049-2020-Sunarp/SN, realizándose únicamente en dicha modalidad las siguientes Jornadas Preparatorias del año 2020. Por esa razón no se convocó a la presentación de ponencias para esta II Jornada Preparatoria.

CUADRO DE REINICIO DE ACTIVIDADES

Avances hasta el 17 de junio de 2020



LEYENDA

-  Trabajo Remoto.
-  Presencial (a puerta cerrada).
-  Algunas oficinas en trabajo remoto, otras presencial (a puerta cerrada) y servicios específicos (vehicular).
-  Oficinas con atención presencial a notarios, poder judicial y entidades del Estado, así como gestores y concesionarios para RPV.

NOTA: Se ha considerado como referencia para los colores de este mapa el mayor avance alcanzado por cada zona registral.

II JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
RECURSOS NATURALES

XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

 cader.sunarp.gob.pe

CONCLUSIONES DE LA II JORNADA PREPARATORIA MODALIDAD VIRTUAL

1. El cambio climático es resultado de nuestra conducta individualista que solo genera egoísmo. Somos el tercer país más vulnerable al cambio climático. El egoísmo, el individualismo, el incumplimiento de las normas y la corrupción destruyen el medio ambiente, afectando el uso sostenible de los recursos naturales.
2. La crisis ecológica tiene un carácter predominantemente ético, he hizo notar la urgente necesidad moral de una nueva solidaridad. Si nos acercamos a la naturaleza y al ambiente sin esta apertura al estupor y a la maravilla, si ya no hablamos el lenguaje de la fraternidad y de la belleza en nuestra relación con el mundo, nuestras actitudes serán la del dominador, del consumidor o del mero explotador de recursos incapaz de poner un límite a sus intereses inmediatos.
3. Para mejorar la competitividad del país en materia del uso eficiente de nuestros recursos naturales energéticos, debemos desarrollar infraestructuras de redes y ductos, a fin de potenciar el uso eficiente del gas natural peruano y promover la reducción de importaciones energéticas.
4. Tenemos un sistema nacional de gestión ambiental amplio y complejo, que abarca una normatividad extensa y gran número de instituciones, cuyos objetivos son proteger la biodiversidad y la calidad de nuestro medio ambiente y recursos naturales, con metas muy ambiciosas, que han venido siendo cumplidas por las grandes empresas extractivas; lo que no ha sucedido con el sector informal, siendo necesarias en la actualidad reevaluarlas.
5. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental – SNGA, tiene la finalidad de orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Se caracteriza por ser Transsectorial, Descentralizado y Participativo.
6. Existe un alto grado de desconocimiento sobre la naturaleza en la niñez peruana. Este problema demanda promover la educación y nuevos hábitos en los niños, porque uno cuida lo amado y ama lo que conoce.
7. El Cambio climático degrada el ambiente, cambia el ecosistema marino, los glaciares se derriten, la provisión de agua disminuye, produce que surjan nuevas enfermedades y es una realidad. El hombre es el causante del cambio climático. Un modelo económico lineal

basado en combustibles fósiles, como el actual, nos llevará a la extinción. Para tener un futuro, es necesario ir a una economía baja en carbono, sus beneficios son: a) Contar con una clara orientación para las inversiones de largo plazo, tecnologías y políticas. b) Mejorar la calidad del aire. c) Menores costos asociados a gastos de salud pública. d) Poner en valor nuestros bosques con un potencial para los mercados de carbono. e) Mantener los ecosistemas que sustentan nuestra calidad de vida. f) Contar con energía a bajo costo. g) No necesitaremos importar combustibles fósiles.

8. El Perú podría convertirse en exportador de créditos de carbono y neutralizar nuestras emisiones y las de otros países, eso es una oportunidad para el Perú. En el Perú ya existe la Huella de Carbono Perú, parte de la Plataforma para el Monitoreo de Medidas de Mitigación que ofrece el MINAM, mide las emisiones de una organización tomando medidas más eficientes en el uso de sus recursos, promoviendo la reducción de emisiones y reconociendo su contribución al objetivo global hacia la carbono neutralización y brinda un sistema de reconocimiento del esfuerzo de las organizaciones en gestionar sus emisiones, a la fecha hay 19 organizaciones registradas, entre ellas solo el MINAM y Sedapal como instituciones públicas, es una gran oportunidad para la Sunarp inscribirse y gestionar sus emisiones.
9. Las funciones y actividades del Sinarp y la Sunarp son fundamentales para la protección legal y mejor aprovechamiento económico de los recursos naturales del país, entre ellos los recursos minerales.
10. Si bien la mayoría de Registros de la Sunarp se han modernizado y desarrollado desde la creación de la Sunarp, el Registro de Derechos Mineros, tiene problemas de larga data y requiere de un fortalecimiento inmediato.

Lima, 6 de junio del 2020.



XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

II JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
RECURSOS NATURALES

PROGRAMA

Fechas : 4 al 6 de junio de 2020
Modalidad : Virtual (A través de la plataforma Zoom)
Eje Temático : Recursos Naturales
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe>

JUEVES 04 DE JUNIO DE 2020

DÍA 1

18:30 – 18:40	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
18:40 – 18:50	Video servicios Sunarp
18:50 – 19:00	Inauguración Dr. Harold Manuel Tirado Chapoñan Superintendente Nacional de los Registros Públicos
19:00 – 19:50	Primera Conferencia: "Los Recursos Naturales y su protección en los Registros Jurídicos de la Sunarp" Dr. Jorge Antonio Martín Ortiz Pasco Asesor del Superintendente Nacional de los Registros Públicos
19:50 – 20:40	Segunda Conferencia: "Recursos Energéticos del Perú y su utilización" Ing. Luis Espinoza Quiñones Ex Viceministro de Energía y Minas
20:40 – 21:00	Comentarios y Preguntas Panelista Representante de la Zona Registral N° I – Sede Piura

VIERNES 05 DE JUNIO DE 2020

DÍA 2

18:30 – 18:40	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
18:40 – 18:50	Video servicios SUNARP
19:00 – 19:50	Tercera Conferencia: "Sistema de evaluación del impacto ambiental en los sectores de energía y minería". Econ. Liseth Cristina Manrique Zeder Docente de la Universidad del Pacífico - Directora de Servicios Geográficos y Medio Ambiente – GEMA y Directora de Women in Energy - SPE Lima Section
19:50 – 20:40	Cuarta Conferencia: "Conservación de Flora y Fauna Amazónica" Biog. Javier Velásquez Varela Fundador del Centro de Rescate Amazónico - CREA y Director del Bosque Huayo
20:40 – 21:00	Comentarios y Preguntas Panelista Representante de la Zona Registral N° IV – Sede Iquitos

SÁBADO 06 DE JUNIO DE 2020

DÍA 3

9:50 – 10:00	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
10:00 – 10:10	Video servicios Sunarp
10:10 -11:00	Quinta Conferencia: “El impacto del cambio climático y los compromisos del Perú” Econ. Lorenzo Eguren Ciurlizza Coordinador de mitigación de la Dirección de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente
11:00–11:40	Sexta Conferencia: “Aprovechamiento económico de los recursos minerales en el Perú. La Sunarp y el Registro de Derechos Mineros”. Dr. Luis Aliaga Jibaja Abogado, docente universitario y Consultor Internacional en temas de Propiedad Predial
11:40 – 12:00	Comentarios y Preguntas Panelista Representante de la Zona Registral N° VI – Sede Pucallpa
12:00 – 12:10	Clausura de la II Jornada Preparatoria Dr. Hugo Jorge Espinoza Rivera Director Técnico Registral

III JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
MEDIO AMBIENTE



Zona reservada de Illescas (Sechura - Piura).

9,10 y 11
JULIO
2020

A través de la plataforma:

zoom 

Video Conferencing

Ponentes

01

Bertolt Fernando Ocos

Analista Registral de la Zona Registral N° X - Sede Cusco.

El uso de la energía fotovoltaica como una política institucional de la Sunarp.

02

Elena Elizabeth Tauma Chavarry

Analista Registral de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo.

La Turba: El impacto medioambiental de su depredación. ¿Existen límites a su depredación?

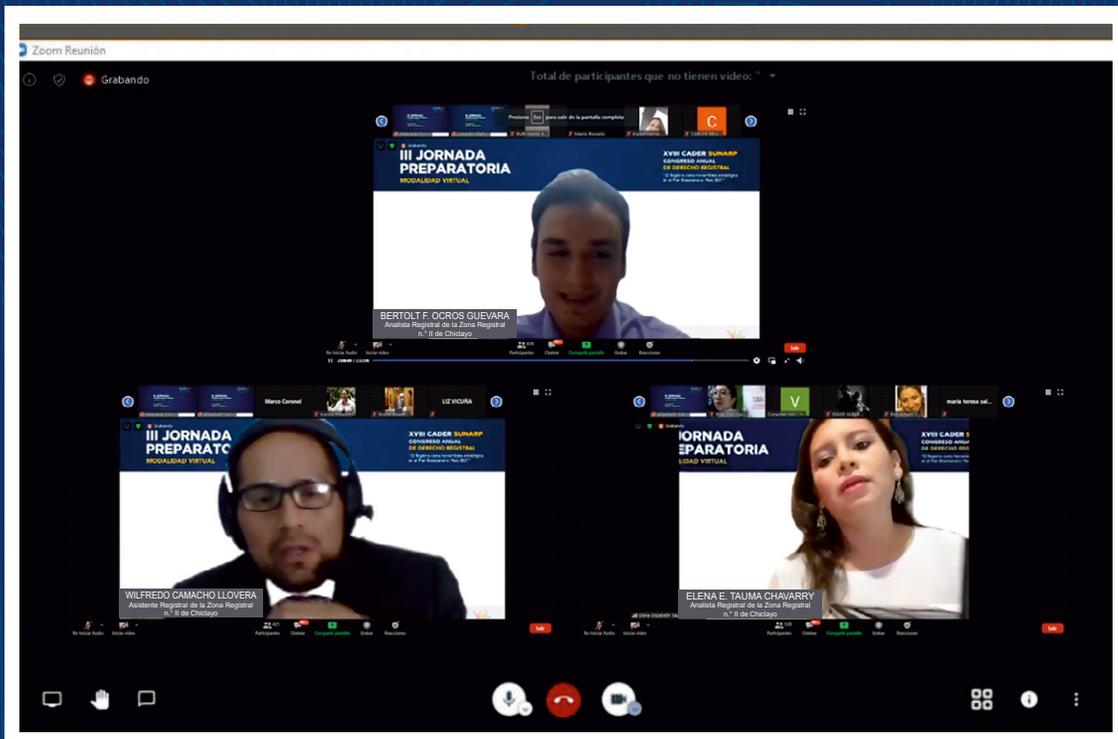
03

Wilfredo Camacho Llovera

Analista Registral de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo.

Inscripción de Áreas Naturales Protegidas y su compatibilidad con el Derecho Constitucional de Propiedad Privada en el Estado Social de Derecho.

TERCERA JORNADA PREPARATORIA



El uso de energía fotovoltaica como una política institucional de la Sunarp

“Los productos y servicios que se desarrollan son el resultado de lo que saben, sienten y piensan las personas que los hacen” (Peter Senge: La Quinta Disciplina)

Bertolt Fernando Ocos Guevara*

Sumario.- 1. Resumen. - 2. Introducción. - 3. Calentamiento global y el efecto invernadero. - 4. El SID y el SPRL sistemas digitales eco eficientes. - 5. Transición Energética - Impulso de las Energías Renovables. - 6. Energía solar mediante paneles solares fotovoltaicos. - 7. Proyecto de paneles solares fotovoltaicos en la Sunarp (propuesta). - 8. Ventajas de los paneles solares fotovoltaicos. - 9. Como se aplica en otros países. - 10. Conclusiones. - 11. Bibliografía.

1. Resumen

En el presente trabajo abordaremos el tema del calentamiento global, así como los esfuerzos que la comunidad internacional está haciendo para revertir la situación en la que nos encontramos, una de las posibilidades más viables es el uso de las energías renovables ya que estas son energías inagotables, limpias y las encontramos de manera natural. Del mismo modo analizaremos la viabilidad y la sostenibilidad en el tiempo de poder instalar paneles o celdas solares fotovoltaicas en las oficinas de la Sunarp con la finalidad de que estas produzcan la energía que se requiere para el funcionamiento de las computadoras, teléfonos y demás objetos que requieren de energía eléctrica. De esta manera seremos más amigables con el medio ambiente y reduciremos el gasto público. Finalmente se analizará algunos casos exitosos en la que los paneles solares fotovoltaicos ya reemplazan a la energía eléctrica en nuestro país y en otros países como Chile y Costa Rica.

Summary

In this paper we will address the issue of global warming, as well as the efforts that the international community is making to reverse the situation in which we find ourselves, one of the most viable possibilities is the use of renewable energies since these are inexhaustible energies, clean and we find them naturally. In the same way, we will analyze the viability and

* Analista Registral de la Oficina Registral de Quillabamba - Zona Registral N° X - Sede Cusco. Abogado por la Universidad Católica San Pablo de Arequipa. Egresado de la Maestría en Derecho Registral y Notarial de la Universidad Andina del Cusco. Estudios en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en la Universidad Nacional San Antonio de Abad del Cusco. Ha publicado artículos jurídicos en revistas jurídicas.

sustainability over time of being able to install photovoltaic solar panels or cells in the offices of the Sunarp in order that they produce the energy required for the operation of computers, telephones and other objects that They require electrical energy. In this way we will be friendlier with the environment and reduce public spending. Finally, we will analyze some successful cases in which photovoltaic solar panels already replace electricity in our country and in other countries such as Chile and Costa Rica.

2. Introducción

Por primera vez en nuestra historia hemos tenido un estado de inmovilización prolongado que trajo consigo muchas consecuencias negativas sobre todo en el ámbito económico, no obstante, luego de muchos años se pudo percibir mejoras en el tema ambiental. Mejoras que se plasmaron en un nivel más bajo de contaminación en el aire, en los ríos e incluso se empezó a ver vida animal donde aparentemente no quedaba nada. En suma podemos darnos cuenta que el uso indiscriminado de los recursos naturales, el crecimiento del parque automotor, la tala excesiva de bosques, la falta de conciencia por el medio ambiente y el actuar del hombre ha traído consecuencias negativas para nuestro ecosistema, afortunadamente esta pandemia nos está dando la oportunidad de volver a empezar y tomar las medidas necesarias para proteger y preservar el medio natural donde vivimos, de tal forma que nuestra calidad de vida sea mucho mejor y podamos dejar un mundo adecuado y digno para las generaciones venideras.

A puertas de cumplir doscientos años desde la independencia de nuestro país, el Estado tiene como una de las prioridades el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales para lo cual se requiere promover la gestión ambiental en las entidades públicas. Consideramos que un gran paso en este objetivo sería el uso de energía fotovoltaica como una política institucional tal y como lo explicaremos en el presente trabajo.

3. Calentamiento global y el efecto invernadero

El calentamiento global es un tema que está en boga y que hace referencia al aumento de la temperatura en la atmósfera y los océanos como consecuencia de la contaminación.

Por su parte, la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático nos indica:

Por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables¹.

Cuando usamos el término efecto invernadero nos referimos a un proceso natural por el cual los rayos ultravioletas ingresan a nuestro planeta y mantienen una temperatura adecuada para la vida humana, sin embargo este proceso natural se ve afectado por la contaminación ya que los rayos ultravioletas ingresan a nuestro planeta pero no logran salir por la capa densa que existe en la atmósfera producto de la contaminación trayendo como consecuencia que la retención del calor cada vez sea mayor, eh ahí la razón por la cual el clima está cambiando y la sensación de mayor calor.

La principal causa de este fenómeno se debe, a que la contaminación que producimos los humanos desde la revolución industrial hasta nuestros días ha crecido de manera incipiente por la gran cantidad de industrias que generan CO₂, a los vehículos automotores, a la tala indiscriminada de nuestros bosques, al uso del plástico etc. Pareciera que la mayoría de invenciones desarrolladas por el hombre producen contaminación poniendo en riesgo la supervivencia de la fauna, flora; lo que genera la destrucción de nuestro propio planeta.

Ante este inminente riesgo la comunidad internacional ha firmado acuerdos que buscan frenar y si es posible revertir esta situación. Uno de estos acuerdos es el acuerdo de París firmado por 195 estados entre los que se encuentra nuestro país. Según los especialistas este acuerdo es uno de los tratados más importantes después de la Convención de los Derechos Humanos dada la relevancia que tiene para nuestra existencia.

En julio de 2016 se aprobó el Decreto Supremo N° 058-2016-RE que ratifica el Acuerdo de París demostrando el compromiso de nuestro país por hacer frente al cambio climático².

El Acuerdo de París tiene como objetivo evitar que el incremento de la temperatura media global del planeta supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales y busca, además, promover esfuerzos adicionales que hagan posible que el calentamiento global no supere los 1,5°C.

1 Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático- 1992 Art. 1

2 [http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/peru-ratifica-el-acuerdo-de-paris/Decreto Supremo N° 058-2016-RE](http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/peru-ratifica-el-acuerdo-de-paris/Decreto%20Supremo%20N%20058-2016-RE)

De esta manera, el acuerdo recoge la mayor ambición posible para reducir los riesgos y los impactos del cambio climático en todo el mundo y, al mismo tiempo, incluye todos los elementos necesarios para que se pueda alcanzar este objetivo.

Además, reconoce la necesidad de que las emisiones globales toquen techo lo antes posible, asumiendo que esta tarea llevará más tiempo para los países en desarrollo. En cuanto a las sendas de reducción de emisiones a medio y largo plazo, se establece la necesidad de conseguir la neutralidad de las emisiones, es decir, un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero en la segunda mitad de siglo³.

En ese entender debemos manifestar que el Estado peruano preocupado por el cambio climático y en su búsqueda por cumplir los objetivos acordados en el acuerdo de París promueve el uso de energías renovables; desde hace unos años tal preocupación se evidencia en las diversas normas jurídicas que regulan estos temas, entre las que podemos mencionar:

La Constitución Política de nuestro país nos indica en el artículo 67.- sobre Política Ambiental.

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales⁴.

El Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM, establece la obligatoriedad de aplicar medidas de ecoeficiencia para el sector público.

A través de esta norma en particular, el Estado busca: (a) mejorar la calidad del servicio público; (b) optimizar el uso de recursos, materiales y energía; y, (c) minimizar la generación de residuos sólidos. De esta forma, se pretende liberar recursos económicos que podrían ser utilizados en otras acciones, así como disminuir los impactos ambientales en los ecosistemas.⁵

La idea de esta norma es consolidar la evaluación de impacto ambiental como soporte al crecimiento económico y al desarrollo sostenible.

3 <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elementos-acuerdo-paris.aspx>

4 Constitución Política del Perú de 1993

5 Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM,

Por su parte el Decreto Legislativo N° 1002 de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables. Decreto Supremo N° 012-2011-EM, 23 de marzo de 2011, que aprobó el reglamento de la generación de electricidad con energías renovables. – Decreto Supremo N° 020-2013-EM, 27 de junio de 2013, aprobó el reglamento para la promoción de la inversión eléctrica en áreas no conectadas a red.

Con este decreto y reglamentos se fomenta el uso de las energías renovables busca promover el aprovechamiento de los Recursos Energéticos Renovables (RER) para mejorar la calidad de vida de la población y proteger el medio ambiente, mediante la promoción de la inversión en la producción de electricidad. Del mismo modo se busca diversificar el servicio de electricidad en este caso generada mediante energías renovables por lo que en el presente decreto se dan las reglas de juego que deben tener en cuenta todas aquellas empresas que pretendan ser distribuidoras de energía eléctrica teniendo como fuente las energías renovables⁶.

También debemos hacer referencia a la Guía de Eco eficiencia para instituciones del sector público elaborada por el Ministerio del Ambiente. Esta guía es una herramienta que busca orientar a los colaboradores del sector público; entre ellos, principalmente, a los responsables de la implementación de la eco eficiencia, a nivel de las Oficinas Generales de Administración (OGA) de las diferentes instituciones públicas. La presente guía brinda las pautas necesarias para poder desarrollar un plan de eco eficiencia dentro de las instituciones públicas, a través de la conformación de un Comité de Eco eficiencia. Dicho plan comprende 5 áreas fundamentales: a) Papel y materiales conexos (útiles de oficina) b) Energía (eléctrica y combustibles) c) Agua d) Residuos sólidos e) Cambio climático⁷.

Nuestro país cuenta con una base jurídica firme en estos temas, no permitamos que simplemente se queden como normas que nadie las cumple debemos incentivar la creación de proyectos reales y sostenibles que puedan materializarse en nuestra realidad.

4. El SID y el SPRL sistemas digitales eco eficientes

Según la Guía de Eco eficiencia para instituciones del sector público elaborado por el MINAM nos indica que:

6 Decreto Legislativo N° 1002. Decreto Supremo N° 012-2011-EM, 23 de marzo de 2011

7 <http://ecoeficiencia.minam.gob.pe/public/docs/36.pdf>

La ecoeficiencia comprende aquellas acciones mediante las cuales se suministra bienes y servicios, considerando la protección del ambiente como una variable sustancial. Por ello, permite satisfacer las necesidades humanas y proporcionar calidad de vida, mientras se logra reducir los impactos ambientales, como consecuencia del uso cada vez más eficiente de los recursos y la energía⁸.

La Sunarp es un ente adscrito al Ministerio de Justicia que tiene por misión la inscripción y publicidad de actos, derechos, contratos y titularidades en esencia es un facilitador económico que favorece el desarrollo de nuestro país. En ese entender la Sunarp se ha caracterizado por ser una de las entidades públicas más eficientes y confiables por parte de los usuarios, parte de esa percepción se debe a que constantemente ha ido creando productos digitales que permiten mejorar la atención de los usuarios. Como consecuencia de la COVID-19, la Sunarp tuvo que mejorar y ampliar sus servicios digitales contribuyendo a evitar que exista aglomeración en las distintas oficinas registrales.

El Sistema de Intermediación Digital (SID)⁹ es una plataforma virtual que permite la presentación de los partes notariales de manera virtual siendo los notarios los únicos que pueden enviar dichos documentos de manera directa a la bandeja del registrador de tal forma que se refuerza la lucha contra la falsificación de documentos y la suplantación de identidad, así mismo contribuye a dejar de lado el soporte papel al cual estamos tan acostumbrados.

El SID fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2014-JUS al inicio solo era posible presentar los partes notariales de las constituciones de empresas, luego vinieron los poderes¹⁰, este fue aprobado por la Resolución N° 179-2015-Sunarp-SN del 10 de julio de 2015 seguidamente se amplió el servicio para que se puedan presentar las compra ventas vehiculares, sucesiones intestadas entre otros actos¹¹, la Resolución N° 306-2018-Sunarp/SN del 27 de noviembre de 2018 amplió el servicio para poder presentar varios actos en el registro de predios de manera virtual tales como las compraventas, donaciones, daciones en pago, anticipos de legítima, permutas etc. La Resolución N° 067-2020-Sunarp/SN publicada el 11 de junio de 2020 establece un cronograma en el cual nos indica los actos que se podrán inscribir a través del SID por ejemplo a partir del 15 de junio de 2020 en el Registro

8 Ibem

9 Decreto Supremo N° 007-2014-JUS

10 Resolución 179-2015-Sunarp-SN

11 Resolución 306-2018-Sunarp/SN

de Personas Naturales se podrán tramitar de manera digital el reconocimiento o cese de unión de hecho, nombramiento o designación de tutor, nombramiento de curador, designación o modificación de apoyos y salvaguardias. En el registro de predios se podrá inscribir la modificación o levantamiento de hipoteca, prescripción adquisitiva de dominio, constitución, modificación o levantamiento de usufructo, patrimonio familiar, extinción de patrimonio familiar, constitución, modificación o levantamiento de habitación y el contrato de opción. Desde el 19 de junio de 2020 en el registro de personas jurídicas se podrá tramitar los siguientes actos como las constituciones de las Organizaciones Sociales de Base (OSB), nombramiento de directivos de OSB, modificación de estatutos de OSB, modificación de estatutos de sociedad, nombramiento de gerente de sociedad, remoción de gerente de sociedad, modificación de estatutos de EIRL, modificación de estatutos de asociación, nombramiento de junta directiva, otorgamiento de poder, revocatoria de poder etc. Finalmente, a partir del 24 de julio de 2020 en el registro de propiedad vehicular se podrá presentar a través del SID la constitución, modificación y cancelación de las garantías mobiliarias entre otros actos.

Con estas medidas podemos darnos cuenta que con el pasar del tiempo se dejará de usar el papel a un punto de que todos los actos ingresen a registros de manera virtual.

Por otro lado tenemos el Sistema de Publicidad Registral en Línea (SPRL) que empezó a tener una gran acogida sobre todo en esta temporada de inmovilización social ya que esta plataforma virtual te permite acceder a determinados servicios de publicidad los cuales son solicitados y pagados de manera virtual entre los que más resaltan la vigencia de poder, copia literal, boleta informativa e incluso las visualizaciones siendo un mecanismo eco eficiente ya que al igual que el SID reduce el consumo de papel. En retrospectiva existen algunos proyectos como el de digitalización de todos los archivos registrales lo cual reduciría en gran medida el consumo de papel por parte de esta institución y mejoraría el servicio ya que se contaría con un registro concentrado de manera digital de tal forma que cualquier persona podría solicitar el título archivado de un determinado acto sin importar su ubicación geográfica, mejorando la función de facilitador económico que tiene la Sunarp.

Debemos resaltar esa política ecoeficiente de mejorar los servicios a través de los canales digitales y el objetivo de reemplazar por completo el uso del soporte papel. No obstante consideramos que es posible mejorar las políticas tomadas por

Sunarp en este caso poniendo atención en el uso de la energía fotovoltaica en las distintas oficinas que tenemos; para entender ello debemos hacer un análisis de los elementos que son indispensables para el funcionamiento del sistema registral; sacando al capital humano podríamos mencionar dos elementos fundamentales sin lugar a dudas: el papel y las computadoras, respecto al primer elemento se describió las acciones que la Sunarp implementó hacia una política de uso cero de papel.

En cuanto a las computadoras estas son fundamentales para poder realizar nuestro trabajo ya sea de manera presencial o remota, no obstante, si no tendríamos energía eléctrica simplemente nuestro sistema no funcionaría ya que no tendríamos interconexión con los sistemas digitales ni podríamos usar ni el SID ni el SPRL por lo que concluimos que sin computadoras nuestro trabajo sería un caos dada la nueva realidad que vivimos.

Para que las computadoras puedan funcionar estas requieren de energía eléctrica la cual lamentablemente contamina el medio ambiente, por ejemplo, para poder fabricar computadoras se utilizan elementos que contaminan el medio ambiente lo mismo sucede con la generación de energía eléctrica por lo que es indispensable buscar la manera de sustituir estos elementos por otros que no contaminen. Si bien es cierto aún no existe la fabricación de una computadora eco amigable al 100% sí podemos hablar de la transición energética enfocada en el uso de energías renovables, el poder generar energía limpia es el reto de todos los países; ya que esta energía es limpia, natural e inagotable la cual contribuye a la conservación y sostenimiento del medio ambiente, esta pandemia es una oportunidad para cambiar nuestra perspectiva sobre la vida y debemos comenzar a vivir de una manera diferente en la cual podamos darle prioridad a las medidas ambientales que tanto necesitamos. Paralelamente debe desarrollarse la reactivación económica que se necesita adoptando las medidas ambientales correspondientes.

5. Transición energética - Impulso de las energías renovables

Al hablar de una transición energética nos referimos a la sustitución del uso de las energías tradicionales como el carbón, petróleo y el gas; estos recursos son fundamentales en la generación de energía eléctrica, el problema de estos elementos es que son contaminantes dada su composición química. Es por ello que en la actualidad se promueve el uso de energías renovables tales como la energía eólica, solar, biomasa etc. Las cuales también son generadoras de energía con la diferencia que no son contaminantes.

Existen bastantes normas legales que promueven el uso de energías renovables sin embargo las entidades públicas como privadas muchas veces no las adoptan.

6. **Energía solar mediante paneles solares fotovoltaicos**

La energía solar fue una energía que siempre estuvo presente y que en la actualidad está teniendo gran acogida sobre todo cuando se trata de termas solares y en algunos casos con la instalación de paneles o celdas solares fotovoltaicas que dan la posibilidad de que poblaciones vulneradas y alejas de nuestro país puedan contar con un servicio básico como el de la luz.

Según Fernández (2009, p.3), precisa que la energía solar está constituida por la porción de la luz que emite el sol y que es interceptada por la tierra¹².

Por su parte Méndez y Cuervo (2012, p.27), plantea que la energía solar directa es aquella, que sin transformar calienta e ilumina; además se necesita sistemas de captación y de almacenamiento para aprovechar la radiación de diversas formas, ya sea directa o indirectamente¹³.

La energía solar: es la energía que viene del sol hacia la tierra. Puede llegar de dos maneras:

- a. Radiación directa, es la que llega desde el sol, sin que sufra algún desvío en su camino.
- b. Radiación difusa, es la que sufre cambios en su dirección, principalmente debido a la reflexión y difusión de la atmósfera.

La radiación se mide en kWh/m². (Kilo watts-hora por metro cuadrado)¹⁴.

El Atlas de la Energía Solar del Perú elaborado por el Ministerio de Energía y Minas señala que el país cuenta con una elevada radiación solar, 5.5 a 6.5 kWh/m²; 5.0 a 6.0 kWh/m² en la Costa y en la Selva de aproximadamente

12 Según Fernández (2009, p.3) Fernandez Salgado, J.M. (2009). *Tecnología de las Energías Renovables*. Madrid, España: Mundi Prensa.,

13 Méndez y Cuervo (2012, p.27), Méndez Muñiz, J y Cuervo García, R. (2012). *Energía Solar Fotovoltaica*. España: FC Editorial

14 file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Documents/MANUAL_DE_INSTALACION_DE_SISTEMAS_FOTOVOLTAICOS.pdf

4.5 a 5.0 kWh/m². Unas cifras que denotan el altísimo potencial fotovoltaico que tiene nuestro país, el cual debe ser aprovechado para generar energía limpia para sus habitantes.

Una desorbitada radiación que se debe a la posición del Perú situado en la franja tropical, donde los rayos del sol son mucho más intensos y que se eleva más en lo alto de la cordillera de los Andes donde se reduce el margen con la atmósfera. Estos datos manifiestan el alto potencial fotovoltaico del Perú y que hacen atractivo su uso, pudiendo satisfacer las necesidades de millones de familias y porque no ser uno de los países con mejores prácticas eco ambientales.

Sin duda, Perú se suministra ahora con más fuentes de energía renovables y cuenta con grandes proyectos en materia solar que han aflorado en los últimos años. Además, gracias al Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) 2016-2025 promovido por el gobierno peruano, se está potenciando la energía del sol para generar prosperidad y dotar a las zonas rurales del bienestar necesario. El PNER pretende que miles de familias que no disponen de electricidad reciban energía eficiente y sostenible gracias al uso de este recurso tan abundante en el Perú¹⁵.

Es así que al entender en que consiste la energía solar y el enorme potencial que tenemos para aprovechar el uso de la energía solar podemos entrar a comentar como nacen los paneles solares fotovoltaicos y nos daremos cuenta que desde hace décadas estos ya tenían una gran importancia.

Se considera al físico Alexandre-Edmond Becquerel como uno de los primeros en reconocer el efecto fotovoltaico en 1839, ya que el estudió la energía fotovoltaica, electricidad y la óptica generando importantes aportes científicos.

La primera celda solar la diseñó y construyó en 1883 por Charles Fritts con una eficiencia del 1%, la cual utilizaba como semiconductor el selenio con una capa delgada de oro. Como su costo era alto no se utilizó para generar electricidad sino para otros fines.

La predecesora de las celdas solares que hoy se utilizan es la creada y patentada por Russell Ohl en 1946 ya que también utilizaba como semiconductor el silicio.

15 <https://autosolar.pe/blog/actualidad-de-energia-solar/peru-radiacion-solar-mas-alta-de-todo-el-planeta>

Las celdas de silicio más modernas y similares a las actuales se desarrollan en 1954 en los laboratorios Bells. Estos avances tecnológicos permitieron que aparezcan en el mercado las primeras células solares comerciales con el 6% de eficiencia en 1957. Las cuales comenzaron a utilizarse en satélites espaciales tanto en la Unión soviética como en EE.UU.

La energía solar para uso doméstico aparece en 1970 en una calculadora y algunos pequeños paneles para el techo.

Recién en los años 80 se van conociendo más aplicaciones de la energía solar y se comienzan a utilizar en los techos de granjas y áreas rurales.¹⁶

Con el avance de la tecnología de los paneles solares y la reducción en el gasto por consumo de electricidad es que estos empiezan a ser más utilizados tanto en zonas rurales como urbanas y para actividades comerciales convirtiéndose en una tendencia internacional.

7. Proyecto de paneles solares fotovoltaicos en la Sunarp (propuesta)

La Sunarp, creada por Ley N° 26366, es un organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, dotada de personería jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídica registral, técnica, económica, financiera y administrativa¹⁷.

Tal como indica la ley de creación de Sunarp se cuenta con una autonomía económica, financiera y administrativa es importante resaltar esas palabras porque a través de ellas podemos concluir que es viable poder realizar este proyecto de paneles solares en las distintas zonas registrales.

Por otro lado, debemos tener en cuenta el Plan Estratégico Institucional (PEI) de los Registros Públicos para los años 2019-2022¹⁸ aprobados por Resolución N° 326-2018 Sunarp/SN del 31 de diciembre de 2018, en la cual resalta como una de las prioridades institucionales “gestionar la innovación y la mejora continua

16 <https://www.renovablesverdes.com/origenes-e-historia-de-la-energia-solar-fotovoltaica/>

17 Ley 26366 Art. 2

18 Resolución N° 326-2018 Sunarp/SN

del sistema de administración de los servicios registrales orientados a la mayor productividad de los recursos públicos para el bienestar de los ciudadanos”.

Así mismo debemos manifestar que a través del PEI se dan las estrategias que usarán los registros públicos para mejorar el servicio que brinda y poder llegar a todos los rincones de nuestro país. Otro punto muy interesante es que indican como valores la innovación y la eficiencia, aspectos que son necesarios para poder adaptarnos a la nueva realidad en la que vivimos.

Esta resolución es clave para poder llevar a cabo este proyecto ya que nos indica que los servicios registrales están orientados a la mayor productividad de los recursos públicos para el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, debemos advertir que no existe ninguna referencia de manera expresa respecto a las estrategias o medidas que se tomaran respecto al medio ambiente por lo que consideramos apropiado que se implemente de manera expresa la política estratégica que debe tener la Sunarp para hacer frente al cambio climático.

En esa línea el presente proyecto busca proponer una alternativa para ser más amigables con el medio ambiente y así frenar el fenómeno del cambio climático favoreciendo a toda la sociedad en su conjunto. También se busca reducir el gasto público con lo cual se estaría siendo más productivo con los recursos públicos pudiendo invertir ese dinero en otras necesidades de la institución.

En ese entender debemos analizar que requerimos para poder implementar los paneles solares en las oficinas de Sunarp.

Como primer punto se requiere del todo poderoso generador de energía y elemento esencial de este proyecto, se trata del sol, este lo encontramos todos los días de nuestra vida, en algunos lugares con mayor intensidad que en otros. Para nadie es ajeno que en la selva la temperatura es muy alta; normalmente oscilan entre los 30 y 31 grados centígrados tal es el caso de algunas ciudades como Iquitos, Tarapoto, Puerto Maldonado, Quillabamba etc.

Lo mismo sucede en la sierra de nuestro país con la salvedad que la temperatura llega hasta los 26 grados tal es el caso de Cusco, Arequipa, Ayacucho etc. Lo mismo sucede en el Norte de nuestro país donde la temperatura en Tumbes y Piura llega hasta los 29 grados centígrados, este panorama favorece bastante en la

implementación y uso de los paneles solares. Hay que hacer hincapié en el sentido que no todo el año se tiene esa temperatura ya que en invierno el sol se esconde y la temperatura desciende, el ejemplo más claro se puede evidenciar en la ciudad de Lima donde en verano se tiene una temperatura muy alta, pero en invierno se siente bastante frío.

Al margen de todo ello podemos afirmar que en la mayor parte de nuestro país siempre se cuenta con una temperatura favorable para que los paneles solares puedan almacenar la energía necesaria y así producir energía eléctrica.

– **El panel fotovoltaico o panel solar**

Es el que permite transformar la energía solar en energía eléctrica. También se le llama módulo fotovoltaico y está conformado por varias celdas fotovoltaicas. Produce corriente continua (CC).

– **Celdas fotovoltaicas**

Están hechas de materiales semiconductores que recibieron un tratamiento especial para poder crear el efecto fotovoltaico.

– **La batería**

Es el componente que almacena la energía eléctrica que recibe del panel fotovoltaico para luego distribuir la electricidad en el momento que se necesite. Las baterías realizan tres funciones importantes dentro del sistema fotovoltaico:

- Almacenar energía eléctrica cuando hay mucha radiación solar o hay poco consumo de energía eléctrica.
- Proporcionar la energía eléctrica necesaria cuando hay baja o nula radiación solar. En las zonas rurales se usa la energía de la batería mayormente en la noche para hacer funcionar luminarias, radios o televisores.
- Distribuir la energía eléctrica de forma estable y adecuada para utilizar los aparatos eléctricos. Por ejemplo, cuando encendemos un televisor o durante el arranque de un pequeño motor eléctrico.

– **El controlador o regulador de carga**

Se encarga de conectar y desconectar el panel fotovoltaico, dependiendo de si la batería está cargada o descargada. Además, deja al panel fotovoltaico en

circuito abierto cuando debe desconectarlo. Los reguladores deben cumplir estas funciones:

- Limitar la carga de la batería.
- Tener protecciones contra: sobre intensidad, polaridad inversa, corto circuito, y diodo de bloqueo, el cual previene la descarga de la batería durante la noche.
- Indicadores (LED's) o una pantalla que informa sobre el estado de carga de la batería.
- Controlar la descarga, para que la batería no se descargue totalmente y se dañe, es decir; mantiene el nivel de carga normalmente no menor al 40% de su capacidad.

– **El convertidor**

Permite reducir el voltaje del sistema fotovoltaico de 12V para ser utilizado para conectar aparatos que funcionan con voltajes menores. Generalmente se utiliza para cargar aparatos que utilizan pilas de 3V.

– **El inversor**

Tiene como función transformar la tensión de corriente continua (CC) de la batería a corriente alterna (CA) y poder utilizar los equipos y artefactos que normalmente funcionan con este tipo de corriente, que suelen ser los convencionales a 110V / 220V.

Con todos estos elementos es posible instalar los paneles solares fotovoltaicos no entramos en mayor detalle porque se requiere de ingenieros especialistas en estos temas, la idea del trabajo es darles una información referencial que demuestre la viabilidad y sostenibilidad de este proyecto¹⁹.

8. Ventajas de los paneles solares fotovoltaicos

Entre las principales ventajas podemos mencionar que los paneles solares fotovoltaicos:

- No consumen combustible, pues funcionan con el sol. Por lo tanto, son amigables con el medio ambiente.
- Las células fotovoltaicas se fabrican con silicio, elemento obtenido de la arena, muy abundante en la naturaleza y del que no se requieren cantidades

¹⁹ file:///C:/Users/user/Downloads/MANUAL_DE_INSTALACION_DE_SISTEMAS_FOTOVOLTAICOS.pdf

significativas. Por lo tanto, en la fabricación de los paneles fotovoltaicos no se producen alteraciones en las características litológicas, topográficas o estructurales del terreno, la incidencia sobre las características físico-químicas del suelo es nula²⁰.

- Reducen el gasto público, ya que la energía que se genera es producida por la energía solar permitiendo un uso adecuado de los recursos con lo que se cuentan.
- Los paneles solares requieren poco mantenimiento si están correctamente conectados e instalados.
- Los paneles solares tienen una larga duración, mayor a 20 años.
- La producción de la energía eléctrica es totalmente silenciosa por lo que los paneles solares pueden estar instalados en los mismos edificios públicos.

9. Como se aplica en otros países

- Chile:

Sin lugar a dudas este país es una potencia en este tema del uso energías renovables sobre todo en lo que respecta al uso de paneles solares fotovoltaicos. El país sureño cuenta con un programa denominado “Techos Solares Públicos”.

El Programa Techos Solares Públicos (PTSP) es una iniciativa del Ministerio de Energía inserta en la Agenda de Energía, orientada a instalar sistemas fotovoltaicos (SFV) en los techos de los edificios públicos, con el objeto de contribuir a la maduración del mercado fotovoltaico para autoconsumo. Tiene una duración de 5 años a partir del 2015 y cuenta con un presupuesto de USD 13 millones.

¿Cuáles son las etapas del programa?

El programa está concebido para identificar y seleccionar los edificios públicos a ser implementados con sistemas fotovoltaicos, para posteriormente, a través de una licitación pública, encomendar su instalación. Dentro de las actividades principales a desarrollar, se consideran:

1. Identificación de edificios públicos: las instituciones públicas realizarán un levantamiento de los edificios públicos que cumplan con los

20 William Estuardo Rodríguez Villanueva en su tesis: “Evaluación del uso y aplicación de la energía solar en programas de construcciones y su impacto ambiental, en diversas instituciones públicas y privadas del Perú.”

- criterios de elegibilidad y los postularán mediante una ficha básica de información.
2. Selección de proyectos: el Ministerio de Energía analizará la información contenida en la Ficha Básica y determinará la visita técnica a terreno para aquellos edificios que cumplen con los criterios de elegibilidad.
 3. Diseño de la solución: el Ministerio de Energía analizará la información recolectada en terreno y elaborará un ante-proyecto de un sistema fotovoltaico adecuado para el edificio seleccionado, el que será presentado a la institución pública para su aprobación.
 4. Licitación de los proyectos: el Ministerio de Energía realizará un llamado a licitación pública para que empresas instaladoras oferten la implementación de los proyectos elaborados.
 5. Instalación: la empresa adjudicataria realizará la instalación del sistema fotovoltaico, cuya calidad y correcto desarrollo será supervisado por el Ministerio de Energía.
 6. Evaluación programa: se realizará un monitoreo de los proyectos implementados a través de una evaluación anual del programa para verificar el cumplimiento de los objetivos planteados²¹.

En la actualidad Chile tiene más de 200 edificios públicos funcionando con este sistema, el primer edificio público en implementar los paneles solares fue la fiscalía de Calama en el año 2014, también el Palacio de la Moneda funciona con este sistema, así como muchos otros edificios públicos emblemáticos alrededor de todo Chile. Permitiendo que la generación de energía sea de manera natural, contribuyendo a la conservación del medio ambiente y el ahorro en el gasto público. Según la ley 20571 de Generación distribuida la energía que se produzca en los paneles solares de una propiedad será contabilizada por el medidor bidireccional (que es instalado junto con los paneles solares), que tendrá el registro mensual del consumo energético de la casa. Ese registro será descontado de las boletas que enviará la empresa distribuidora que está en el sector y cuando se produzca más energía de la que se consuma. La empresa de electricidad los descontará de las boletas siguientes según el reajuste correspondiente. Y si el periodo de tiempo establecido en el contrato con la compañía eléctrica (por ejemplo, un año) aún hay saldo a favor, este será pagado por medio de vale vista u otro medio que será informado a través de una carta²².

21 <http://www.minenergia.cl/techosolares/>

22 <https://m.elmostrador.cl/agenda-pais/2018/12/01/energia-solar-en-chile-las-modificaciones-a-la-ley-de-generacion-distribuida-que-permitiran-crear-cooperativas-energeticas/>

- **Costa Rica:**

El país centroamericano nos sorprendió con el proyecto que tiene respecto al funcionamiento de los semáforos con paneles solares fotovoltaicos. Todo empezó en el año 2015 cuando el Ministerio de Obras Públicas y Transportes costarricense (MOPT) emitió un comunicado en el que la empresa Sistema Empresarial RC S.A. sería la responsable de suministrar y colocar 77 paneles que permitirán el funcionamiento de muchos semáforos con el objetivo de tener un ahorro en el consumo eléctrico²³.

Según informa el MOPT, en los estudios previos a cada etapa del proyecto se valoran la radiación solar en el punto y los obstáculos que puedan rodear el sistema (árboles y edificios principalmente). “Con base al diseño de las horas de sol, se determina la cantidad de paneles y baterías a colocar en cada intersección”, añade.

MOPT-COSEVI estiman que en 2020 la totalidad de semáforos que componen el Sistema Centralizado funcionarán con energía solar, dos años antes de lo previsto inicialmente.

El proyecto tiene como fin mejorar la seguridad vial en los diferentes sectores donde se ubiquen los sistemas, dado que ante eventuales cortes eléctricos o apagones los semáforos no se verían afectados, con lo que se prevé evitar accidentes de tránsito y congestionamientos innecesarios. Además, el funcionamiento de estos sistemas con energía limpia representa un importante ahorro en consumo eléctrico.

Actualmente la empresa se encuentra realizando obra civil, es decir trabaja en la colocación de las bases y postes que soportarán las cabezas de los semáforos²⁴.

Del mismo modo debemos indicar que en Holanda una empresa denominada ZEP B.V., ha desarrollado paneles solares fotovoltaicos integrados en tejas cerámicas. Los cuales son paneles solares que se integran en baldosas o tejas cerámicas, y pueden instalarse fácilmente en los tejados de las casas uno de

23 <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/371501-costa-rica-imple>

24 <https://www.energia16.com/costa-rica-incorpora-semaforos-con-energia-solar/>

los problemas de los paneles solares se debe a la estética que tienen²⁵, ya que no todos están dispuestos a instalar celdas o paneles solares en sus tejados es más, en algunas ciudades instalar paneles solares sería atentar contra el patrimonio cultural; por ejemplo, imaginemos que todo el centro histórico del Cusco este con paneles solares definitivamente no sería nada estético, sin embargo; con estas tejas solares se pone fin a este problema.

¿Existe alguna diferencia entre las tejas y paneles solares?

BENEFICIOS	DESVENTAJAS
Las tejas son fáciles de integrar y de colocarlas en el tejado.	Actualmente, las tejas solares son más caras que los paneles solares. Su inversión inicial es muy superior.
Nos ayuda a tener una buena imagen de nuestro hogar, ya que las tejas pasan más desapercibidas que los paneles (aunque esto es cuestión de gustos).	Las tejas solares son relativamente jóvenes, todavía le queda mucho desarrollo y no están en un proceso definitivo o en su máximo esplendor.
Un techo parcialmente cubierto o lleno, puede cubrir el consumo de un hogar fácilmente.	Tienen una inversión más costosa de limpieza y mantenimiento.
Si una teja se avería, siguen funcionando las demás. No son elementos en cadena.	Como está orientado en la cubierta de un tejado, no podemos colocarlas en una inclinación perfecta para poder captar la máxima energía posible ²⁶ .

- **En el Perú**

Como indicamos párrafos arriba varios países ya han optado por usar los paneles solares y nuestro país no es ajeno a este fenómeno a continuación mencionaremos algunos casos exitosos en los que se tienen paneles solares fotovoltaicos.

En diciembre de 2014, el Ministerio del Ambiente (MINAM) dio ejemplo de participación y acción concreta para la lucha contra el cambio climático, participando de la iniciativa “Pon de tu parte” de la COP20 con la promesa de adquirir sistemas de energía fotovoltaica solar (módulos solares) para

25 <https://ecoinventos.com/paneles-solares-fotovoltaicos-integrados-en-tejas-ceramicas/>

26 <https://inarquia.es/tejas-solares>

cubrir parte de la demanda energética de la Institución. MINAM se convierte en el primer edificio público solar del Perú que inyecta directamente la energía captada del sol al sistema eléctrico nacional. Esto gracias a la instalación de dos sistemas solares de 4.16 kWp para conexión a red. Uno en la sede central del MINAM, ubicado en la cuadra 14 de la avenida Javier Prado Oeste; y otro, en la sede de la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA), en la calle Los Nogales. Ambos en el distrito de San Isidro²⁷.

Por su parte el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) se suma a la lucha activa contra el cambio climático y la conservación del medio ambiente, a través de la instalación de un panel fotovoltaico (solar) en sus instalaciones, el cual abastece de energía eléctrica a distintas áreas de trabajo de la Dirección General de Eficiencia Energética (DGEE).

Este sistema es parte de un programa piloto que busca incentivar el uso de energías renovables -menos contaminantes del medio ambiente- especialmente en el mes que conmemoramos el Día Nacional del Ahorro de la Energía (21 de octubre).

Desde su instalación, en agosto de 2018, el panel solar registró la generación de hasta 16 kilowatts hora (kWh) en un día pico; y durante sus primeros nueve días de operación produjo la energía necesaria para cubrir el consumo equivalente al uso de 36 computadoras de 250W encendidas durante ocho horas o 180 paneles LED de 25W funcionando durante el mismo lapso de tiempo²⁸.

No solo estos ministerios usaron los paneles solares fotovoltaicos por ejemplo en Arequipa se construyó el edificio denominado “Luz 200”, la responsable del proyecto fue Karina Málaga Sánchez, ella indicó que este edificio es la primera estructura en la ciudad que cuenta con paneles solares para diversos usos.

La peculiaridad del inmueble es que utilizará energía solar para iluminar las áreas exteriores y comunes del conjunto de departamentos, entre otros usos.

27 <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/el-ministerio-del-ambiente-se-convierte-desde-hoy-en-el-primer-edificio-publico-solar-del-peru/>

28 http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=12&idTitular=8740

Con esta energía, quienes habiten en la vivienda no pagarán por el servicio de energía común. La energía es captada en base a paneles solares colocados en la parte superior de la vivienda, que a través de una batería genera 1,250 watts de energía para las zonas comunes, explicó Málaga²⁹.

Finalmente debemos resaltar que una universidad de Cusco cuenta con el primer edificio híbrido que usa energías renovables, es decir que por una parte instaló paneles solares fotovoltaicos y en el último piso instaló turbinas eólicas

La empresa Recursos Energéticos Renovables instaló 101 paneles solares en la fachada y la terraza del edificio de aulas de la universidad, pero además colocó 2 turbinas eólicas de eje vertical en la parte más alta de esta edificación.

“Es el primer edificio híbrido porque recibe de dos fuentes de energía renovable: eólica y solar adicionalmente de la convencional”, indica Joseph Jiskra, gerente general de Recursos Energéticos Renovables (Brisol)³⁰.

Debemos concluir indicando que nuestro país tiene bastante potencial y recursos como para tener una renovación energética que contribuya al medio ambiente y que disminuya el gasto que generamos por el uso de la energía eléctrica. Actualmente en la ciudad de Moquegua se cuenta con la planta más grande del Perú. El contrato fue adjudicado en la cuarta subasta para el suministro de electricidad con Recursos Energéticos Renovables convocada por el Ministerio de Energía y Minas y llevada a cabo por OSINERGMIN en el año 2016. Habiendo sido construida en 13 meses, una vez esté totalmente operativa, “Rubí” (la planta fotovoltaica construida en Moquegua) generará aproximadamente 440 GWh al año, equivalentes al consumo de 351.177 hogares peruanos con energía renovable. Cabe resaltar que la planta tiene la obligación de suministrar energía renovable (RER) al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional Peruano por un plazo de 20 años. Al tratarse de energía solar, la producción de energía de Rubí evitará la emisión de más de 209 mil toneladas de CO₂ cada año, lo que a su vez

29 25 de Diciembre del 2014 - 12:42 » Textos: Óscar Pareja» Fotos: Correo <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/viviendas-con-energia-solar-553197>

30 <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/cusco-conoce-primer-edificio-hibrido-que-usa-energias-renovables-n243475>

servirá para coadyuvar en el cumplimiento de la Contribución Nacional Determinada, asumida por Perú en la COP21³¹.

Esta planta fotovoltaica ayudara a generar energía limpia y renovable.

Para concluir debemos entender que revertir el cambio climático es un compromiso de todos y como lo analizamos a lo largo de este trabajo las energías renovables son un gran mecanismo que deberíamos adoptar, los paneles solares fotovoltaicos son un proyecto viable y sostenible en el tiempo. Sería extraordinario que la Sunarp, así como el resto de instituciones públicas y privadas puedan implementar este proyecto ya que considero que no existe un valor económico que pueda superar el valor de nuestro ecosistema, pongamos a trabajar al sol, es gratis.

10. Conclusiones

- El calentamiento global es un fenómeno por el cuál nuestro planeta está experimentando elevadas temperaturas, esta se debe a la contaminación que generamos los humanos sobre todo por la emisión de gases como el CO₂, la tala indiscriminada de bosques entre otros factores.
- La comunidad internacional está comprometida con la conservación del medio ambiente muestra de ello es el Acuerdo de París, el cual fue suscrito por el Perú y por casi todos los países del mundo.
- Una forma de reducir la contaminación es reemplazando las energías fósiles por fuentes de energía limpia, inagotables y naturales como son la energía solar, eólica, hidroeléctrica entre otras.
- El SID y el SPRL son sistemas digitales que ayudan al medio ambiente por que reducen el consumo de papel.
- La energía solar es una energía renovable que tiene como fuente de energía los rayos ultravioletas provenientes del sol, esta energía puede ser canalizada a través de celdas o paneles solares fotovoltaicos.
- El Perú es un país diverso donde existe una variedad de climas, los estudios científicos informan que Perú es uno de los países donde los rayos ultravioletas llegan con mayor intensidad, permitiendo que el proyecto de los paneles

31 <https://elcomercio.pe/economia/peru/enel-inaugura-rubi-planta-solar-grande-peru-noticia-505857>

solares fotovoltaicos sean una alternativa viable y sostenible para generar energía limpia.

- Instalar paneles solares en las oficinas de la Sunarp es un proyecto viable y sostenible en el tiempo, que permitirá reemplazar el uso de energía fósiles por una energía inagotable, natural y limpia. Sumado a que este proyecto reducirá el gasto público.
- Muchos países han iniciado la transición energética teniendo resultados exitosos como el caso de Chile donde más de 200 edificios públicos funcionan con energía solar, o en el caso de Costa Rica donde la mayoría de semáforos en San José funcionan con energía fotovoltaica.
- Finalmente debemos priorizar políticas estratégicas que permitan que la economía y el medio ambiente puedan desarrollarse de manera paralela y equilibrada, buscando el bienestar de toda la sociedad.

11. Bibliografía

- Fernández Salgado, J.M. (2009). *Tecnología de las Energías Renovables*. Madrid, España: Mundi Prensa.
- Méndez Muñiz, J y Cuervo García. (2012). *Energía Solar Fotovoltaica*. España: FC Editorial.
- Rodríguez Villanueva, William Estuardo en su tesis: *“Evaluación del uso y aplicación de la energía solar en programas de construcciones y su impacto ambiental, en diversas instituciones públicas y privadas del Perú.*
- Normas legales:
- Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático Art. 1
- Constitución Política del Perú de 1993
- Decreto Supremo N° 007-2014-JUS
- Resolución N° 179-2015-Sunarp-SN
- Resolución N° 306-2018-Sunarp/SN
- Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM,
- Decreto Legislativo N° 1002
- Decreto Supremo N° 012-2011-EM, 23 de marzo de 2011
- Ley N° 26366 artículo 2
- Resolución N° 326-2018 Sunarp/SN

Páginas web:

- Decreto Supremo N° 058-2016-RE

- <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/peru-ratifica-el-acuerdo-de-paris/>
- <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contr-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elmentos-acuerdo-paris.aspx>
- <http://ecoeficiencia.minam.gob.pe/public/docs/36.pdf>
- file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Documents/MANUAL_DE_INSTALACION_DE_SISTEMAS_FOTOVOLTAICOS.pdf
- <https://autosolar.pe/blog/actualidad-de-energia-solar/peru-radiacion-solar-mas-alta-de-todo-el-planeta>
- <https://www.renovablesverdes.com/origenes-e-historia-de-la-energia-solar-fotovoltaica/>
- file:///C:/Users/user/Downloads/MANUAL_DE_INSTALACION_DE_SISTEMAS_FOTOVOLTAICOS.pdf
- <http://www.minenergia.cl/techosolares/>
- <https://m.elmostrador.cl/agenda-pais/2018/12/01/energia-solar-en-chile-las-modificaciones-a-la-ley-de-generacion-distribuida-que-permitiran-crear-cooperativas-energeticas/>
- https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/371501-costa-rica-imple__https://www.energia16.com/costa-rica-incorpora-semaforos-con-energia-solar/
- <https://ecoinventos.com/paneles-solares-fotovoltaicos-integrados-en-tejas-ceramicas/>
- <https://inarquia.es/tejas-solares>
- <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/el-ministerio-del-ambiente-se-convierte-desde-hoy-en-el-primer-edificio-publico-solar-del-peru/>
- http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=12&idTitular=8740
- <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/viviendas-con-energia-solar-553197>
- <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/cusco-conoce-primer-edificio-hibrido-que-usa-energias-renovables-n243475>
- <https://elcomercio.pe/economia/peru/enel-inaugura-rubi-planta-solar-grande-peru-noticia-505857>

La Turba: el Impacto medioambiental de su depredación. ¿Existen límites a su Comercialización?*

Elena Elizabeth Tauma Chávarry*



Sumario: 1. Resumen. – 2. Planteamiento de problema. – 3. El suelo, la turba y el medio ambiente. – 4. ¿La comercialización de turba tiene límites? – 5. El papel del Registro. – 6. Conclusiones. – 7. Bibliografía.

1. Resumen

Mediante la presente ponencia se pone en estudio una problemática presentada en la región de Cajamarca, pues un grupo de pobladores del ámbito territorial rural de las provincias de San Pablo y San Miguel del departamento de Cajamarca, realizó una denuncia pública en los medios Cajamarquinos, sobre la extracción, depredación y desmedida comercialización de la “turba” conocida también como la tierra negra o suelo orgánico conocido por su cantidad de propiedades para la agricultura, lo cual ha preocupado a los pobladores del ámbito donde ha desarrollado esta actividad extractiva.

Esta situación ha motivado la intervención del Gobierno Regional de Cajamarca, la cual se ha visto materializada en la Ordenanza Regional N° 007-2019-GR.CAJ- CR, publicada en el Diario El Peruano el 07 de marzo de 2020;

* Analista Registral de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo. Abogada por la Universidad Privada del Norte - Filial Cajamarca. Egresada del la Maestría en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional de Cajamarca.

mediante la cual se promueve la protección y conservación de la jalca o páramo (suelo orgánico, turba o tierra negra).

No obstante, algunos propietarios de los predios sobre los cuales se ha producido la actividad extractiva de suelo orgánico, han mostrado su disconformidad con dicho dispositivo y en general con las denuncias, toda vez que, alegan que está dentro de los atributos de su propiedad transferir la turba que cubre sus predios, por lo que se realiza un marco normativo en relación a los actos de disposición sobre la turba y el suelo sobre la cual reposa, con el fin de demostrar que esta se encuentra sujeta a las restricciones legales en protección del medio ambiente; así como también se plantea el rol del registro frente a esta situación.

Summary

Through this paper, a problem presented in the Cajamarca region is being studied, since a group of residents of the rural territorial area of the provinces of San Pablo and San Miguel of the department of Cajamarca, made a public complaint in the Cajamarquinos media, about the extraction, predation and excessive commercialization of the “peat” also known as the black earth or organic soil known for its quantity of properties for agriculture, which has worried the inhabitants of the area where it has developed this extractive activity.

This situation has motivated the intervention of the Regional Government of Cajamarca, which has been materialized in the Regional Ordinance N° 007- 2019-GR.CAJ-CR, published in the newspaper El Peruano on March 7, 2020; through which the protection and conservation of the jalca or páramo (organic soil, peat or black earth) is promoted.

However, some owners of the properties on which the organic soil extraction activity has taken place, have expressed their disagreement with said device and in general with the complaints, since they allege that it is within the attributes of their property to transfer the peat that covers its properties, for which a regulatory framework is made in relation to the acts of disposition on the peat and the soil on which it rests, in order to demonstrate that it is subject to legal restrictions in protection of the environment; as well as the role of registration in this situation is raised.

2. Planteamiento de problema

Un grupo de pobladores del ámbito territorial rural de las provincias de San Pablo y San Miguel del departamento de Cajamarca, realizó una denuncia

pública en los medios Cajamarquinos, sobre la extracción, depredación y desmedida comercialización de la “turba” conocida también como la tierra negra o suelo orgánico conocido por su cantidad de propiedades para la agricultura. Es así que, en el transcurso del 2019 y el presente año se ha podido apreciar a simple vista por las calles el transporte de este material en grandes cantidades a ciudades del litoral costero de manera indiscriminada, lo cual ha preocupado a los pobladores del ámbito donde ha desarrollado esta actividad extractiva.

Esta situación ha motivado la intervención del Gobierno Regional de Cajamarca, la cual se ha visto materializada en la Ordenanza Regional N° 007-2019-GR.CAJ- CR, publicada en el Diario El Peruano el 07 de marzo de 2020; mediante la cual se promueve la protección y conservación de la jalca o páramo (suelo orgánico, turba o tierra negra).

Sin embargo, por su parte, algunos propietarios de los predios sobre los cuales se ha producido la actividad extractiva de suelo orgánico, han mostrado su disconformidad con dicho dispositivo y en general con las denuncias, toda vez que, alegan que está dentro de los atributos de su propiedad transferir la turba que cubre sus predios, por lo que se realizará un marco normativo para luego determinar si su comercialización tiene límites por afectar el ecosistema.

3. El suelo, la turba y el medio ambiente

Es importante primero definir al suelo y determinar sus alcances puesto que la turba forma parte de esta, así el suelo está definido en el Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM, como:

“4.24 Suelo.- Material no consolidado compuesto por partículas inorgánicas, materia orgánica, agua, aire y organismos, que comprende desde la capa superior de la superficie terrestre hasta diferentes niveles de profundidad”.

Asimismo, tenemos otra definición del suelo, el cual ilustra sus límites superiores e inferiores, establecida en el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2010-AG, que establece:

“p. Suelo: es la colección de cuerpos naturales sobre la superficie terrestre, en lugares naturales, modificados o aún hechos por el hombre,

a partir de materiales de la tierra, conteniendo organismos vivos y que soportan o son capaces de soportar plantas. Su límite superior es el aire o agua superficial. Sus márgenes gradan a aguas profundas o áreas estériles de roca o hielo. Su límite inferior al no suelo es quizás el más dificultoso de definir. El suelo incluye horizontes, cerca de la superficie, que difieren del material rocoso subyacente, pues son producto de interacciones de diferentes factores que intervienen en su formación, a través del tiempo, del clima, organismos vivos, materiales parentales y relieve”.

Ahora, como bien se estableció anteriormente, el suelo, se conforma –entre otros-, tanto por partículas inorgánicas, así como por materia orgánica, siendo que el presente trabajo se circunscribe dentro de éste último, que corresponde a ser llamada “turba” o “tierra negra”, encontrando su definición en la Resolución Ministerial N° 660-2008-MTC-02, la cual indica:

“Materia orgánica: son compuestos carbonáceos existentes en el suelo, tales como turba, lodos orgánicos y suelos que contengan materia vegetal”.

Como se puede apreciar, finalmente, la turba es un componente de la materia orgánica, y esta a su vez conforma el suelo orgánico, es decir aquel suelo rico en carbohidratos, grasas, aceites, lignina, proteína y estos constituyentes son fuente de carbono (C), hidrógeno (H), oxígeno (O), nitrógeno (N), hierro (Fe) y fósforo (P); es decir, es un suelo verdaderamente orgánico cuyo color varía del pardo claro al negro, de ahí su nomenclatura conocida como “tierra negra”.

Para ejemplificar, su uso más frecuente, la turba, es utilizada de forma importante en los medios de cultivo de las plantas ornamentales en contenedor. La idoneidad de sus propiedades es consecuencia de sus características intrínsecas, destacando sus excelentes propiedades físicas (densidad aparente, porosidad y capacidad de retención de agua). La turba denominada negra es de color oscuro, está muy descompuesta y procede de capas más profundas del suelo. A continuación, una imagen para ilustrar lo indicado:



Estos componentes de la turba, son aprovechados por las plantas y microorganismos. De ahí que la turba juega un papel fundamental dentro del suelo y el medio ambiente, ya que es necesaria para el desarrollo y funcionamiento de la vida que proporciona las diferentes características al suelo, siendo lo más preocupante, que se la encuentra en proporciones bajas y en determinados sectores de la zona rural de nuestro país, de ahí que el valor y demanda de turba ha venido incrementando, pues su desmesurada extracción para comercialización genera predios rurales drenados y destruidos para su uso agrícola y conforme esto siga avanzando no sólo se afectará el ecosistema, sino el costo de la turba en el mercado irá en aumento, justamente por su escasas.

Dicho ello, es inaceptable sostener que la extracción descontrolada de turba NO genera un impacto ambiental en nuestro ecosistema, pues de hecho si los ocasiona, el detalle es que los impactos no son medibles corto plazo, y también sería importante determinar hasta qué punto, la turba es un recurso renovable o no renovable, lo cual corresponde dicho análisis a los organismos estatales rectores en medio ambiente y ecosistema.

4. ¿La comercialización de turba tiene límites en la propiedad sobre la cual reposa?

a. El derecho de propiedad y el ecosistema

A continuación, pasaremos a determinar si la desmedida depredación de la turba respecto de la propiedad privada predial, tiene restricciones de la mano de un interés difuso: el ecosistema.

En principio, es pertinente señalar que la Constitución Política del Perú, reconoce el derecho de propiedad como uno de los derechos fundamentales de toda persona (artículo 2.16) ¹.

Seguidamente en su artículo 70 se ha previsto que:

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

Por su parte, en el artículo 957 del Código Civil se regula lo relativo a la sujeción de la propiedad predial a normas administrativas, señalando que:

“la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los proceso de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas”.

Podemos colegir que el derecho de propiedad es un derecho constitucionalmente reconocido, pero con limitaciones pues debe ejercerse acorde con el bien común y la ley. Tratándose de propiedad predial rural con impacto en el medio ambiente, corresponde acogerse a los límites en post de los fines de salvaguarda del ecosistema, cuya competencia son ejercidas por organismos constitucionalmente autónomos, autoridades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales; de conformidad con la Constitución y las leyes que definen sus respectivos ámbitos de actuación, funciones y atribuciones, en el marco del carácter unitario del Estado². Con la salvedad que el diseño de políticas y normas ambientales de carácter nacional es una función exclusiva del gobierno nacional.

Téngase en cuenta que, sin bien en el problema propuesto ha tomado cartas en el asunto el Gobierno Regional de Cajamarca, por tener competencia para tal efecto, como aparece líneas abajo; el título preliminar de la Ley 28611, en

1 Toda persona tiene derecho a: (...) 16. A la propiedad (...).

2 Así lo establece el artículo 52 de la Ley 28611.

su artículo XI³, regula el principio de gobernanza ambiental, mediante el cual por tratarse de un bien o interés difuso (medio ambiente), todas las organizaciones de un estado, deben estar comprometidas en los actos e implementación de herramientas políticas, mecanismos financieros, leyes, procedimientos y normas que regulan los procesos de protección ambiental en el Perú, así como en el mundo. Lo cual cobra mucho sentido, teniendo en cuenta que el impacto de las relaciones humanas sobre el ecosistema y medio ambiente, muchas veces genera un daño irreversible.

Así, por su parte, en nuestra legislación, en el marco de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, encontramos que se establecen políticas que propenden en la sociedad un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

En cuanto a las limitaciones en resguardo del medio ambiente al ejercicio de los derechos, en este caso el derecho de propiedad, el artículo 6 de la Ley N° 28611, establece lo siguiente:

“El ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente”.

Vemos entonces, que para el caso de los predios, existen restricciones a la libre disponibilidad del derecho de propiedad en resguardo del medio ambiente, situación que también alcanza a la libre disponibilidad del recurso suelo, así la ley N° 28611, regula políticas en el uso adecuado del mismo, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 91.- Del recurso suelo el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes”.

3 El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

Por su parte el artículo 113 de la referida ley, establece:

“113.2 son objetivos de la gestión ambiental en materia de calidad ambiental: a. Preservar, conservar, mejorar y restaurar, según corresponda, la calidad del aire, el agua y los suelos y demás componentes del ambiente, identificando y controlando los factores de riesgo que la afecten”.

Vemos entonces que la propiedad y el suelo orgánico (turba) que reposa sobre esta, cuando se encuentre dentro del ámbito de protección medio ambiental, su libre disposición se encuentran sujetos a un régimen especial que posibilita su debida protección, lo cual va de la mano con nuestro derecho constitucional al medio ambiente⁴, mediante el cual, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

5. El papel del Registro

El registro ha sido partidario de esta lucha en salvaguarda del medio ambiente y ecosistema, así tenemos algunas acciones ya implementadas con mucho éxito como los que implican uso del papel cero, así tenemos:

- Uso de dispositivos móviles para fotografiar títulos archivados.
- Certificado de vigencia de poder con firma electrónica.
- Emisión de publicidad de título archivado electrónico.
- Acceso a la Base Gráfica Registral para entidades.
- Servicio de Base Gráfica Registral para usuarios.
- SID: notarios, SBN y Poder Judicial.

Ello sin dejar de mencionar que la presentación de partes notariales con firma digital a través del SID, recientemente implementado a muchos más actos con motivo del confinamiento por el COVID-19. Asimismo, el registro regula la inscripción de concesiones forestales, de reservas indígenas y de áreas naturales protegidas.

Dicho esto, consideramos que la Sunarp, dentro de las políticas institucionales, debe plantear coordinación entre las instituciones rectoras en el medio ambiente como son: Ministerio del Ambiente, SERFOR, la OEFA, el Tribunal de Fiscalización Ambiental, SENACE, autoridades ambientales sectoriales (ministerios de Producción, Transportes y Comunicaciones, Agricultura, entre otros) y Gobiernos

⁴ Numeral 22 del artículo 2 de la Constitución.

Regionales; con la posibilidad de generar y administrar (por la entidad competente) un catastro ambiental rural que comprenda –entre otros- una cartografía de Turbas y reserva de Turbas (suelo orgánico), estableciendo articulaciones funcionales, con los registros administrativos sectoriales ambientales y de recursos naturales que tengan incidencia en el cuidado del suelo orgánico (turba), de tal forma que se pueda lograr consolidar un sistema unitario que facilite la toma de decisiones económicas, sociales de la mano con el medio ambiente.

Un catastro ambiental que propenda la regulación de las turbas, no solo puede administrar los actos de disposición de la turba y sincerar su cantidad en el territorio nacional, sino también que podría contribuir a:

- a) Establecer reglas generales sobre Áreas de Protección del suelo orgánico y sus reservas.
- b) Regular la explotación de la turba, el suministro de los suelos orgánicos y el control y prevención en su depredación.

Las turbas, podrían encuadrar dentro de las áreas protegidas⁵, por su importancia para el equilibrio del medio ambiente, mantienen límites estrictos para su explotación, solo las agencias ambientales pueden hacer excepciones a la restricción y autorizar el uso e incluso la deforestación del área de preservación permanente, pero para esto deben probar adecuadamente su necesidad. (Resolución CONAMA N° 369: 2006).

Así un catastro de turbas, apuntaría a preservar la biodiversidad local y el equilibrio ecológico, cada uno con sus propias especificidades, en un intento de contener los avances en su depredación y su comercialización sin control.

6. Conclusiones

- La disminución desmesurada y sin control extracción de turba, debe motivar a los órganos competentes a regular su disposición, buscando alternativas viables que puedan fiscalizar tal práctica, debiendo comenzar por regular su preservación, creando zonas de protección, restauración.
- Es necesaria una investigación técnica sobre los impactos en el ecosistema, generados por la desmesurada extracción de la turba, por lo que es

⁵ Nos queda claro que las turbas que forman parte de Áreas Naturales Protegidas, tienen todas las prerrogativas de protección que se le otorgan a las áreas que comprenden las ANP.

recomendable implementar un catastro rural de áreas de suelo orgánico (turba), para su uso estratégico con fines de necesidad pública.

- Del análisis efectuado, podemos colegir que las leyes vigentes establecen medidas de protección en el uso del suelo que comprende las que se conforman por suelo orgánico (turbas), sin embargo, la fiscalización y control en su disposición y comercialización es nulo.
- Constituye uno de los límites al ejercicio de propiedad constitucionalmente, que se permita el aprovechamiento y uso adecuado del suelo que se requiera para evitar impactos medio ambientales y conservar el ecosistema.
- Si bien el Código Penal no indica que la extracción del suelo orgánico (turba) sea un delito, pero la legislación actual determina que los ecosistemas frágiles, como la jalca y el páramo, deben ser conservados y protegidos. Si dejamos que continúe la degradación del suelo, llevando la tierra orgánica y dejando solo cascajo o roca, se convertirá en una práctica de compra y venta de suelos, cuyo uso descontrolado no está permitido por la ley.

7. **Bibliografía**

- Resolución CONAMA N° 369

Lincografía:

- <https://www.regioncajamarca.gob.pe/portal/noticias/det/788>
- PINEDA, José “El Desarrollo Sostenible”, obtenido en:<https://encolombia.com/medio-ambiente/interes-a/desarrollo-sostenible/>
- <https://www.madrimasd.org/blogs/universo/2009/09/22/125215>
- https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-686X2012000200003
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Turba>

Inscripción de áreas naturales protegidas y su compatibilidad con el derecho constitucional de propiedad privada en el Estado Social de Derecho

Wilfredo Camacho Llovera*

En las montañas está la libertad. Las fuentes de la degradación no llegan a las regiones puras del aire. El mundo está bien en aquellos lugares donde el ser humano no alcanza a turbarlo con sus miserias.

Alexander von Humboldt. (1868). *Tableaux de la nature*¹

Sumario: 1. Resumen. – 2. Introducción. – 3. Áreas Naturales Protegidas (ANPs). – 3.1. Definición de ANP. – 3.2. Ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE). - 4. Creación de Áreas Naturales Protegidas e Inscripción en los Registros Públicos de la Sunarp. - 4.1. Creación de Áreas Naturales Protegidas. - 4.2. Inscripción de ANP en el Registros. – 5. Áreas naturales protegidas y su compatibilidad con el derecho de propiedad privada en el Estado Social de Derecho. - 6. Rol de protección en ANP por Registros Públicos. - 6.1. Inmatriculación y declaratoria de Fábrica de predios ubicados dentro de ANP. - 6.2. Derecho de preferencia y retracto. – 7. Conclusiones. – 8. Bibliografía.

1. Resumen

La presente ponencia trata sobre el tema relacionado de las Áreas Naturales Protegidas, teniendo como punto de partida los principios y derechos constitucionales que implica, que son la base para su reconocimiento legal. Asimismo, se parte de la definición del ANP, el ente rector del sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, su categorización, creación e inscripción en el registro.

Sobre el panorama indicado, se analiza a el reconocimiento legal de las Áreas Naturales Protegidas y su compatibilidad con el derecho de propiedad privada en el Estado Social de Derecho; según el cual, es inherente a la propiedad su función social. Se analiza doctrina nacional y pronunciamientos del Tribunal Constitucional,

* Abogado por la Universidad Nacional de Cajamarca (UNC). Magister en Derecho Civil y Comercial por la UNC, con estudios concluidos de Doctorado en la UNC. Profesor de Educación Secundaria, especialidad de Ciencias Naturales por el Instituto Superior Pedagógico Público Hno. Victorino Elorz Goicoechea-Cajamarca. Asistente Registral de la Oficina Registral de Cajamarca.

1 El siglo XIX abriría con la expedición integradora de Alexander von Humboldt, que llegó a Lima en 1802 en medio de un periplo americano que duraría un lustro (1799-1804) realizando grandes aportes en la investigación del medio ambiente.

se trata de analizar las implicancias constitucionales de reconocer a la ANP como patrimonio de la Nación y bien público.

Asimismo, se trata el tema de las implicancias que acarrea el rol de protección en las ANP por parte de los Registros Públicos, sobre predios que se encuentran dentro de la ANP, tales como las solicitudes e inmatriculación, declaratoria de fábrica, o concesiones forestales; concluyendo con el análisis del derecho de preferencia y retracto de predios privados a favor del Estado.

2. Introducción

En el Perú han pasado 59 años desde que se instituyó la primera Área Natural Protegida (ANP), que es el Parque Nacional Cutervo² (PNC), categorizada por el Estado Peruano el 20 de setiembre de 1961, luego ampliada el 6 de agosto del 2006 por Ley 28860; posteriormente, según datos del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP-, se reconocieron importantes Áreas Naturales Protegidas³ tales como: El Parque Nacional Huascarán (PNH)⁴, Reserva Nacional de Pacayas Samiria⁵, El Santuario Histórico de Machupicchu (SHM)⁶, El Parque Nacional del Manu (PNM)⁷, Santuario Histórico Bosque de

2 El PNC está ubicado en la provincia de Cutervo circunscrito sobre los distritos de San Andrés de Cutervo, Santo Tomas, Pimpingos, Santa Cruz de Cutervo, Callayuc y Santo Domingo de La Capilla, colinda con los distritos de Cutervo y Socota, en el departamento de Cajamarca. Tiene una extensión de 8,214.23 hectáreas.

3 La protección de las ANP se encontraba bajo supervisión del INRENA quien según la Tercera Disposición Complementaria del D.L. 10114, que cerca el Ministerio del Ambiente dispuso la fusión a esta última, entendiéndose que toda referencia al INRENA se entendería como SERNANP.

4 PNH está localizado en la zona norte – centro del país ocupando parte de las provincias de Huaylas, Yungay, Carhuaz, Huaraz, Recuay, Bolognesi, Huari, Asunción, Mariscal Luzuriaga y Pomabamba en el departamento de Ancash, y tiene una extensión de 340,000 hectáreas. El PNH es uno de los más emblemáticos del país puesto que protege una de las zonas con la mayor diversidad biológica y cultural que tiene el Perú.

5 RNPS comprende parte de las provincias de Loreto, Requena, Alto Amazonas y Ucayali del departamento de Loreto. Su extensión es de 2'080,000 hectáreas y está ubicada en la depresión Ucámara, donde se da la confluencia de los grandes ríos Ucayali y Marañón, los cuales forman sus límites naturales. La parte suroccidental está delimitada por una franja de colinas bajas que forma la divisoria de aguas con el río Huallaga.

6 SHM ubicado en el distrito de Machupicchu, en la provincia de Urubamba en el departamento de Cusco. Tiene una extensión de 32,592 hectáreas. El SHM es un área natural protegida de renombre internacional, muy conocida por la presencia de impresionantes complejos arqueológicos Inca, sitios y monumentos arqueológicos de alto valor histórico-cultural

7 PNM está ubicado en las provincias de Paucartambo en el Cusco y Manú en Madre de Dios. Su extensión es de 1716295.22 hectáreas. Su establecimiento busca proteger una muestra representativa de la diversidad biológica, así como de los paisajes de la selva baja, de ceja de selva y de los Andes del suroriente peruano. Asimismo, en él se pretende fomentar el turismo sustentado en criterios ecológicos y culturalmente compatibles.

Pómac (SHBP)⁸, la Reserva Nacional de Lachay (RNL)⁹ y el Refugio de Vida Silvestre los Pantanos de Villa¹⁰; igualmente, de manera reciente se han creado ANP, como el Parque Nacional Yaguas, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2018-MINAM.

Resulta en la actualidad de mucha importancia, y hasta indispensable para la subsistencia humana, la defensa de la mega diversidad de los ecosistemas de nuestro país, tanto terrestres como acuáticos, porque está demostrado que en ellos existen especies cuyos hábitats están en peligro de extinción, situación que afectará la interrelación de las especies (biocenosis) con su medio físico (biotopo); es decir, se romperá el equilibrio ecológico natural del ecosistema, provocando la vulneración de las redes y cadenas alimenticias. Por eso, en el Perú, al igual que los demás países de la región, en décadas pasadas se han establecido políticas y compromisos internacionales relacionados con el desarrollo del medio ambiente, así como de su protección, considerando como medidas, entre otras, el establecimiento de las ANPs.

El Perú es uno de los 10 países megadiversos del mundo por albergar gran parte de la diversidad biológica del planeta; con 84 de las 104 Zonas de Vida, ocho provincias biogeográficas y tres grandes cuencas hidrográficas que contienen 12,201 lagos y lagunas, 1,007 ríos, así como 3,044 glaciares. Gran parte de esta riqueza natural es conservada en 77 Áreas Naturales Protegidas, 17 Áreas de Conservación Regional (ACR) y 108 Áreas de Conservación Privadas (ACP), en conjunto conservan un total de 22 584 586.19 hectáreas¹¹. Por la trascendencia e importancia, con el fin de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, el Ministerio del Ambiente (MINAM) por Resolución Suprema N°

8 SHBP es un área natural protegida (ANP) ubicada a 31.5 Km. de Chiclayo en el distrito de Pítipo, provincia de Ferreñafe; y protege la mayor y más densa formación de algarrobos del planeta. Sus 5,887.38 hectáreas conforman un lugar fascinante donde la diversidad biológica y cultural de nuestro país se fusionan para ofrecerle al visitante una mezcla inolvidable de naturaleza e historia. En el SHBP se conservan especies típicas del bosque seco y 36 pirámides de la Cultura Sicán. El Bosque de Pómac recibió la categoría de Santuario Histórico en junio del 2001; anteriormente tenía la categoría de Zona Reservada de Batán Grande.

9 RNL es un pequeño paraíso ubicado a tan solo 105 kilómetros al norte de Lima y ocupa un área de 5,070 hectáreas en medio de la franja desértica costera. Las lomas son un refugio para la variada fauna de la costa del Perú y una muestra representativa de la exuberante vegetación de las lomas costeras. Políticamente ocupa áreas de la provincia de Huaura en el departamento de Lima.

10 RVSPV está ubicado en plena ciudad de Lima, específicamente en el distrito de Chorrillos. Este oasis natural alberga una gran cantidad de especies de flora y fauna. Su extensión es de 263.27 hectáreas y es considerado como un humedal de importancia internacional Ramsar. En este espacio protegido se puede encontrar diversos atractivos turísticos que incluye, dentro de los 5 espejos de agua, a cerca de 210 especies de aves, 13 de peces, 5 de anfibios y reptiles, entre otros.

11 Datos obtenidos de <http://www.sernanp.gob.pe/conservacion-de-ecosistemas>

030-2019-MINAM¹² declaró al 17 de octubre como el “Día de las Áreas Naturales Protegidas del Perú, esta fecha se engarza con las disposiciones acordadas por el Comité Coordinador de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza - UICN, quien determinó establecer el 17 de octubre de cada año como “Día de las Áreas Protegidas de Latinoamérica y el Caribe”, asumiendo como objetivo el de posicionar y destacar la importancia de las áreas naturales protegidas para el bienestar humano y el desarrollo sostenible.

Ahora bien, las ANPs en una primera instancia, se encontraban inscritas en registros administrativos del Ministerio de Agricultura, y no es hasta la dación del Decreto Supremo 001-2000 AG que se dispuso su inscripción en el Registro Jurídico Público Administrado por la Sunarp como patrimonio de la Nación¹³, y con la condición de bienes de dominio público. No obstante, la incorporación de ANP en registro, en algunos casos abarca también predios de propiedad privada de particulares, con lo cual se podría aseverar que se afecta el derecho constitucional de propiedad; sin embargo, considerando que las ANPs se encuentra dentro del marco del Estado Social Constitucional y las limitaciones establecidas legalmente guardan concordancia con la categoría de patrimonio de la Nación y bien de dominio público.

3. Áreas Naturales Protegidas (ANPs)

Las personas humanas tienen derechos reconocidos por el hecho de existir como tales; para ello, inclusive, se han creado instituciones e instrumentos nacionales e internacionales que permiten salvaguardarlos y optimizarlos, denominados Derechos Humanos. Algunos autores, entendidos en temas ecológicos, consideran que el planeta Tierra también es un organismo vivo, que requiere equilibrio, y si este equilibrio se rompe, llevará a cabo mecanismos que eviten un daño mayor (Navarro y Ambriz, 2009), siendo el cambio climático prueba que sustenta lo afirmado. La Tierra al ser degradada por factores contaminantes tales como la emisión de gases tóxicos de manera excesiva provocan el incremento del efecto invernadero (CO₂, N₂O, CH₄); la sobre explotación ilegal de las reservas naturales, genera respuestas como inundaciones, sequías, aumento y disminución de temperatura.

Por ello, es necesario que las normas ambientales protejan y promuevan las ANPs, de tal forma que se garantice el derecho al medio ambiente, el mismo que es de suma importancia para la subsistencia de la sociedad. El ser humano y por ende su organización social y política no podrían desarrollarse, ni mucho menos

12 Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 05 de noviembre de 2019.

13 Categoría reconocida por la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834

mantenerse, si el ambiente natural que le sirve de escenario físico y espiritual se deteriora o se pierde (Mejorada, 2008).

En la Constitución peruana de 1993 se evidencia la importancia al medio ambiente, recogiendo en su texto los siguientes derechos y principios:

“Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (el énfasis es agregado).”

“Artículo 66: los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento” (el énfasis es agregado).

“Artículo 67: el Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales” (el énfasis es agregado).

“Artículo 68: el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas” (el énfasis es agregado).

Por su parte el Tribunal Constitucional¹⁴, se ha pronunciado respecto del contenido constitucional del derecho al medio ambiente, así manifiesta:

“[...] el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por el derecho a gozar de ese medio ambiente y el derecho a que ese medio ambiente se preserve”.

Igualmente, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado¹⁵:

[...]el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a un medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está compuesto por los siguientes elementos: (a) el derecho a gozar de un medioambiente equilibrado y adecuado y (b) el derecho a que este se preserve. En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un entorno adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad; y, en la segunda, entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos y también para los particulares (Sentencias 0011-2015-PI/TC, fundamento 145; y 1757-2007-PA/TC, fundamento 6).

14 Exp. N° 0048-2004-PI/TC (EJ 17)

15 Exp. N° 01784-2015-PA/TC Y 03106-2015-PA/TC (acumulados) Huánuco, f.22

Sin lugar a dudas, el rol del Estado se concretiza en proteger las riquezas naturales que contienen la biodiversidad de la fauna y flora, para ello se establecen políticas para la creación y administración de las ANPs, las mismas que se caracterizan por sus grandes extensiones territoriales con la presencia de plantas y animales, teniendo en su dinámica ambiental especies únicas, algunas de las cuales se encuentran en peligro de extinción; inclusive, es necesario resaltar que las ANPs guardan la belleza paisajística, y permiten preservar ciclos naturales, como del agua, que es de vital importancia, inclusive el agua potable¹⁶ ha sido recogido como un derecho constitucional incorporado como reforma de la Constitución¹⁷ en el artículo 7-A.

3.1. Definición de ANP

En el plano legal, tenemos que el artículo 1 de la Ley N° 26834 –Ley de Áreas Naturales Protegidas¹⁸–define a las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) como los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Agrega la norma, que las áreas naturales protegidas constituyen patrimonio de la Nación y que su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos¹⁹.

16 EL Tribunal Constitucional, inclusive en su oportunidad en el Exp. N° 6546-2006-PA/TC, Lambayeque reconoció previamente como un derecho fundamental al agua potable, con la siguiente lucubración:

“9. Por lo que respecta a la posición del individuo en cuanto beneficiario del derecho fundamental al agua potable, el Estado se encuentra en la obligación de garantizarle cuando menos tres cosas esenciales: el acceso, la calidad y la suficiencia. Sin la presencia de estos tres requisitos, dicho atributo se vería desnaturalizado notoriamente al margen de la existencia misma del recurso. No se trata por consiguiente de proclamar que el agua existe, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano o individuo beneficiario”.

17 Constitución Política del Perú:

“Artículo 7-A.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.

El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible”.

18 Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 04 de julio de 1997.

19 De manera similar, la Ley de General del Medio Ambiente, Ley N° 28611, define a ANP: son los espacios continentales y/o marinos del territorio continental expresamente reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico. así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Son de dominio público y se establecen con carácter definitivo.

Por otro lado, tenemos el artículo 4, de la mencionada Ley 26834, el cual establece que las áreas naturales protegidas, con excepción de las áreas de conservación privadas, son de dominio público, así tenemos que el Tribunal Constitucional²⁰, ha señalado:

“La declaración de área natural protegida conlleva a que se constituya en patrimonio de la nación y sea objeto de dominio público, lo que genera que la propiedad no puede ser transferida a particulares”²¹.

Como consecuencia de la aplicación del régimen de protección exorbitante de los bienes de dominio público a las ANPs, es que en el marco legal de desarrollo se establecen dos órdenes de restricciones: i) La propiedad sobre las ellas no podrá ser, en todo o en parte, «adjudicadas en propiedad a los particulares» (inalienabilidad), con excepción de las Áreas de Conservación privadas que mantienen su calidad de bien de propiedad privada; y ii) Cuando incluyan en su interior predios de propiedad privada u otros derechos reales adquiridos con anterioridad al otorgamiento de la condición de ANP, puede permitirse el uso regulado de las mismas y el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en ellas, en armonía con los objetivos y fines que determinaron su creación (Danos, 2018).

3.2. Ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE)

Ahora bien, se debe tener en consideración que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), actualmente en el Perú²², es el Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM), a quien a través del Decreto Legislativo N° 1013, de 13 de mayo de

20 El TC, ha señalado en el expediente 014-2015-AI/TC:

“4. [bienes estatales de dominio público] son bienes de propiedad del Estado que están destinados a un uso o servicio público, como es el caso de las carreteras, vías férreas, parques o playas, entre otros”.

5. Es debido a esa finalidad que estos bienes se rigen por las normas de derecho público y además tienen la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles, por lo que se encuentran fuera del tráfico jurídico. Sin embargo, estos pueden ser cedidos a particulares para su aprovechamiento económico, tal como establece el artículo 73 de la Constitución.

6. Esto ha sido anteriormente señalado por este Tribunal en la STC acumulados 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, precisando que:

“Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el *nomen* de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos”. También se ha definido al dominio público como: “(la) forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas (...)” (fundamento 29”).

21 Expediente acumulados N° 300-2002-AA/TC y otros

22 De manera primigenia correspondía al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), a través de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) la administración del SINANPE, pero con la creación del Ministerio de Ambiente, establecida mediante Decreto Legislativo N° 1013, se Aprobó la función del IANP en el MINAM,

2008, se le ha encargado dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas – ANPs, cautelando además el mantenimiento de la diversidad biológica.

En el territorio nacional se tiene al SERNANP, el mismo que es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE y en su calidad de autoridad técnico-normativa realiza su trabajo en coordinación con gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada.

Por otro lado, las ANPs se clasifican en áreas de uso indirecto y uso directo²³, siendo que el artículo 22 de la citada Ley N° 26834 establece la subclasificación de las mismas. A continuación, tenemos un cuadro donde se aprecia la clasificación, de manera didáctica:

	CATEGORÍA	¿QUÉ SE PROTEGE Y/O CONSERVA?
Áreas de uso indirecto	Parques Nacionales	Diversidad biológica
	Santuarios Nacionales	Diversidad biológica y formaciones geológicas naturales.
	Santuarios Históricos	Lugares con valor arqueológicos o histórico.
Áreas de uso directo	Reservas Nacionales.	Ecosistemas y diversidad biológica.
	Reservas paisajistas	Paisajes de gran belleza
	Refugios de Vida Silvestre	Hábitat de especies en peligro, migratorias.
	Reservas Comunales	Ecosistemas y comunidades nativas
	Bosques de Protección	Ecosistemas, generalmente bosques de zona alta.
	Cotos de Caza	Fauna silvestre.
	*Zona Reservadas	Áreas transitorias de estudio con posibilidades de ser ANP
	*Zonas de Amortiguamiento	Zona adyacente a los límites de área natural protegida. Se promueve el ecoturismo, el manejo de flora y fauna, la investigación, etc.

*Cuadro N° 1 Áreas Naturales Protegidas, Santillana, 2008, p.234

23 Áreas de uso indirecto. Son aquellas en las que no se puede extraer los recursos naturales ni modificar el ambiente natural. En estas áreas solo se permite la investigación científica, actividades turísticas, educativas, recreativas y culturales debidamente supervisadas.

Áreas de uso directo. Son aquellas en las que sí se pueden aprovechar los recursos naturales, como la recolección de plantas por los nativos, la caza deportiva e incluso la agricultura.

4. Creación de Áreas Naturales Protegidas²⁴ e Inscripción en los Registros Públicos de la Sunarp

4.1. Creación de Áreas Naturales Protegidas

En este punto, es necesario tener en consideración que la creación²⁵ de cualquier clase de ANP requiere de la opinión previa favorable de SERNANP, entidad administrativa que en el caso que se proyecte la constitución de una ANP de administración nacional procederá a evaluar la importancia de los sitios propuestos recogiendo información: i) ecológica, para determinar los ecosistemas presentes en el sitio; ii) económica, para identificar los usos actuales y actividades potenciales en el sitio y iii) social, para determinar los principales actores sociales involucrados, a efectos de realizar procesos transparentes de consulta a la población local interesada (Danos, 2018).

También, el ANP debe ser reconocida por Decreto Supremo (anteriormente las ANP que fueron creadas por Ley, Decreto Supremo o Resolución Suprema); el establecimiento de ANP²⁶, de acuerdo a los niveles de administración, pueden ser:

24 El establecimiento de las primeras ANP en los países estuvieron vinculadas a la protección del paisaje y a preservar áreas con fines de recreación, incluidas las actividades de caza y pesca. La Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Estéticas Naturales de los Países de América, denominada como la Convención de Washington, fue el primer acuerdo internacional que estableció disposiciones en torno a las áreas protegidas. El Perú ratificó dicho acuerdo en 1941 (Monteferrí, 2008).

25 Monteferrí (2008), señala que “Cuando se establecieron las primeras ANP en el Perú no existía ninguna norma que determinara cuál era el procedimiento que debía seguirse para establecer un ANP ni quién era el responsable de establecerla ni manejarla. Tampoco se precisaba qué condiciones debía cumplir un área para ser declarada como tal. La ausencia de regulación explica porque las primeras áreas protegidas se establecieron indistintamente por Ley, Decreto Supremo o Resolución Suprema” p. 348.

26 Disponible en https://www.sernanp.gob.pe/como_se_establecen recuperado el 20/06/2019.

Áreas de Administración Nacional, Áreas de Conservación Regional y Áreas de Conservación Privada²⁷.

4.2. Inscripción de ANP en el Registros

Los Registros Públicos de la Sunarp, se constituyen en una herramienta jurídica que otorgan publicidad estatal y seguridad jurídica a los distintos actos que logran ingresar a su esfera registral, además el Registro ha estado históricamente vinculado con la economía y derechos de propiedad, entre otros; por ello, es función principal del registro garantizar la seguridad jurídica en las transferencias comerciales de los predios inscritos y los actos de garantía del crédito. Incluso, el registro en tiempos actuales, asume también nuevos retos como servir de instrumento de publicidad registral para la promoción de la protección, preservación del ecosistema, con la incorporación y publicidad registral de la creación o establecimiento de ANPs.

Es así que, el Registro de Áreas Naturales Protegidas fue implementado por la Sunarp, de conformidad con la quinta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley General del Ambiente, Ley 28611, que dispuso implementar el respectivo Registro de Áreas Naturales Protegidas, así como su normatividad

27 “**Áreas de administración nacional**, el establecimiento de una categoría definitiva es a perpetuidad, está dada por Decreto Supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Estas áreas se pueden establecer bajo las siguientes categorías: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Santuarios Históricos, Reservas Nacionales, Reservas Comunales, Reservas Paisajísticas, Bosques de Protección, Refugios de Vida Silvestre y Cotos de Caza que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE y están bajo la administración del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP.

El proceso de establecimiento puede pasar por una Zona Reservada de carácter transitorio. Las Zona Reservadas son aquellas áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como Áreas Naturales Protegidas, requieren de la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponda como tales, así como la viabilidad de su gestión.

En ese sentido, cabe precisar que, a diferencia de las Áreas Naturales Protegidas de carácter definitivo, las Zonas Reservadas, no son establecidas a perpetuidad y eventualmente podrían ser desafectadas, si en el proceso de categorización se determina que no califica a ninguna categoría de ANP. El establecimiento de una Zona Reservada a través del Decreto Supremo con el voto aprobatorio del consejo de Ministros.

Áreas de conservación regional, Estas áreas son establecidas también mediante Decreto Supremo a perpetuidad, sobre áreas que, teniendo una importancia ecológica significativa, no califican para ser declaradas como áreas del Sistema nacional. Correspondiendo al Gobierno Regional presentar al SERNANP la propuesta para que el ámbito de un área de interés regional se establezca como un Área de Conservación Regional, debiendo para ello cumplir con los requisitos normados en la Resolución Presidencial N° 205-2010-SERNANP, que aprueba la Directiva para la evaluación de las propuestas para el establecimiento de las Áreas de Conservación Regional.

Áreas de Conservación Privada, Son predios de propiedad privada, de personas naturales o jurídicas, que a su interior presentan muestras representativas de ecosistemas que guardan características propias, y que a iniciativa de sus titulares presentan su solicitud ante la autoridad en áreas naturales protegidas – SERNANP, la cual conlleva al reconocimiento del ACP por parte del Ministerio del Ambiente.

Al respecto, son áreas naturales que complementan al SINANPE, cuyo periodo de vigencia tiene una temporalidad definida, cuya administración y financiamiento están a cargo del titular (s) proponente (s)”.

Disponible en https://www.sernanp.gob.pe/como_se_establecen recuperado el 20 de junio de 2019.

pertinente. Por ello, en cumplimiento de la citada Ley, se aprobó la Resolución N° 028-2012-Sunarp-SA, que contiene la Directiva N° 01-2012-Sunarp-SA, que regula la inscripción de Áreas Naturales Protegidas y demás actos inscribibles relativos a éstas en el Registro de Áreas Naturales.

En ese sentido, se tiene que las Áreas Naturales Protegidas, se inscriben en el Registro de Áreas Naturales Protegidas de la Oficina Registral donde se encuentren ubicadas. Si el Área Natural Protegida se encuentra ubicada en el ámbito territorial de dos o más oficinas registrales será competente para efectuar la inscripción aquella en la que se encuentre la mayor extensión de la misma. El reconocimiento de las áreas de conservación privada y las condiciones especiales de uso establecidas en la resolución ministerial de tal reconocimiento se inscriben en el Registro de Predios, como carga, en la partida del respectivo predio. Cuando dicho reconocimiento solo afecte parte del predio no se requerirá la independización previa, bastando que en el título aparezca claramente determinada la superficie reconocida como área de conservación privada.

Asimismo, la creación del ANP de administración nacional o regional se inscribe como patrimonio de la nación, a solicitud del funcionario competente del SERNANP o del gobierno regional, respectivamente, en mérito a la copia simple de la publicación efectuada en el diario oficial “El Peruano” del Decreto Supremo o Resolución Ministerial que la crea, acompañada, en físico y en formato digital, del mapa respectivo georeferenciado con *datum* y proyección en coordenadas oficiales emitidas por la entidad generadora del catastro de Áreas Naturales Protegidas y adjuntando la memoria descriptiva correspondiente.

Es de importancia, que el mapa y memoria descriptiva presentados en físico deben estar debidamente suscritos y sellados por el profesional que los elaboró y por el funcionario competente del SERNANP. Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, no será objeto de observación la circunstancia que el mapa esté referido a un datum y proyección no vigentes a la fecha de la inscripción, si el datum utilizado es el que correspondía a la fecha de emisión del Decreto Supremo o Resolución Suprema que crea el ANP.

En el supuesto que, si dentro del ANP preexistieran derechos de propiedad privada y éstos estuvieran inscritos en el Registro de Predios, al inscribir el ANP se extenderán anotaciones de correlación en la partida de los predios afectados, en las que se hará constar que el predio se encuentra comprendido dentro de un ANP y

como tal sujeto a las limitaciones y cargas legales ambientales previstas en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento u otras de carácter público, así como a las restricciones o limitaciones de uso de carácter particular inscritas en la partida del ANP, con precisión del número de esta.

La importancia que se logra con la inscripción de una ANP es que la publicidad de un registro administrativo, pase a tener efectos jurídicos legales patrimoniales. La diferencia fundamental, desde la óptica privatista, no es que los registros administrativos no produzcan ningún efecto jurídico, sino que “no surten efectos de publicidad en el tráfico jurídico privado”, tienen un valor probatorio equiparable al de cualquier otro medio de prueba, en tanto que los asientos denominados registros jurídicos gozan de una presunción de veracidad, cuya inexactitud ha de ser probada por quien la pretenda (de Pablo, 2004, citado por Meilan, p. 228).

5. Áreas naturales protegidas y su compatibilidad con el derecho de propiedad privada en el Estado Social de Derecho²⁸

Habiendo desarrollado el marco conceptual de las ANPs, corresponde tratar el tema de la propiedad privada en el Estado Social de Derecho (ESD), como es el peruano, ello teniendo en consideración a la propia Constitución Política, que reconoce al Estado Peruano como democrático, social, independiente y soberano (artículo 43); establece además, que el régimen económico se ejerce en una economía social de mercado (artículo 58); estableciéndose como derechos fundamentales relacionados con el medio ambiente (artículo 2 -literal 22- y artículos 66, 67, 68), los cuales compatibilizan con el derecho a la propiedad (artículo 70). A propósito, el renombrado jurista Avendaño V. (1994) concluye:

Las primeras formulaciones doctrinarias sobre la función social se proyectaron sobre el derecho de propiedad como algo externo a él; gráficamente, puede decirse como una «camisa de fuerza» puesta al derecho subjetivo. La idea de la función social de la propiedad se expresa sustantivamente cuando interviene la administración pública y concreta la referencia al interés social en nombre del interés general, unas veces aplicado a la producción nacional en abstracto, otras a intereses económico-sociales concretos: ordenación de la producción agrícola, regulación urbana, desarrollo de la vivienda, etc. El surgimiento de disfunciones en el proceso productivo (contaminación, degradación ambiental, pérdida de identidad de valores culturales) ha

28 García Belaunde (2011) El Estado Social, no solo se preocupa del ámbito externo o de orden, sino también del componente humano que lo habita, en el sentido de protección y de apoyo en el logro de su realización humana.

determinado la aparición de una nueva faceta de la función social de la propiedad: la conservación de los valores naturales de los bienes. (el énfasis es agregado)

A propósito, el Tribunal constitucional, identifica que la economía social de mercado tiene que estar en concordancia con el medio ambiente así señala:

“En este contexto, el papel del estado implica la defensa del bien común y del interés público, la explotación y el uso racional y sostenible de los recursos naturales como tales pertenecientes a la Nación, y el desarrollo de acciones orientadas a propiciar la equidad social. Por ende, tiene la obligación de acentuar la búsqueda del equilibrio entre libertad económica, la eficiencia económica, la equidad social y las condiciones dignas de vida material y espiritual para las actuales y venideras generaciones” (STC N° 048- 2004-AI/TC).

“Equilibrar el esquema de la economía social de mercado con el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado. Es una maximización de las ganancias o utilidad frente a la calidad del entorno que sufre el desgaste de la actividad económica. En tal sentido, con el principio sostenibilidad (artículo V de la Ley General del Ambiente) se pretende modular esta actividad económica a la preservación del ambiente, el mismo que tendrá que servir de soporte vital también para las generaciones venideras” (STC N° 03343-2007- PA/TC).

Debemos agregar, asimismo, que el Tribunal ha desarrollado el contenido de la propiedad dentro del Estado Social, concluyendo:

44 (...), Conforme al artículo 58 de la Constitución, el régimen económico del Estado se ejerce en una economía social de mercado, lo cual es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. En base a ello, el Estado debe buscar el bienestar social, por lo que debe garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social.

45. En concordancia con ello, el derecho a la propiedad debe ser interpretado no solo a partir del inciso 16 del artículo 2 de la Constitución sino también a la luz del artículo 70 del mismo cuerpo normativo, en cuanto establece que la propiedad en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley, lo cual a su vez limite reconocer la función social que el orden constitucional reserva a la propiedad.

46. En efecto, desde la perspectiva constitucional, el derecho fundamental a la propiedad, como los demás derechos, posee un doble carácter: de derecho

subjetivo y, a su vez, de institución objetiva valorativa. Es decir, en nuestra Constitución se reconoce a la propiedad no solo como un derecho subjetivo o individual, sino también como una institución objetiva portadora de valores y funciones.

47. El derecho de propiedad no puede ser considerado como absoluto, sino que tiene limitaciones que se traducen en obligaciones y deberes a cargo del propietario, las cuales se encuentran previstas legalmente. Ello obliga, por un lado, a que el Estado regule su goce y ejercicio a través del establecimiento de límites fijados por ley; y, por otro, impone al titular del derecho el deber de armonizar su ejercicio con el interés colectivo. La función social es, pues, consustancial al derecho de propiedad, y su goce no puede ser realizado al margen del bien común, el cual constituye, en nuestro ordenamiento constitucional, un principio y un valor constitucional (STC N° 014-2015 PI/TC).

Conforme afirma el Tribunal Constitucional, el derecho de propiedad no es absoluto sino se ejerce en armonía con principios y valores importantes como el interés colectivo, el mismo que se materializa en la función social de la propiedad: el bien común; es decir, busca el bienestar general, que se fundamenta en justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución); siendo que, las ANP, tienen el carácter de beneficiar a todos los peruanos incluso al mundo, ya sea directa o indirectamente, dado que existe compatibilidad entre el derecho de propiedad y el reconocimiento de una ANP. Porque la Ley de ANP, establece con acierto que cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se establecerán las medidas compensatorias correspondientes, no hace más que evidenciar la función social del derecho constitucional de la propiedad.

Cabe precisar que la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834 en su primer artículo establece con carácter imperativo que las Áreas Naturales Protegidas constituyen *patrimonio de la Nación*, agregando la misma norma que su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad, pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos. Pero, qué se entiende por la categoría patrimonio de la Nación en nuestro estado social de derecho Constitucional, el Tribunal Constitucional²⁹, lo desarrolla así:

29 En el mismo sentido se fundamenta en el expediente N° 048-2004-PI/TC, f. 29

“(..) los recursos naturales pueden ser definidos como el conjunto de elementos que brinda la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas, en particular, y las biológicas, en general. Representan aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el ser humano. Que los recursos naturales, *in totum*, sean patrimonio de la Nación, implica que su explotación en ningún caso puede ser separada del interés nacional y el bien común, por constituir una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto, por lo que queda proscrita su explotación con fines exclusivamente individualistas o privatísticos. Los recursos naturales reposan jurídicamente en el dominio del Estado, como expresión jurídico-política de la Nación. Reconocer que el Estado es soberano en su aprovechamiento (artículo 66° de la Constitución), significa que es bajo su *ius imperium* y supervisión que debe desarrollarse su aprovechamiento y goce” (STC N° 0003-2006-PI/TC).

Si bien se espera que las áreas protegidas sean establecidas sobre terrenos públicos, es posible que las áreas protegidas se establezcan incluyendo uno o más predios sobre los que hay derechos preexistentes, sean de propiedad, posesión, concesión o simplemente certificados de uso. En la mayoría de los casos, los titulares de estos derechos son campesinos, ganaderos, indígenas y colonos, o concesionarios sobre el uso de recursos naturales. De acuerdo a la legislación de áreas naturales protegidas, los derechos preexistentes al establecimiento de un área natural protegida se respetan y, en la medida de lo posible, se mantienen las prerrogativas de uso del propietario (Solano, 2013, p.163).

6. Rol de protección en ANP por Registro Públicos

6.1. Inmatriculación y declaratoria de Fábrica de predios ubicados dentro de ANP

En las solicitudes de inmatriculación, declaratoria de fábrica o inscripción de concesiones forestales de obras públicas de infraestructura o para la explotación de servicios públicos, compete al registro verificar si se encuentran dentro del ANP, y cuando es positivo se exigirá informe conteniendo la opinión técnica previa favorable SERNAP, así se ha establecido en la Directiva N° 01-2012-Sunarp-SA, que regula la inscripción de las Áreas Naturales Protegidas y demás actos inscribibles relativos a éstas en el Registro de Áreas Naturales, numeral 5.8:

“Los informes técnicos emitidos por el área de Catastro para la inmatriculación de un predio deben consignar, cuando corresponda, la circunstancia de encontrarse dentro de un ANP inscrito. En caso el predio objeto de inmatriculación o declaratoria de fábrica regular se encuentre comprendido dentro de un ANP inscrito, el Registrador requerirá adicionalmente a los requisitos exigidos para la inscripción de tales actos, la Opinión Técnica Previa favorable del SERNANP.

Para la inscripción de concesiones forestales, de obras públicas de infraestructura o para la explotación de servicios públicos cuya ejecución pudiera afectar a un ANP inscrito, el Registrador requerirá al área de Catastro que le informe si la concesión cuya inscripción se solicita se encuentra comprendida dentro de un ANP inscrito. De verificarse dicha circunstancia, para la inscripción de tales concesiones se requerirá adicionalmente la Opinión Técnica Previa favorable del SERNANP”.

La directiva establece con buen criterio que si con motivo de la calificación de un título de inmatriculación, el Área de Catastro identifica el predio se encuentra dentro de un ANP entonces deberá así detallarse en el informe técnico de catastro, para que el Registrador encargado de la calificación requiera la opinión técnica del SERNANP.

De igual manera, la directiva en cuanto a la inscripción de fábrica pide la misma exigencia legal, en concordancia con el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N° 038-2001-AG, tercera disposición complementaria, final y transitoria, en la cual se ha establecido que ninguna autoridad sectorial o Gobierno Local autoriza actividades de construcción, declaratorias de fábrica; licencias de construcción, de funcionamiento, de apertura de local; o renovación de las mismas; certificados de conformidad de obra al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, sin haberse solicitado previamente opinión técnica favorable del SERNAP [competencia que correspondía al INRENA], bajo responsabilidad, y sanción de nulidad, de acuerdo a lo estipulado en los Decretos Supremos N°s. 001-2000-AG y 008-2000-MTC. De igual manera, la inscripción de concesiones forestales, de obras públicas de infraestructura o para la explotación de servicios públicos cuya ejecución pudiera afectar a un ANP inscrito, el registro debe exigir similar Opinión Técnica Previa favorable del SERNANP”.

Como corolario, podemos manifestar que el registro contribuye a preservar las ANP publicitando su constitución *erga omnes*, lo que permite que se tenga una visión clara de su extensión para los respectivos actos y contratos civiles que pudieran

realizarse sobre los predios ubicados dentro de la ANP, ello permite que el derecho de propiedad dentro de las Áreas Naturales Protegidas, se ejerza dentro de su función social y que los recursos naturales sean preservados.

6.2. Derecho de preferencia y retracto

La incorporación de la ANP en el registro, con su respectiva documentación técnica –memoria y planos- permite ubicar georeferencialmente su extensión superficial, de tal manera que todos los predios ubicados dentro del ANP, se sujeten a las restricciones y límites que son propios de las ANP. Con relación a ello, compete al registro verificar el cumplimiento del derecho de preferencia y retracto en favor del Estado peruano si el predio privado ubicado dentro del ANP, es transferido a un tercero, así tenemos que se ha concluido:

“Los propietarios de los predios que se encuentran situados en áreas naturales protegidas deben notificar previamente al estado la intención de transferir a terceros dichos bienes, de acuerdo a lo establecido por el artículo 5 de la Ley N° 26834” (Resolución N° 029 -2008-Sunarp-TR-A)

“En el caso de un predio que se ubica sobre área natural protegida es obligatorio y no opcional que el propietario de dicho predio otorgue una primera opción de compra al Estado. Además, el Estado siempre podrá ejercer el derecho de retracto” (Resolución N° 1894 -2014-Sunarp-TR-L).

“En el caso de un predio que se ubica dentro de área natural protegida es obligatorio que el propietario de dicho predio otorgue una primera opción de compra al Estado mediante carta notarial dirigida al SERNANP por un plazo no menor a 60 días. Además, el Estado siempre podrá ejercer el derecho de retracto. SERNANP El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado –SERNANP- es un organismo público adscrito al Ministerio del Ambiente, el cual tiene competencia para la administración del patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas del país” (Resolución N° 613-Sunarp-TR-L).

También la propia Ley de Áreas Naturales protegidas establece que la inscripción de una ANP tiene la condición de patrimonio de la nación y como tal, se dan ciertas restricciones a los titulares que adquirieron su derecho con anterioridad, pues existe un interés social general, en la protección de los recursos, ello se publicitará como carga en la partida del predio mediante el mecanismo de anotación de correlación de partida de los inmuebles afectados, tal como lo regula la

Directiva N° 01-2012-Sunarp-SA, además que aparte de la publicidad del registro, también es aplicable la publicidad legal de la norma de creación de la ANP.

7. Conclusiones

- Las ANP están directamente relacionadas con el derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por el derecho a gozar de ese medio ambiente y el derecho a que ese medio ambiente se preserve.
- En el Perú el derecho de propiedad se ejerce dentro de los límites del Estado Social de Derecho, ello implica que la función social de la propiedad sea un referente importante ante para el bien común, que es el beneficio de todos los peruanos, ello se logra con el reconocimiento de la ANP.
- Las ANP son patrimonio de la Nación lo que implica que son de dominio público, por ello las restricciones a la propiedad que se encuentra dentro de una ANP son constitucionales.
- El Registro aporta con sus sistemas informativos y base gráfica a la publicidad de las ANP permitiendo que los terceros tengan conocimiento de su extensión y las implicancias que acarrea sobre las limitaciones a la propiedad.

8. Bibliografía

- Avendaño Valdez, J (1994). *El Derecho de Propiedad en la Constitución*. revista de derecho Themis, p. 117-122. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/issue/view/1046>
- Danós Ordóñez, J. (2018). *El Régimen de las Áreas Naturales Protegidas en Perú*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797, XVII, Zaragoza, 2018, pp. 385-403. Recuperado a partir de http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715365
- García Belaunde, D. (2011). *El Estado social re-visitado*. Pensamiento constitucional. Vol.15. Núm 15. P.193-209. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/issue/view/353>
- Marca Perú. *Estas son las áreas naturales protegidas que tiene Perú*. Recuperado a partir de <https://peru.info/es-pe/turismo/noticias/3/16/estas-son->

las-areas-naturales-protégidas-que-tiene#:~:text=A%20lo%20largo%20de%20territorio,16.93%25%20de%20la%20geograf%C3%ADa%20nacional.&text=La%20importancia%20de%20preservar%20estas,%2C%20flora%2C%20fauna%20y%20paisajes.

- Mejorada Chauca, M. (2008). *Defensa de bienes en Áreas Naturales Protegidas. Derecho & Sociedad*, (30), 257-271. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17356>
- Monteferrri Siles, Bruno. (2008). *Áreas Naturales Protegidas: los efectos jurídicos de su establecimiento sobre predios de propiedad privada*. *Revista de Derecho Administrativo*, (6), 338-361. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14075/14697>
- Navarro Maldonado M. y Ambriz Garcia D. (2000). *Planeta Tierra. Una Célula que desea Vivir*. *Revista Casa del Tiempo*. Volumen II. Época IV, número 22-23. Recuperado a partir de http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/22_23_iv_ago_sep_2009/index.php
- Santillana (2008). *Ciencia Tecnología y Ambiente 1*. Primera edición. Quebecor World Peru S.A. Lima-Perú
- Sernanp. *¿Cómo se establece un ANP?* Recuperado a partir de https://www.sernanp.gob.pe/como_se_establecen recuperado
- Sernanp. *¿Qué es una Área Natural Protegida?* Recuperado a partir de <https://www.sernanp.gob.pe/ques-es-un-anp>
- Sernanp. *¿Qué es una Área Natural Protegida?* Recuperado a partir de https://www.sernanp.gob.pe/como_se_establecen recuperado el 20 de junio de 2019
- Solano, P. (2013). *Legislación y conceptos aplicables a las áreas naturales protegidas en el Perú*. *Revista de Derecho PUCP*, Núm. 70, p.143-164 recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533656139009>

CONCLUSIONES DE LA III JORNADA PREPARATORIA MODALIDAD VIRTUAL

1. Resulta necesario compatibilizar la institución de la reparación desarrollada en el Código Civil con el enfoque de reparación y compensación que se plantea desde el punto de vista medio ambiental. La finalidad de las normas de responsabilidad civil privado es resolver conflictos entre privados debido al enfoque del Código centrado en el reino de la autonomía privada, del voluntarismo del hombre. Por eso, su difícil encaje con perfiles modernos, como el perfil del biocentrismo, donde el ser humano forma parte de una globalidad de seres vivos protegidos.
2. Toda actividad económica tiene incidencia ambiental más en un escenario de necesaria reactivación económica y de impulso al sector productivo, siendo difícil pero necesario el equilibrio, por un lado, entre actividad económica, ejercicio de la actividad privada e industria y, por el otro, del cuidado del ambiente.
3. La situación medioambiental de un predio se puede convertir en una carga oculta, lo que es contrario a la finalidad del registro de propiedad inmueble, la Sunarp podría, en el futuro, publicitar esa situación para dotar al mercado inmobiliario de mayor transparencia. Es este un reto para el registro en el Perú.
4. El suelo es la clave y el activo más importante en una ciudad. En el Perú, ello no está definido. La Ley del Suelo, es una necesidad ya que el 70% de la población vive en ciudades. Es fundamental la existencia de bienes públicos con regímenes bien integrados, que protejan el desarrollo urbano sostenible, así como garantice a los ciudadanos el acceso un ambiente saludable.
5. La propiedad sobre las áreas naturales protegidas, no puede ser transferida a particulares. Sin embargo, todo aquel que tiene un derecho antes de la constitución del área natural protegida, puede oponerse, ahí se manifiesta una vez más la importancia y necesidad del Registro.
6. Las áreas naturales protegidas se convierten en medio de esta coyuntura en áreas para promover el turismo, la actividad económica y adicionalmente, apreciar la conservación de nuestro valioso patrimonio nacional.
7. El artículo 66 de la constitución señala que los recursos naturales son patrimonio de la nación. Es potestad del estado emitir leyes especiales para definir el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y quién es la autoridad competente.

8. Cuando nos aproximamos a los recursos naturales se deben relacionar a los recursos naturales de bienes de dominio público o del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Hay leyes especiales para la conservación de los recursos naturales.
9. La gestión territorial sostenible implica al territorio como un espacio físico. Es por eso, que la gestión territorial está definida por 4 ejes: ambiental, económico, social y político. Asimismo, es importante tener un catastro integrado que nos diga qué tenemos y con ello, saber cómo usar el territorio nacional.
10. Los bosques en el Perú hacen que, como país amazónico tengamos un gran activo y se debe avanzar en el proceso de darles seguridad jurídica convirtiéndose en una inversión de gran envergadura.
11. La creciente multi dimensionalidad ambiental de la función registra! induce a cambios de paradigmas en los conceptos y principios clásicos registrales. Más aun considerando que ya no sólo se trata de asegurar el tráfico inmobiliario en el mercado, sino nuevos valores que se expanden y claman seguridad registra!. Una nueva lectura a la seguridad registra! una seguridad sistémica integrada, no fragmentaria en que los sistemas y subsistemas legales, administrativos, de gestión, entre otros, deben estar interrelacionados, evitando cualquier atisbo ideológico o de instrumentalización política de estos procesos.
12. La transversalización ambiental de los sistemas jurídicos ha impactado igualmente los sistemas legales registrales - y en lo suyo a los notariales- incid iendo en los fundamentos y paradigmas preexistentes de la función registra!, propiciando nuevos conceptos y acaso principios diferentes o, al menos los complementan en una dimensión moderna.
13. El incontenible despliegue del abanico registra!, asociado a la cuestión ambiental y los recursos naturales, no obstante, las singularidades de cada país, constituye tendencia mundial, sin duda es un desafío multidimensional.

Lima, 11 de julio de 2020



XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

III JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
MEDIO AMBIENTE

PROGRAMA

Fechas : 9, 10 y 11 de julio de 2020
Modalidad : Virtual (a través de la plataforma Zoom)
Eje Temático : Medio Ambiente
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe>

JUEVES 9 DE JULIO DE 2020

DÍA 1

18:30 – 18:45	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
18:45 – 18:50	Palabras de bienvenida José Luis Quilcate Tirado Jefe de la Zona Registral N° I – Sede Piura
18:50 -19:00	Ceremonia de Inauguración Harold M. Tirado Chapoñán Superintendente Nacional de los Registros Públicos
19:00 – 19:40	Primera Conferencia: "Propiedad y responsabilidad civil medioambiental desde el derecho privado" Mateo Hildebrando Gómez Matos Docente de la Universidad de Piura
19:40 – 20:20	Segunda Conferencia: "Las ciudades de la postcuarentena y el medio ambiente urbano. Aspectos jurídicos". Orlando Vignolo Cueva Docente de la Universidad de Piura
20:20 – 20:50	Panelista: Petronila Collao Puicán Jefa de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo
20:50 – 21:10	Primera Ponencia: "El uso de la energía fotovoltaica como una política institucional de la Sunarp" Bertolt Fernando Ocros Guevara Analista Registral de la Oficina Registral de Quillabamba de la Zona Registral N° X – Sede Cusco)

VIERNES 10 DE JULIO DE 2020

DÍA 2

18:30 – 18:40	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
18:40 – 19:00	Segunda Ponencia: "La Turba: El impacto medioambiental de su depredación. ¿Existen límites a su depredación?" Elena Elizabeth Tauma Chávarry Analista Registral de la Oficina Registral de Cajamarca de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo

19:00 - 19:40	Tercera Conferencia: “La inscripción registral: Visibilizando y protegiendo el patrimonio natural más valioso de nuestro país”. Miriam Cerdán Quiliano Abogada especializada en conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica.
19:40 – 20:20	Cuarta Conferencia: “Derechos de Aprovechamiento y Conservación de los Recursos Naturales”. Ada Alegre Chang Gerente de Ada Alegre Consultores SAC y docente universitaria
20:20– 20:50	Panelista: Jesús David Vásquez Vidal Registrador Público de la Zona Registral N° XI - Sede Ica

JUEVES 9 DE JULIO DE 2020

DÍA 3

10:00 – 10:10	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
10:10 – 10:30	Tercera Ponencia: “Inscripción de Áreas Naturales Protegidas y su compatibilidad con el Derecho Constitucional de Propiedad Privada en el Estado Social de Derecho” Wilfredo Camacho Llovera Asistente Registral de la Oficina Registral de Cajamarca de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo
10:30 -11:10	Quinta Conferencia: “Gestión Territorial Sostenible y la importancia de la eficiente aplicación de sus instrumentos por parte de la Sunarp para el logro de los objetivos del Plan Bicentenario y de la Agenda 2030” Rosa Karina Pinasco Vela Directora Ejecutiva de Asociación Amazónicas por la Amazonía – AMPA
11:10–11:50	Sexta Conferencia: “Seguridad jurídica ambiental y seguridad registral: Un balance provisional en el marco del Plan Bicentenario Perú 2021.” Pierre Claudio Foy Valencia Profesor Asociado de la PUCP en Derecho Ambiental. Doctor en Derecho y Master en Derecho Ambiental.
11:50 – 12:20	Panelista Breno Alzamora Cancino Jefe de la Zona Registral N° X – Sede Cusco
12:20 – 12:30	Conclusiones de la III Jornada Preparatoria
12:30 – 12:40	Clausura de la III Jornada Preparatoria Hugo Espinoza Rivera Director Técnico Registral de la Sunarp

IV JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
ECONOMÍA Y
COMPETITIVIDAD



6, 7 y 8
AGOSTO
2020

A través de la plataforma:

zoom 

Video Conferencing

Ponentes

01

Aldo Samillán Rivera

Registrador Público de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo.

Análisis Económico de la Función Pública de los Registros.

02

Luis Dandy Esquivel León

Registrador Público de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo.

El Registro como herramienta de apoyo para la reactivación económica: retos y perspectivas.

03

Hidelbrando Jiménez Saavedra

Registrador Público de la Zona Registral N° IX - Sede Lima.

Crisis Sanitaria y Gestión Pública Competitiva: caso de los Registros Jurídicos en el Perú.

Análisis Económico de la Función Pública de los Registros

Aldo Samillán Rivera*

Sumario: 1. Introducción. – 2. El derecho a la libre iniciativa privada. - 3. El derecho a la propiedad como agente económico. - 4. La Seguridad Jurídica. - 5. El registro como herramienta de la seguridad jurídica. - 6. La trascendencia económica del registro. - 7. Las imperfecciones en el mercado empresarial e inmobiliario - 8. La justificación económica de la función registral. - 9. El tiempo como agente determinante en la obtención de utilidades. – 10. Conclusiones. – 11. Bibliografía

1. Introducción

Saber cuál es el papel que juega el registro en nuestra economía es de suma importancia; pues, poseer una visión de ello ayuda a quienes forman parte del sistema registral a tener claro que las decisiones que se tomen en determinado caso tienen repercusiones no solo sociales sino también económicas.

Se debe tener presente que los alcances de derecho de propiedad van más allá de aquel concepto rígido en el cual se le encasilla: como el derecho que recae solo sobre bienes, sino que el matiz que tiene es mucho más amplio, que dicha institución al ser puesta en circulación en el tráfico jurídico debe ser protegida para alcanzar su finalidad el cual es ser un recurso económico transferible.

En ese sentido, conocer cómo se estructura un mercado libre de incertidumbres jurídicas -que puedan surgir de la información que posean los agentes económicos-, permite reducir costos marginales, aumentar la utilidad en la transacción, crecimiento económico y bienestar social; es por ello que los elementos que interactúan en el mercado deben estar catalogados y resguardados -seguridad jurídica- por una entidad que brinde confianza a quien toma las decisiones sobre la base de la publicidad que de ella emite, como lo es el registro público.

* Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo y Vocal de la Cuarta Sala del Tribunal Registral de la Sunarp. Magister en Derecho con mención en Civil y Comercial por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque, con estudios de Doctorado en la Universidad Nacional de Cajamarca y estudios de especialización en Derecho Registral Inmobiliario y Comercial por el Colegio de Registradores de España. Ex integrante de la Red de Capacitadores Registrales de la Sunarp, con experiencia de docencia universitaria en las facultades de derecho de la Universidad San Pedro, Universidad de Chiclayo y Universidad Alas Peruanas filial Jaén.

Es por ello que la finalidad del Derecho Registral es otorgar seguridad jurídica, pero esta debe ser entendida en un aspecto dinámico, es decir en las relaciones jurídicas entabladas en base al registro, facilitando el tráfico patrimonial y haciendo de esta manera un mercado eficiente, y es, en ese sentido que deben interpretarse las normas registrales, es decir, aplicando no solamente los métodos de interpretación clásicos, sino también analizando económicamente la norma y sus efectos en las relaciones económicas.

Para entender la función económica del registro, se desarrollará un marco teórico teniendo como base las instituciones jurídicas más relevantes [libre iniciativa privada, modelo de mercado, derecho propiedad, entre otras], con la finalidad de reconocer la problemática que afecta la economía de un país donde existen dos tipos de mercados, uno que actúa conforme a lo que expresa el registro y otro que se desarrolla al margen de esta información; con este análisis se contará con datos que permitan tomar mejores decisiones con miras a dinamizar un mercado eficiente y seguro.

2. El derecho a la libre iniciativa privada

La libertad contractual, libertad de empresa, libre iniciativa privada, libre competencia, entre otros derechos, forman parte de las libertades económicas contenidas en el régimen económico de nuestra Constitución, gracias a ellas cada persona tiene el derecho a realizar cualquier actividad económica, actividad que está influenciada según sus necesidades y nivel de conocimiento del mercado, sin embargo estas libertades constituyen límites al poder estatal [intervencionismo] siempre que se adecuen al modelo económico que se ha implantado en un Estado.

Ahora, el derecho a la libre iniciativa privada está regulado en el artículo 58 de la Constitución bajo los siguientes términos: la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Este derecho a la libre iniciativa privada entonces faculta a toda persona natural o jurídica a emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material¹. Es de

¹ STC 02111-2011-AA/TC, fundamento 11

reconocer que esta libertad debe ser ejercida bajo una plataforma social que otorgue ciertas garantías, que brinden posibilidades adecuadas de autorrealización para el ser humano en todos los ámbitos de su personalidad, es decir que cada individuo que participa en la actividad económica tenga la certeza que el derecho adquirido no será menoscabado o desconocido por el resto de la sociedad y es en esta etapa que el registro cobra mucha relevancia no solo como garante del derecho o derechos sujetos a transacción sino como custodio de las normas que han de asegurar la satisfacción del acto, labor que se materializa en la calificación registral.

Por otro lado, la Economía Social de Mercado², como modelo ius-fundamental económico, busca asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de contribuir con la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución). Esta promoción del bienestar comprende la articulación de un diversificado sistema de protección (artículo 64 de la Constitución), especialmente de los sectores económicamente más vulnerables³.

Uno de los ejes principales de una economía social de mercado es la libre iniciativa privada por no decir el único. Esto se traduce con la confianza que deposita el estado en la persona y su capacidad para direccionar su actuar hacia la generación de riqueza⁴ -visto como progreso material-, y como la libertad de administrar lo adquirido como mejor se ajuste a sus intereses. Tal como se ha descrito esta libertad abre un abanico de posibilidades para que las personas se desenvuelvan el mercado, y ajustándose a ello el estado (sin ser intervencionista) coloca a disposición herramientas que colaboran con el ejercicio del derecho a la iniciativa privada, comparece como un ente subsidiario y garantista que vela por el desenvolvimiento de las personas creando un marco de instituciones políticas, jurídicas y económicas orientadas por el valor de la equidad; y es en este escenario que aparece el derecho de propiedad o la propiedad.

2 La economía social de mercado es un tercer genero frente a los modelos económicos del mero imperio del mercado o del puro direccionismo estatal, y pone el acento en el estímulo de la iniciativa privada y en el libre desenvolvimiento de los agentes económicos, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país, accionar que se complementa con los objetivos sociales de promoción del bienestar general y de igualación material de las condiciones de vida. [STC 0228-2009-AA, fundamento 28]

3 STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 16

4 Este modelo rechaza todo perfil de desarrollo económico vertical y autoritario, que descrea de la capacidad humana para auto regularse y que, desde el Estado, todo lo planifica, lo dirige y lo determina, anulando las posibilidades de libre creación del espíritu humano y de libre y responsable manejo de los bienes económicos producidos. [STC 0228-2009-AA, fundamento 31]

3. El derecho a la propiedad como agente económico

El derecho a la propiedad, está regulado como derecho fundamental en la constitución, cuya significación jurídica no solo se enmarca como aquel poder que tiene una persona sobre la variada e ilimitada gama de bienes ya sean urbanos o rurales, muebles o inmuebles, materiales o inmateriales, etc., sino que este tiene otros matices doctrinarios.

En la sentencia del Tribunal Constitucional 03258-2010-PA/TC⁵ se desarrolla el contenido jurídico del derecho a la propiedad señalando:

El derecho de propiedad es un derecho fundamental que guarda una estrecha relación con la libertad personal, pues a través de él se expresa la libertad económica que tiene toda persona en el Estado social y democrático de derecho. El derecho de propiedad garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporeal) para el propietario, así como la participación del propietario en la organización y el desarrollo de un sistema económico-social. De ahí que en el artículo 70 de la Constitución se reconozca que el “derecho de propiedad es inviolable” y que el “Estado lo garantiza”.

Por ello, el derecho de propiedad faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando, a través de su uso, se realice la función social que le es propia. De ahí que el artículo 70 de la Constitución precise que el derecho de propiedad se “ejerce en armonía con el bien común”. Y no solo esto; además, incluye el derecho de defender la propiedad contra todo acto que tenga efectos de privación en la integridad de los bienes protegidos.

En este orden de ideas, como ya el Tribunal Constitucional lo ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 05614-2007-PA/TC, el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser: a) un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; y, b) un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del

5 Fundamentos 2, 3, 4 y 5.

solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política.

En consecuencia, el goce y ejercicio del derecho de propiedad solo puede verse restringido en los siguientes supuestos: a) estar establecidas por ley; b) ser necesarias; c) ser proporcionales, y d) hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. En conclusión, el derecho de propiedad solamente puede ser materia de restricciones por las causas y finalidades señaladas en la propia Constitución.

Conforme a las ideas plasmadas la propiedad⁶ no solo despliega sus efectos en la persona titular, sino que también encierra una finalidad social. Es decir, el derecho de disponer de la propiedad para la búsqueda de una mejora privada que trae consigo el deber de realizar las acciones que no afecten o interfieran con colectividad; con base en ello el estado con la inscripción del derecho de propiedad, otorga seguridad jurídica a su ejercicio -traducido como tráfico jurídico-. De esta forma, se busca brindar garantías a ambas partes: al propietario original, quien debería mantener la titularidad ante el registro, salvo posteriores transferencias que realice sobre su propiedad; y al tercero que de buena fe confía en el registro para adquirir bienes⁷.

De esta manera, la propiedad para su ejercicio no solo atañe un derecho, sino un deber: es decir ejercerlo de tal forma que no afecte el interés común, situación que va más allá del incumplimiento de deberes de entrega o custodia, sino que tiene que ver con la facultad de ejercerlo por parte de quien lo adquiere, pues el rasgo comercial y económico surge a este nivel de transacción, de nada sirve que se tenga una propiedad -como derecho- que en la práctica no sea de ninguna utilidad.

Ahora la funcionalidad social de este derecho como es de verse está ligada a la propiedad privada, por tanto, debe ser protegida a través de las instituciones que el estado ha puesto a disposición del propietario, con la finalidad de que su ejercicio esté asegurado y finalmente cumpla la función para la cual fue concebida.

Por consiguiente, las operaciones económicas que los propietarios pueden realizar con terceros en base a la libre iniciativa privada, son casi siempre de distinta naturaleza, puede ir dese la disposición de todos los atributos de la propiedad (como

6 STC 008-2003-AI/TC

7 STC 018-2015-PI/TC

la compraventa: uso – goce – disposición), o solo desprenderse de una parte de ellas (como el arrendamiento: uso – goce).

La materialización de las operaciones que tiene como finalidad la transferencia de todos o algunos de los atributos de la propiedad, están contenidos en acuerdos de voluntades -contratos-; estos convenios según el atributo que se está disponiendo están integrando elementos particulares que los diferencian entre sí, ya sea para dar origen a la transmisión o ponerle fin a su ejercicio.

La transferencia de propiedad está ligada a determinadas formas y solemnidades, según el tipo de bien que está siendo materia de disposición, según lo acordado por las partes, o simplemente según lo establecido en la norma para un determinado acto; una de las formalidades que se pueden pactar o que esta regulado como formalidad constitutiva del derecho es la inscripción, lo cual en una sociedad activa como la nuestra, nos enseña que el peso de la economía reside en los registros públicos, pues con la inscripción no solo consigue seguridad jurídica sino el incremento de valor patrimonial -material- del derecho de propiedad.

Entonces, la función pública de registro, materializada en la inscripción y la publicidad de los actos, forman lo que llamamos seguridad jurídica que permite a quienes confían en el registro tomar decisiones que se ajustan a sus necesidades en busca de una mejora económica y un mayor flujo del tráfico jurídico, es por ello que es necesario contar con los elementos conceptuales y normativos acordes con sistema registral de mercado, para que el operador registral al momento de realizar una evaluación de los actos materia de calificación, interprete las normas realizando un análisis económico de las mismas y el impacto que este derecho inscrito causará en la esfera privada como en la sociedad donde se desenvuelve.

4. La Seguridad Jurídica

El desarrollo dogmático de la institución denominada seguridad jurídica, ha sido abordada por nuestro Tribunal Constitucional desde su ámbito más general hasta delimitarlo como aspecto ligado a la inscripción.

En la sentencia emitida en el expediente 0016-2002-AI/TC, del 30 de abril de 2006, el tribunal otorgó un con contenido dogmático-general señalando que:

La seguridad jurídica es un principio consustancial al estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución. Se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del derecho y la legalidad.

Asimismo, el supremo intérprete de la constitución señaló⁸ que unos de los actos que exteriorizan una forma de seguridad jurídica es la inscripción registral, al precisar que:

La inscripción registral del derecho de propiedad -como derecho sustantivo- dota de una incuestionable seguridad jurídica al ejercicio del mismo. Sin embargo, debemos señalar que la garantía que reviste el título inscrito será meramente aparente si no se crean las condiciones razonables y suficientes para que el procedimiento previo a la inscripción esté provisto también de la suficiente seguridad jurídica, pues de lo que se trata es de que el registro sea fiel reflejo de la realidad jurídica extraregstral lo más preciso posible.

5. El Registro como herramienta de la seguridad jurídica

Para entender la idea de seguridad jurídica plasmada en el párrafo anterior, el punto de partida es dotar al registro -en las funciones que este realiza- de seguridad jurídica, debiendo establecerse legalmente que las acciones que este despliega tengan plenos efectos jurídicos, no como una mera expresión de información sino como una publicidad marcada por la calidad de conocimiento universal (*erga omnes*), constituyéndose por ende un registro jurídico⁹.

Ahora, la seguridad jurídica tal como ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional es la certeza que tiene la sociedad de que ante un determinado supuesto de hecho previsto en una norma se va a producir una consecuencia también predeterminada en la misma. En ese sentido, los agentes económicos entre los que se encuentran las empresas, personas, colectivos sociales, etc., deben saber que les espera al contratar bajo las normas impuestas por nuestro sistema legal -que

8 Sentencia expedida con motivo se resolver los expedientes 0001/0003-2003-AI/TC 0001/0003-2003-AI/TC.

9 Los registros jurídicos como es sabido se diferencian de los administrativos, en que los datos recogidos por estos últimos no conllevan efectos asociados a la inscripción y la publicación en los mismo.

incluye al sistema registral-, esto se exterioriza en la confianza que se tiene en el ordenamiento jurídico y sus instituciones, pues el resultado que se obtenga bajo estos parámetros siempre será la misma situación que dinamiza el tráfico. Los registros jurídicos ofrecen una seguridad jurídica garantista, pues creando unos presupuestos de hecho en la publicidad de ciertos datos que por norma legal tiene efectos *erga omnes*, permiten que las normas comunes -civiles, comerciales, etc.- se apliquen de determinado modo.

6. La trascendencia económica del Registro

Lo anterior, nos muestra que el Registro es la institución de mucha trascendencia en la vida económica de un país, puesto que en su seno descansa la seguridad jurídica que es el pilar de toda relación jurídica económica, pues la protección que brinda, otorga certeza a quienes contratan en base a los datos que ella ofrece en un determinado momento.

El reconocimiento como institución, clave en la economía, se basa en que si bien es cierto el capital reside en los inmuebles estos deben ser garantizados a través de un sistema de publicidad correctamente estructurado, es por ello que la búsqueda del perfeccionamiento de los sistemas registrales es una tarea prioritaria para todo estado.

Sobre ello De Soto¹⁰ sostiene:

Cualquier activo cuyos aspectos económicos y sociales no están fijados en un sistema de propiedad formal es sumamente difícil de mover en el mercado.

¿Cómo controlar las enormes cantidades de activos que cambian de manos en una economía moderna de mercado si no es mediante un proceso de propiedad formal?

Sin ese sistema, cualquier compraventa de un activo, digamos de una propiedad inmueble, exigiría un enorme esfuerzo, comenzando por la determinación de los elementos básicos de la transacción: ¿Es el vendedor dueño del inmueble y tiene derecho a transferirlo? ¿Puede comprometerlo o empeñarlo? ¿Será aceptado el nuevo propietario como tal por quienes hacen efectivos los derechos de propiedad? ¿Cuáles son

10 De Soto, Hernando. (2001). El Misterio del Capital. Argentina. Ebour.com.ar revista de Finanzas & Desarrollo. Recuperado de http://ebour.com.ar/ensayos_meyde/Hernando%20de%20Soto%20-%20El%20Misterio%20del%20Capital%20chap.%203%20-%20Finanzas%20&%20Desarrollo%20-%20Marzo%20de%202001.pdf

los medios de los que se dispone para excluir a otros reclamantes? A esto se debe que fuera de Occidente la mayor parte del intercambio comercial de activos se circunscriba a círculos locales de amigos y conocidos.

El principal problema de los países en desarrollo y de los que fueron comunistas no es la falta de espíritu empresarial: en los últimos 40 años los pobres han acumulado millones de millones de dólares en bienes raíces. De lo que carecen los pobres es de un fácil acceso a los mecanismos de propiedad que les permita aprovechar legalmente el potencial económico de sus activos para producir, afianzar o garantizar mayor valor en un mercado de nuevas dimensiones.

Del contenido anterior se concluye que la mayoría de las personas, tanto físicas como jurídicas, está constituida en un porcentaje altísimo por bienes inmuebles¹¹. Sobre esto la población como sociedad para desarrollarse necesita invertir en los bienes que son de su propiedad, así como obtener financiación para adquirir otros; en ese sentido, los créditos que se soliciten se otorgarán si quien los presta tenga certeza de la devolución, lo que justifica la exigencia de garantías, y existencia de una institución que las custodie como es el caso de los registros públicos. En cuanto mejor sea la garantía que se otorgue vemos que los intereses disminuyen y los plazos de devolución aumentan, pues la confianza que se deposita en el registro concede a quien contrata sobre su información certeza de una devolución total de los créditos otorgados.

Por tanto, tal como lo menciona el profesor Mendez¹²:

La seguridad de las titularidades generada por el registro permite entonces a los consumidores hipotecar sus casas, obtener mas fácilmente créditos y por ello permite que más gente pueda ser propietaria de la casa que habita.

Agrega que el Registro de la Propiedad actúa sobre uno de los elementos centrales del sistema económico, el cual es el de la definición, atribución y protección de los derechos de propiedad. Y, como se ha observado, sin derechos de propiedad no hay mercado, puesto que los agentes no podrían intercambiar los bienes si no existiese una

11 De Quiñones Otero, Diego Vigil. (2013). *Printuario de Derecho Hipotecario*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/25484/1/PRONTUARIO%20DE%20DERECHO%20HIPOTECARIOedicNov2013.pdf>

12 Méndez Gonzales, Fernando (2002). *La función económica de los sistemas registrales*. En Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Año LXXVIII ; número 671 ; mayo-junio 2002. Pág. 875 a 900.

vinculación entre los propietarios y esos bienes; sin derechos de propiedad eficientes no hay mercados eficientes y sin estos últimos no hay crecimiento económico.

Del mismo modo, el autor¹³ dos años antes rescataba la función de registrador como pilar del registro y la economía, a propósito de ello menciona:

Si el Registro, a través del registrador, no hubiese garantizado a la entidad financiera y, por tanto, se hubiese responsabilizado frente a ella, que el ciudadano en cuestión es propietario, que la finca no tiene cargas, que el dueño tiene capacidad de disposición suficiente y que el préstamo hipotecario se ajusta a la legalidad, la operación hipotecaria -con el ahorro derivado-no hubiera sido posible.

Como es de verse el registro viene hacer la piedra angular en toda economía, pues es la institución que, al publicitar su contenido, genera una tendencia de certeza a quienes contratan en base a ella y a través de ella, pues, el tráfico jurídico económico no solo debe entenderse y estancarse en la sola contratación, sino que debe dinamizarse a través de su inscripción, generando que la mutación que ha sufrido el derecho sea conocido por todos y sobre ello tomar nuevas decisiones.

7. Las imperfecciones en el mercado empresarial e inmobiliario

El registro es y será la mejor herramienta como también un aliado estratégico para el desarrollo de la economía de un país, sin embargo, los sistemas tienen defectos y reconocerlos nos ayuda a direccionar esfuerzos y mejorar la labor que presta el registro con miras a facilitar la inscripción de los derechos, no solo en la flexibilización de requisitos, ahorro de tiempo -plazos de atención-, sino mirar la problemática desde fuera del sistema, desde la fuente en donde se concibe, nace, crece y se transfiere el derecho; nuevamente De Soto¹⁴, identifica los siguientes problemas y propuestas de solución comunes en los sistemas jurídicos que tiene que ver con el registro y formalización de derechos en los países subdesarrollados o en vía de desarrollo:

13 Méndez Gonzales. Fernando. (1999). *El Registro, ese gran desconocido*. Revista Expansión.

14 De Soto, Hernando (2009). *El reto de entrelazar sistemas informales y formales de propiedad. Algunas reflexiones basadas en el caso de Tanzania*.

PROBLEMAS	SOLUCIONES
<p>1. La mayoría de los derechos de propiedad no están estipulados por escrito o estandarizados, a fin de facilitar su búsqueda, uso y discriminación entre similitudes o diferencias.</p>	<p>1. Clasificación de los documentos extralegales, de manera que contribuyan a crear un sistema de propiedad legal, inclusivo y plenamente extendido; por ejemplo, definiendo el valor probatorio de los documentos que formalizan la propiedad.</p>
<p>2. La información de las transacciones económicas se encuentra dispersa por toda la Nación, sin coordinación y desconectada del sistema de registro.</p>	<p>2. Armonizar los registros actuales con las transacciones extralegales que involucren activos inmobiliarios, mediante la fijación de un procedimiento simplificado, descentralizado, masivo que georreferencie la información obtenida y las disposiciones legales aplicables a dicha franja del territorio.</p>
<p>3. Los procedimientos de registro son innecesariamente onerosos y complejos para los propietarios y víctimas pobres.</p>	<p>3. Creación de instrumentos legales que protejan los derechos de la población más vulnerable (mujeres, niños y ancianos) en las prácticas de propiedad inmobiliaria extra e ilegal resultado del conflicto.</p>
<p>4. La ausencia y la incertidumbre del registro de la propiedad inmobiliaria genera limitaciones a la bancarización de su explotación económica (créditos, hipotecas y servicios públicos y privados).</p>	<p>4. Diseño de mecanismos especiales para que, de manera continua, se mejoren y simplifiquen las regulaciones que rigen todas las relaciones y trámites entre el Estado y los negocios formalizados, a fin de mejorar el marco institucional, la actividad empresarial y la asignación inequívoca de los derechos de propiedad.</p>
<p>5. Dado que los procedimientos asociados al registro de la propiedad, vinculados con su uso y goce, son también demorados, complejos y costosos; los inmuebles no generan gran liquidez; es decir que no son fácilmente transformados, transferidos, combinados, explotados, divididos o puestos en garantía.</p>	

A este catálogo de problemas y soluciones que en su momento se dieron a conocer, problemas que vienen siendo materia de estudio, que han dado origen a

soluciones normativas relativamente eficientes como la creación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI en 1996 mediante el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, como un organismo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral el programa de formalización de la propiedad a nivel nacional, el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos a través de la Ley N° 30065, el fortalecimiento de la descentralización de las funciones de los gobiernos regionales mediante Ley N° 27783; sin embargo, estas alternativas en el contexto actual en el que vivimos no resultan suficientes, pues la economía social sigue parcialmente paralizada, pues nuestra realidad ahora necesita mejorar la estructura de atención y respuesta, pues es el tiempo quien ejerce mucha influencia en el valor de los derechos que forman parte del tráfico.

8. La justificación económica de la función registral

A las instituciones jurídicas no solo se les debe analizar desde el punto de vista legal, sino que debe considerarse los efectos que tales instituciones tienen sobre la sociedad y que resultados generan para los ciudadanos.

La corriente del neoinstitucionalismo¹⁵ económico, que basa sus cimientos en las premisas de Douglass C. North, Ronald Coase, y otros reconocidos economistas, si bien las teorías que estos autores defienden no dejan de lado la importancia que tienen los elementos del mercado como los costos de los insumos y los valores de la producción de los bienes y servicios, que surgen del intercambio que se realiza en el mercado; otorgan una relevancia palpable aquellos elementos nacen en paralelo como los costos de transacción y el papel de las instituciones que intervienen.

Es por ello que la idea central que propone Coase, funda la base del neoinstitucionalismo económico, el autor precisa que el resultado de las transacciones es efectiva y eficiente en una relación jurídica entre partes de naturaleza privada, cuando no se encuentran afectadas por externalidades negativas que surjan de la sociedad y por ende abren el camino a una negociación saludable, pues en los costos

15 El neoinstitucionalismo surgió de la crítica a la rigidez analítica de la economía neoclásica. No se preocupa tanto por la formalización matemática de los modelos económicos, pero sí por las técnicas de cuantificación y medición de las variables que importan para el desempeño económico. No presuponen la armonía y consistencia analítica, por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones de la economía. Las instituciones son el marco de referencia bajo el cual se llevan a cabo las actividades económicas, por tanto, estas son las estructuras que permiten o intentan resolver los conflictos y contradicciones económicas, operando como los mecanismos de control social que limitan las acciones maximizadoras de los individuos. North, Douglass citado por Jimenez Gomez, Roberto (2009). Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el Marco institucional y la producción con fuentes renovables. Universidad de Costa Rica.

de transacción resultan ser menores a los costos del derecho que se pretende disponer. Finalmente concluye que “las instituciones son eficientes, si la carga del ajuste de los derechos de propiedad derivado de la controversia entre las partes se encuentra en manos de aquellos que lo pueden lograr solucionar al menor costo posible¹⁶”.

En lo referente al derecho que debe regular tanto la estructura, desenvolvimiento y funciones de las instituciones (el registro) Ronald Coase¹⁷, explica:

Que la idea es que el derecho contribuya con el mercado, proponiendo fórmulas eficientes que no eleven demasiado los costos de transacción haciendo que el derecho en lugar de generar una utilidad (en el sentido de bienestar), genere ineficiencias. En pocas palabras, los costos de transacción hacen la diferencia y justifican que, en aquellos casos, en que los costos de transacción sean elevados, el derecho intervenga para identificar la solución más eficiente. Las funciones del derecho bajo esta perspectiva son dos: reducir los costos de transacción que pudieran existir y proceder a una atribución de derechos que lleve consigo elecciones eficientes.

El profesor Gonzales¹⁸, lo explica lo la siguiente manera:

Si bien identificamos los costos que supone la transferencia o intercambio de bienes, podemos encontrar tres clases principales de costo a) de información; b) de negociación; y c) de vigencia del cumplimiento de lo acordado. El conjunto de ellos constituye los denominados costos de transacción que, de ser elevados o desproporcionados, limitarán la eficiencia de las transacciones y la adecuada asignación de recursos. Por tanto, en cuanto puedan reducirse los costos de transacción, se logrará mayor facilidad en el intercambio.

Conforme a lo señalado, es menester establecer como corolario que, para contar con un sistema de transferencias adecuado, este debe contar con una institución que organice los derechos de propiedad -sea cual sea su naturaleza- de tal manera que estos puedan ser identificados, delimitados y verificados por quienes

16 Moscoso Valderrama, R. (2012). *Derecho y economía de la función pública de registro de bienes*. Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, (p. 193).

17 Coase, R. *The Problem of the Social Cost*. Citado por BULLARD, Alfredo. (2003). *Derecho y Economía*. Palestra Editores. Lima, (p. 101).

18 Gonzales Loli, J. (1997). *Seguridad Jurídica y registros inmobiliarios. Un enfoque desde el análisis económico del derecho*. Revista del Colegio de Notarios de Lima. Año 7. P. 117.

optan por realizar sus negocios sobre la base datos que la institución ofrece, lo que conlleva que los aspirantes al culminar una actividad económica disminuyan el riesgo de encontrarse en el camino o al termino de la negociación con incertidumbres jurídicas que hagan difícil o imposible realización del contrato, pues el derecho que será o es materia de disposición está correctamente protegido, y es por ello que nacen los registros públicos.

Los autores Shafer y Ott¹⁹, precisan la idea señalando:

[si de] disposiciones legales de protección de la confianza [se habla], hay que mencionar sobre todo, [aquellas que rigen] el registro de la propiedad, citando también al registro mercantil, al de asociaciones, el de bienes matrimoniales y el de buques, pues todos ellos ofrecen seguridad y agilidad al tráfico negocia, y en último lugar, protección a la confianza, siendo la configuración muy diferente en cada caso concreto, pues depende de que la inscripción sea constitutiva, conduciendo entonces a una absoluta protección del tráfico, o solo sea válida para los que actúan de buena fe, de que su publicación sea decisiva, como es la del registro de propiedad. Estas instituciones conducen a una exoneración de costos de información para el tráfico jurídico.

Siguiendo esa línea de ideas, es posible afirmar que si a un sistema registral se le aplican los elementos económicos del derecho y la información que resguardan está protegida por la seguridad jurídica, un registro con estas características es una herramienta eficaz para bajar costos de información, lo que se traduce en un funcionamiento dinámico del mercado, crecimiento económico y bienestar social. Es decir, el sistema registral -que incluye al nuestro- debe buscar disminuir las incertidumbres jurídicas que puedan surgir de la información que posean, reforzando categorías como (la protección al) el tercero registral y el reforzamiento de la fe pública.

Finalmente, la justificación de la presencia de un registro público en una determinada sociedad radica en que la utilidad que se obtenga de la transacción (expresado como ganancia) sea mayor a los costos marginales, expresados estos como aquellos pasos previos que los agentes económicos deben seguir para lograr llegar hacer efectiva su transacción (obtención de información, coste notarial, impuestos, tasas, tiempo de espera, etc).

19 Bernd Schafer, Hans y OTT, Claus. (1986). *Manual de análisis económico del Derecho Civil*. Editorial Tecnos. Madrid, p. 332.

9. El tiempo como agente determinante en la obtención de utilidades

La superación económica ahora no solo está o debería estar enfocada en la reducción de los costos de transacción, que si bien es cierto son elementos importantes e imprescindibles, no deben ser las únicas categorías a analizar, pues de nada sirve buscar minimizar costos si cuando la información y trámites para la consumación se obtengan a destiempo, produciendo dos fenómenos jurídicos antagónicos: a) el aumento del costo de transacción lo que lleva en la mayoría de ocasiones a abandonar la negociación y b) la disminución de costo de transacción situación que produce la pérdida de ganancia esperada.

Estos fenómenos económicos suelen presentarse de forma recurrente en un sistema registral con plazos de atención largos, situación que resulta desfavorable para la economía social, pues abre la ventana a las contrataciones al margen de lo publicitado, contratación que no es bien vista en un tráfico jurídico consolidado; dando origen a que el coste real de derecho de propiedad desciende a un nivel que no son los esperados, pues, al momento de querer retornar a la protección jurídica que brinda el estado a través del registro [solicitar la inscripción del derecho], dicho valor muchas veces excede [costos marginales] a la utilidad que en un momento generó.

La digitalización es un gran paso para la disminución de tiempos en la contratación, incluso para la utilización misma del derecho adquirido, pues, mientras no se tenga la certeza de que la titularidad ha sido registrada o que el bien esta en el registro, este no puede ser explotado a cabalidad, a manera de ejemplo tenemos, aquel propietario que no puede utilizar su inmueble como garantía pues aún no se ha emitido la anotación de inscripción, o aquel conductor que no puede circular con su vehículo porque a pesar de estar registrado su bien, no cuenta con la tarjeta de identificación vehicular que permita realizar los trámites como empadronamiento en las municipalidades para prestar un servicio público, pasar revisiones técnicas, entre otros.

Un claro ejemplo de disminución de tiempos, lo tenemos en el nuevo producto lanzado por Reniec en lo que se refiere al documento nacional de identidad electrónico para móviles -DNI digital-, producto que puede ser imitado por la Sunarp, en lo que se refiere a la tarjeta de identificación vehicular, como vemos ambos documentos tienen propósitos similares, la identificación, y puede aplicarse las misma funcionalidad y ser reemplazado por un documento digital, con ello el

tiempo y los trámites para su obtención disminuyen considerablemente, haciendo que las transferencias sean más eficiente y consolidando un registro público efectivo al momento de proporcionar información.

10. Conclusiones

- Un mercado libre de incertidumbres jurídicas -que puedan surgir de la información que posean los agentes económicos-, permite reducir costos marginales, aumentar la utilidad en la transacción, crecimiento económico y bienestar social; es por ello que los elementos que interactúan en el mercado deben estar catalogados y resguardados -seguridad jurídica- por una entidad que brinde confianza a quien toma las decisiones sobre la base de la publicidad que de ella emite, como lo es el registro público.
- La propiedad para su ejercicio no solo atañe un derecho, sino un deber: es decir ejercerlo de tal forma que no afecte el interés común, situación que va más allá incumplimiento de deberes de entrega o custodia, sino que tiene que ver con la facultad de ejercerlo por parte de quien lo adquiere, pues el rasgo comercial y económico surge a este nivel de transacción, de nada sirve que se tenga una propiedad -como derecho- que en la práctica no sea de ninguna utilidad.
- El Registro viene hacer la piedra angular en toda economía, pues es la institución que, al publicitar su contenido, genera una tendencia de certeza a quienes contratan en base a ella y a través de ella, pues, el tráfico jurídico económico no solo debe entenderse y estancarse en la sola contratación, sino que debe dinamizarse a través de su inscripción, generando que la mutación que ha sufrido el derecho sea conocido por todos y sobre ello tomar nuevas decisiones.

11. Bibliografía

- Bernd Schafer, Hans y Ott, Claus. (1986) *Manual de análisis económico del Derecho Civil*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bullard, Alfredo. (2003). *Derecho y Economía*. Lima: Palestra Editores.
- De Quiñones Otero, D. (2013). *Prontuario de Derecho Hipotecario*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/25484/1/PRONTUARIO%20DE%20DERECHO%20HIPOTECARIOedicNov2013.pdf>

- De Soto, H. (2009). *El reto de entrelazar sistemas informales y formales de propiedad. Algunas reflexiones basadas en el caso de Tanzania.*
- De Soto, H. (2001). *El Misterio del Capital. Argentina.* Ebour.com.ar revista de Finanzas & Desarrollo. Recuperado de http://ebour.com.ar/ensayos_meyde/Hernando%20de%20Soto%20-%20El%20Misterio%20del%20Capital%20chap.%203%20-%20Finanzas%20&%20Desarrollo%20-%20Marzo%20de%202001.pdf
- Gonzales Loli, J. (1997). *Seguridad Jurídica y registros inmobiliarios. Un enfoque desde el análisis económico del derecho.* Revista del Colegio de Notarios de Lima. Año 7 (p. 117).
- Jiménez Gómez, R. (2009). *Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el Marco institucional y la producción con fuentes renovables.* Universidad de Costa Rica.
- Méndez Gonzales, F. (2002). *La función económica de los sistemas registrales.* En Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Año LXXVIII; número 671; mayo-junio 2002.
- Méndez Gonzales, F. (1999). *El Registro, ese gran desconocido.* Revista Expansión.
- Moscoso Valderrama, R. (2012). *Derecho y economía de la función pública de registro de bienes.* Revista Prolegómenos - Derechos y Valores.

Crisis sanitaria y gestión pública competitiva: caso de los Registros Jurídicos en el Perú

Ma. Hidelbrando Jiménez Saavedra*

Sumario: 1. Resumen. – 2. Introducción. - 3. Crisis sanitaria. - 3.1. Orígenes. - 3.2. Evolución - estado actual. - 3.3. Efectos. - 4. Gestión Pública Competitiva. - 4.1. La Administración pública peruana. - 4.2. La gestión Pública. - 4.3. La competitividad. - 4.4. Países más competitivos. Chile. - 4.5. La competitividad en el Perú. - 5. Registros jurídicos. - 5.1. Los Derechos fundamentales. - 5.2. Seguridad jurídica en el derecho constitucional peruano. - 5.3. Ciudadanía digital. - 5.4. Los Registros Jurídicos. - 6. Conclusión. - 7. Bibliografía

1. Resumen

En el presente artículo se trata de establecer a partir de los orígenes, Evolución y efectos de la crisis sanitaria en el Perú la performance requerida a la Gestión Pública en situaciones atípicas como la ocurrida. La crisis ha generado nuevas exigencias para las que el Estado no aparece preparado, aun cuando algunas entidades hayan podido responder de mejor forma a las exigencias que se les plantearon. La situación ha exigido mayor competitividad, entendida como productividad en la gestión pública, no para crecer sino para superar esta etapa procurando la recuperación y proyectar el retorno al crecimiento sostenido como condición para el desarrollo y prosperidad de la población. En esta procura, las nuevas tecnologías se han posicionado reclamando un espacio de primer lugar. Cómo ha respondido el ente rector del SINARP ante esta crisis, constituye el desarrollo del presente. Desde esta distinta perspectiva de competitividad pública, se aborda la pandemia en el presente trabajo.

Palabras clave: Crisis sanitaria, gestión pública, ciudadanía digital, seguridad jurídica, registros jurídicos.

Summary

This article establishes, from the origins, evolution and effects of the health crisis in Peru, the performance required from Public Management in atypical situations such as the one happening

* Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima, Maestro en Gerencia Pública por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), Doctor en Derechos Fundamentales por la Universidad Norbert Wiener, Profesor de Derecho Constitucional, Registral y Notarial en la Universidad Norbert Wiener, Profesor de Derechos Civil - Reales en la Universidad Católica Sede Sapientae - Lima.

this year. The crisis has generated new demands for which the State does not appear prepared, even though some entities have been able to respond better to the demands made on them. The situation has required greater competitiveness, understood as productivity in public management, not to grow but to overcome this stage, seeking recovery and projecting a return to sustained growth as a condition for the development and prosperity of the population. In this search, new technologies have positioned themselves claiming a place before previous processes. How the governing body of SINARP has responded to this crisis, constitutes the development of the present. from this different perspective of public competitiveness, the pandemic is addressed in the present work.

Keywords: *Health crisis, public management, digital citizenship, legal security, legal records.*

2. Introducción

La situación de pandemia, sus orígenes, evolución y efectos en todos los aspectos de la realidad peruana ha motivado que la información trabajada pueda ser asumida con diferentes perspectivas. La que se trata en el presente trabajo es una de ellas, vinculada al tema de la jornada IV preparatoria del CADER Sunarp 2020, es decir a la competitividad.

El gobierno digital en el país se consolidaba con la dación del Decreto Legislativo 1412, la puesta en marcha de la plataforma digital gob.pe para la Administración Pública como único acceso virtual, creación del sistema nacional de transformación digital y la aprobación del marco de confianza digital (D.U 006 y 007-2020). La competitividad y la recuperación del crecimiento a los niveles de años anteriores parecían asegurados.

Dos meses después de las últimas normas referidas, se anunciaba y disponía el inicio de la emergencia sanitaria y días después, una cuarentena a nivel nacional de la que se viene saliendo de modo focalizado. Los niveles de productividad y exigencias previstos para la Administración Pública se vieron incrementados con el fin de recuperar los recursos destinados a atender la situación generada por un virus atípico.

El presente trabajo tiene por objeto analizar la *performance* y exigencia de mayor competitividad, entendida como productividad, del Sistema Registral y de su Órgano de gestión frente a esta situación de emergencia. Asimismo, demostrar la necesidad de políticas públicas, que a partir de la definición del registro como

asegurador de los derechos de propiedad, institución pilar de la medición de la productividad de un país, orienten su accionar hacia nuevos horizontes registrales considerando las potencialidades del gobierno digital.

Para ello el trabajo desarrolla el origen, evolución y efectos de la crisis sanitaria; un segundo apartado trata del concepto de gestión pública competitiva; y, por último como tercer tema los registros jurídicos desde una visión de los derechos fundamentales, protectores de la seguridad jurídica y de las herramientas del gobierno digital que pueden ayudar a un nuevo horizonte registral en el país

3. Crisis sanitaria

3.1. Orígenes

Los virus, su estudio y tratamiento no resultan novedosos a nivel mundial, desde el primero descubierto y denominado virus del mosaico del tabaco por Martinus Beijerinck en 1899. Producen enfermedades, infecciosas emergentes y reemergentes, que se constituyen en desafíos para la salud pública, desde el Estado y su administración.

La Organización Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud, 2020) informa que fue en Wuhan, China, en donde se produce el descubrimiento de un nuevo tipo de Coronavirus (2019-nCoV). China lo dio a conocer oficialmente el 31 de diciembre de 2019. Se conocían 36 coronavirus. Los virus de la familia *coronaviridae*, conocidos como coronavirus, se trata de virus de RNA envueltos que pueden encontrarse en humanos, mamíferos y aves, produciendo enfermedades respiratorias, hepático neurológico y entérico. Se encontró que un 66% (27 pacientes) prevalentemente masculinos con edad promedio de 49 años tenía contacto directo con un gran mercado de mariscos y animales de los que se concluye que los síntomas importantes son de 2019-nCoV: fiebre (98%), tos seca (76%), disnea (55%), mialgia o fatiga (44%) y linfopenia (63%). Se conocen seis especies de Coronavirus que generan enfermedades en humanos. De estos solo dos especies (SARS-CoV y MERS-CoV) causan síndrome respiratorio agudo severo con efectos mortales en alto grado.

El 06 de marzo 2020 se anuncia el primer caso de covid19 en Perú y el 16 del mismo mes y año se produce y anuncia la primera muerte. Ello coincide con el inicio de la cuarentena general y obligatoria a nivel nacional y con el desenlace de una serie de intervenciones desde el Poder Ejecutivo. El Banco Mundial (Banco

Mundial, 2020) en su informe semestral de abril para la Región América Latina y El Caribe precisó que las “medidas generales de contención siempre conducen a un menor número de casos de COVID-19 que las medidas dirigidas. Pero ambas son considerablemente más efectivas si se adoptan inmediatamente después de que se registre el primer caso”. En tal sentido se aprecian las intervenciones desde el Gobierno en el Perú.

3.2. Evolución

La situación de pandemia (Organización Mundial de la Salud, 2020) es declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) luego de verificar que en más de cien países del mundo se había extendido simultáneamente. Inmediatamente, el mismo 11 de marzo de 2020 de la declaración de la OMS, el Poder Ejecutivo expide el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, basado fundamentalmente en el Decreto Legislativo 1156 y su Decreto Supremo reglamentario N° 007-2014-SA, declarando la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario estableciendo, adicionalmente, medidas de prevención y control del COVID-19, medida que es ampliada por el mismo plazo por Decreto Supremo N° 020-2020-SA del 04 de junio de 2020.

El fundamento jurídico de la medida mencionada parte de la protección de la salud como derecho de los ciudadanos y obligación del Estado. Así se regula desde el nivel constitucional en los artículos 7 y 9 de la Constitución Política vigente, desarrollándose éste desde la Ley General de Salud N° 26842. Más aún se precisa el sistema funcional encargado de la gestión de las políticas públicas en salud como herramientas de gestión establecido en el Decreto legislativo N° 1161. En tal sentido, corresponde al Ministerio de Salud liderar a nivel nacional lo concerniente a la emergencia sanitaria desde las funciones normativas, de gestión y supervisión como responsabilidad del Estado para el impacto negativo de la pandemia.

El 15 de marzo de 2020, no obstante la declaración de emergencia sanitaria, el Poder Ejecutivo expide el Decreto Supremo 044-2020-PCM declarando el estado de emergencia a nivel nacional por quince días estableciendo la cuarentena, restricciones a derechos fundamentales y medidas preventivas, las que se han prorrogado hasta el 30 de junio de 2020. A partir del 01 de julio de 2020 mediante Decreto Supremo N° 116-2020-PCM se focaliza la cuarentena y se prórroga hasta el 31 de julio de 2020, levantándose las restricciones establecidas como efecto de la

cuarentena. En suma, 107 días de cuarentena generalizada que motivó un plan de reactivación económica en etapas durante la misma.

Iniciábamos una nueva etapa con índices presentados desde el Ejecutivo, precisándose al 01 de julio de 2020 que de los 282,365 casos positivos de COVID-19 en el país, 171,159 se encuentran recuperados y 101,000 activos, las personas que superaron la enfermedad alcanzan un 63% frente al 37% que aún continúa con ella, con 9860 fallecidos. Los resultados de focalizar la cuarentena, si bien son los esperados continúan desbordando los servicios de salud y afectando a algunas regiones que requieren de la intervención del Ejecutivo.

A la fecha de revisión del presente tenemos que la apertura de la economía se encuentra en una cuarta fase y se vislumbra una apertura total en base a resultados que muestran una sostenida caída de los efectos pandémicos. Muy posible que a su publicación, esperamos unánimemente, estemos mirando hacia el pasado desde este trabajo.

3.3. Efectos

Los efectos que la pandemia declarada desde el 11 de marzo de 2020 a desplegado sobre la sociedad global comprenden diversas dimensiones.

En Perú el Plano político deja ver una mayor intervención del Estado sobre la economía y el mercado que no pocas reacciones ha ocasionado. Desde un solitario reclamo desde el sector privado por la omisión en uno de los mensajes al Congreso de la República con referencia al apoyo de dicho sector, comenzó a mencionarse con mayor frecuencia dicho apoyo hasta el cambio de gabinete de vísperas del mensaje del 28 de julio.

En el ámbito social, al establecerse como parte de la lucha contra el coronavirus el aislamiento social obligatorio, inteligente y voluntario desde el 01 de julio de 2020, y una serie de medidas que afectan las relaciones interpersonales y sociales, se ha notado una grave incidencia en el comportamiento individual y comunitario.

En el aspecto económico posiblemente es en donde, por sus efectos transversales, deja sentir con mayor énfasis sus incidencias negativas. El crecimiento

económico se verá seriamente afectado este año y el próximo calculándose de modo optimista una caída del 15% del PBI para el 2020.

Las variables mencionadas en donde la pandemia afecta, tienen relación directa con la que se pretende discutir en el presente trabajo. La gestión pública ha debido responder de modo eficiente, eficaz, efectivo, económico y sobre todo transparente. Atender, como deber del Estado, los efectos de la pandemia en los diversos ámbitos que demanda la población ha constituido la labor de la Administración y ha debido adecuar su accionar a las exigencias de las necesidades que debió asistir.

Un Estado subsidiario como es el modelo establecido constitucionalmente y bregar por un modelo de intervención mínima sin la suficiente claridad en sus alcances parece haber pasado la factura. La respuesta a la pandemia por parte del Estado no fue suficiente en ninguno de sus aspectos. Nótese que no me refiero a la visible preocupación que sí se apreció, ello puede resumirse como mucha preocupación y poca efectividad. Sucede que la Administración Pública constitucionalmente obligada a la prestación de servicios públicos fue sorprendida, por decir lo menos. Salud desbordada, educación menos que mediocre, seguridad con problemas de corrupción, comunicaciones y tecnologías a medias en el mejor de los casos.

Entre los derechos fundamentales de naturaleza social más importantes destaca el de contar con una buena Administración Pública (Muñoz, 2015, p. 51), dado que es la que asegura la eficacia del listado de los que reconoce la Constitución vigente. No olvidemos que, en cuanto a las deficiencias en los aspectos mencionados, tratamos de derechos fundamentales no atendidos adecuadamente en una situación de crisis sanitaria pandémica atribuibles a la gestión pública.

Un hecho que resulta manifiestamente visible es la ausencia de políticas públicas para responder adecuadamente a situaciones de emergencia derivadas de la pandemia. En efecto, no obstante la vigencia desde el 2013 del Decreto Legislativo N° 1156 que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, específicamente para los supuestos de pandemias, y del Reglamento que regula las Políticas Nacionales Decreto Supremo N° 029-2018-PCM de marzo de 2018 hasta el presente año no se cuenta con la política pública que establezca ordenadamente la intervención de la Administración Pública del Estado en los supuestos de pandemias como la que ha generado la declaración de estado de emergencia sanitaria del 2020.

La ausencia de tal herramienta de gestión ha sido notoria y letal. Imprevisión, ineficiencia, ineficacia, derroche de recursos, anomia, responsabilidades imprecisas y la infaltable corrupción como corolario de todo lo anterior han sido las características de la gestión pública durante el periodo que viene desde el 11 de marzo de 2020. En el primer consolidado de políticas públicas en materia de salud que hizo el CEPLAN a junio de 2019 no aparece ninguna que corresponda a la intervención del Estado en situación de pandemia. El orden y cumplimiento de las normas que se exigía a la población no era cumplido por la Administración Pública con los efectos devastadores que tiene el desorden.

Similar situación se aprecia en el Sector Justicia y Derechos Humanos en donde no se pueden encontrar políticas públicas que regulen la intervención del Estado en materia de seguridad jurídica a través del Registro. Las intervenciones han respondido a requerimientos o necesidades concretas y como respuesta a ellas. En todo caso, se ha visto que la respuesta de la Sunarp a las exigencias de la sociedad por el servicio registral siempre fue oportuna y positiva y cuidando escrupulosamente a sus colaboradores en todos sus ámbitos.

4. Gestión Pública

4.1. La Administración pública peruana

El Estado actúa a través de su maquinaria administrativa. Todas las entidades integrantes de la Administración Pública se encuentran involucradas con la actuación del poder estatal. Sus decisiones son la expresión de la voluntad concreta del Estado.

El criterio que se utilice y las particularidades que se muestran en el ámbito definido para avances normativos específicos mantienen a la actuación de la Administración Pública como parte fundamental del crecimiento e índice de la productividad con la que aporta a dicho indicador.

En la contratación, ámbito penal, procedimental, presupuestario, etc. encontramos la delimitación del ámbito de lo que debemos entender por Administración Pública. Más o menos las entidades integrantes de dicho ámbito asumen la que corresponde al ámbito procedimental que regula de modo general la actuación de estas entidades. Es decir, entendemos que el ámbito comprensivo está definido en la Ley N° 27444, reguladora de la expresión de la voluntad estatal.

4.2. La gestión pública

La actuación de las entidades de la Administración Pública se manifiesta a través de decisiones públicas. Estas no pueden constituirse en arbitrarias, imprevistas, desordenadas, desarticuladas, sin horizonte que permita prever hacia dónde vamos. Por ello es que los componentes de toda decisión pública responden a dos campos: las políticas públicas y la gestión pública.

La forma como el Estado interviene en la solución de problemas sociales se refleja en las políticas públicas. Estas se definen como formas de intervención de la Administración Pública en el ejercicio de la función administrativa. Vale decir, la atención de los problemas sociales a través del Poder Ejecutivo. El Decreto Supremo N° 029-2018-PCM constituye el Reglamento de las políticas públicas buscando el orden en la actuación de la Administración Pública en la atención de los problemas sociales. Las políticas públicas se aprueban mediante la norma de mayor nivel que expide el Poder Ejecutivo, es decir a través de Decreto Supremo y con un contenido actualmente pautado.

Por su parte la gestión pública constituye la forma como se realiza la actuación de la Administración Pública, concepto estructural. Se busca que la actuación o gestión de las entidades respondan a la formulación de políticas públicas que constituyen el modo de ordenarla y de fijarle horizontes que respondan a aquellos que como Estado se buscan. En este sentido el crecimiento es básico, como condición para el desarrollo. Con ello, la atención ordenada de problemas sociales para crecer y desarrollarnos. Tal parece ser el fin de regular las decisiones del Estado a través de su maquinaria administrativa.

4.3. La competitividad

La definición del ámbito estructural de la Administración Pública y de su actuación teniendo como herramientas las políticas públicas busca su competitividad, es decir lograr crecer ordenadamente siendo productivos para generar un círculo virtuoso que nos lleve al desarrollo y prosperidad.

La competitividad y sus elementos se definen por el Foro Económico Mundial -WEF- (Cann, 2020) como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. Competitividad es productividad, esta conduce como factor principal al crecimiento y al bienestar real. En suma, la

competitividad debe entenderse como la forma con que el Estado promueve nuestro bienestar real.

La productividad está vinculada a las instituciones que la influyen decisivamente. Por definición, las instituciones forman parte de los elementos que deben considerarse en la productividad y en consecuencia en la competitividad de un país. Las instituciones sirven para medir la competitividad, constituyen uno de sus subíndices o pilares básicos. Se establecen como aquellos conceptos relacionados con la protección de los derechos de propiedad, eficiencia y transparencia de la Administración Pública, independencia del Poder Judicial, seguridad física, ética de negocios y gobierno corporativo, puede ser pública o privada.

Lo anterior fácilmente nos conduce a apreciar la vinculación del SINARP y de la Sunarp con la productividad del país, considerando que tiene vinculación directa con la protección de los derechos de propiedad. Asimismo, siendo entidad de la Administración Pública se encuentra estrechamente relacionada con su eficiencia y transparencia. Más aún, siendo un sistema de publicidad jurídica constituye una de las formas como el Estado reduce la asimetría en la información del mercado, con ello fundamentalmente facilita y asegura las transacciones (costos de transacción).

4.4. Países más competitivos: Chile

La competitividad del país debe compararse con la de países en similar situación. Sucede que en nuestro ámbito debemos hacerlo con quien lidera el ranking WEF de competitividad 2020, es decir Chile (Rodríguez, 2020).

En el 2008 el Perú ocupó el puesto 35 de 55, logrando su mejor ubicación. La caída ha sido sostenida encontrándose actualmente en el puesto 52 de 63 países, según muestra un segundo ranking que para el capítulo peruano elabora la PUCP (CENTRUM PUCP, 2020). No obstante el factor en el que más destaca es en eficiencia del gobierno, sin embargo de los indicadores que lo integran el marco institucional ocupa el tercer lugar de 05 con 48.3 puntos para el 2020, subiendo desde 37.1 el 2018. Sobre un puntaje total de 100 no alcanza el indicador que nos interesa nota aprobatoria. Al respecto, debe tenerse en cuenta que se toma como fortaleza el impacto de las políticas del Banco Central de Reserva (BCR) en la economía, en tal sentido como entidad debe considerarse como referente la performance del BCR. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las debilidades continúan siendo el soborno

y la corrupción, economía paralela y días de apertura de un negocio, indicadores en los que sí tiene algo que decir la Sunarp.

En el indicador eficiencia del gobierno, Chile continúa liderando el grupo, se ubica en el puesto 20° con 72.1 puntos, escaló seis posiciones y aumenta alrededor de 5.2 puntos con relación al año pasado. Perú ocupa el segundo lugar de la región ubicándose en el puesto 40°, escalando 9 posiciones y aumentando en 2.7 puntos respecto del año 2019.

En este estado del análisis cabe preguntarse qué hace Chile y que dejamos de hacer nosotros para tener las ubicaciones que mencionamos.

Como país Chile se muestra como un destino atractivo para la recepción de inversión extranjera directa, asimismo, cuenta con las mejores credenciales para el comercio internacional y en cuanto a la brecha digital se encuentra mejor posicionado que casi la totalidad de los países de la región, supuestos que lo posicionan en su protagonismo hacia un nuevo reto constituido por el desarrollo inclusivo que se convierte en un paso más allá de la competitividad y productividad.

4.5. La competitividad en el Perú

Si bien se concibe que la recuperación económica depende (Stiglitz, 2020) del control sobre el COVID-19 y la prioridad la tiene la política fiscal sobre la salud, todas las entidades se ven requeridas a actuar competitivamente.

En el Acuerdo Nacional encontramos como tercera política de Estado la competitividad, asimismo en diversas normas desde el nivel constitucional tratan de vincularse con ella. En función a ello se aprobó la Política Nacional de Competitividad y Productividad por Decreto Supremo N° 345-2018-EF del 31 de diciembre de 2018.

La protección de los derechos de propiedad constituye una institución recurrente y en este ámbito es en donde la Sunarp tiene bastante que hacer. Desde la protección misma y las medidas colaterales para su logro viene realizándose respondiendo a necesidades concretas, siendo en esto en donde se aprecia la necesidad de articular la *performance* con políticas nacionales que definan el tipo de registro jurídico que mejor serviría a tal propósito.

En tanto lo anterior no ocurra el esfuerzo desplegado continuará siendo paliativo a la prestación de un servicio sin mayor efectividad que la que se procura lograr desde el tipo de registro que tenemos.

Si bien el ámbito registral es secundario al que involucra a la propiedad como institución, es decir el Derecho Civil, no debe perderse de vista que se viene pensando en que la presente crisis generará cambios estructurales pudiendo ser uno de ellos sobre los campos mencionados.

5. Los Registros Jurídicos

5.1. Derechos fundamentales

Se declaró en el Perú la emergencia sanitaria el 11 de marzo como consecuencia de la declaración de pandemia del coronavirus realizada por la OMS. No siendo suficiente tal medida, el 15 de marzo de 2020 se declara el estado de emergencia mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Esta última, con mayores restricciones, evidentemente lleva implícita la afectación de la vigencia de algunos derechos fundamentales.

En los fundamentos expresados en los considerandos de la norma expedida (El Peruano 15 de marzo de 2020) señalan que el artículo 44 de la Carta Magna prevé que son deberes primordiales del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; asimismo, se invocan el numeral 1 del artículo 137 del referido texto en cuanto se establece que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar por plazo determinado en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, el Estado de Emergencia, entre otros, en caso de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, pudiendo restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio.

Más aún, coexistiendo el estado de emergencia con la emergencia sanitaria declarada, debemos entender que además de la restricción o suspensión de los derechos fundamentales mencionados, debe considerarse lo expresado en los argumentos de la declaración de la emergencia sanitaria Decreto Supremo N° 008-2020-SA el 11 de marzo de 2020 cuando mencionan a la Ley N° 26842, Ley General

de Salud, en su numeral XI del Título Preliminar en donde prevé que el ejercicio del derecho a la propiedad, a la inviolabilidad del domicilio, al libre tránsito, a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, así como el ejercicio del derecho de reunión, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo de la salud pública.

En consecuencia, dada la coexistencia del estado de emergencia y de emergencia sanitaria no solo se restringen o suspenden el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, sino que además la propiedad, libertad de trabajo, empresa, comercio e industria quedan sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo de la salud pública.

5.2. La seguridad jurídica en el sistema constitucional peruano

La situación en la que quedan algunos derechos fundamentales como la propiedad debido a la declaración de emergencia sanitaria, motiva tratar el tema del presente apartado. Desde las posibilidades de establecer limitaciones por parte del Estado hasta aquellos derechos de propiedad cuya custodia se encuentren a cargo de la Sunarp o cuyo acceso pretendan tener directa vinculación con la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica no es un concepto que el ordenamiento constitucional peruano defina. Sin embargo, sus manifestaciones, condiciones, características, dimensiones, elementos o cualquier otra denominación que se pretenda otorgar podemos encontrarlas sistémicamente en el articulado de la Constitución.

En tal sentido y siguiendo las condiciones o dimensiones de la seguridad jurídica desarrollada por Pérez Luño (Perez Luño, 1994), analizaremos el contenido de la Constitución Política del Perú vigente desde 1993. No obstante, debemos dejar constancia de la inclusión de la positividad del Derecho como una dimensión básica y punto de partida de la seguridad jurídica, posición con la que discrepa el autor citado.

Estructural y funcionalmente encontramos elementos regulados en la Constitución vigente que permiten concebir a la seguridad jurídica.

En cuanto a la primera, pueden considerarse dimensiones ligadas a la técnica legislativa como la promulgación (*lege promulgata*). En cuanto a las normas jurídicas de cualquier nivel, debemos entenderlas como un mandato destinado a que todas las normas deben ser conocidas por todos. En tal sentido la propia Constitución Política de 1993 luego de ser sancionada, aprobada o dada por el Congreso Constituyente debió ser promulgada por el Presidente de la República para su cumplimiento por todos. En cuanto a normas infra constitucionales la Constitución en su artículo 108 establece que “la ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no ser promulgada por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a este en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”. Con la promulgación se manda publicar y cumplir, condiciones para su vigencia como se establece en el artículo 109 de la norma fundamental “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”. La promulgación o puesta en conocimiento del texto normativo se constituye en una dimensión básica del sistema jurídico, su inexistencia invalida cualquier disposición.

Otra dimensión que puede integrarse en este primer grupo es la claridad y precisión (*lege manifesta, chiare e precise*), es decir las normas jurídicas deben eludir la ambigüedad, términos equívocos u oscuros, evitándose de esta forma la excesiva discrecionalidad. Esta es una condición de la libertad jurídica definida en el artículo 2 inciso 24 en el que se establece que toda persona tiene derecho a “la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”. El mandato de claridad y precisión en los alcances normativos establece el ámbito de reserva personal inexigible. Por el contrario, como consecuencia de la regla anterior, la Administración Pública requiere del mandato expreso de norma legal para actuar (reserva legal). Además, las exigencias anteriores se complementan con su contraria en cuanto a exigencia de plenitud (*lege plena*) evitando las lagunas legales y jurídicas.

La exigencia para la Administración Pública establece que corresponde al Presidente de la República: 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones (artículo 118). Se da de esta forma plenitud a nuestro sistema jurídico

no dejando a la absoluta discrecionalidad la solución de los conflictos jurídicos. Se cubren de este modo las tres funciones básicas y generales, directas o por delegación, del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial. Dos dimensiones adicionales que proporcionan seguridad al sistema jurídico las constituyen la irretroactividad (*lege previa*) y estabilidad (*lege perpetua*).

En el aspecto funcional se consideran dimensiones como la garantía del cumplimiento del Derecho (destinatarios) y la regularidad de la actuación de la Administración Pública, sujeta siempre al principio de legalidad. La eficacia del Derecho se encuentra íntimamente vinculada con el aspecto funcional. El ámbito estructural de la seguridad jurídica no garantiza su eficacia. El cumplimiento requiere de la puesta en movimiento en esa dirección de la maquinaria operativa del Estado, es decir de la Administración Pública en su integridad y de modo coherente.

Tratamos en este aspecto de las entidades de la Administración Pública en su totalidad y de quienes ejercen la función pública. Al respecto el artículo 39 de la Constitución establece que “todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley”.

De lo anterior apreciamos que la seguridad jurídica es un concepto integrado en la Constitución Política vigente y una obligación ineludible de la Administración Pública en su totalidad. Más aún, corresponde a las entidades que se caracterizan por asegurar instituciones como los derechos de propiedad, en este caso la Sunarp.

5.3. Ciudadanía digital y tecnologías como auxilio

La exigencia de protección o seguridad jurídica de los derechos de propiedad y, entre otros, el de contar con una buena Administración Pública cuyo ejercicio debe realizarse a través de medios digitales ha generado un nuevo concepto que pasamos a tratar.

En los tiempos de pandemia y pospandemia ha quedado firme el convencimiento de que las TICs no constituyen más un espacio complementario

en el desenvolvimiento social. Se ha entendido, sobre todo por la sociedad, que los nuevos medios son una forma eficiente y efectiva de empoderamiento convirtiéndose en una exigencia luego de haberse mostrado reticencias a su aceptación.

La ubicuidad, dinamicidad y apertura de las redes terminó imponiéndose con la vigencia de las medidas de confinamiento. No hubo alternativa, su utilidad se impuso y las ha llevado sino al principal a un plano de igualdad con la presencialidad. No queda duda sí, que se quedarán sin ningún inconveniente como una forma de optimizarla.

Las nuevas herramientas virtuales proporcionan participación y empoderan a la ciudadanía pero no la aseguran. Se empodera en tanto que les permiten conseguir objetivos y promover sus intereses, sin embargo, la seguridad sobre todo jurídica requiere poco más que lo anterior. Tratamos ello sobre todo desde un aspecto muy importante como la protección de los derechos de propiedad, institución fundamental en temas de competitividad como país.

Desde hace varios años existen estudios (Cáceres Zapatero, 2015) que demuestran la relación entre las nuevas tecnologías y el empoderamiento social, las utiliza de manera horizontal y colaborativa, aun cuando ello no se manifestaba en un efectivo control sobre los poderes públicos.

La participación de los individuos en la Internet y TICs ha llevado a que terminen ejerciendo sus derechos civiles y políticos por medio de dichas herramientas lo que ha generado la aparición del concepto de ciudadanía digital (Alva de la Selva, 2020, p. 83) y que a su vez se comiencen a forjar comunidades digitales o virtuales con influencia en la reorganización de lazos sociales y en la estimulación de la democracia.

En el país el surgimiento y desarrollo de la ciudadanía digital se produce por la confluencia de una multiplicidad de factores, es decir de aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, etc.

El principal de los derechos fundamentales de carácter social, insistimos, es el de contar con una buena Administración Pública, perspectiva del presente trabajo que motivará investigar la estructuración del referido derecho fundamental en nuestro país. En este sentido la ciudadanía digital juega un importantísimo papel, haciendo valer su derecho fundamental respecto de la propiedad. No debemos perder

de vista que los registros jurídicos tienen como núcleo o centro de su regulación los derechos de propiedad, institución fundamental para medir o acreditar el nivel o grado de productividad en un país. En tal sentido el ejercicio de la ciudadanía digital puede ir destinada a hacer valer una mayor protección a tal derecho y exigir seguridad jurídica desde su base, la titulación auténtica, hasta los efectos que produce la inscripción. Ello implica tener en cuenta los límites de lo digital y los alcances de la presencialidad. En el país primero en el ranking mundial, Estonia, la presencialidad para disposición de derechos de propiedad aún se mantiene, así como para temas como matrimonio y divorcio.

El país ya cuenta con una plataforma digital que integra a toda la Administración Pública (gob.pe), asimismo se cuenta con un régimen de gobierno digital con la dación del Decreto Legislativo N° 1412 y los Decretos de Urgencia N° 06-2020 y N° 07-2020, sobre creación del sistema nacional de transformación digital y confianza digital respectivamente. La política pública nacional y la estrategia que oriente la gestión ha sido referida en el último discurso presidencial y a la fecha ya se trata su diseño a partir de la política de Estado N° 35 en el Acuerdo Nacional.

Lo anterior indica que la Sunarp debe orientarse hacia la transparencia, participación y colaboración en un entorno digital dentro de la cuarta revolución industrial anunciada en el último lustro. El cambio cultural y de mentalidad parece haber sido anunciado como una necesidad y con carácter de urgente por la situación actual a la que reiteramos la entidad ha respondido oportuna y competitivamente en relación con el plexo de entidades de la Administración Pública peruana.

5.4. Registros Jurídicos

Por Ley N° 26366 del 14 de octubre de 1994 se crea en el Perú el Sistema Nacional de los Registros Públicos (SINARP) con la finalidad, como se indica en el artículo 1 de dicha ley, de proporcionar unidad y coherencia al ejercicio de la función registral. Se busca con la creación del sistema la especialización, simplificación, integración y modernización de la función, procedimientos y gestión. El SINARP integró jurídicamente y en el aspecto registral los Registros que se encontraban dispersos en los diferentes sistemas funcionales de la Administración Pública. Comprende cuatro grandes grupos: registros de personas naturales, jurídicas, bienes muebles y de la propiedad inmueble.

El ente rector del SINARP es, de acuerdo con la Ley N° 26366, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) Organismo técnico especializado adscrito al Sector Justicia. Esta entidad cuenta con personería jurídica de Derecho Público y sobre todo con autonomía en los siguientes aspectos: funcional, jurídico registral, técnica, económica, financiera y administrativa.

Las funciones más importantes con las que cuenta la Sunarp son la dación de las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos. En tal sentido, resulta competente para planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad.

Lo anterior permite afirmar que en la Ley N° 26366, antes referida, el Registro es concebido desde tres acepciones: como oficina, entidad pública que gestiona el sistema; como conjunto de libros, las técnicas registrales utilizadas desde los tomos hasta los medios electrónicos que se desarrollan en el RGRPP; y, como institución jurídica, es decir todo el plexo normativo referido a las dos acepciones anteriores.

Como oficina, entidad que se encarga de su gestión, la Superintendencia cuenta con una Administración básica conformada por los órganos, según denominación que aparece en la ley de creación, de la Alta Dirección, las Gerencias Legal y de Informática y la Oficina de Control Interno, cuyas funciones se especifican en su ROF en el que a su vez se modifican algunas denominaciones de los órganos mencionados. A nivel nacional la Sunarp cuenta con Órganos desconcentrados denominados Zonas Registrales que actualmente llegan a catorce.

La gestión del sistema de registros jurídicos, antes referido, caracterizados por la seguridad jurídica que proporcionan a los derechos de propiedad, como parte de la Administración Pública, debe ser apreciada desde el nivel de protector de derechos fundamentales. En efecto, la concepción mencionada debe comprender el derecho a una buena Administración Pública, así como a la protección de los derechos de propiedad.

En tal sentido, como derecho fundamental a una buena Administración Pública, el ente rector del sistema registral debe responder a las expectativas ciudadanas y convertirse además en el facilitador de la gestión y acceso a la protección que proporciona haciendo que la seguridad jurídica se convierta en parte integrante de los bienes cuyos derechos asegura. De este modo los bienes, los derechos de

propiedad sobre ellos y la seguridad jurídica se convierten en conceptos “tangibles” y cercanos al ciudadano. Las tecnologías digitales o las que las reemplacen constituirán las herramientas que faciliten dicho empeño.

La gestión del sistema registral ya cuenta con suficiente experiencia y con una cultura en gobierno electrónico que posibilita y facilita el tránsito al gobierno digital. Posiblemente constituya una de las entidades mejor dotadas para realizar este cambio sin mayores inconvenientes. En efecto, en esta cuarta etapa o fase de apertura ya se encuentra plenamente adecuada a la nueva realidad, oportunidad que ha sido eficazmente aprovechada en favor del ciudadano.

6. Conclusiones

- El estado de emergencia sanitaria se ha generado por eventos atípicos que han demandado los mayores esfuerzos de la Administración Pública. Las necesidades se vienen atendiendo en conformidad con los avances que la investigación científica proporciona y con los recursos del crecimiento sostenido del país durante las últimas décadas.
- El derecho fundamental de carácter social más importante lo constituye una buena Administración Pública. Esta afirmación se corrobora con la atención de la situación crítica actual. Se le exige, además, competitividad y productividad. Vale decir eficiencia en la utilización de los recursos y la obtención de resultados que satisfagan las necesidades de la población.
- Uno de los indicadores más importantes para medir la productividad lo constituyen la protección de los derechos de propiedad como institución. En estos la gestión del sistema de registros tiene una labor importante que realizar.
- El quehacer requerido debe ser orientado por la aprobación de una política que comprenda a la seguridad jurídica preventiva como sistema y que incorpore las funciones que se vinculen directamente con ella. Condición previa constituye la definición del tipo de registro que debe regularse y el reconocimiento de los derechos de propiedad como articuladores del sistema.
- El gobierno digital se constituye en herramienta básica, considerando la presencialidad para las excepciones ya establecidas en otros regímenes ubicados en los primeros lugares en el *ranking* mundial.

7. Bibliografía

- Alva de la Selva, A. R. (2020). *Escenarios y desafíos de la ciudadanía digital en México*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 65(238), pp.81-105. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 238, 81-105. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.238.68337>
- Banco Mundial. (12 de abril de 2020). <https://www.bancomundial.org/http://documents1.worldbank.org/curated/en/555821593587247371/pdf/The-Economy-in-the-Time-of-COVID-19.pdf>
- Cáceres Zapatero, M. y. (2015). *Hacia la construcción de una ciudadanía digital*. *Prisma social - No 15*, pp.643-684.
- Cann, O. (26 de julio de 2020). <https://es.weforum.org/agenda>: <https://es.weforum.org/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/>
- CENTRUM PUCP. (26 de julio de 2020). <https://centrumthink.pucp.edu.pe/indices/competitividad/>: <https://centrumthink.pucp.edu.pe/resultados-del-ranking-de-competitividad-mundial-2020>
- El Peruano 15.03. (15 de marzo de 2020). Decreto Supremo 044-2020-PCM. *Declaran estado de emergencia a nivel nacional*. Lima, Lima, Lima: Editora Perú.
- Organización Mundial de la Salud. (06 de julio de 2020). <https://www.paho.org/es/documentos-tecnicos-ops-enfermedad-por-coronavirus-covid-19>: <https://www.paho.org/es/tag/informes-situacion-covid-19>
- Organización Mundial de la Salud. (11 de marzo de 2020). <https://www.who.int/es/>: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Muñoz, J. R.-A. (Mayo - agosto de 2015). *Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales*. *Revista de Investigaciones Constitucionales* 2 (2), 2 *Epub April 15, 2019*. [https://doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44510\(2\)](https://doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44510(2)), pp.31-62.
- Perez Luño, A. E. (1994). *La seguridad jurídica*. Barcelona: Ariel S.A.
- Rodríguez, C. (26 de julio de 2020). <https://es.weforum.org/agenda>: <https://es.weforum.org/agenda/2018/10/que-hace-que-chile-sea-la-economia-mas-competitiva-de-america-latina-f05ff0e2-ef94-4d5c-b019-9fb0234b2bc3/>

El Registro como herramienta de apoyo para la reactivación económica: retos y perspectivas

Abg. Luis Dandy Esquivel León*

Sumario: 1.- Introducción. - 2. El sistema económico peruano y las libertades económicas. - 3. La función económica del Registro. - 4. La reactivación económica y el Registro. - 5. Los principales retos para una mayor accesibilidad del Registro. - 6. Los principales retos para una mayor eficiencia del Registro. - 7. Consideraciones finales. - 8. Bibliografía.

1. Introducción

Quisiera empezar esta ponencia relatando un hecho anecdótico del profesor Martin Krause¹, profesor titular de economía en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

El profesor Krause había recibido una invitación del colegio de su hijo de 8 años para hablar sobre su actividad profesional (tal como lo habían hecho también otros padres). Por supuesto, con todos los años de docencia, el profesor Krause – seguro y confiado de su experiencia– se dispuso a dar una clase más, sin embargo, se preguntaba cómo podía explicar a niños de 8 años de qué se trataba la economía. Su estrategia fue contarles cómo era un día normal de trabajo, y así lo hizo:

«Llego a la oficina, me siento frente al escritorio y enciendo la computadora. Mientras tomo un café, comienzo a hojear los diarios económicos en busca de las noticias y los análisis más importantes del día. Luego, como consultor en la materia, probablemente escriba alguna opinión o comentario sobre lo que está pasando en el país, o tal vez algún artículo para un diario local o extranjero. También hago y recibo varias llamadas telefónicas, preparo alguna clase o continúo con una investigación».

Luego, según comenta el profesor Krause, abordó diversos temas que intentó explicar de la manera más sencilla posible, utilizando ejemplos simples. Al final, lo aplaudieron y lo despidieron como a un amigo más.

* Registrador Público de la Zona Registral N° II. Maestro con mención en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional de Trujillo, con estudios concluidos de Doctorado en Derecho por la misma casa de estudios. Con experiencia en procedimientos administrativos y registrales. Ex abogado de la Cuarta Sala del Tribunal Registral.

1 Krause, M. *La economía explicada a mis hijos*. Editorial Aguilar, Buenos Aires, 2003, (pp. 11-13).

Lo curioso de este relato vino después, cuando el colegio organizó una exposición sobre las diversas actividades de los padres, exhibiendo los comentarios escritos por los chicos acerca de esas visitas: “El papá de fulano es arquitecto y construye casas”, “el papá de mengano es médico y cura a los enfermos”, o “tiene un negocio y vende zapatos”. Pero hubo un comentario en particular sobre su visita que le llamó mucho la atención al profesor Krause y era el siguiente: “el papá de Krause lee el diario y toma café”.

Quizá muchos de nosotros, al igual que esos niños de 8 años, no comprendemos a cabalidad los conceptos y tecnicismos económicos, pero sabemos que la economía es muy importante en nuestras vidas, sobre todo cuando se trata de satisfacer nuestras necesidades. Y ahora más que nunca cuando vemos que día a día muchas personas se quedan sin empleo y muchas empresas comienzan a cerrar.

¿De qué nos sirve la economía en un escenario como en el que nos encontramos? Pues de mucho. Pero debemos empezar a comprender que las cosas han cambiado y nos esperan retos muy grandes. El Registro (como institución encargada de brindar publicidad registral) no es ajeno a ello y debemos conocer cuál es su rol en el complejo proceso de la reactivación económica.

En este contexto, y aunque todavía nos queda un camino muy largo por recorrer, sabemos muy bien que el país nos necesita a todos.

Es por ello que la presente ponencia tiene como objetivo esbozar algunos retos y perspectivas del Registro como herramienta de apoyo para la reactivación económica, enumerándolos de manera enunciativa (más no restrictiva).

En ese sentido, comenzaré por explicar el sistema económico peruano y las libertades económicas, la función económica del Registro, la reactivación económica y el Registro, así como los principales retos para una mayor accesibilidad y eficiencia del mismo.

2. El sistema económico peruano y las libertades económicas

Actualmente las personas no pueden vivir de espaldas al mercado, dado que para satisfacer sus principales necesidades siempre van a requerir llevar a cabo diferentes transacciones económicas. Es por ello que la Constitución recoge una serie de principios que tienen como propósito fundamental proteger la dignidad

de las personas en el terreno económico, respetando –por supuesto– la iniciativa de los particulares y materializando –en la medida de lo posible– la igualdad en el mercado².

Por eso, según Gutiérrez Camacho: “las reglas económicas constitucionales juegan un doble papel en el ordenamiento, por un lado, inspiran la producción legislativa y, por otro, sirven como normas de orientación, pues toda interpretación infra constitucional se deberá hacer en armonía con tales dispositivos”³.

La Constitución Política del Perú de 1993, al igual que su antecesor⁴, reconoce como sistema económico a la economía social de mercado. Pero, ¿qué es la economía social de mercado? Tal como indica Gutiérrez Camacho⁵, no existe unanimidad de lo que debemos entender por este sistema económico. Sin embargo, recogeremos algunas nociones que han sido dadas por la doctrina.

Según Alfred Muller-Armack⁶, la economía social de mercado es un “sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad social y el progreso social (una economía de mercado controlada socialmente)”.

Por su parte, Pfaller⁷ refiere que la economía social de mercado se basa en “la convicción de que el mercado en combinación con la propiedad privada de los medios de producción (es decir, el rasgo esencial del capitalismo) constituye tanto la modalidad más eficiente de coordinación económica, como también una condición necesaria para garantizar la máxima libertad política”. Sin embargo, según este autor, quien debe velar por el buen funcionamiento del mercado es el Estado, pero con una gran limitación, dado que supone conferir al mercado un margen de acción suficiente sin interferir en lo que respecta a la oferta y la demanda, salvo que –de

2 Cfr. Gutiérrez Camacho, Walter *et al.* *La Constitución comentada*. Tercera edición. Tomo II. Gaceta Jurídica, Lima-Perú, 2015, pp. 285 y 287.

3 Cfr. Gutiérrez Camacho, Walter *et al.* *Ob cit.* p. 288.

4 En el artículo 115 de la Constitución de 1979 se señalaba lo siguiente: “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. [...]”. El mismo tenor ha sido recogido por la Constitución de 1993 en el artículo 58.

5 Cfr. Gutiérrez Camacho, Walter *et al.* *Ob cit.* p. 295.

6 Citado por Olivos Celis, Milagros. *Fundamentos constitucionales de la economía social de mercado en la economía peruana*. Vol. II. Red Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo; 2011, p. 7. [consultado el 27/07/2020]. Disponible en: <<http://dyt.pe/download/10/publicaciones/296/fundamentos-constitucionales-de-la-economia-social-de-mercado-en-la-economia-peruana.pdf>>

7 Cfr. Pfaller, Alfred. *El concepto de la economía social del mercado y la nueva "de-civilización del capitalismo en Europa* [consultado el 27 de julio de 2020]. Disponible en: <<http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00071.htm>>

manera inobjetable— surjan constelaciones de poder (monopolios y cárteles) que afecten la competencia.

Por eso, bajo esta perspectiva, para Gutiérrez Camacho⁸, la economía social de mercado persigue un mercado eficiente y una sociedad justa, pero encontrar este equilibrio no es sencillo, pues requiere la intervención del Estado de manera restringida, sin vulnerar las libertades económicas que se consagran en la Constitución.

En efecto, según refiere Rivadeneira Frisch⁹, en la economía social de mercado siempre han destacado cinco componentes predominantes: *La Iniciativa privada, la propiedad privada, la competencia, la responsabilidad individual y la libertad de realizar contratos*. Y según Olivos Celis¹⁰: “Todos ellos orientados a la búsqueda del correcto funcionamiento de los mercados, de la vida económica social y del bien común”.

De allí que el artículo 58 de la Constitución de 1993 señale que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado. Esta iniciativa privada (que no es otra cosa que la constitucionalización de la autonomía privada) se ejerce en atención a la libertad económica de cada persona bajo las reglas que surgen del mercado, como mecanismo ordenador de la economía, lo que supone —en buena cuenta— la implementación de un sistema de libre competencia, libre contratación y respeto a la propiedad privada¹¹.

Estas libertades económicas¹² (al igual que la libertad de empresa, libertad de comercio, libertad de industria, entre otras) son consecuencia del modelo económico adoptado y han sido acogidas constitucionalmente en favor de los diferentes agentes económicos, bajo el respeto de las garantías mínimas para un adecuado desenvolvimiento social, teniendo como ente regulador (y no interventor) al Estado.

8 Cfr. Gutiérrez Camacho, Walter *et al.* *Ob cit.* p. 296.

9 Rivadeneira Frisch, Juan. *Economía Social de Mercado*. Ediciones de la Fundación Konrad Adenauer, Quito, 2009, pp. 8-9

10 Olivos Celis, Milagros. *Ob. cit.* p. 7.

11 Cfr. Gutiérrez Camacho, Walter *et al.* *Ob cit.* p. 293.

12 Según Bernaldes Ballesteros, las libertades económicas «comprenden especialmente el derecho de propiedad, la libertad de empresa, la libertad de comercio y de industria o "libre concurrencia", la libertad en la circulación de productos, etc.». Véase, al respecto, Bernaldes Ballesteros, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. 5^o Edición, Lima, Editora RAO SRL, 1999, p. 107.

Estas son, pues, las reglas de juego que se traducen en las libertades económicas dentro de una economía social de mercado, que tiene como premisa a la iniciativa privada y como garante al Estado.

3. La función económica del Registro

Hablar sobre la función económica del Registro es reconocer las ventajas que ofrece a las diversas transacciones patrimoniales que se puedan realizar en el mercado. Es comprender la publicidad material en toda la expresión de la palabra y los principales efectos sustantivos de las inscripciones registrales: cognoscibilidad, oponibilidad y legitimación.

La cognoscibilidad, como señala García García¹³, no se refiere a un conocimiento efectivo, sino a “la posibilidad de que exista o sea posible ese conocimiento”. De allí que no se pueda alegar ignorancia en relación a la situación jurídica publicitada¹⁴, porque –en todo caso como afirma dicho autor– existió la posibilidad de conocer el contenido efectivo del Registro.

La oponibilidad, por su parte, genera confianza en relación a la situación jurídica publicitada, de tal manera que los actos o derechos no inscritos “no afectan ni perjudican al tercero que inscribió su derecho en el Registro”¹⁵.

Y en cuanto a la legitimación, se traduce en la presunción de exactitud y veracidad de la inscripción registral (en tanto no se rectifiquen o se declare su invalidez), incidiendo en el tráfico patrimonial en dos sentidos¹⁶: en un sentido positivo, porque habilita al titular registral para actuar dentro del tráfico patrimonial al presumirse que el derecho inscrito en el Registro existe y guarda correspondencia con la realidad; y en un sentido negativo, porque informa a los terceros que quien aparecía como titular de un derecho inscrito ya no lo es más por haberse cancelado en el Registro.

De esta manera, podemos decir que los efectos sustantivos de las inscripciones constituyen –a su vez– auténticas reglas del mercado, pues permiten

13 Cfr: García García, JI. *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*. Tomo I. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1988, p.44.

14 El artículo 2012 del Código Civil ha recogido este efecto sustantivo, señalando lo siguiente: “Se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones”. Esta presunción *iure et de iure* (absoluta) constituye una auténtica regla dentro del mercado.

15 Cfr: Cabrera Ydme, Edilberto. *El procedimiento registral en el Perú*. Palestra Editores. Lima, Perú, 2000, p.92.

16 Cfr: Cabrera Ydme, Edilberto. *Ob. cit.* p.85.

que los particulares tengan certeza para contratar en ejercicio pleno de sus libertades económicas. En efecto, saber quién es el titular de un derecho inscrito, si es que existe algún gravamen, o si la persona con la cual estoy contratando tiene las suficientes facultades como para celebrar el acto, son cuestiones muy importantes en la contratación.

Como diría Gonzáles Barrón¹⁷: “[...] si se requiere [...] fomentar las iniciativas empresariales, aumentar la eficiencia y productividad, capitalizar la tierra, levantar obras de infraestructura [...] se requiere el Registro”.

Esto es en esencia la función económica del Registro: facilitar el tráfico patrimonial. Y ¿cómo se consigue ello? Brindando seguridad jurídica a partir de las situaciones jurídicas que se publicitan. Por eso es importante fortalecer los efectos sustantivos de las inscripciones, dado que finalmente esos efectos van a repercutir –de manera directa o indirecta– en el tráfico patrimonial.

En ese sentido, el rol de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), como ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, es crucial, dado que –según el artículo 10 de la Ley nro. 26366– tiene por objeto «dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos estando encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional».

4. La Reactivación Económica y el Registro

Luego de que varios sectores productivos han paralizado sus actividades económicas, el Perú ha emprendido un proceso gradual de reactivación de la economía, en cuatro fases. La primera fase inició en el mes de mayo con la reanudación de los sectores de minería, industria, construcción, servicios, consumo y comercio, estimándose que cerca de 13253 empresas han sido autorizadas para iniciar sus actividades¹⁸.

17 Gonzáles Barrón, Gunther. *Derecho Registral y Notarial*. Tercera edición. Tomo I. Jurista Editores E.I.R.L. Lima, Perú, 2012, p.56.

18 Asociación de egresados y graduados PUCP. *La reactivación económica del Perú después del coronavirus* [en línea]. Consultado el 28 de julio de 2020. Disponible en: <https://aeg.pucp.edu.pe/tema_central/la-reactivacion-economica-del-peru-despues-del-coronavirus/>

La segunda fase, que inició el 22 de junio, comprende los rubros de manufactura, comercio y servicios (en total 28 actividades más, entre las que se encuentran las fábricas productoras, los grandes centros comerciales, los salones de belleza, entre otras). Esperándose que al final de esta fase se haya reactivado un 85% de la economía¹⁹. La tercera fase y la cuarta iniciarán en el mes de agosto.

Claro está que la reactivación económica será gradual, bajo un nuevo contexto económico y social al que tendrán que adaptarse los agentes del mercado. Por eso es importante que se genere confianza y seguridad, propio de un orden público que tiene como propósito hacer posible el intercambio económico²⁰.

Y he aquí el rol preponderante del Registro, como herramienta de apoyo a los diferentes agentes económicos del mercado, brindándoles servicios registrales (tanto de inscripción como de publicidad) mucho más accesibles y eficientes, porque la reactivación económica necesita de una participación activa de los agentes del mercado (principalmente de los particulares), y –por supuesto– del Estado (en su rol regulador).

En ese sentido, cada una de las instituciones públicas cumple un rol de suma importancia, desde la especialidad en la que se desenvuelve. Por eso debemos comprender que la reactivación económica depende de todos y de cada uno de nosotros.

En nuestro caso, para que el Registro constituya una auténtica herramienta de apoyo para la reactivación económica es importante que sea más accesible y eficiente. ¿Cómo logramos ello? Primero, comprendiendo nuestro verdadero rol. Segundo, reconociendo nuestras principales fortalezas. Tercero, identificando nuestras debilidades. Cuarto, asumiendo los retos que la situación amerita. Y, por último, seguir innovando.

5. Los principales retos para una mayor accesibilidad del Registro

La respuesta del Registro, a pesar de las innumerables dificultades, ha sido positiva. Pero quizá una de las lecciones aprendidas es la importancia de tener un Registro totalmente digitalizado. Por supuesto que el reto es enorme. Ya hemos avanzado bastante, pero somos conscientes de que aún nos falta mucho más.

19 Ídem.

20 Cfi: Gutiérrez Camacho, Walter *et al.* *Ob cit.* p. 293.

El sistema de intermediación digital (SID) se ha consagrado como una herramienta tecnológica de gran utilidad y nos ha brindado resultados satisfactorios. Ahora tenemos que sacarle el mayor provecho. He aquí el gran reto, que la presentación electrónica de títulos sea la regla y la presentación física la excepción, hasta conseguir –por supuesto– que todo se presente de manera electrónica.

Sin embargo, para alcanzar este reto necesitaremos de aliados estratégicos y contar con una plataforma adecuada de interoperabilidad con otras entidades (públicas y privadas).

Del mismo modo, en lo que se refiere a la publicidad registral, aún nos queda como tarea pendiente la digitalización de los títulos archivados y la actualización de la base gráfica registral (la que fue denominada como una tarea de largo aliento).

Por supuesto que debemos reconocer el uso extendido de la firma electrónica para la expedición de la publicidad formal que brinda el Registro, lo que constituye un gran acierto, porque hace que el Registro sea mucho más accesible.

Además, debemos reconocer el enorme esfuerzo que se viene haciendo para mejorar los canales de comunicación con los ciudadanos a través del uso de las redes sociales; sin embargo, debemos pensar también en aquellos que no pueden acceder o no tienen la facilidad para aprovechar los canales virtuales.

Hace poco, a raíz de una capacitación que brindé al Poder Judicial, tuve la enorme satisfacción de conocer los servicios en línea que brinda el Registro, y me sorprendí de todos los beneficios que pude encontrar. Sin embargo, si no fuera por esa capacitación no los hubiera conocido al detalle. Sabía que existían, pero no las ventajas que tenían. Reflexioné sobre eso y supongo que les pasa a muchos operadores registrales.

En la Zona Registral II se ha emprendido este camino, de capacitar a cada sector (comenzando por nuestros colaboradores). Nos costará tiempo, por supuesto, pero esperamos que los resultados a corto plazo sean mucho más satisfactorios. Necesitamos ser embajadores de lo nuestro.

6. Los principales retos para una mayor eficiencia del Registro

Es evidente que nada será lo mismo. Todo ha cambiado y también nosotros debemos cambiar. Aquí me gustaría exponer algunos retos que el Registro y sus operadores deben afrontar para lograr una mayor eficiencia.

6.1. La simplificación administrativa de los procedimientos internos

Es importante que frecuentemente revisemos nuestros procesos internos y ser capaces de identificar aquellos pasos innecesarios que solo dilatan el tiempo de atención de los servicios que prestamos. Tenemos que actuar bajo una constante práctica de mejora continua. Para esto debemos tener la capacidad de escuchar a los diferentes operadores registrales, y comprender que un pequeño cambio puede suponer una gran transformación.

Un ejemplo claro de esto es el cambio de domicilio de las personas jurídicas (regulada de forma distinta para el caso de sociedades y demás personas jurídicas), en el que intervienen dos registradores (el de la oficina de origen y el de la oficina del nuevo domicilio). Acá se puede simplificar el procedimiento y brindar la competencia para realizar la apertura del nuevo domicilio al mismo registrador que inscribe el cambio en la partida de origen²¹, con lo cual le permitirá una vez realizada dicha acción cerrar automáticamente la partida de origen.

6.2. La competencia nacional

Las diferentes oficinas registrales a nivel nacional brindan servicios de inscripción registral respecto al ámbito de su competencia territorial²². Hace muchos

21 Existen situaciones similares en la que se le ha otorgado competencia al registrador público para extender asientos en partidas registral de otras oficinas registrales, como el caso de las servidumbres de concesiones a efectos de extender la correspondiente anotación de correlación en las partidas de predios de diferentes oficinas registrales. El numeral 5.10 de la Directiva N° 006-2011-Sunarp-SA señala lo siguiente: “El registrador del Registro de Concesiones para la explotación de servicios públicos competente para calificar la inscripción de la servidumbre en la partida de la concesión, tiene competencia nacional a efectos de extender las anotaciones de correlación en las partidas de los predios afectados”.

22 El artículo 81 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp establece lo siguiente: “Oficinas Registrales.- Las Oficinas Registrales son unidades de ejecución de los Órganos Desconcentrados encargadas de brindar los servicios de inscripción y publicidad registral de los diversos actos y contratos inscribibles en el ámbito de su competencia”.

años nació la propuesta de la competencia nacional²³, pero hasta la fecha no se ha materializado.

¿Por qué es tan importante la competencia nacional en términos de eficiencia del Registro? Porque permite abreviar plazos, o lo que usualmente se denomina término de la distancia, pero que económicamente significa lo mismo: tiempo. Y es que actualmente, si uno se encuentra en un lugar distinto a la oficina registral donde obra inscrito un bien o una persona jurídica, debe tramitar su solicitud a través del procedimiento de oficina receptora-destino, es decir, la oficina que recibe la solicitud funciona como oficina receptora y deriva la documentación a la oficina de destino. A modo de ejemplo, supongamos que vivo en Chiclayo y que soy propietario de un automóvil registrado en la oficina registral de Tacna. Como dicho vehículo lo utilizo para el servicio de taxi, he decidido efectuar una conversión de combustible (de gasolina a GLP) para reducir mis gastos diarios. Como no hay forma de presentar mi solicitud de cambio de características de manera electrónica tendré que hacerlo de manera presencial ante la oficina registral de Chiclayo. Claro que esta oficina no atenderá mi solicitud, únicamente funcionará como mesa de partes (oficina receptora) y derivará la documentación a la oficina registral de Tacna. ¿Podría alguien decirme cuánto demorará en atenderse mi solicitud? Ahí reside la importancia de la competencia nacional y este es un reto pendiente del Registro.

6.3. El índice nacional del Registro de mandatos y poderes

El artículo 2037 del Código Civil establece que las inscripciones referidas al Registro de Mandatos y Poderes se deben realizar en “el Registro del lugar donde permanente se va a ejercer el mandato o representación”.

De acuerdo a la exposición de motivos del Código Civil, la justificación de dicho dispositivo era porque en el Perú no existía un Registro de Mandatos y Poderes único, por lo que las inscripciones deben efectuarse en cada sede registral que administrativamente se ha establecido, lo cual evidentemente ha traído innumerables inconvenientes, tanto al momento de determinar qué debe entenderse como lugar permanente en el que se ejercerá el mandato o representación, como también respecto a la revocatoria de poder si se ha inscrito el en diferentes oficinas registrales²⁴.

23 Mediante la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 397-2004-Sunarp/SN, de fecha 13 de setiembre de 2004, se aprobó el estudio a nivel de prefactibilidad del proyecto “Inscripción Registral con Competencia Nacional – IRNC”.

24 Cfr. Gonzáles Barrón, Gunther. *Ob. cit.* p. 992.

En atención a ello, en el pleno nacional de registradores públicos del año 2019, llevado a cabo en la ciudad de Tacna, se arribó al siguiente acuerdo: “Se propone crear el Índice Nacional para el Registro de Mandatos y Poderes, ante el inminente riesgo de que acceda al registro un poder cuya revocatoria haya sido inscrita en otra oficina registral”.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que el índice nacional para el Registro de Mandatos y Poderes contribuiría mejorar el tráfico patrimonial y por eso es necesaria su inmediata creación, tal como ocurrió en su momento con el Índice Nacional de Sucesiones²⁵ y el Índice Nacional de Personas Jurídicas²⁶.

6.4. La desburocratización de los criterios

Las barreras burocráticas son “actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 o limitan la competitividad en el mercado”²⁷.

Estas barreras pueden identificarse a partir de la concurrencia de tres elementos²⁸:

- Que se trate de un acto o disposición de alguna entidad de la Administración Pública.
- Que el acto o disposición que impida u obstaculice la realización de una determinada actividad económica, constituya una trasgresión a los principios y normas de simplificación administrativa.
- Que el perjuicio sea ocasionado a un ciudadano, empresa o agente económico en general.

De esta manera, se pueden identificar barreras burocráticas ilegales o barreras burocráticas carentes de razonabilidad. Las primeras cuando contravienen

25 Este índice fue creado mediante la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 156-2012-Sunarp/SN, de fecha 19 de junio de 2012, y comprende el Índice del Registro de Testamentos y el Índice del Registro de Sucesiones Intestadas.

26 El Índice Nacional del Registro de Personas Jurídicas está integrado a su vez por el Índice Nacional de Reserva de Preferencia Registral de Nombre, Denominación o Razón Social, en mérito al Decreto Supremo N° 002-96-JUS.

27 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Eliminación de barreras burocráticas: preguntas frecuentes [en línea]. Consultado el 28/07/2020. Disponible en: <<https://www.indecopi.gob.pe/web/eliminacion-de-barrerasburocraticas/preguntas-frecuentes>>

28 Ídem.

alguna de disposición que garantiza el libre funcionamiento del mercado, y las segundas “cuando su objeto o finalidad, o las exigencias que de ella se deriven, sean contrarias a las prácticas y principios de orden lógico, razonable y proporcional, que deben regir en el marco de una Economía Social de Mercado”²⁹.

En los términos expuestos, la desburocratización de los criterios por parte de los registradores públicos supone dejar a un lado el criterio de que el mínimo defecto debe ser observado y reemplazarlo por un criterio de razonabilidad (la dinámica del mercado así lo exige), mediante el cual los defectos intrascendentes (que no inciden en la validez del acto) no deben ser materia de observación. Esto siempre se reitera, pero también siempre se vuelve a reincidir en lo mismo.

Debemos dejar del lado los miedos y esa absurda falacia de “mejor lo observo, por si acaso”. No hay que olvidar que la finalidad del procedimiento es la inscripción y nuestra actuación debe propender a ello. Con esto no estoy diciendo que todo tiene que inscribirse, sino que dejemos de observar por observar (observar sin sustento). He podido ser testigo de observaciones absurdas (por decirlo menos), exigencias sin fundamento legal, pronunciamientos oscuros y ambiguos, que lo único que han hecho es dilatar el procedimiento. Necesitamos ser facilitadores de las inscripciones y pronunciarlos de manera clara y sencilla (sin tecnicismos). Respecto a esto debo reconocer los enormes esfuerzos realizados para unificar criterios y debatir sobre diversos temas registrales, sin embargo, aún tengo esa extraña sensación de que nos falta ver reflejado todo ese esfuerzo en los pronunciamientos registrales. Disculpen la franqueza de mis palabras, pero si no reconocemos esto como un problema seguiremos causando molestias a los ciudadanos, y en estas circunstancias tan particulares es algo que se debería evitar.

De todo lo señalado, este último quizá sea uno de los más grandes retos, sobre todo porque se trata de un reto personal. Un reto que va dirigido a todos y cada uno de los registradores públicos, porque el Perú nos necesita y el Registro es una auténtica herramienta de apoyo para la reactivación económica. Así debemos entenderlo y ojalá que el tiempo sea económicamente mejor para todos.

7. Consideraciones finales

Luego de haber esbozado algunas ideas en relación al sistema económico peruano, las libertades económicas, la reactivación económica y el Registro, podemos

²⁹ Ídem.

concluir que –efectivamente– este último constituye una herramienta de apoyo para la reactivación económica, pues facilita el tráfico patrimonial de los diferentes agentes del mercado, por lo que los principales retos que debe afrontar el Registro frente al nuevo escenario económico es lograr ser más accesible y eficiente.

Los retos y perspectivas planteadas no constituyen un catálogo cerrado, más bien pretenden despertar en cada uno de nosotros una actitud propositiva, para aportar desde donde nos encontremos y sumemos esfuerzos frente a esta difícil situación que estamos atravesando.

No tengo la menor duda que la Sunarp viene estudiando cada uno de estos proyectos y –seguramente– mucho de lo que se ha mencionado se hará realidad en el corto o mediano plazo.

8. Bibliografía

- Asociación de egresados y graduados PUCP. *La reactivación económica del Perú después del coronavirus* [en línea]. Disponible en: <https://aeg.pucp.edu.pe/tema_central/la-reactivacion-economica-del-peru-despues-del-coronavirus/>
- Bernaldes Ballesteros, E. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, 5° Edición, Lima, Editora RAO SRL, 1999.
- Cabrera Ydme, E. *El procedimiento registral en el Perú*. Palestra Editores. Lima, Perú, 2000
- García García, J. *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*. Tomo I. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1988.
- Gonzáles Barrón, G. *Derecho Registral y Notarial*. Tercera edición. Tomo I. Jurista Editores E.I.R.L. Lima, Perú, 2012
- Gutiérrez Camacho, W. *et al. La Constitución comentada*. Tercera edición. Tomo II. Gaceta Jurídica, Lima-Perú, 2015.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). *Eliminación de barreras burocráticas: preguntas frecuentes* [en línea]. Consultado el 28/07/2020. Disponible en: <<https://www.indecopi.gob.pe/web/eliminacion-de-barrerasurocraticas/preguntas-frecuentes>>
- Krause, M. *La economía explicada a mis hijos*. Editorial Aguilar, Buenos Aires, 2003.
- Olivos Celis, M. *Fundamentos constitucionales de la economía social de mercado en la economía peruana*. Vol. II. Red Universidad Católica Santo Toribio

de Mogrovejo; 2011. Disponible en: <<http://dyt.pe/download/10/publicaciones/296/fundamentos-constitucionales-de-la-economia-social-de-mercado-en-la-economia-peruana.pdf>>

- Pfaller, Alfred. *El concepto de la economía social del mercado y la nueva “de-civilización del capitalismo en Europa*. Disponible en: <<http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00071.htm>>
- Rivadeneira Frisch, J. *Economía Social de Mercado*, Ediciones de la Fundación Konrad Adenauer, Quito, 2009.

IV JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL
"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

 cader.sunarp.gob.pe

CONCLUSIONES DE LA IV JORNADA PREPARATORIA MODALIDAD VIRTUAL

DÍA 1: Formalización Empresarial y Emprendimiento y DÍA 2: Aportes a la competitividad del país

1. En el Perú nuestros recursos económicos no son dirigidos a cerrar la brecha existente en la carencia de infraestructura, por lo que se requiere que el Estado asuma un nuevo Rol en su política de concesiones de infraestructura y servicios públicos.
2. El refuerzo e incentivo del sistema de concesiones por parte del estado peruano permitirá que la inversión privada desarrolle infraestructura que posibilitará un desarrollo económico sostenible. En dicho contexto, el estado, podrá centrar sus esfuerzos en el desarrollo de los ámbitos de menos inversión, como, por ejemplo, salud y educación.
3. En nuestro país se debe tener en cuenta que existen dos tipos de concesiones: de infraestructura y de servicio público.
4. Actualmente la Sunarp ha adoptado una estrategia, como parte de la política Institucional y del Estado, de virtualizar los procedimientos de inscripción y publicidad a través del SID- Sunarp, SPRL y APP Sunarp. Asimismo, ante el impacto de la pandemia, la Sunarp adoptó la estrategia, para garantizar la continuidad en la prestación del servicio registral, de continuar con la virtualización de los trámites y la implementación del trabajo remoto.
5. El uso de la firma digital proporciona: seguridad, reducción de costos y mejora de los plazos de atención en la prestación del servicio registral.
6. En la presentación virtual, pueden ser consideradas las solicitudes de actos de inscripción de los entes generadores de catastro (Gobierno Regional, COFOPRI, PROVIAS, Municipalidades).
7. La Plataforma Informática del SID facilitará la presentación e inscripción de los actos referidos a la constitución de las Sociedades por acciones cerradas simplificadas.
8. La implementación normativa de la Sociedad por acciones cerrada simplificada ha permitido la constitución de sociedades con mayor celeridad y a menor costo; sin embargo, resulta necesario ampliar el ámbito de uso de los sistemas de constitución, adoptando medidas alternativas para aquellas personas naturales que no cuenten con firma digital.
9. La crisis económica, generada por la pandemia del COVID-19, es la de mayor impacto en la historia del comercio en el mundo.

10. En el Perú la crisis económica supone un retroceso de una década en el desarrollo económico, y es innegable el impacto económico que ha sufrido el estado peruano a raíz de la pandemia; sin embargo, dicho impacto se puede ver reducido con decisiones políticas adecuadas e incentivando el impulso económico de los capitales representativos del PBI. En este contexto el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura resulta de primordial relevancia para lograr una recuperación económica sostenible.
11. La recuperación de la economía en nuestro país deberá tener como eje fundamental a la actividad minera y al control del índice de contagios del COVID-19. Del mismo modo, existen tres retos que enfrentar ante la pandemia: contener el rebrote, contener el populismo y reactivar la economía, para esto último, las grandes empresas son las claves para la reactivación del empleo formal y las pequeñas y microempresas son claves para la reactivación del empleo informal.
12. El Perú tiene una gran brecha en infraestructura que debe ser superada con la adquisición y liberación de áreas para el Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad.
13. La crisis económica generada por la pandemia del COVID-19, ha demostrado el fracaso de la descentralización en la administración de nuestros recursos, por lo que será de suma importancia que el Estado asuma un nuevo rol en dicho proceso.
14. En los proyectos de inversión pública, el principal problema en el Perú radica en la falta de saneamiento físico legal de los predios, demora en la toma de posesión y utilización los predios que serán materia de expropiación, estos problemas generan atraso en la entrega de estos proyectos.
15. La normatividad vinculada a las expropiaciones (Decreto legislativo N° 1192, modificada por el decreto legislativo N° 1330) ha permitido agilizar la adquisición de los predios para ejecución de los proyectos de inversión; sin embargo, resulta necesario dinamizarla aún más con la creación de un organismo especializado que gestione las expropiaciones a través de una interconexión institucional adecuada.
16. El estado debe procurar un proceso de simplificación administrativa eficiente y eficaz, ello a fin de garantizar el acceso de los ciudadanos al servicio público.
17. La política estatal de mejora del servicio público debe ser atendida de manera multisectorial, siendo eje fundamental la interoperabilidad entre las distintas entidades del Estado.
18. El Registro contribuye a la toma de decisiones a partir de la publicidad de sus actos inscritos, encontrándose en medio del proceso de circulación de la riqueza, siendo un medio que coadyuva a la economía, a través de la calificación registral que forma parte integral del tráfico patrimonial.
19. El principio de legalidad debe cumplirse, pero se requiere mayor flexibilidad en estos tiempos de crisis. Asimismo, el Registro debe reducir los plazos y tiempos de calificación.
20. Los indicadores del Doing Business señalan que el Registro debe ser facilitador de la inscripción.
21. Para lograr una actualización catastral adecuada resulta necesario lograr una colaboración interinstitucional adecuada entre aquellos entes generadores de catastro mediante el

intercambio oportuno de información a través de la interoperabilidad, logrando de esa manera lograr articular los esfuerzos que cada institución desarrolla en sus respectivos ámbitos.

22. Se tiene un total de 71 % de predios rurales catastrados en el sistema PSAD 56 y solo el 4 % se encuentran catastrados en el DATUM OFICIAL WGS 84. Por lo tanto, el estado debe facilitar una política económica al ente generador de catastro en materia rural para que realice una nueva cartografía en el DATUM OFICIAL. considerando que no existe parámetros de transformación de PSAD A WGS84.
23. En el registro existen inscripciones de predios que no tienen planos en sus títulos archivados; partidas que no describen linderos y áreas. otras partidas cuentan con croquis en sus archivados Asimismo, otra debilidad del registro es que no cuenta con una base grafica registral de predios inscritos y además que existen algunos predios inscritos que sus datos técnicos no están de acuerdo a la realidad. La realidad del Registro de predios descrita anteriormente no permite brindar una seguridad jurídica fehaciente.
24. Todos los entes generadores de catastro deben utilizar un sistema de información geográfica que permita almacenar, consultar, actualizar y procesar una base de datos catastral.
25. Las entidades generadoras de catastro deben tener como objetivo principal crear un catastro multipropósito que brinde seguridad jurídica. sostenibilidad en el tiempo, y la interoperabilidad con instituciones públicas y privadas.

Chiclayo, 08 de agosto del 2020



XVIII CADER SUNARP

CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

IV JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

PROGRAMA

Fechas : 6, 7 y 8 de agosto de 2020
Modalidad : Virtual (a través de la plataforma Zoom)
Eje Temático : Economía y competitividad
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe>

JUEVES 6 DE AGOSTO DE 2020

DÍA 1: Formalización Empresarial y Emprendimiento

18:30 – 18:45	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes.
18:45 – 18:50	Palabras de bienvenida. Petronila Elizabeth Collao Puican. Jefa de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo.
18:50 -19:00	Inauguración. Harold M. Tirado Chapoán. Superintendente Nacional de los Registros Públicos.
19:00 – 19:40	Primera Conferencia: El Registro de Concesiones de Infraestructura y su relación con la Inversión Privada. Jorge Ortiz Pasco. Asesor del Superintendente Nacional de los Registros Públicos.
19:40 – 20:20	Segunda Conferencia: El uso de la firma electrónica en los procedimientos registrales y su impacto en el mercado. Hugo Espinoza Rivera. Director Técnico Registral de la Sunarp.
20:20 – 21:00	Tercera Conferencia: Inscripción registral del nuevo régimen societario de “Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada” - SACS y su impacto en la formalización empresarial. Jorge Gonzales Loli. Notario de Lima.
21:00 – 21:20	Panelista: Percy Flores Rojas. Registrador Público de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo.

VIERNES 7 DE AGOSTO DE 2020

DÍA 2: Aportes a la competitividad del país

18:30 – 18:40	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
18:40 – 19:20	Cuarta Conferencia Impactos económicos y políticos de la COVID-19. Carlos Parodi Trece. Profesor principal del Departamento Académico de Economía en pregrado y profesor de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico.

19:20 - 20:00	Quinta Conferencia: Adquisición y liberación de áreas para el Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad: Procedimientos y Aspectos Registrales. Franco Soria Palacios. Socio del Área Inmobiliaria y Saneamiento de Tierras del estudio Rubio, Leguía & Normand.
20:00 – 20:20	Panelista: Rafael Pantoja Barboza. Jefe de la Unidad Registral de la Zona Registral N° II - Sede Chiclayo.
20:20– 20:50	Primera Ponencia: Análisis Económico de la Función Pública de los Registros. Aldo Samillán Rivera. Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo
20:50– 21:20	Segunda Ponencia: Crisis Sanitaria y Gestión Pública Competitiva: Caso de los Registros Jurídicos en el Perú. Hidelbrando Jiménez Saavedra. Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.

SÁBADO 8 DE AGOSTO DE 2020

DÍA 3: Perspectivas futuras y necesidades de reforma

10:00 – 10:10	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
10:10 – 10:50	Sexta Conferencia: La calificación registral y su impacto en la economía y la competitividad del país. Miguel Caveró Velaochaga Director de Inmobilex.
10:50 - 11:30	Séptima Conferencia: Actualización catastral de predios rústicos: ventajas patrimoniales para el propietario. Helen Figueroa Villarreal Directora General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego.
11:30 – 11:50	Panelista: Manuel Mallqui Luzquiños Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo.
11:50 – 12:20	Tercera Ponencia: El Registro como herramienta de apoyo para la reactivación económica: retos y perspectivas. Luis Dandy Esquivel León. Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo.
12:20 – 12:30	Lectura de Conclusiones de la IV Jornada Preparatoria Petronila Elizabeth Collao Puican Jefa de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo
12:30 – 12:40	Clausura de la IV Jornada Preparatoria Hugo Espinoza Rivera Director Técnico Registral de la Sunarp.

V JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

**XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL**

“El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021”

**EJE TEMÁTICO:
DERECHOS
FUNDAMENTALES
Y DIGNIDAD DE LAS
PERSONAS**



*Foto tomada antes de la cuarentena

10,11 y 12
SEPTIEMBRE
2020

A través de la plataforma:



Ponentes

01

Gilmer Marrufo Aguilar

Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.
Incidencia de la capacidad jurídica en la dignidad de las
personas con discapacidad.

02

Katty Gaona Abad

Registradora Pública de la Zona Registral N° XI – Sede Ica.
Análisis de la calificación registral de la prescripción adquisitiva
notarial de predios desde una visión de los derechos humanos.

03

Bertolt Ocros Guevara

Analista Registral de la Zona Registral N° X – Sede Cusco
La integración como un derecho fundamental desde un enfoque
registral.

04

César Maquera Maquera

Registrador Público de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.
Justicia comunal y la vulneración de los derechos
fundamentales.

05

Carlos Centeno Abarca

Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.
El deber de diligencia exigible como parte integrante de
derecho de propiedad en la sentencia N° 00018-2015-AI.
Algunas precisiones en torno a su contenido y el rol de los
Registros Públicos.

QUINTA JORNADA PREPARATORIA



EJE TEMÁTICO DERECHOS FUNDAMENTALES Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

A screenshot of a virtual meeting interface. The top bar shows 'Cinco Webex Events' and 'Mostrar la barra de menú'. Below the bar are five participant thumbnails labeled EP, VT, DS, KL, AP, and CM. The main area displays five video feeds of participants, each with a name and title overlay. The participants are: Gilmer Marrufo Aguilar (Registrador Público de la Zona Registral N° 11 - Sede Lima), Katy Gaona Abad (Registradora Única de la Zona Registral N° 11 - Sede Ica), Bertold Oros Guevara (Asesor Registral de la Zona Registral N° 11 - Sede Cusco), César Mezares Maquera (Asesor Registral de la Zona Registral N° 11 - Sede Lima), and Carlos Centeno Abasco (Asesor Registral de la Zona Registral N° 11 - Sede Lima). The interface includes a 'Full screen' button and a progress bar at the bottom showing '11:16:41 / 2:55:01'.

Incidencia de la capacidad jurídica en la dignidad de las personas con discapacidad

Gilmer Marrufo Aguilar*

Sumario: 1. Introducción. – 2. Incidencia de la capacidad jurídica en la dignidad de las personas - 2.1. El ser humano como protagonista del Derecho. - 2.2. La capacidad jurídica plena. - 2.3. La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). - 2.4. La manifestación de voluntad como elemento estructural del acto jurídico. - 2.5. La inscripción registral del apoyo. – 3. Conclusiones. – 4. Bibliografía.

1. Introducción

Nos encontramos próximos al bicentenario de nuestra independencia, oportunidad propicia para evaluar acerca de los avances que se hayan dado en los distintos aspectos que atañen al Estado en las diversas tareas de su competencia. Uno de estos roles, lo constituye el tratamiento normativo orientado a la igualdad y no discriminación de las personas.

Precisamente, en esta materia, las modificaciones al tratamiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, ha tenido gran impacto en la regulación civil a raíz de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad¹ en cuyo cumplimiento se emitió el Decreto Legislativo 1384, a través del cual se reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

En efecto, a lo largo de las distintas regulaciones existentes en nuestro país encontramos normas jurídicas que grafican una marcada discriminación en la etapa inicial de nuestra vida republicana, tal es el caso de las referencias a la esclavitud

* Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de Maestría en Derecho Civil y Comercial en la misma Universidad. Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima, actualmente Subdirector de Normativa Registral – DTR, Sunarp.

1 Entrada en vigencia de la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo”, adoptada con su “Protocolo Facultativo” en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, durante el 61° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aprobados por Resolución Legislativa N° 29127, de fecha 30 de octubre de 2007, y ratificados por el Presidente de la República mediante Decreto Supremo N° 073-2007-RE, de fecha 30 de diciembre de 2007. Entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

en el Código Civil de 1852², la regulación discriminatoria del estado de la mujer respecto a los derechos del esposo, el tratamiento diferenciado de las personas con discapacidad para considerarlos en un principio como locos, enfermos mentales, etc.

En la presente ponencia nos enfocaremos en el tratamiento que ha tenido la institución de la capacidad jurídica en torno a las personas con discapacidad, habida cuenta, que nuestra regulación ha transitado por distintos escenarios que han motivado diversas posturas acerca de la capacidad de las personas; por lo que pretendemos dar respuesta a algunas interrogantes, tales como: ¿La capacidad de goce puede ser objeto de limitación o restricción legal?, ¿La capacidad de ejercicio puede ser plena para todas las personas con discapacidad sin distinción alguna?; y por tanto, determinar ¿Es posible que las personas con discapacidad puedan celebrar actos jurídicos, por sí mismos?

Estimamos que el reconocimiento de la capacidad jurídica se encuentra íntimamente vinculado a la persona humana, como atributo necesario no solo para ser titular de derechos y obligaciones sino también para poder ejercitarlos y cumplir con su proyecto de vida, lo cual tiene incidencia directa en la dignidad del ser humano, como presupuesto necesario para su realización, de allí la relevancia del tema planteado en el contexto actual, tanto más si al haberse expedido el Decreto Legislativo 1384 publicado el 04 de setiembre del 2018, surgieron muchas dudas en su aplicación en el ámbito registral, las cuales han merecido distintas posturas en su aplicación, dando lugar a su evaluación en diversos eventos de predictibilidad de la Sunarp, tales como I Diálogo con el Tribunal Registral realizado en la ciudad de Trujillo el 05 de julio del 2019 y los Plenos Registrales CCXIV y CCXXVII realizados el 19 de agosto del 2019 y el 20 y 21 de julio del 2020.

2 Código Civil de 1852:

Artículo 16. Son incapaces: 1. Los locos 2. Los fatuos 3. Los pródigos declarados, para todos los accionistas que determina la ley.

Art. 97. Solo es siervo o esclavo el que lo fue antes de jurarse la independencia del Perú, si después no ha obtenido su libertad.

Art. 142. No pueden contraer absolutamente matrimonio: (...)

10. El loco y demás personas que están en incapacidad mental.

Art. 179. La mujer no puede presentarse en juicio sin autorización de su marido; pero no la necesita, cuando es acusada en causa criminal.

2. Incidencia de la capacidad jurídica en la dignidad de las personas

2.1. El ser humano como protagonista del Derecho

El hombre en tanto ser libre y creador, proyecta su vida en el tiempo a diferencia de las cosas que son objetos acabados, por ello, Carlos Fernández Sessarego señala, que “*solo se puede aprehender al ser humano en una dimensión coexistencial, en comunicación con los demás, en comunidad*”³. La vida sin los otros es un imposible existencial y motiva el valor de la solidaridad, por ello, el maestro sanmarquino afirma que la “*tutela de la persona humana en su dimensión coexistencial, es incuestionablemente, la misión esencial y básica del derecho*”.

El Derecho nace con la convivencia del individuo en la sociedad, la interacción humana y el orden, es precisamente la convivencia la que ejerce una fuerza y un orden en la conducta de los individuos, plasmándose en una organización de la sociedad. Así, podemos concebir al Derecho como la regulación de la conducta humana social en base a determinados valores para el logro de ciertos fines; por eso en toda norma encontramos una persistencia del pasado, un presente y un futuro o apertura del mismo⁴.

El ser humano tiene una condición innata, el de vivir en sociedad, pues es ahí donde empieza a desarrollarse como persona, siendo también una condición esencial para posibilitar y garantizar la convivencia social pacífica, crea la existencia de normas o reglas que pueden ser impuestas, de un modo coercitivo a cada uno de los individuos en sociedad, como producto social e histórico, por ende susceptible de cambio y adaptación a las variaciones históricas del lugar o contexto en que este se encuentre.

De este modo cobra vigencia el aforismo latino “*ubi ius, ibi societas*” (donde hay Derecho, hay sociedad) y “*ubi societas, ibi ius*” (donde hay sociedad, hay derecho), de allí que se afirma que sin sociedad no hay derecho, más aun sin ser humano imposible concebir el Derecho.

3 Fernández Sessarego, C. *Derecho y Persona – Introducción a la teoría del Derecho*. Grijley. 4ta. Edición. Lima, abril 2001. (p. 66).

4 Ramírez Chavarry, W. *Teoría del Derecho*. Lima, Fondo Editorial Esipec. 1ra. Edición, mayo 2017, (p. 28).

En esta línea de pensamiento, el filósofo escocés DAVID HUME (1711-1776)⁵, sostiene “*La naturaleza humana no puede en modo alguno subsistir sin la asociación de individuos, y esa asociación nunca podrá tener lugar sin respetar las leyes de la equidad y la justicia*”.

El Derecho orienta la conducta humana hacia un deber ser, la dirige hacia fines, de allí que tanto el profesor sanmarquino Carlos Fernández Sessarego como el jurista brasileño Miguel Reale explican coincidentemente⁶ en su teoría tridimensional, que el Derecho se basa en tres dimensiones integradas, esto es, hecho social o conducta humana intersubjetiva (fáctico), axiológico (valor) y normativo (norma jurídica). Cabe advertir que a diferencia de Reale que en su teoría privilegia a la *norma jurídica*, el jurista sanmarquino coloca el acento de su teoría en la *conducta humana intersubjetiva*⁷, postulando una integración esencial en dinámica interacción, en inescindible unidad.

El ser humano en tanto ser social por naturaleza, determina en la persona el deber social de cooperar en la consecución del bien común, del cual obviamente participa. Así, el valor jurídico de la solidaridad, cuya máxima expresión es el amor⁸, facilita la convivencia y permite la realización de las demás personas dentro de la comunidad. No se concibe a cabalidad a la justicia sin la seguridad y la solidaridad, lo cual queda expresado unitariamente en la paz social.

Además de la característica social, al hombre, también lo distingue su libertad, lo cual permite su existencia proyectándose al futuro y por ende traza su destino desde su nacimiento hasta su muerte. Según Carlos Fernández Sessarego, la libertad es un don que la persona tiene que descubrir, para elegir, para poder ser “ella misma”⁹ y corresponde al hombre aceptarla o rechazarla. La libertad es indemostrable, “se vive, no se ve”¹⁰. A través de la libertad el hombre es capaz de elegir, decidir, escoger, proyectar su vida, esto es, realizarse como persona, eligiendo, en tanto libre, un proyecto existencial de acuerdo a su llamado interior, a su vocación. Elección que supone un preferir, escoger una alternativa luego de una personal valoración; de allí que es el hombre el que construye y decide su destino. El hombre, en tanto ser libre y estimativo, es capaz de asumir retos, encontrarse a sí mismo, ser

5 Citado Por Ramirez Chavarry, W. *Teoría del Derecho*, (p.29).

6 Fernández Sessarego, C. *Derecho y Persona – Introducción a la Teoría del Derecho*. Grijley. 4ta. Edición. Lima, abril 2001. (p. 66).

7 Fernández Sessarego, C. (p.72)

8 Fernández Sessarego, C. *El derecho como Libertad*. (p.101)

9 Fernandez Sessarego, C. *Derecho y Persona*. (p. 101)

10 Monier (p. 35)

auténtico y perfilar una personalidad; y con ello vivenciar valores dándole dignidad a su existencia.

En este escenario, el derecho tiene como función primordial generar la situación social más propicia para la realización de cada persona dentro del bien común; por ello el derecho es primordialmente libertador y en segundo lugar sancionador.

La personalidad comprende a la persona en su vertiente de ser libre y singular (idéntico a sí mismo) y como ser social, pues se realiza en interacción con los demás en la comunidad, dando lugar a la solidaridad que junto a la justicia y la seguridad permiten la paz social.

La Constitución Política de 1933 (artículo 84), se refiere a la ciudadanía, señalando que son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados. Seguidamente el artículo 85 señala en su inciso primero que el ejercicio de la ciudadanía se suspende “*Por incapacidad física o mental*”.

El artículo primero de la Constitución peruana de 1979, considera a la *persona humana como el bien supremo del derecho, de la sociedad y del Estado*; a su vez, la vigente Constitución de 1993 orienta en su artículo primero que “*la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*”.

Así se concibe a la persona humana como el centro y el eje del derecho, siendo apreciado en su dimensión social en interacción con los demás individuos. Concebir a la persona como el bien supremo del derecho, significa que ha sido considerada como un fin en sí misma y no como medio, es decir, jurídicamente no existe un interés superior de protección al de la persona en cuanto protagonista del derecho, quien en virtud a su libertad es capaz de decidir si opta por cumplir o no su deber.

Surge así, la categoría de autonomía que corresponde al hombre en tanto ser libre que puede optar por una u otra alternativa; en tanto, que la voluntad depende de una decisión libre, es decir, la voluntad constituye uno de los más valiosos instrumentos con que cuenta el ser humano para trascender al mundo, para realizarse como ser libre.

2.2. La capacidad jurídica plena

Sostiene Carlos Fernández Sessarego, que la capacidad al igual que la personalidad, se integra y confunde con la persona misma y son connaturales al ser humano, pertenecen a su propia estructura, le son inherentes, inseparables de su núcleo existencial; como tal, no son susceptibles de limitación alguna por obra de la ley. No es posible concebir ni una personalidad ni una capacidad semiplenas. Se es capaz o no se es. Es inconcebible un ser humano, una persona, que estructuralmente no sea capaz y carezca de personalidad¹¹.

Entonces, la capacidad no puede estar sujeta a limitación, restricción o recorte alguno, no puede existir capacidad relativa de goce; sin embargo, en los hechos ocurre que esta capacidad que es potencialmente igual para todos, no puede ser ejercida en ciertos casos que la ley señala, de modo absoluto o parcialmente, por un determinado sujeto. Es decir, que cualquier limitación a la capacidad del hombre, debe ser entendida siempre y solamente, al ejercicio por la propia persona en tanto ser libre.

La libertad permite que el ser humano pueda decidir y convertir estas decisiones en actos o comportamientos. *“La capacidad de decidir, inherente a la libertad, no reconoce limitación alguna. Nadie, ni ley alguna puede interferir en el mundo de mi subjetividad, de penetrar en el núcleo existencial de la persona para limitarla, restringirla, condicionarla. La capacidad es plena, igual para todos los seres humanos.*

Cosa distinta a la libertad ontológica, en cuanto capacidad de decidir por sí mismo, es la capacidad de ejercer esa decisión, es decir, y como está dicho, de convertir en acto tal decisión. La capacidad de goce, inherente al ser humano, no puede ser limitada ni admite excepciones, lo que no sucede con la capacidad de ejercicio que si se encuentra condicionada por la estructura psicosomática de la propia persona, por el mundo exterior, por la ley. No toda decisión del ser humano libre, capaz de decidir por sí mismo, se realiza total o parcialmente”¹².

De lo expuesto, surge nítida la diferencia entre la llamada capacidad de goce o de derecho, que no pertenece al mundo jurídico en cuanto sobre ella no puede actuar la ley, y la capacidad de ejercicio que, contrariamente si puede ser limitada

11 Fernández Sessarego C. *El histórico problema de la capacidad jurídica*, en Código Civil peruano: Balance y perspectivas, T. I, 1995, (p. 73).

12 Fernández Sessarego, C. (p. 161).

mediante un dispositivo legal. Es esta última, por consiguiente, la única que interesa al derecho.

Sobre esta materia, el Código Civil ruso de 1994, se refiere a la capacidad activa (ejercicio) y capacidad pasiva (goce); y en este contexto considera entre las personas cuya capacidad aun no es plena a los menores de 6 años, menores entre 6 y 14 años; y a los menores entre los 14 y 18 años; asimismo califica con capacidad activa restringida a los alcohólicos y toxicómanos; y como personas desprovistas de capacidad activa (ejercicio) a los carentes de discernimiento.

La capacidad activa (de ejercicio) está en función al querer y entender de las personas, esto es, saber diferenciar entre actos lícitos e ilícitos, hechos riesgosos y no riesgosos, actos convenientes y no convenientes, etc. Entonces, si nos preguntamos ¿En función a qué se determina la capacidad de ejercicio?, notamos que está en función al *discernimiento*.

En efecto, no podemos asumir razonablemente que un niño de 3 años pueda tener discernimiento acerca de un determinado acto, por ejemplo si una determinada intervención quirúrgica le es o no conveniente o que alimentos son los más adecuados para su salud y su desarrollo, pues en este caso, serán los padres quienes asuman este rol, en ejercicio de la patria potestad (representación legal); sin embargo, tratándose de un niño de 9 años ya podrá discernir acerca del deporte que le es más atractivo y conveniente y podrá optar entre practicar el tenis o el fútbol; podrá permutar algunos de sus juguetes sobre la base de sus preferencias. Finalmente, si estamos frente a un menor de 17 años, probablemente tome una de las decisiones más trascendentales de la vida, como es el hecho de optar por estudiar una determinada carrera profesional o técnica.

Son los padres los que deciden respecto a sus menores hijos en su temprana edad; sin embargo, cuando estos tengan 17 años, es probable que los padres a lo sumo sugieren, pero la decisión debe corresponder a los hijos. Esto justifica que nuestro Código Civil¹³, admita que el menor capaz de *discernimiento* (sin intervención de sus padres) pueda aceptar donaciones, legados y herencias voluntarias, siempre que sean puras y simples.

13 Artículo 455.- El menor capaz de discernimiento puede aceptar donaciones, legados y herencias voluntarias siempre que sean puras y simples, sin intervención de sus padres. También puede ejercer derechos estrictamente personales.

En efecto, si el acto jurídico conforme a nuestro Código Civil, reposa en la manifestación de voluntad, es preciso tener en cuenta, que la voluntad está conformada por dos elementos, el discernimiento y la volición; el primero referido a la aptitud para diferenciar si desea o no, hace o no hace algo y si ello es ventajoso o no, conveniente o no; mientras que el segundo elemento (volición) que es el acto de materialización de tal decisión.

En este orden de ideas, advertimos que el discernimiento no es una cualidad estática, sino que generalmente evoluciona en el tiempo; sin embargo, en el caso de ausencia de discernimiento (parcial o total) resulta lógico que será necesario una natural protección del Derecho, para la defensa y cuidado de sus intereses.

No existe una edad exacta para alcanzar el discernimiento, ello corresponderá ser analizado en cada caso en concreto, como lo explica Juan Espinoza Espinoza, citando a Marcial Rubio Correa “*cada ser humano alcanza el discernimiento en distinto momento de su desarrollo*”¹⁴. De ahí, que a nivel de regulación, por opción legislativa, se ha asumido capacidad para discernir en distintos tipos de actos, como el caso del asentimiento del menor para la adopción, si cuenta con más de diez años¹⁵.

2.3. La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)

La discapacidad no necesariamente implica falta de discernimiento, de hecho, es factible encontrar personas con alguna limitación física, mental o sensorial, pero que pueden y saben cuidar sus intereses; sin embargo, estas personas en muchos casos han sufrido discriminaciones al ser estigmatizados jurídicamente, privándolos, limitando o restringiendo su capacidad de obrar, afectando su derecho a la igualdad y a su dignidad.

Distinto es el caso de las personas cuya discapacidad proviene de una ausencia de discernimiento, pues en este caso, es natural que el derecho le brinde una protección para el cuidado de su persona y la defensa de sus derechos e intereses,

14 Espinoza Espinoza, J. Código Civil comentado. T. I Gaceta Jurídica, 3ra. Edición, (p. 226).

15 CODIGO CIVIL: Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley N° 30311, publicada el 18 marzo 2015, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 378.- Requisitos para la adopción. Para la adopción se requiere: (...)

5. Que el adoptado preste su asentimiento si es mayor de diez años. (...)

lo cual en nuestro Código Civil¹⁶ se reguló bajo la hoy, parcialmente derogada figura de la curatela¹⁷.

Entonces, el discernimiento constituye uno de los presupuestos básicos para dotar a una persona de capacidad de ejercicio, caso contrario, más que brindarle un reconocimiento a la igualdad constituiría un riesgo a la protección de sus intereses, pues en tanto, sujeto privado de discernimiento no estaría en aptitud de diferenciar lo que le resulte beneficioso a sus intereses.

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), señala en su artículo 12:

“Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

(...)”

En efecto, mediante Ley 30823, se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad. En tal contexto, el Decreto Legislativo 1384 (publicado el 04 de setiembre de 2018), obedece al cumplimiento de la obligación asumida por el Estado peruano ante la CDPD (artículo 4), a efectos de garantizar el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, estableciéndose el reconocimiento pleno de la personalidad jurídica de la persona con discapacidad y, en el caso que dicha persona considere necesaria la asistencia de apoyos y aplicación de salvaguardas para el mejor ejercicio de su derecho.

16 Código Civil: *Están sujetas a curatela las personas a que se refieren los artículos 43, incisos 2 y 3, y 44, incisos 2 a 8.* (*)

(*) Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1384, publicado el 04 setiembre 2018, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 564.- Personas sujetas a curatela

Están sujetas a curatela las personas a que se refiere el artículo 44 numerales 4, 5, 6, 7 y 8.”

Fines de la curatela

Artículo 565.- La curatela se instituye para:

1.- Los incapaces mayores de edad. (*)

(*) Numeral derogado por el Literal a) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1384, publicado el 04 setiembre 2018.

17 En efecto, actualmente, la curatela ha queda restringida a los pródigos, los toxicómanos, ebrios habituales, los que incurren en mala gestión, los que sufren pena que lleva anexa la interdicción civil

Entonces, si conforme a la Convención, a los discapacitados se les reconoce plena capacidad jurídica, entiéndase que estos, como sujetos de derechos, manifiesten su propia voluntad de manera directa o con el auxilio de apoyos en los diversos actos que realicen, lo que implica que en lo posible se propende a que no más serán, los representantes legales (curadores) los que adopten decisiones en sustitución de la voluntad del discapacitado (interdictos).

Una de las principales novedades que nos trae la nueva regulación normativa, radica en admitir que es el discapacitado quien adopta decisiones en los diversos actos que realice, para cuyo efecto en determinados casos manifiesta su voluntad con el auxilio de los apoyos que ha nombrado libremente (apoyo facultativo) o a través de los apoyos designados por el juez (apoyo necesario) cuando el discapacitado no puede manifestar su voluntad.

Los artículos 3 y 42 del Código Civil (modificados por el Decreto Legislativo 1384)¹⁸, en cuanto, reconocen a las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás y en todos los aspectos de la vida, independientemente de si usan o requieren de ajustes razonables o apoyos para la manifestación de su voluntad, guardan armonía con lo establecido en la CDPD y no suponen contradicción alguna.

Sin embargo, con relación a los actos que celebra el apoyo de una persona con discapacidad que le impide manifestar su voluntad por encontrarse por ejemplo con una edad mental de tres años, cuando cronológicamente tiene 30 años o el caso de una demencia senil grave, asumo que aun cuando, normativamente se les reconoce capacidad de ejercicio plena al discapacitado, en la realidad, conllevaría a que el órgano de apoyo si bien debe actuar por mandato legal bajo el criterio de la mejor interpretación de la voluntad del discapacitado, casuísticamente resultará muy complejo, determinar si lo realizado por el apoyo corresponde o no, la voluntad del discapacitado; estimo que en este caso, más que la voluntad del discapacitado, será el apoyo quien tomará las decisiones acordes a la protección de los derechos e intereses del discapacitado.

18 Artículo 42.- Capacidad de ejercicio plena: Toda persona mayor de dieciocho años tiene plena capacidad de ejercicio. Esto incluye a todas las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás y en todos los aspectos de la vida, independientemente de si usan o requieren de ajustes razonables o apoyos para la manifestación de su voluntad.

Excepcionalmente tienen plena capacidad de ejercicio los mayores de catorce años y menores de dieciocho años que contraigan matrimonio, o quienes ejerciten la paternidad.

El Código Civil peruano en su versión primigenia, de manera errónea, reguló en el artículo 3¹⁹, que la capacidad de goce admite limitaciones impuestas por ley²⁰, lo cual ha sido superado con la modificación al texto en mención, reconociendo que toda persona tiene capacidad jurídica para el goce de sus derechos; y que la capacidad de ejercicio puede ser restringida por ley; pero agrega que: “*Las personas con discapacidad tienen capacidad de ejercicio en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida*”.

A su vez, el artículo 42 del Código Civil, se refiere a la capacidad de ejercicio plena, estableciendo: “*Toda persona mayor de dieciocho años tiene plena capacidad de ejercicio. Esto incluye a todas las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás y en todos los aspectos de la vida, independientemente de si usan o requieren de ajustes razonables o apoyos para la manifestación de su voluntad*”.

Nótese que la versión primigenia del artículo 42, establecía que tienen plena capacidad de ejercicio de sus derechos civiles las personas que hayan cumplido 18 años de edad, salvo lo dispuesto en el artículo 43 y 44, los cuales hacían una clasificación de los incapaces absolutos por un lado y el de los relativos, respectivamente.

Así, el Decreto Legislativo 1384, deja atrás la figura de la incapacidad, y se orienta a reconocer una capacidad de ejercicio para todos, y excepcionalmente la posibilidad de restringirla. Así, entendemos que todas las personas, incluso las que por cualquier causa se encuentran privadas de discernimiento²¹ o adolecen de deterioro mental que les impide expresar su libre voluntad²², no obstante su discapacidad, tienen plena capacidad de ejercicio independientemente si requieren o no de ajustes razonables o apoyos para manifestarse; sin embargo, se generan una serie de dudas acerca de la operatividad de estas personas y la actuación de los apoyos; por cuanto, el discernimiento es el presupuesto necesario para la capacidad de ejercicio, como tal, resulta poco entendible la opción asumida en la nueva regulación, aun cuando se haya establecido que los órganos de apoyo deben actuar en estricta observancia

19 Código Civil (versión primigenia) Artículo 3.- Capacidad de Goce.- Toda persona tiene el goce de los derechos civiles, salvo las excepciones expresamente establecidas por ley.

20 Código Civil (versión modificada por el Decreto Legislativo 1384): Artículo 3.- Capacidad jurídica.- Toda persona tiene capacidad jurídica para el goce y ejercicio de sus derechos.
La capacidad de ejercicio solo puede ser restringida por ley. Las personas con discapacidad tienen capacidad de ejercicio en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida.

21 Art. 43 del Código Civil, consideraba anteriormente como absolutamente incapaces a los que por cualquier causa se encuentran privados de discernimiento.

22 Art. 44 del Código Civil, consideraba anteriormente como relativamente incapaces a los que adolecen de deterioro mental que les impide expresar su libre voluntad.

de la voluntad del discapacitado utilizando el criterio de la mejor interpretación de la voluntad²³.

¿Es posible asumir que si la persona adulta tiene una edad mental de 3 años, pueda manifestar voluntad?, peor aún ¿podrá discernir?, en casos como estos, resulta sumamente complejo poder establecer con certeza si el apoyo está o no en línea con la mejor interpretación de la voluntad del discapacitado para ejercer sus derechos; lo que si podemos esperar es que el órgano de apoyo actúe procurando lo mejor para la defensa y protección de los derechos del discapacitado a quien asiste.

2.4. La manifestación de voluntad como elemento estructural del acto jurídico

Según Rosalía Mejía Rosasco, el Decreto Legislativo 1384, modifica la redacción original del Código Civil en lo que respecta a la manifestación de voluntad en forma válida jurídicamente²⁴. Al respecto, somos de la idea que los discapacitados que manifiestan voluntad pueden intervenir en la contratación por sí mismos, sea que actúen directamente o con la asistencia de un órgano de apoyo; sin embargo, en el caso de las discapacitados que no pueden manifestar su voluntad, resulta dudoso, por decir lo menos, si la participación del órgano de apoyo realmente refleja la voluntad del discapacitado, pues en este último supuesto, la figura de la curatela (parcialmente derogada) permitía que estas personas actúen en representación legal del discapacitado para proteger no solo a la persona, sino al patrimonio de la persona.

Al modificarse el artículo 141 del Código Civil, quedó redactado en los siguientes términos:

*“Artículo 141.- Manifestación de voluntad
La manifestación de voluntad puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando se realiza en forma oral, escrita, a través de cualquier medio directo, manual, mecánico, digital,*

23 Decreto Supremo 016-2019-MIMP; Artículo 2.- Definiciones Para la aplicación de las disposiciones del Código Civil en materia de capacidad jurídica de las personas con discapacidad y el presente Reglamento, se establecen las siguientes definiciones: (...)

2. criterio de la mejor interpretación de la voluntad.- Considera la trayectoria de vida de la persona, las previas manifestaciones de voluntad en similares contextos, la información con la que cuenten las personas de confianza de la persona asistida, la consideración de sus preferencias y cualquier otra consideración pertinente para el caso concreto.

24 Mejía Rosasco, R. La reforma de la capacidad de la persona en la legislación civil y notarial en el Perú: La implementación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. En Gaceta Notarial: El proyecto de vida de la persona humana. 1ra. Edición, Julio 2019., (p. 24).

electrónico, mediante la lengua de señas o algún medio alternativo de comunicación, incluyendo el uso de ajustes razonables o de los apoyos requeridos por la persona (...).”

Al respecto, cabe indicar que no siempre se admitió que la persona discapacitada ejerza por sí sus derechos, pues por regla se le exigía la previa declaración de interdicción y el nombramiento de curador. El curador actuaba como un representante legal del discapacitado y como tal sustituía a la voluntad del discapacitado, incluso para actuaciones que pudiesen haberse realizado directamente por el discapacitado, esto ha sido corregido, pues el discapacitado que puede manifestar voluntad, puede hoy celebrar el acto jurídico por sí mismo, con o sin intervención de órgano de apoyo.

Sin embargo, consideramos que en los supuestos en los que el discapacitado no tiene un mínimo de posibilidad de manifestar voluntad y peor aún carente de discernimiento, como ocurre en los casos planteados anteriormente, aun cuando el ordenamiento jurídico le reconozca capacidad de ejercicio, en la realidad será imposible que actúe por sí mismo, pues en tales supuestos requerirá necesariamente del órgano de apoyo, cuya actuación, como hemos señalado tendrá que realizarse en un marco de diligencia que permita proteger los derechos del discapacitado de la mejor manera posible.

2.5. La Inscripción Registral del Apoyo

Uno de los temas que generó singular polémica en las instancias registrales, está referido a la inscripción del órgano de apoyo cuando este cuenta con *facultades de representación*.

Como sabemos el apoyo por regla se constituye sin representación²⁵, en tanto, se asume que el discapacitado en virtud a la capacidad de ejercicio que le reconoce el ordenamiento jurídico actúa por sí mismo, independientemente si requiere o no del auxilio de un órgano de apoyo que le asista en la comunicación, en la interpretación de su voluntad.

25 Decreto Supremo: 016-2019-MIMP:

Artículo 9.- Del apoyo 9.1 El apoyo es una forma de asistencia libremente elegida por una persona mayor de edad para facilitar el ejercicio de actos que produzcan efectos jurídicos, en el marco de sus derechos. Puede recaer en una o más personas naturales, personas jurídicas sin fines de lucro o instituciones públicas. 9.2 El apoyo no tiene facultades de representación salvo en los casos en que ello se establezca expresamente en la escritura pública o sentencia de designación.

La modificación normativa no ha previsto de manera expresa en que registro corresponden ser registradas las *facultades de representación* del apoyo, pues el inciso 9 del artículo 2030 en su texto vigente establece que se inscriben en este registro: “*Las resoluciones que designan al tutor o al apoyo y las que los dejen sin efecto*”.

La duda se origina no para la inscripción del apoyo (sin representación), el cual pacíficamente se asume que corresponde efectuarse en el Registro Personal; sino para el apoyo con *facultades de representación*, pues algunos eran de la idea que corresponde ser inscrito en el Registro de Mandatos y Poderes, mientras que otro sector asumía que deben ser registrados únicamente en el Registro Personal, bajo la consideración que las facultades de representación constituye un elemento excepcional que debe ser publicitado como acto único con el nombramiento del apoyo.

Así, en sede registral se plantearon dos opciones para registrar las facultades de representación del apoyo:

- (i) Inscribirse de manera conjunta como acto único en el Registro Personal²⁶.
- (ii) Inscribirse de manera separada el nombramiento del apoyo en el Registro Personal y las facultades de representación en el Registro de Mandatos y Poderes²⁷.

En el evento llevado a cabo en la ciudad de Trujillo el 05 de julio del 2019 (I Diálogo con el Tribunal Registral) luego de amplio debate entre Registradores Públicos y Vocales del Tribunal Registral se arribó al siguiente acuerdo:

“El apoyo con representación corresponde inscribirse sólo en el Registro Personal”.

Posteriormente, el Tribunal Registral en el CCXIV Pleno Registral, realizado el 19 de agosto del 2019, aprobó el siguiente precedente de observancia obligatoria:

“La representación que se otorga a quien se designa apoyo se inscribe en el Registro de Mandatos y Poderes”.

26 Acuerdos aprobados en el I diálogo con el Tribunal Registral –Trujillo de 2019:

IV. Cuarto tema: La inscripción del apoyo con representación 5. El apoyo con representación corresponde inscribirse solo en el Registro Personal.

27 CCXIV Pleno del Tribunal Registral (19 de agosto de 2019) representación que se otorga al apoyo:

“La representación que se otorga a quien se designa apoyo se inscribe en el Registro de Mandatos y Poderes.” Sustentado en la Res. 1135-2019-SUNARP-TR-L del 2 de mayo de 2019

El tema fue nuevamente analizado en el CCXXVII Pleno del Tribunal Registral, llegando a adoptarse como acuerdo el siguiente criterio jurisprudencial:

“La aprobación del Reglamento del Decreto Legislativo 1384 mediante Decreto Supremo 016-2019-MIMP implica la pérdida de vigencia del POO aprobado en el CCXIV Pleno del Tribunal Registral. Por tanto, la representación que otorga el apoyo en su calidad de tal, se inscribe sólo en el Registro Personal”²⁸.

Como se aprecia ha sido necesario un amplio debate para adoptar una postura uniforme, sobre la base que la discapacidad de la persona, supone una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente; y que al interactuar con el entorno encuentra barreras aptitudinales que le impiden ejercer por sí mismo sus derechos.

Tal situación, justifica que el ordenamiento jurídico las dote de una protección jurídica reforzada que permita incentivar su inclusión plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que todas las demás personas. En tal contexto, las personas con discapacidad no solo pueden designar apoyo, sino que incluso podrán nombrar apoderado tan igual como cualquier persona (sin discapacidad).

Entonces, las facultades de representación otorgadas al apoyo siempre corresponderán ser registradas en el Registro Personal, como un acto único inescindible (nombramiento de apoyo, salvaguardas y facultades de representación), pues como lo reconoce el ordenamiento jurídico, nos encontramos frente a un “sistema de apoyo y salvaguardas”, el cual para lograr su finalidad (reconocimiento de la capacidad jurídica plena de la persona discapacitada) no puede admitir su disgregación en tanto conjunto unitario para su funcionalidad (sistema).

Por el contrario, si la persona discapacitada opta por nombrar un apoderado (no apoyo), las facultades de representación corresponderán ser registradas en el Registro de Mandatos y Poderes.

De esta manera, incluso, en los casos en que el apoyo actúa con facultades de representación, su función no es sustituir la voluntad de la persona con discapacidad, está obligado a respetarla. Decir que el apoyo con facultades de representación sustituye la voluntad del discapacitado, es dejar sin contenido a la institución del apoyo, pues la razón de ser del apoyo es asistir, facilitar, en ningún caso sustituirlo.

28 Res. N° 1266-2020-Sunarp-TR-L del 30.07.2020.

En síntesis, consideramos que no hay razón para que las facultades de representación otorgadas al apoyo sean registradas en un registro distinto al del Registro Personal.

3. Conclusiones

- La capacidad al igual que la personalidad, se integra y confunde con la persona misma y son connaturales al ser humano, pertenecen a su propia estructura, le son inherentes, inseparables de su núcleo existencial; como tal, no son susceptibles de limitación alguna por obra de la ley
- La capacidad de ejercicio está en función al querer y entender de las personas, esto es, saber diferenciar entre actos lícitos e ilícitos, hechos riesgosos y no riesgosos, actos convenientes y no convenientes, etc.; pues todo ello, permite que el hombre en libertad adopte una decisión sobre la base del discernimiento; de manera, que cualquier limitación a su capacidad, debe ser entendida a la capacidad de ejercicio; aspecto que tiene incidencia directa en los discapacitados, cuya situación *per se* no supone imposibilidad de celebrar por sí mismo actos jurídicos, con pleno respeto a su dignidad.
- El discernimiento constituye el presupuesto básico para dotar a una persona de capacidad de ejercicio, caso contrario, más que brindarle un reconocimiento a la igualdad constituiría un riesgo a la protección de sus intereses, pues en tanto, sujeto privado de discernimiento no estaría en aptitud de diferenciar lo que le resulte beneficioso o pernicioso a sus intereses.
- Si el acto jurídico conforme a nuestro Código Civil, reposa en la manifestación de voluntad, es preciso tener en cuenta, que la voluntad está conformada por el discernimiento y la volición, el primero referido a la aptitud para diferenciar si desea o no, hace o no hace algo y si ello es ventajoso o no, conveniente o no; mientras que el segundo elemento (volición) que es el acto de materialización de tal decisión; como tal, resulta lógico que las personas que carecen de discernimiento requerirán de una natural protección del Derecho, para la defensa y cuidado de sus intereses.
- La discapacidad no necesariamente implica falta de discernimiento, de hecho, es factible encontrar personas con alguna limitación física, mental o sensorial, pero que pueden y saben cuidar sus intereses.

- La nueva regulación, admite que los discapacitados en general tienen capacidad de ejercicio, como tal adoptan y ejecutan decisiones en los diversos actos que realicen, para cuyo efecto en determinados casos manifiesta su voluntad con el auxilio de los apoyos que ha nombrado libremente (apoyo facultativo) o a través de los apoyos designados por el juez (apoyo necesario) cuando el discapacitado no puede manifestar su voluntad.
- La designación de apoyo por regla es sin representación; sin embargo, en caso se opte por otorgar facultades de representación, constituyen un acto único inescindible que únicamente corresponde inscribirse en el Registro Personal.

4. **Bibliografía**

- Acuerdos aprobados en el I diálogo con el Tribunal Registral –Trujillo de 2019: La inscripción del apoyo con representación 5. El apoyo con representación corresponde inscribirse solo en el Registro Personal.
- CCXIV Pleno TR (19.08.2019) representación que se otorga al apoyo: “La representación que se otorga a quien se designa apoyo se inscribe en el Registro de Mandatos y Poderes.” Sustentado en la Res. 1135-2019-Sunarp-TR-L del 2 de mayo de 2019, Res. N° 1266-2020-Sunarp-TR-L del 30.07.2020.
- Espinoza Espinoza, J. Código Civil comentado. T. I Gaceta Jurídica, 3ra. Edición.
- Fernandez Sessarego, C. *El histórico problema de la capacidad jurídica*, en Código Civil peruano: Balance y perspectivas, T. I, 1995.
- Fernandez Sessarego, C. *Derecho y Persona – Introducción a la teoría del Derecho*. Grijley. 4ta. Edición. Lima, abril 2001.
- Mejía Rosasco, R. *La Reforma de la Capacidad de la Persona en la legislación civil y notarial en el Perú: La implementación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*. En Gaceta Notarial. 1ra. Edición, Julio 2019.
- Ramirez Chavarry, W. *Teoría del Derecho*. Lima, Fondo Editorial Esippec. 1ra. Edición, mayo 2017.

Análisis de la calificación registral de la prescripción adquisitiva notarial de Predios desde una visión de los derechos humanos

Katty Isidora Gaona Abad*

Sumario: 1. Resumen. - 2. Introducción. - 3. Conceptos generales. - 3.1. Concepto de Dignidad de la Persona Humana. - 3.2. Concepto de Derechos Humanos. - 3.3. Concepto de Derechos Económicos y Sociales. - 3.4. Marco Legal: a) Marco legal nacional. b) Marco legal internacional. - 4. Prescripción Adquisitiva Notarial de Predios. - 4.1. Concepto de Prescripción Adquisitiva de predios. - 4.2. Clases de inscripción de prescripción adquisitiva notarial de predios. - 4.2.1. Prescripción adquisitiva sobre predio no inscrito. - 4.2.2. Prescripción Adquisitiva de dominio sobre predio inscrito. - 5. Calificación registral de la prescripción adquisitiva notarial de predios. - 5.1. Naturaleza del procedimiento registral - 5.2. Responsabilidades en la calificación de la prescripción adquisitiva de dominio de predios en respuesta a la obligación de hacer cumplir los derechos humanos e importancia. - 6. Criterios defensores de los derechos humanos desarrollados en la jurisprudencia registral aplicables en la calificación de predios. - 6.1. Jurisprudencia registral: Precedentes registrales de observancia obligatoria registrales. - 6.2. Principio de derecho de defensa y su relación con los principios registrales. - 6.3. Justificación del presente estudio. - 7. Reflexiones legales. - 8. Conclusiones. - 9. Bibliografía.

1. Resumen

La informalidad de la titularidad de la propiedad en nuestro país durante muchas décadas generó que muchas familias vivan en predios sin poder demostrar que son propietarios, privados de gozar de los derechos de ser propietarios en toda su extensión, ajenos a la ansiada seguridad jurídica que otorga el registro; generada a raíz de la inscripción del título en el registro de predios y así oponer sus derechos ante terceros. Cabe señalar que, dicha situación de informalidad equivale a negar el derecho a la propiedad. Hecho que trasciende ya que el derecho de propiedad forma parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Adquirir el dominio de la propiedad es el ideal de toda persona; al respecto, es preciso tener presente la situación de las personas poseedoras de un predio que anhelan ser propietarios; por cuanto, este hecho contribuirá a vivir de forma digna. El saneamiento de la propiedad debe ser promovido por las autoridades de nuestro país dentro del marco de la legalidad. Uno de los mecanismos de sanear la

* Registradora Pública de la Zona Registral N° XI - Sede Ica. Maestro en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial por la Escuela de posgrado de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica. Abogada por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica.

titularidad de un predio es el acto denominado prescripción adquisitiva de dominio, para fines de este estudio la prescripción adquisitiva seguida en sede notarial, cuyo objetivo es obtener el reconocimiento como propietario mediante un instrumento público otorgado por un notario; para luego presentarlo al registro de predios y lograr su inscripción previa calificación del registrador público, quien verificará la legalidad del título, no se afecte los derechos de terceros para determinar la inscripción del título y ser reconocido *erga omnes* como titular del predio urbano. Con ese propósito nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿Qué relación tiene el trámite de prescripción adquisitiva con los derechos humanos? ¿En qué medida la calificación registral de título que contiene la prescripción adquisitiva notarial otorga seguridad jurídica? ¿Cómo se aplica la obligación de defensa de los derechos humanos en relación al derecho de la propiedad a raíz de la prescripción adquisitiva de predios? ¿Qué otros derechos humanos están vinculados en el trámite notarial de prescripción adquisitiva de dominio de predios? ¿Qué derechos humanos se protege en el acto de calificación registral del título de prescripción adquisitiva notarial?

Palabras claves: prescripción adquisitiva de dominio notarial, derechos humanos, seguridad jurídica, registro de predios, título de propiedad.

Keywords: *acquisitive prescription of notarial domain, human rights, legal certainty, land registry, property title.*

2. Introducción

Analizaremos primero conceptos sobre los derechos humanos, vinculados al tema. Al respecto, la promoción de los derechos humanos es asumida a nivel internacional y existe un compromiso de los países sobre la defensa de ellos, desde tres aristas: obligación de respetar, obligación de proteger y obligación de cumplir. Este mecanismo de protección de los derechos humanos es uno de los puntos que desarrollaremos aplicado a la prescripción adquisitiva notarial de predios urbanos; aparte de ello, distinguiremos la labor notarial, la calificación registral a cargo del registrador público del registro de predios y luego jurisprudencia registral del tema tratado.

3. Conceptos generales

3.1. Concepto de Dignidad de la Persona Humana

El concepto de dignidad de la persona humana es un concepto esencial en el derecho, en el cual prima la realización de la persona, ampliamente tenemos que:

“La dignidad es la categoría objetiva de un ser humano que reclama, ante sí y ante otros, estima, custodia y realización; de allí que él aspire a la plasmación de sus propósitos y anhelos más íntimos.

El ser humano tiene como características esenciales y fundamentales el concebirse como un fin en sí mismo y el poder realizarse plenamente como persona. El hombre posee dignidad no por libre determinación, sino por serle connatural a su esencia creada” (García 2005 p.15).

La persona humana ha recibido protección constitucional en el Perú. La dignidad de la persona humana está consagrada en el artículo primero de la Constitución Política del Perú de 1993, donde se ha plasmado en los siguientes términos “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Chanamé 2019 p.27).

3.2. Concepto Derechos Humanos

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.” Recuperado el 18 de agosto de 2020 de <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx> página web de las Naciones Unidas Derechos Humanos Alto Comisionado.

Bonet sobre la aplicación de los principios de los derechos humanos lo grafica en el siguiente sentido: “Así como el principio de indivisibilidad sería incompatible con cualquier división en categorías, el principio de interdependencia implica que la realización de un derecho presupone necesariamente la realización de los demás” (Bonet 2016 p. 22)¹.

¹ Artículo: Consecuencias de la Clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – UPB (En línea)

Asimismo, “Son derechos cuyo respeto, protección y promoción son indispensables para que cada ser humano, individualmente o en comunidad, pueda desarrollar su proyecto de vida dignamente y en libertad” (Los derechos humanos en el Perú 2013. p. 14).

“Un aspecto de importancia a tener en cuenta, es que los derechos humanos poseen carácter evolutivo y dinámico, es decir que nacen gradualmente, en determinadas circunstancias, y estas por lo general, están caracterizados por movimientos y luchas por la defensa de nuevas libertades. Ello significa que no todos los derechos humanos surgen en un solo momento. A decir de Bobbio “nacen cuando deben o pueden nacer” (Bermúdez 1997 p. 14).

En este marco, hoy se pueden identificar hasta tres generaciones de los derechos humanos:

- Los derechos de primera generación: comprenden a los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el derecho a la igualdad, libertad, al voto;
- Los derechos de la segunda generación: son los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, El derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, los derechos de la familia, etc.; y
- Los derechos de la tercera generación: conocidos como nuevos derechos. El derecho al desarrollo, a la protección del medio ambiente. (Bermúdez 1997 p.14).

De acuerdo con Violeta Bermúdez, los derechos humanos no son inmutables, pues van evolucionando, lo que da origen a nuevos derechos y ciertamente los conceptos de derechos humanos ya reconocidos también son motivo de evolución (Bermúdez, 1997).

Con relación al derecho de propiedad, diremos que el contenido del derecho de propiedad ha ido evolucionando a lo largo del tiempo; en otros términos, se ha ido consolidando; pues, han surgido nuevos mecanismos de formalizar la propiedad. De esta forma, se ha fortalecido el contenido del derecho de propiedad, en respuesta a un determinado espacio y tiempo.

3.3. Concepto de derechos humanos económicos, sociales y culturales

“Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son derechos que exigen del Estado la realización de determinadas acciones o la concesión de

determinadas prestaciones, a fin de que cada persona tenga garantizada la cobertura de ciertas necesidades básicas para el desarrollo de una vida digna” (Los Derechos Humanos en el Perú: Nociones Básicas, 2013. p. 23).

También, se define a los derechos económicos, sociales y culturales, como:

Los derechos sociales aseguran a toda persona condiciones de satisfacción de sus necesidades básicas que le permitan a la vez ejercer libertades - Derechos económicos: el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo y al ingreso – Derechos sociales: el derecho a la seguridad social, a la salud física y mental – Derechos culturales: el derecho a la educación y a los derechos de los grupos minoritarios (Shultz, 2002) - Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) pueden ser derechos de carácter individual o para ser ejercidos y gozados por grupos de personas. Son reconocidos en instrumentos internacionales como también en el sistema interamericano de derechos humanos. Recuperado el 16 de agosto de 2020 de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/djaspers_0.pdf pág. Web de Cepal.

Es necesario incidir en que los derechos económicos, sociales y culturales coadyuvan al desarrollo integral de la persona humana; puesto que, están directamente relacionados con la atención de las necesidades básicas del ser humano. Por obvias razones, los derechos humanos reciben protección a nivel nacional e internacional.

3.4. Marco legal

a) Marco legal nacional

a) Constitución Política del Perú de 1993: artículo 1, artículo 2, numeral 16. b) Código Civil de 1984: artículo 950 y siguientes. c) Ley N° 27333 Ley complementaria a la Ley N° 26662, Ley de asuntos no contenciosos de competencia notarial, para la regularización de edificaciones arts.1, 2, 5 y 6. d) La Directiva N° 013-2003-Sunarp/SN aprobada por Resolución N° 490-2003-Sunarp/SN por el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, Directiva que uniformiza los criterios de calificación registral en asuntos no contenciosos de competencia notarial. e) Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N° 126-2012-Sunarp/SN. Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

b) Marco legal internacional:

Principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú.

Convención Americana de Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José (1969), ratificada por el Estado peruano que incluye el reconocimiento de los órganos que lo comprenden (Comisión y Corte), así como el sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte, fue realizado por la Asamblea Constituyente de 1978 -1979.

Instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes al Perú. Algunos de ellos son:

Declaración Universal de los Derechos Humanos (aprobada por resolución legislativa 13282 del 24 de diciembre de 1959).

...Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (aprobado por decreto Ley 22129 del 11 de julio de 1978 y Constitución de 1979)” (García Belaunde y Palomino Manchego 2013 p.228).

4. Prescripción Adquisitiva Notarial de Predios

4.1. Concepto de Prescripción Adquisitiva de predios

En el artículo 950 del Libro Reales del Código Civil Peruano de 1984 se ha definido la Prescripción Adquisitiva: “La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años” (Pozo 2019 p.798). En este caso, estamos frente a la prescripción adquisitiva larga, donde no se permite la interrupción del plazo prescriptorio, por cuanto este debe ser en forma continua; de lo contrario, no se puede configurar la institución de la prescripción adquisitiva larga, a no ser que, sea restituido el plazo judicialmente.

La prescripción adquisitiva larga se puede adquirir mediante proceso judicial no contencioso o mediante trámite no contencioso de competencia notarial.

Indistintamente del proceso que se siga, la finalidad es que se reconozca un derecho de propiedad. La resolución judicial o acta de prescripción adquisitiva notarial obtenida del proceso contencioso iniciado, es acto inscribible en el Registro de Predios donde se encuentre ubicado físicamente el predio; de modo que, se publicite su titularidad registral y se oponga a terceros. Por otra parte, es título suficiente para cancelar el asiento o derecho concedido en favor del antiguo dueño; en ese sentido, se ha establecido *in fine* en el artículo 952 del Código Civil Peruano.

La prescripción larga se diferencia de la prescripción corta, en que esta última se adquiere la propiedad a los cinco años cuando median justo título y buena fe.

4.2. Clases de inscripción de la prescripción adquisitiva notarial de predios

4.2.1. Prescripción adquisitiva sobre predio no inscrito

En sí se trata de una inmatriculación de predios. Procede para predios de naturaleza urbana sea con edificación o sin que esta se hubiera realizado, es decir, sobre predios baldíos. La regla general para inmatricular un predio urbano en el registro de predios es acreditar títulos con una antigüedad de igual o mayor de cinco años. Sin embargo, una de las excepciones a esta regla es precisamente la prescripción adquisitiva de dominio, ello debido a que al haber iniciado un procedimiento no contencioso la antigüedad de 10 años ya ha sido valorada por un notario en forma imparcial, por lo que sería un exceso requerir un plazo adicional al plazo prescriptorio que ya habría sido verificado comprobado en el proceso notarial, en mérito de las normas base Ley N° 27333, así también de la Ley N° 27157 y su reglamento, en estos términos decidió el Tribunal Registral hoy precedente registral. (Sexto precedente del III Pleno de observancia obligatoria).

4.2.2. Prescripción Adquisitiva de dominio sobre predio inscrito

La prescripción adquisitiva también procede sobre predios inscritos en el registro. En este caso, si tenemos una partida apertura del predio a prescribir donde deberá identificarse el predio a prescribir. El predio objeto de prescripción detallado en el instrumento público presentado al registro debe guardar concordancia con el predio publicitado en la partida registral. Debiendo los títulos presentados adecuarse a los antecedentes registrales.

El notario extenderá el instrumento público declarando al propietario del predio siempre y cuando no se haya presentado oposición pasado los 25 días de la última publicación.

Los documentos legales están conformados por el instrumento público notarial, que es el acta de protocolización de prescripción adquisitiva notarial, que en sí es una escritura pública, otorgado por notario de la provincia donde esté ubicado, en el cual deberá detallarse e insertarse de acuerdo a lo regulado en la Ley N° 27333: solicitud presentada al notario, las publicaciones en el Diario Oficial El Peruano o en el diario autorizado de publicar los avisos judiciales y en uno de circulación nacional, notificaciones a los interesados, acta de presencia (Legislación Registral Peruana p. 565).

El título va acompañado de documentos técnicos en copia certificada por el notario público que tiene a cargo el proceso notarial y que forma parte del título vía prescripción adquisitiva notarial, sea una inmatriculación o independización de predio urbano, como son: Plano georeferenciado a la red geodésica, con firma de ingeniero verificador que debe estar inscrito en el índice de verificador común de la Sunarp y memoria descriptiva, autorizada por ingeniero civil o arquitecto registrado como verificador común de la Sunarp. Ambos pueden estar o no visados por la municipalidad donde esté ubicado el predio, bajo responsabilidad del notario.

Si de la documentación legal no se advierte la naturaleza del predio, entonces, tendrá que anexar el Certificado de Parámetros Urbanísticos o Certificado de Zonificación. La prescripción adquisitiva de dominio notarial se encuentra exonerado de la presentación del certificado negativo de catastro.

5. Calificación registral de la prescripción adquisitiva notarial de predios

5.1. Naturaleza del procedimiento registral

El procedimiento registral es de naturaleza no contenciosa, por cuanto no existe conflicto de interés, no hay *litis*. Se ha prescrito en el artículo 1 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos y lo define así: “El procedimiento registral es especial, de naturaleza no contenciosa y tiene por

finalidad la inscripción de un título²” (Legislación Registral Peruana 2017 p.40). En relación a la finalidad del título hay concordancia con lo señalado en último párrafo del artículo 31 del citado reglamento: “En el marco de la calificación registral, el Registrador y el Tribunal Registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados al registro” (Legislación Registral Peruana 2017 p. 46).

Los registros jurídicos de la Sunarp tienen por fin propiciar la inscripción de los títulos y en dicha labor se debe facilitar sus inscripciones de los títulos presentados por los usuarios al registro. Estas disposiciones imperativas prescritas en el citado reglamento general, reflejan la visión de la Sunarp:

En el Perú se respetan los derechos humanos en un contexto de cultura de la legalidad y convivencia social, armónica, con bajas tasas de criminalidad y discriminación, donde toda persona goza de seguridad jurídica y tiene acceso a una justicia inclusiva y confiable, gracias a un Estado moderno y transparente que protege efectivamente los intereses del país y de sus ciudadanos. https://www.sunarp.gob.pe/nosotros.asp_página web de la Sunarp, recuperado el 19 de agosto de 2020.

A parte de ello, es misión de la Sunarp: “Inscribir y publicitar actos, contratos, derechos y titularidades de los ciudadanos mediante un servicio de calidad accesible, oportuno y predecible”. https://www.sunarp.gob.pe/nosotros.asp_página web de la Sunarp, recuperado el 19 de agosto de 2020³.

5.2. Responsabilidades en la calificación de la prescripción adquisitiva de dominio de predios en respuesta a la obligación de hacer cumplir los derechos humanos e importancia

Al Estado, como principal garante de los derechos humanos, se le adjudican tres tipos de deberes respecto a su realización: el deber negativo de respetar y los deberes positivos de proteger y garantizar (Bonet 2016 p. 23).

2 Texto completo del artículo 1 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos: 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. Las solicitudes presentadas con tal objeto no formarán parte del procedimiento registral y el Registrador las rechazará de plano, en decisión irrecurrible.

3 Por Resolución N° 346-2015-SUNARP/SN, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, aprobó su Plan Estratégico Institucional para el periodo 2016-2018, en el cual quedó prescrito que la visión se desarrolla a nivel del Sector Justicia y Derechos humanos y la misión se define a nivel institucional. https://www.sunarp.gob.pe/nosotros.asp_página web de la Sunarp, recuperado el 19 de agosto de 2020.

En el marco de la prescripción adquisitiva notarial de dominio de predio, se reconoce en sede notarial el derecho de propiedad de una persona en mérito de una escritura pública. Este constituye el título que puede ser presentado en el registro de predios para su inscripción. La calificación positiva del registrador público tendrá como consecuencia la inscripción en el citado registro. A la luz de la teoría de los derechos humanos, esto va más allá de lo que usualmente vemos en las respectivas competencias y debemos interpretar su profundo significado jurídico, siguiendo la técnica de la defensa de los derechos humanos, respecto a la prescripción adquisitiva notarial de predios cuyo fin es reconocer como propietario de un predio a una persona humana ⁴, respondiendo a las siguientes interrogantes:

a. ¿Qué significa la obligación de respetar el reconocimiento de propietario de un predio en mérito de una prescripción adquisitiva notarial?

Las autoridades no pueden privar que las personas disfruten y dispongan de su legítimo derecho sobre su propiedad reconocido mediante una prescripción adquisitiva notarial, sin afectar derechos de terceros.

b. ¿Qué significa la obligación de proteger?

Las autoridades y legisladores garantizan que no se prive el derecho a la propiedad, la cual debe desarrollarse dentro del marco legal. En relación a la prescripción adquisitiva notarial de un predio urbano, acto que tiene como base la posesión, se tiene que garantizar su formalización; porque, verificada la posesión por el plazo legal de 10 años en forma ininterrumpida, pacífica, pública como propietario, se reconoce a la persona humana la propiedad de un predio urbano.

c. ¿Qué significa la obligación de cumplir?

Se debe cumplir las normas legales de la materia por parte de las autoridades competentes. Los notarios dentro de su jurisdicción y dentro de su competencia ejecutaran dentro del marco legal vigente la prescripción adquisitiva de dominio en sede notarial. Y en cuanto a los registradores públicos calificarán los títulos que contengan actos de prescripción adquisitiva notarial de predios aplicando la técnica registral, el principio de legalidad, entre otros principios registrales. Labor que se realizará verificando que no se afecte derechos de terceros. El cumplimiento de las normas dadas permitirá

⁴ Puede también reconocer como propietario a una persona jurídica, entidad que en el fondo está conformada por personas naturales.

sanear la titularidad de un predio iniciado en un trámite no contencioso y verificado su legalidad permitirá su inscripción en el registro de predios, propiciando su publicidad registral. A satisfacción de la persona que se le ha reconocido el derecho de propietario.

En el proceso de prescripción adquisitiva de predios urbanos ubicamos a varias autoridades encargadas de comprobar y verificar ese derecho. Tenemos al notario, registrador público y juez, cada uno dentro del ámbito de su jurisdicción, competencia y en un determinado espacio y tiempo es el encargado de hacer cumplir ese derecho, contribuyendo a la defensa del derecho de propiedad. En general, el notario en el proceso no contencioso notarial es quien comprueba y reconoce el derecho de propiedad en base a la prescripción adquisitiva solicitada, donde verifica los presupuestos legales de la prescripción de predios. El registrador público realiza la calificación legal del título de prescripción adquisitiva notarial del predio y verifica la legalidad de título a fin determinar su inscripción en el registro de predios. Téngase presente que, si existe oposición en el trámite no contencioso notarial se derivará el expediente ante el Juez, porque al intervenir un tercero, este se convierte en *Litis*; por esta razón, el juez deberá resolver la procedencia del derecho.

El predio a prescribir necesariamente debe ser identificado, por consiguiente, en la escritura pública o acta de protocolización de prescripción adquisitiva de dominio debe estar descrito el predio con su área, linderos y medidas perimétricas, con la finalidad de identificar plenamente el predio a prescribir, sea por inmatriculación o independización de una matriz.

Cada funcionario público desde la institución que representa asume su responsabilidad en el reconocimiento de derechos. Al respecto, en la Ley N° 27333 está referida a la función del notario en temas no contenciosos, como la prescripción adquisitiva notarial de predios y a nivel de la Sunarp en la Directiva N° 013-2003-Sunarp/SN aprobada por Resolución N° 490-2003-Sunarp/SN por el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, directiva que uniformiza los criterios de calificación registral en asuntos no contenciosos de competencia notarial. En esta última se regularon las directrices de la calificación registral, según ello, no le compete al registrador público calificar la validez del procedimiento del acto notarial, siendo de exclusiva responsabilidad del notario; asimismo, no le compete al registrador calificar tampoco el fondo ni la motivación que se sustente la declaración notarial (Legislación Registral Peruana 2017 p.571) Esta directiva establece las restricciones en calificación registral de prescripción adquisitiva sobre predios.

El notario será responsable de:

- Verificar el plazo posesorio.
- Realizar las publicaciones de los avisos en los diarios sobre el trámite iniciado.
- Verificar los plazos de las publicaciones en los diarios.
- Realizar las constataciones físicas en el predio.
- Entrevistar a los vecinos y testigos.
- Verificar la presentación de oposiciones al trámite antes de declarar el derecho de propiedad.
- Reconocer el derecho de propiedad del predio, es responsable de la validez del procedimiento, de la motivación de la declaración notarial, entre otros.

El registrador público es responsable de:

- Calificar el título dentro del marco de la Directiva N° 013-2003-Sunarp/SN.
- Calificar la adecuación del título a los antecedentes registrales.
- Verificar el emplazamiento del titular registral de un predio.
- Verificar el emplazamiento del propietario en una inmatriculación de predios, (y el que precede) debe estar consignado en la escritura pública.
- Verificar si el predio está plenamente identificado.
- Aplicar los criterios registrales y precedentes registrales del Tribunal Registral.
- Aplicar lo previsto en el artículo 32 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, con las restricciones que señala la directiva antes citada.
- Verificar la formalidad del instrumento público.
- Verificar la competencia del notario.
- Calificar que no existan obstáculos insalvables en la partida registral.
- Verificar la existencia de títulos incompatibles
- Verificar la prioridad de la inscripción, entre otros.

Sobre la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario Chico y Ortiz nos expresa: “Ante el genérico panorama expuesto no debe olvidarse que lo que al ciudadano le interesa es la seguridad de su derecho -la titularidad, no la valoración económica que pueda percibir en el caso de fraude- y de ahí que confíe plenamente en el Registro de la Propiedad, pues es la única institución que puede proporcionarle esta seguridad. La documentación –sobre todo lo notarial- garantiza entre las partes la celebración del contrato creador del derecho, pero carece de efectos frente a terceros que puedan ignorar lo que no está inscrito y prevalerse de la publicidad

registral para adquirir con plena eficacia el derecho tal y como está inscrito en el Registro”(Chico y Ortiz 1997 p.535).

El doctor Gunther Gonzales afirma sobre la función del registro: “La razón de ser del registro: El registro cumple una función, específicamente de servir de prueba y conservación de los derechos, así como proteger a los terceros” (Gonzales 2016 p. 29).

En cuanto al registro de predios, podemos señalar que forma parte del registro de propiedad inmueble; registros jurídicos que forman parte de la Sunarp. Mediante Ley N° 26366, se crea el Sistema de Nacional de Registros Públicos, y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – Sunarp. En la citada Ley se ha prescrito en forma imperativa las garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos, que en el artículo 3 se detallan y son:

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 (Legislación Registral Peruana 2017 p.20).

6. Criterios defensores de los derechos humanos desarrollados en la Jurisprudencia registral aplicables en la calificación de predios

6.1. Jurisprudencia Registral

Precedentes registrales de observancia obligatoria registrales:

- **III Pleno del Tribunal Registral Sesión ordinaria realizada los días 21 y 22 de febrero de 2003. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 05 de junio de 2003.** Precedente 6.- INMATRICULACIÓN EN MÉRITO A SENTENCIA DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA “La sentencia que declara la prescripción adquisitiva de dominio de un predio es título suficiente para la inscripción de primera de dominio en el Registro, no siendo aplicable el requisito de antigüedad previsto en el artículo 2018

del Código Civil”. Criterio adoptado en la Resolución N° 009-97-ORLC/TR del 10 de enero de 1997. (Precedente de Observancia Obligatoria incorporado en el artículo 18 literal b) del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios)

- **XII Pleno del Tribunal Registral Sesión ordinaria realizada los días 4 y 5 de agosto de 2005. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 13 de setiembre de 2005.** Precedente 10.- PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL “Resulta procedente la inscripción de la prescripción adquisitiva de dominio tramitada notarialmente respecto de terrenos que cuenten con edificaciones aun cuando la edificación no haya sido materia de un procedimiento de regularización”. Criterio adoptado en la Resolución N° 077-2005-SUNARP-TR-L del 16 de febrero de 2005.
- **XXVII - XXVIII Pleno del Tribunal Registral Sesión ordinaria realizada los días 21, 22 y 23 de noviembre de 2007. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 1 de marzo de 2008.** Precedente 1.- EMPLAZAMIENTO DEL TITULAR REGISTRAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INSCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO “Se encuentra dentro del ámbito de calificación registral del título que contiene la declaración de adquisición de la propiedad mediante prescripción, la evaluación de la adecuación del título presentado con los asientos registrales, lo cual implica verificar que el proceso judicial o el procedimiento notarial haya seguido contra el titular registral de dominio cuando el predio se encuentre inscrito; para ello bastará constatar que el referido titular aparezca como demandando o emplazado en el proceso respectivo”. Criterio adoptado en la Resolución N° 316-2007-Sunarp-TR-L del 18 de mayo de 2007 y N° 520-2007-SUNARP-TR-L- del 31 de julio de 2007.
- **XLVI Pleno del Tribunal Registral Sesión ordinaria realizada el día 2 y 3 abril de 2009. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 15 de abril de 2009.** Precedente 3. CARÁCTER SOCIAL DEL BIEN ADQUIRIDO POR PRESCRIPCIÓN POR UNO SOLO DE LOS CÓNYUGES “Los bienes adquiridos por prescripción adquisitiva durante la vigencia de la sociedad de gananciales se presumen sociales”. Criterio adoptado en las Resoluciones N° 073-2009-Sunarp-TR-A del 26 de febrero de 2009 y Resolución N° 283-2007-Sunarp-TR-A del 27 de diciembre de 2007.

- **LXII Pleno del Tribunal Registral Sesión ordinaria realizada los días 5 y 6 de agosto de 2010. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 06 de setiembre de 2010.** Precedente 4.- ANOTACIÓN PREVENTIVA DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL “Cuando el trámite de prescripción adquisitiva notarial comprenda la integridad de un predio inscrito, no resulta exigible el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 105 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios relativo a la presentación de los planos de ubicación y localización”. Criterio adoptado en las resoluciones N° 198-2008-Sunarp-TR-T del 12/09/2008 y N° 134-2009-Sunarp-TR-A del 13 de abril de 2009.

- **LXXXIV Pleno del Tribunal Registral Sesión extraordinaria y presencial realizada los días 9 y 10 de febrero de 2012. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 22 de febrero de 2012.** Precedente 1.- PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO “No corresponde a las instancias registrales, por ser de exclusiva responsabilidad del notario, evaluar la aplicación o inaplicación de la Ley N° 29618 hecha por el citado profesional dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad”. Criterio sustentando en la Resolución N° 003-2012-Sunarp-TR-T del 06 de enero de 2012.

- **XCIX Pleno del Tribunal Registral Sesión extraordinaria modalidad presencial realizada los días 15 y 16 de noviembre de 2012 Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 1 de diciembre de 2012.** Precedente 2. FORMALIDAD DE LOS PLANOS NECESARIOS PARA LA ANOTACIÓN PREVENTIVA DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO “Es de competencia y responsabilidad exclusiva del notario determinar si los planos que se presentan al Registro para inscribir los actos relacionados con los procedimientos no contenciosos de prescripción adquisitiva, títulos supletorios o saneamiento de características físicas tramitados por aquél, deben ser visados por autoridad municipal o autorizados por verificador técnico”. Criterio adoptado en las Resoluciones N° 427-2010-Sunarp-TR-L del 26 de marzo de 2010 y N° 409-2010-Sunarp-TR-T del 04 de octubre de 2010.

- **CLXXVII Pleno del Tribunal Registral Sesión ordinaria modalidad presencial realizada los días 31 de agosto y 01 de setiembre de 2017. Publicado en el diario El Peruano el 15 de noviembre de 2017.** Precedente 3. PRECISION AL PRECEDENTE SOBRE EMPLAZAMIENTO DEL TITULAR REGISTRAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO Se encuentra dentro del ámbito de calificación registral del título que contiene la declaración de adquisición de la propiedad mediante prescripción, la evaluación de la adecuación del título presentado con los asientos registrales, lo cual implica verificar que el proceso judicial o el procedimiento notarial se haya seguido contra el titular registral de dominio cuando el predio se encuentre inscrito; para ello bastará con constatar que el referido titular aparezca como demandado o emplazado en el proceso respectivo, ya que la notificación constituye parte de los actos procedimentales cuya responsabilidad corresponde al juez o al notario. Tratándose de predios de propiedad del Estado deberá constar en el acta notarial el emplazamiento a la entidad estatal correspondiente. En este supuesto será suficiente que el notario deje constancia en el acta, que ha cumplido con las formalidades de la notificación personal señaladas en el penúltimo párrafo del artículo 40 del Reglamento de la Ley N° 27157. Criterio sustentado por la Resolución N° 347-2017-Sunarp-TR-T del 8 de agosto de 2017. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de <https://www.sunarp.gob.pe/tribunalRegistral/PrecedentesactualizadosalCCXXIV.pdf>, página Web de la Sunarp.

6.2. Principio de derecho de defensa y su relación con los principios registrales

En los precedentes de observancia obligatoria aprobados en el XXVII - XXVIII Pleno del Tribunal Registral, realizado en sesión ordinaria los días 21, 22 y 23 de noviembre de 2007, se estableció como precedente de observancia obligatoria el siguiente criterio:

EMPLAZAMIENTO DEL TITULAR REGISTRAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO, donde el Tribunal Registral fundamentó lo siguiente: el fundamento de este precedente radica en el principio de legitimación registral, por el cual el titular registral debe ser debidamente emplazado en el procedimiento destinado a cancelar o enervar su derecho inscrito, como es el caso de la prescripción adquisitiva. Asimismo, en aplicación del principio del debido proceso, que comprende a los procesos seguidos

tanto en sede judicial como notarial o administrativa, toda persona tiene derecho a la tutela efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses. Dicho precedente fue precisado, en el CLXXVII Pleno del Tribunal Registral, realizado en sesión ordinaria modalidad presencial realizada los días 31 de agosto de 2017 y 1 de setiembre de 2017 y publicado en el diario El Peruano el 15 de noviembre de 2017, del cual podemos resaltar que:

...para la verificación del emplazamiento del titular registral del bien objeto de prescripción adquisitiva de dominio bastará con constatar que el referido titular aparezca como demandado o emplazado en el proceso respectivo, ya que la notificación constituye parte de los actos procedimentales cuya responsabilidad corresponde al juez o al notario. (Tribunal Registral Resolución N° -1280-2020-Sunarp-TR-L recuperado el 18 de agosto de 2020 de file:///C:/Users/Carlos%20Gaona/Downloads/1280-2020-SUNARP-TR-L%20(1).pdf, considerando 6).

De los casos jurisprudenciales se aprecian situaciones jurídicas vinculadas a los derechos humanos, como el ejercicio de defensa.

La técnica de calificación registral vinculada a los principios registrales permite identificar en varios casos cuando se podría estar lesionando la defensa de derecho de un tercero, en dichos casos tendrán que realizarse las observaciones correspondientes para aclarar y subsanarlas, de lo contrario el título presentado al registro no es factible de ser inscrito en el registro.

Sobre el principio de defensa y la declaración de adquisición de propiedad de un predio mediante la prescripción adquisitiva notarial con relación a los siguientes principios registrales:

Principio de legalidad: el título tiene que sujetarse a las normas legales positivas, sustantivas, por lo que deberán presentar instrumentos públicos subsanatorios. De no ser así, sería un acto no inscribible en el registro.

- a. Principio de Rogación y de titulación auténtica: es el acto solicitado o rogado en el título debe sustentarse en el instrumento público notarial presentado y la documentación complementaria a fin que se admita la prescripción adquisitiva notarial de un predio.

- b. Principio de prioridad excluyente: no puede inscribirse un título incompatible con otro ya inscrito o pendiente de inscripción, aunque sea de igual o anterior fecha. La documentación técnica que forma parte del título, del expediente notarial, dará luces para no lesionar este principio. Por ejemplo, en el área técnica de las oficinas registrales se pueden detectar superposición de áreas, desplazamientos de áreas.
- c. Principio de prioridad preferente: los efectos de los asientos registrales, así como la preferencia de los derechos que de estos emanan, se retrotraen a la fecha y hora del respectivo asiento de presentación, salvo disposición en contrario. Se respeta la prelación en el tiempo de los títulos. (Legislación Registral Peruana p. 40). Este principio es relevante cuando se presentan pluralidad de títulos con el mismo derecho sobre el mismo (igual) predio.

6.3. Justificación del presente estudio

La prescripción adquisitiva notarial de un predio urbano es un acto importante del registro de predios, este registro es uno de los registros jurídicos más antiguos del sistema registral donde se acoge considerable presentación de títulos; además, la prescripción adquisitiva notarial de predios urbanos es un acto que se presenta a nivel nacional en cada una de las oficinas registrales de la Sunarp; por ello la relevancia del presente estudio.

El sistema de inscripción en el Perú es facultativo. Respecto a la titulación de los predios todavía encontramos mucha informalidad y por otro lado, la pobreza en algunos sectores de nuestro país. Estos factores hacen de la prescripción adquisitiva de dominio una alternativa para sanear la titularidad o dominio de un predio.

Entonces, justifica conocer la dimensión legal del acto declaración de la propiedad de la prescripción. En efecto, dicha prescripción adquisitiva tiene un marco legal que va más allá de las normas registrales y notariales, el cual incide en la Constitución Política del Perú e inclusive en instituciones internacionales vinculantes al Perú, protectores de los derechos humanos, específicamente del derecho de propiedad. Entendiendo que los estados miembros de un sistema internacional han aceptado un mecanismo de protección de los derechos humanos; por lo tanto, existe una obligación de proteger, garantizar y promover los derechos a la luz de los derechos humanos y los derechos económicos, sociales.

7. Reflexiones legales

La calificación registral de la prescripción adquisitiva de dominio notarial se realiza en base a la doctrina registral recogida en el Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, y desarrollada en la jurisprudencia registral a cargo del Tribunal Registral órgano colegiado de segunda instancia de la Sunarp. Asimismo, aplicando los criterios basados en derechos humanos, y aplicando la normativa registral y afin al registro, se propicia la inscripción del título.

Sin lugar a dudas, existe una predisposición en el registro público, como parte de un sistema registral de propiciar las inscripciones, en otros términos, admitir sus inscripciones generando los asientos registrales que gozan de la seguridad jurídica que brinda el registro y oponiendo su derecho a terceros; aplicando los principios registrales y criterios aprobados por el Tribunal Registral de la Sunarp.

Con la inscripción registral de un título, como es la prescripción adquisitiva notarial de un predio se logra la seguridad jurídica, se materializa la justicia para la persona que ha luchado para que su derecho de propiedad haya sido reconocido; siempre que no se afecte a terceros registrales. Por supuesto, se ha saneado la titularidad de un predio, el cual se le adjudica a favor de su propietario, quien es legítimo propietario. Trámite notarial donde se ha probado que la persona prescribiente es quien ha conducido el predio en calidad de propietario en forma continua, pacífica, pública y en forma ininterrumpida, como propietario durante el plazo de 10 años.

Reconocido el derecho de propiedad amparado en la posesión, la persona humana goza de un derecho constitucional, goza de un derecho humano recogido en instrumentos internacionales de derechos humanos que son vinculantes al Perú, los mencionamos en la primera parte de este trabajo: “Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instituciones internacionales reconocidas por el Perú”.

De esta forma, la Sunarp contribuye al ejercicio efectivo del derecho de propiedad a fin que este se consolide y se fortalezca mediante la inscripción registral de la prescripción adquisitiva notarial, derecho que es reconocido por el notario en un procedimiento no contencioso notarial. La inscripción es el corolario de la labor de calificación registral de título, donde se despliega toda la labor calificadora del registro público, en base a las normas sustantivas, registrales, jurisprudencia registral

y los precedentes de observancia obligatoria. Pero no solo en base a ello, la inscripción está vinculada a normas constitucionales como el derecho a la propiedad, el derecho a la vivienda, el derecho a una vida digna de la persona humana.

Cuando se aplican los precedentes de observancia obligatoria, advertimos que en muchos de ellos facilitan las inscripciones en el registro de predios.

Cada institución pública tiene su responsabilidad en los actos jurídicos que verifica, aprueba y reconoce. El notario tiene su labor y asume su responsabilidad. El registrador público tiene su labor o función registral y asume su responsabilidad de la inscripción realizada; por ello, cabe destacar la importancia en la delicada función que les corresponde en sus respectivas jurisdicciones.

Desde el punto de vista del registro de predios, para la inscripción de un acto jurídico o derecho se califica los instrumentos públicos que forman parte del título los cuales una vez inscritos sustentan directamente e inmediatamente el asiento de inscripción.

“El Estado peruano ha reconocido en materia de derechos humanos, como parte de su ordenamiento jurídico y vinculante para los funcionarios, autoridades, ciudadanos, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos”, como Declaración Universal de los Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (García Belaunde y Palomino Manchego 2013 p.228).

La visión del registro de la mano de la jurisprudencia registral y doctrina registral recogida en el reglamento general de los registros públicos y del reglamento de inscripciones del registro de predios ha propiciado las inscripciones registrales de prescripción adquisitiva notarial de predios y cada vez más propietarios logran publicitar su derecho de propiedad a la sociedad, interviniendo en transacciones financieras, interviniendo en el tráfico jurídico inmobiliario.

El cumplimiento de los procedimientos legales en el trámite de prescripción adquisitiva notarial hasta su inscripción registral, sin vulnerar los derechos de propiedad de terceros, sin privar el derecho de defensa, equivale a reconocer derechos de propiedad de personas humanas y otorgarles la seguridad jurídica, lo que implica alcanzar el valor de la justicia. Téngase presente que la propiedad es un derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, entonces, no solo se reconoce un derecho a nivel nacional, el derecho de propiedad es un derecho reconocido por instrumentos internacionales de derechos humanos los cuales son vinculantes al Perú.

Sobre la base de lo anterior, los beneficios de sanear la titularidad contribuye a un goce de derechos fundamentales para el propietario reconocido, quien es el nuevo titular del predio, porque ante la comunidad, ante la sociedad, puede disponer del predio con todas las prerrogativas otorgadas a un propietario, reguladas en el artículo 923 del Código Civil Peruano a fin de gozar de los derechos de propiedad, lo que equivale a vivir en forma digna sin restricciones a los derechos de ser propietario desarrollándose dentro del marco de la ley.

8. Conclusiones

- Defender los derechos humanos tiene implícito la protección de la dignidad de la persona humana, quien tiene derecho a ser reconocido como propietario a través de procedimientos notariales como la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios.
- Sanear la titularidad de un predio es otorgar seguridad jurídica y contribuye a gozar del derecho fundamental para ser reconocido como propietario, ante la comunidad, ante la sociedad, y disponer del predio con todas las prerrogativas otorgadas a un propietario.
- Cumplir los procedimientos legales en el trámite de prescripción adquisitiva notarial de un predio urbano hasta su inscripción registral; sin vulnerar los derechos de propiedad de terceros, sin privar el derecho de defensa; equivale a reconocer derechos de propiedad de personas humanas; por consiguiente, permite tener una vida digna y otorgarle la seguridad jurídica que brinda el registro, lo que implica alcanzar el valor de la justicia.
- Promover la defensa de los derechos humanos es actuar desde tres aristas, como es la obligación de respetar, la obligación de proteger y obligación de cumplir un derecho humano, donde cada funcionario responde por su competencia en un procedimiento notarial, administrativo y judicial, de allí la relevancia de la labor del notario público, registrador público y juez.
- Garantizar el derecho a la defensa en un procedimiento notarial de prescripción adquisitiva notarial y desde una visión de los derechos humanos es garantizar la obligación de hacer cumplir los derechos humanos. Razón

por la que, el emplazamiento debe ser acreditado en el título presentado al registro de predios.

- Los registros jurídicos de la Sunarp, están muy vinculados a los derechos humanos, por cuanto el fin en la labor de la calificación registral es propiciar y facilitar la inscripción de los títulos presentados por los usuarios al registro.
- Asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en los procesos de prescripción adquisitiva de dominio es una garantía del estado peruano al formar parte de los países miembros de las Naciones Unidas.

9. Bibliografía

- Bermúdez Valdivia, V. (1997). *Derechos humanos, democracia y ciudadanía: Una mirada desde las mujeres. Modernas Tendencias del Derecho en América Latina I Convención latinoamericana en derecho*. Editora Jurídica Griley EIRL. Primera Edición: agosto. Lima - Perú. (pp. 13-22).
- Bonet de Viola, M. (2016). *Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – UPB (en línea) Vol. 46/Nº 124/ (pp. 17-32) Enero-junio 2016/ Medellín, Colombia <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36189.pdf>
- Chanamé Orbe, R. (2019). *Constitución Política del Perú Didáctica explicada en diagramas*. Segunda Edición. Junio. Editorial Grijley.
- Chico y Ortiz, J. (1997). *El documento público y el registro de propiedad inmueble*. Derecho Registral y Notarial (materiales de enseñanza). Instituto Peruano de Estudios Forenses. UNFV. Primera Edición. (pp. 519-534).
- Diez-Picazo, L. (2011). *Ensayos Jurídicos Tomo III, CIVITAS*, THOMSON REUTERS. 1ra. Edición. Editorial Aranzadi S.A. España.
- García Belaunde, D. y Palomino Manchego, J. (2013). *El control de convencionalidad en el Perú*. En la obra *Pensamiento Constitucional Nº 18*, 2013, pp. 223-241/ISSN 1027-6769.
- García Toma, V. (2005). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Palestra. Primera Edición. Perú.
- Gonzales Barrón, G. (2016). *Sistema Registral y Contratación inmobiliaria en la Ley Nº 30313*. Ediciones Legales.
- Lacruz Berdejo, J. y Sancho Rebullida, F. (1984). *Elementos del Derecho Civil, III bis DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL*. Editor S.A- Barcelona. Reimpresión 1991.

- Pozo Sanchez, J. (2019). *SUMMA CIVIL Civil. Niños y Adolescentes. Filiación*, (2019) nomos & thesis. Segunda Edición.
- Los Derechos económicos, sociales y culturales: *instrumentos y Obligaciones de los Estados en relación a las personas de edad las personas de edad*. III Reunión de Seguimiento de la Declaración de Brasilia. Por los derechos de las personas mayores. (2009). CEPAL. Sede de la CEPAL, 5 y 6 de octubre de 2009. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/djaspers_0.pdf
- Compendio de Precedentes de Observancia Obligatoria Volumen I. (2009) Escuela de Capacitación Registral de la Sunarp.
- Compendio de Precedentes de Observancia Obligatoria Volumen II. (2009) Escuela de Capacitación Registral de la Sunarp.
- Los Derechos Humanos en el Perú: nociones básicas. (2013). Primera Edición. Lima Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/262.pdf>
- Legislación Registral Peruana compendio de normas para uso registral notarial y general anotada con jurisprudencia. 3ra. Edición 2017 Nomos & thesis /Sitra Z.R. N° IX Sede Lima. <https://www.sunarp.gob.pe/tribunalRegistral/PrecedentesactualizadosalCCXXIV.pdf>, página Web de la Sunarp.
- ¿Qué son los derechos humanos? <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx> Página Web de las Naciones Unidas Derechos Humanos Alto Comisionado, recuperado el 18.08.2020.

La integración como un derecho fundamental desde un enfoque registral

*“El silencio es el ruido más fuerte, quizás el más fuerte de los ruidos”
(Miles Davis)*

Bertolt Fernando Ocos Guevara*

Sumario: 1. Resumen. – 2. Introducción. – 3. Derechos humanos, fundamentales y constitucionales. – 4. Los derechos fundamentales que protege la Sunarp. – 5. El derecho de la igualdad y la no discriminación. – 6. Conclusiones. – 7. Bibliografía.

1. Resumen:

En el presente trabajo analizaremos los derechos fundamentales que promueve y fortalece la Sunarp, así como la necesidad de aprender el lenguaje de señas a efecto de poder integrar a todas esas personas que sufren de sordera y que por mucho tiempo han sido excluidos e incluso discriminados muchas veces de manera inconsciente; de esta manera la Sunarp será una herramienta fundamental para fomentar la integración social que tanto requiere nuestro país y ayudará a cumplir con los objetivos del plan bicentenario en el eje temático sobre derechos fundamentales.

Summary:

In this paper we will analyze the fundamental rights that Sunarp promotes and strengthens, as well as the need to learn sign language in order to integrate all those people who suffer from deafness and who for a long time have been excluded and even discriminated against. Sometimes unconsciously in this way, Sunarp will be a fundamental tool to promote the social integration that our country so requires and will help to fulfill the objectives of the bicentennial plan in the thematic axis on fundamental rights.

* Analista Registral de la Oficina Registral de Quillabamba - Zona Registral N° X - Sede Cusco. Abogado por la Universidad Católica San Pablo de Arequipa. Egresado de la Maestría en Derecho Registral y Notarial de la Universidad Andina del Cusco. Estudios en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en la Universidad Nacional San Antonio de Abad del Cusco. Ha publicado artículos jurídicos en revistas jurídicas

2. **Introducción**

Después de la primera y segunda guerra mundial el mundo entero pudo visualizar la crueldad del ser humano en todo su esplendor; ver como países enteros se destruían entre sí por intereses económicos, políticos y sociales. Con la finalidad de evitar una catástrofe similar surgió la Organización de las Naciones Unidas como un ente internacional encargado de garantizar la paz mundial, la protección de los derechos humanos, defender el derecho internacional y sobre todo no permitir que esa historia oscura en la que fallecieron miles de personas se vuelva a repetir. Actualmente la ONU está conformada por 193 estados y nuestro país es miembro de este organismo internacional. Más adelante se dio la declaración de los derechos humanos siendo un hito en la historia ya que por primera vez la comunidad internacional se ponía de acuerdo en establecer una declaración donde se indicaban los derechos humanos que toda persona tiene por ser persona. Asimismo, la legislación interna de cada país defiende los derechos fundamentales garantizando la protección y el reconocimiento de la dignidad humana.

A puertas de cumplir dos mil años desde nuestra independencia republicana aún existen muchas desigualdades e inequidades en nuestro país, a pesar de los esfuerzos realizados aún se percibe una deuda por parte del estado y de la sociedad en su conjunto por lograr una integración entre todos los peruanos.

La razón de ser de toda entidad pública son los usuarios, es decir todas aquellas personas que requieren de sus servicios.

En el caso de la Sunarp resalta bastante el uso de los servicios digitales y la creación de nuevos productos que permite a la ciudadanía poder inscribir y publicitar actos, derechos, contratos etc. Con costos reducidos y dando seguridad jurídica.

Sin embargo, existe un sector de la población en nuestro país que sufre de algún tipo de discapacidad quienes tienen muchas dificultades para poder acceder a los servicios públicos; entre ellos podemos mencionar a los sordos. ¿Alguna vez nos preguntamos qué pasaría si no pudiéramos escuchar? Realmente sería algo catastrófico y desesperante ya que hacerse la idea de no poder escuchar es algo muy complejo. Qué difícil ¿verdad?

En el presente trabajo analizaremos los derechos fundamentales que tienen las personas y en los cuales la Sunarp tiene incidencia directa; asimismo propondremos una posible solución a efecto de garantizar la integración de las personas en este caso, que sufren de sordera.

3. Derechos humanos, fundamentales y constitucionales

Con frecuencia se escucha hablar de derechos humanos, fundamentales y constitucionales como sinónimos, no obstante es necesario hacer algunas precisiones a efecto de utilizarlos de manera correcta:

Según Castillo (2005) citado por Rubio (2013, p.18) refiere que:

La expresión Derechos Humanos sería una expresión que está reservada para significar los derechos del hombre recogidos en las distintas declaraciones y pactos internacionales sobre derechos. Mientras que la expresión Derechos Fundamentales, estaría reservada para aludir a los derechos del hombre que han sido recogidos en el ordenamiento jurídico interno generalmente en la primera de sus normas: la Constitución y que gozan de una tutela jurídica reforzada.

En base a este concepto podemos manifestar que la expresión de derechos fundamentales hace referencia a todos los derechos establecidos en la Constitución de 1993, no obstante, hay derechos que no están reconocidos de manera taxativa en nuestra carta magna por ejemplo el derecho a la seguridad jurídica o el derecho al acceso a internet estos son derechos fundamentales que se entiende están reconocidos en nuestra Constitución de manera implícita. Por lo que al referirnos a estos derechos sería incorrecto denominarlos derechos constitucionales porque no están de manera expresa en la constitución, pero siguen siendo derechos fundamentales.

Por su parte el Tribunal Constitucional en el Exp. 1042-2002-AA-TC del 06 de diciembre de 2002 indica:

Los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución constituyen componentes estructurales básicos del conjunto del orden jurídico objetivo, puesto que son la expresión jurídica de un sistema de valores que por decisión del constituyente informan todo el conjunto de la organización política y jurídica...

El Exp. 0050-2004-AI-TC del 03 de junio 2005 expresa:

Que los derechos fundamentales son bienes susceptibles de protección que permiten a la persona la posibilidad de desarrollar sus potencialidades en la sociedad.

Podemos afirmar que los derechos fundamentales son la base de nuestro ordenamiento jurídico y estos derechos son protegidos porque ayudan a que las personas puedan desarrollarse de manera individual y social.

Por nombrar algunos derechos en el capítulo I de nuestra carta magna tenemos:

Derechos Fundamentales de la persona

Artículo 1.- Defensa de la persona humana

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece. 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole...

Como se aprecia en nuestra ley de leyes se habla expresamente de derechos fundamentales y no de derechos humanos teniendo como pilar fundamental el respeto de la dignidad de las personas por lo que todas las normas de menor jerarquía, así como toda la estructura del Estado en todos sus niveles deben velar por los derechos inherentes a la persona.

4. Los derechos fundamentales que protege la Sunarp

Según la página web institucional tenemos que:

La **Sunarp** es un organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, y tiene entre sus principales funciones y atribuciones el de dictar las políticas y normas técnico - registrales de los registros públicos que integran el Sistema Nacional, planificar y organizar, normar,

dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que conforman el sistema.

Mediante la Ley N° 26366, se crea el Sistema Nacional de Registros Públicos, y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos- Sunarp, y por Resolución Suprema N° 135-2002-JUS, se aprueba el estatuto de la Sunarp.

Visión

En el Perú se respetan los derechos humanos en un contexto de cultura de la legalidad y convivencia social, armónica, con bajas tasas de criminalidad y discriminación, donde toda persona goza de seguridad jurídica y tiene acceso a una justicia inclusiva y confiable, gracias a un Estado moderno y transparente que protege efectivamente los intereses del país y de sus ciudadanos.

Misión

Inscribir y publicitar actos, contratos, derechos y titularidades de los ciudadanos mediante un servicio de calidad accesible, oportuno y predecible¹.

En ese entender podemos expresar que el ministerio del cual depende la Sunarp es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Probablemente se decidió usar el término de Derechos Humanos para hacer referencia a que nuestro país es respetuoso del cumplimiento irrestricto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos la cual fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y ha sido traducida a más de 500 idiomas².

Como también de la Convención Americana de los Derechos Humanos conocida como Pacto de San José, Costa Rica el cual se desarrolló del 7 al 22 de noviembre de 1969. De la cual el Perú es parte.

Esta convención es uno de los instrumentos que utilizan todos los miembros de la OEA (Organización de Estados Americanos).

1 <https://www.sunarp.gob.pe/nosotros.asp>

2 <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

La Organización de los Estados Americanos es el organismo regional más antiguo del mundo, cuyo origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “sistema interamericano”, el más antiguo sistema institucional internacional. Hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 69 Estados, así como a la Unión Europea (UE). Para lograr sus más importantes propósitos, la OEA se basa en sus principales pilares que son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo³.

Ahora bien es importante tener en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU) y la Convención Americana de Derechos Humanos a efecto de saber cuáles son nuestros derechos reconocidos internacionalmente y la forma de defenderlos cuando estos sean vulnerados, sumado a esto y sin desviarnos del tema debemos indicar que la Sunarp tiene un impacto internacional y no solo nacional como la mayoría de personas cree, dado su papel fundamental como facilitador económico teniendo en cuenta que muchos de los títulos que ingresan a la Sunarp vienen del extranjero estas escrituras públicas como poderes, testamentos etc. Son realizados por los cónsules peruanos quienes tienen la facultad de realizar funciones notariales en el extranjero.

En esa misma línea podemos indicar que la Sunarp juega un papel fundamental al garantizar los siguientes derechos:

- **Defensa de la persona humana**

Según el Capítulo I sobre los derechos fundamentales comprendidos en nuestra Constitución tenemos en el Artículo 1.- Defensa de la persona humana

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

La Sunarp está orientada a garantizar un desarrollo adecuado de la persona tanto de manera personal como colectiva esto se materializa con las inscripciones

³ <https://www.peruoea.org/la-organizacion-los-estados-americanos/>

que se realizan a diario y la publicidad que expide, todo esto con la finalidad de que exista en nuestra sociedad un orden y una protección a la propiedad cuya figura es muy importante no solo desde un punto económico sino también social ya que nos permite desarrollarnos como personas desde nuestra niñez, así como respetar las cosas ajenas. En esencia todas las medidas que adopta la Sunarp están destinadas a optimizar y brindar un mejor servicio a todas las personas que requieran de los servicios registrales. Una muestra de ello son los servicios digitales que brindan a través del SID (Sistema de Intermediación Digital) y la expedición de publicidad a través del SPRL (Sistema de Publicidad Registral en Línea) que busca cuidar a todas las personas evitando que exista aglomeración en las oficinas de la Sunarp velando por la salud de la sociedad en su conjunto dada la coyuntura que vivimos.

- **Derechos Fundamentales**

En el Artículo 2 de nuestra Constitución. - Derechos fundamentales de la persona. Toda persona tiene derecho:

Numeral 2.

A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

La Sunarp garantiza que cualquier persona pueda acceder al registro sin realizar ningún tipo de discriminación por el contrario busca integrar a las personas, para ello hace brigadas registrales como “SUNARP EN TU PUEBLO” a través de la cual servidores públicos especialistas en temas registrales realizan viajes a las ciudades más recónditas de nuestro país a efecto de poder explicarles la función del registro y los beneficios que trae consigo la inscripción.

Numeral 5.

A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Este artículo se ve materializado a diario en la publicidad que expide la Sunarp al ser registros públicos una entidad estatal garantiza que cualquier persona pueda solicitar información que consta en el archivo registral con la finalidad de

facilitar el tráfico comercial en nuestro país teniendo en cuenta la publicidad que pueda vulnerar la intimidad de las personas así tenemos:

Según el Reglamento General de los Registros Públicos respecto al Título preliminar.

El principio de publicidad formal: el registro es público. La publicidad registral formal garantiza que toda persona acceda al conocimiento efectivo del contenido de las partidas registrales y, en general, obtenga información del archivo registral. El personal responsable del registro no podrá mantener en reserva la información contenida en el archivo registral salvo las prohibiciones expresas establecidas en los reglamentos del registro⁴. Por ejemplo: la exhibición, visualización, copia informativa, certificados compendiosos etc.

Por su parte el reglamento de publicidad refiere:

Artículo 75.- Límites a la solicitud de publicidad formal

No se podrá brindar publicidad registral cuando exista una norma prohibitiva o la información solicitada es protegida por el derecho a la intimidad.

Artículo 76.- Información protegida por el derecho a la intimidad

Para efectos de brindar la publicidad formal, de manera enunciativa, son considerados información protegida por el derecho a la intimidad, los siguientes:

- a) Las causales de invalidez del matrimonio, de divorcio y de separación de cuerpos.
- b) Las causales de interdicción o inhabilitación de las personas naturales.
- c) Las causales de pérdida de la patria potestad.
- d) La condición de adoptado.
- e) Las causales del inicio del procedimiento concursal de las personas naturales.
- f) La calidad de hijo extramatrimonial o el reconocimiento en un testamento.
- g) Las causales de desheredación y/o indignidad⁵.

Con estas normas se protege el derecho a la intimidad de las personas solo pudiendo acceder a esta personas legitimadas o personas que tengan una autorización acreditando el consentimiento del titular.

4 Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-Sunarp/SN

5 Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 281-2015-Sunarp/SN

Numeral 13.

A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

Sunarp garantiza este derecho a través de la inscripción de las constituciones en este caso de las asociaciones, fundaciones, ONGS etc. Cumpliendo con las formalidades establecidas dotándolos de un reconocimiento jurídico.

Numeral 14.

A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.

Este derecho fundamental se ve promovido y protegido desde un enfoque registral con la calificación que realiza el registrador.

Al respecto tenemos el principio de legalidad: los registradores califican la legalidad del título en cuya virtud se solicita la inscripción. La calificación comprende la verificación del cumplimiento de las formalidades propias del título y la capacidad de los otorgantes, así como la validez del acto que, contenido en aquél, constituye la causa directa e inmediata de la inscripción...

Asimismo, tenemos el artículo 32 del Reglamento General de los Registros Públicos por el cual aborda los alcances de la calificación resaltando la confrontación de la adecuación de los títulos con los asientos de inscripción, verificar la existencia de obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción, así como de títulos pendientes, verificar la validez y la naturaleza inscribible del acto o derecho inscribible, así como los documentos que conforman el título etc.

Numeral 15.

A trabajar libremente, con sujeción a ley.

Este derecho que garantiza Sunarp comprende a los trabajadores de la institución sin hacer distinción del régimen laboral en el que se encuentren o modalidades formativas, las personas tienen la facultad de decidir donde trabajar, el ingreso a esta institución pública se realiza de manera meritocrática, transparente y bajo concurso público.

Está prohibido expresamente el trabajo forzoso por lo tanto el estado tiene la obligación de tomar medidas que garanticen la libertad del trabajo.

Numeral 16.

A la propiedad y a la herencia.

Este es uno de los derechos más protegidos y preservado por la Sunarp ya que con la inscripción se busca proteger la propiedad ya sea de bienes inmuebles, muebles, así como proteger los derechos y contratos que las personas pueden heredar.

En nuestra constitución además del artículo mencionado tenemos:

Artículo 70.- De Inviolabilidad del derecho de propiedad

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

Hablar de la propiedad sin lugar a dudas es un tema muy amplio no obstante lo que queremos resaltar es que los registros protege la propiedad dándole seguridad jurídica. No obstante, la propiedad no es un derecho absoluto ya que en casos específicos se le puede privar de la propiedad en casos excepcionales por causa de seguridad nacional o necesidad pública con el pago del justo precio correspondiente. Asimismo, podemos manifestar que en algunos casos la propiedad está sujeta a un régimen especial por ejemplo cuando el predio se encuentra ubicado en un área natural protegida. Al respecto el artículo 1 de la Ley N° 26834, Ley de áreas naturales protegidas nos indica que:

Las áreas naturales protegidas como los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidas y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país...

Es así que la Sunarp contribuye con la preservación y el cumplimiento de las normas que rigen a la propiedad que se encuentra ubicada dentro de un área natural protegida en todas sus categorías como son parques nacionales, santuarios nacionales, santuarios históricos, reservas nacionales, etc. Con lo que se busca la conservación del medio ambiente. Debemos hacer hincapié en que las áreas naturales protegidas son de dominio público y por ello no podrán ser adjudicadas en propiedad a particulares salvo cuando se trate de áreas de conservación privada. También se debe precisar que cuando una propiedad privada sea parte de un área natural protegida el predio podría estar sujeto a ciertas restricciones al uso de la propiedad con la compensación económica correspondiente.

- **Derechos Constitucionales. *Numerus Apertus***

Artículo 3.- Derechos Constitucionales. *Numerus Apertus*. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Este artículo es muy interesante porque si revisamos la Constitución podremos darnos cuenta que existen derechos fundamentales que no están establecidos de manera expresa. La doctrina indica que existe tres tipos de derechos: los viejos haciendo referencia a los que se encuentran establecidos de manera expresa, los derechos implícitos refiriéndose a derechos que pueden desglosarse de los derechos expresados en la Constitución por ejemplo el derecho fundamental de la seguridad jurídica el cual no se encuentra regulado de manera expresa no obstante es un derecho fundamental que es reconocido por varias sentencias del Tribunal Constitucional, este derecho esta muy ligado a la función que realiza la Sunarp.

Según el Expediente. N° 0016-2002-AII-TC LIMA del 30 de abril de 2003 se indica que:

El principio de la seguridad jurídica forma parte consustancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho”.

Por tanto, la seguridad jurídica también se refiere a la certeza de derecho, es decir, la previsibilidad que poseen los individuos al conocer y entender cuáles son las normas a aplicar y las consecuencias jurídicas de sus acciones o de las acciones sobre su persona, pertenencias o derechos.

Este principio es preservado por la Sunarp ya que a través de las inscripciones y la expedición que se realiza, se aplica este principio ya que las personas confían en el registro para poder realizar sus operaciones comerciales.

Finalmente, también podemos indicar que existen derechos nuevos los cuales van apareciendo con las nuevas realidades por citar uno tenemos el derecho fundamental al acceso a internet.

Artículo 21.- Patrimonio Cultural de la Nación

Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado. La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional.

Al respecto podemos manifestar que la Sunarp promueve y protege el patrimonio cultural dado el valor, la importancia y significado que tiene ya sea tradicional, religioso, militar, científico etc. Es por esta razón que aquellos predios que estén dentro del casco urbano considerado como patrimonio cultural sean de dominio público o privado están sujetos a un régimen especial por ejemplo en el caso que se quiera dar en transferencia onerosa de un bien integrante del patrimonio cultural el estado tiene preferencia en la transferencia bajo sanción de nulidad así mismo dicha venta debe ser notificada al órgano competente en este caso el Ministerio de Cultura indicando el precio y las condiciones de la transferencia así lo establece el artículo 13 del Decreto Supremo N° 011-2006-ED, Reglamento de la Ley N° 28296 Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. En esencia se busca que este patrimonio material o inmaterial perdure en el tiempo como muestra de identidad y enseñanza. Como dicen es necesario conocer el pasado para vivir el presente y no cometer los mismos errores en el futuro.

Analizar todos los derechos fundamentales que promueve y fortalece la Sunarp es complicado dada la cantidad de derechos que podemos encontrar. No obstante, nosotros queremos enfocarnos en un derecho muy importante en el cual consideramos que la institución podría tomar medidas a efectos de contribuir con la integración de las personas en este caso que sufren de sordera.

5. El derecho de la igualdad y la no discriminación

Para nadie es ajeno que en nuestro país existen muchas inequidades y desigualdades en muchos aspectos en los cuales debe trabajar el estado y toda la sociedad. Todo el mundo habla de la brecha digital que hoy día se volvió un tema transversal dada la coyuntura que vivimos, hablamos de reformas políticas, sociales, económicas y que todas estas deben basarse en los derechos fundamentales.

Al analizar los derechos fundamentales podemos darnos cuenta que todos están ligados o relacionados de alguna manera ya que están dirigidos a proteger a la persona y su dignidad a efecto de que esta pueda tener un desarrollo personal y social.

Lamentablemente muchas veces pasamos por alto que en nuestra sociedad existen cientos de personas con discapacidad, algunos son ciegos, otros mudos, sordos, etc. O por distintas circunstancias de la vida uno termina con este tipo de discapacidad. Lo cierto es que estas personas merecen ser integradas en nuestra sociedad de una manera real. En esta ocasión nos abocaremos a hablar de las personas con discapacidad auditiva.

Según un informe presentado en septiembre de 2016 por el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad –CONADIS–, quien cita a su vez al INEI, para el año 2015, de 1,6 millones de personas con discapacidad en el Perú, 560 730 viven con limitaciones de audición. Más de medio millón. Es decir 34,6 por ciento de la población total de personas con discapacidad son personas sordas⁶.

Al hablar de personas sordas nos referimos a personas que tienen una deficiencia auditiva la cual puede ser total o parcial. El hecho de que estas personas no puedan oír se convierte en una gran limitante dada la realidad que vivimos en la que existe una brecha tan grande en todos los aspectos. Muchas veces por desconocimiento terminamos excluyendo a estas personas.

Hoy en día la comunicación es una forma de poder estar entrelazados, por lo general lo hacemos a través del diálogo apoyados muchas veces en los celulares y el uso del internet.

6 https://www.tiemporeal.com.pe/wp-content/uploads/2018/03/version_1_AuditivaJP.pdf

Nuestra Constitución refiere al respecto que:

Artículo 7°.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Los sordos desarrollaron una forma de comunicación a través del idioma de señas. En nuestro país el lenguaje de señas está reconocido como un idioma según la Ley N° 29535. Y su reglamento el Decreto Supremo N° 006-2017-MIMP aprobado el 15 de agosto de 2017.

Artículo 3 inciso 3 del reglamento indica que:

Lengua de Señas Peruana. - Es la lengua de la comunidad de sordos en el Perú, que contempla las lenguas o sistemas lingüísticos de carácter visual, espacial, gestual y manual; en su conformación intervienen factores históricos, culturales y sociales, que tradicionalmente son utilizados como lengua en el territorio peruano.

Al respecto podemos indicar que el idioma de señas peruanas no es universal es decir que cada país puede tener ciertas peculiaridades no obstante el alfabeto si es universal.

También tenemos como otra norma interesante el Decreto Supremo N° 006-2017-MIMP:

Artículo 11.- Mecanismos para proveer el servicio de intérpretes para personas sordas Las entidades públicas o instituciones privadas obligadas proveen el servicio de intérpretes para personas sordas mediante los siguientes mecanismos: 1. Herramientas informáticas de comunicación que permitan la interpretación en lengua de señas peruana. 2. Intérpretes para personas sordas que se encuentren contratados por la entidad o institución obligada.

Actualmente dada la coyuntura que vivimos muchas oficinas registrales tuvieron que cerrar atendiendo de manera virtual y en otros casos se consignaba el número telefónico de un servidor con el que se puede programar una cita o saber el estado de algún título o publicidad, ahora bien, imaginemos que somos sordos

realmente no sería posible comunicarnos vía telefónica no pudiendo acceder en este caso a los servicios registrales.

Dentro de las disposiciones complementarias finales tenemos:

Sexta.- Implementación progresiva del servicio de intérprete para personas sordas. En un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente reglamento, las entidades e instituciones públicas y privadas que brindan servicios públicos o de atención al público deben establecer el procedimiento interno para la solicitud del servicio y el mecanismo a utilizar para la provisión del mismo; sin perjuicio de brindar el servicio cuando la persona con discapacidad auditiva o persona sorda lo requiera.

El reglamento Decreto Supremo N° 006-2017-MIMP fue aprobado el 15 de agosto de 2017. Y hasta el momento el servicio de intérprete aún no ha sido establecido en casi ninguna entidad pública ni privada por lo que es necesario que esta norma no solo quede en el papel, por el contrario, se requiere que sea aplicada en nuestra institución e ir mucho más allá.

Citando a la UNESCO respecto a la promoción de derechos, inclusión y la no discriminación

Para transformar esa visión en realidad en un mundo multicultural, las iniciativas deben basarse en los derechos humanos y la igualdad de género, y promover la apertura, la empatía y otros valores comunes. Esta es la piedra angular de la labor normativa y operacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que fomenta el respeto, la protección y la realización de los derechos en las esferas donde la UNESCO posee conocimientos especializados y una ventaja comparativa evidentes⁷.

Todas las personas en especial las que tienen una discapacidad en este caso las personas sordas son uno de los grupos más vulnerables y necesitados de integración social. Si bien es cierto con el Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) se busca establecer las condiciones para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de las personas con discapacidad, así como su inclusión plena y efectiva en la vida

7 <https://es.unesco.org/themes/promocion-derechos-inclusion>

política, económica, social, cultural y tecnológica. La realidad nos demuestra que aún falta mucho para poder hablar de una verdadera integración.

Una forma de que la Sunarp contribuya a cumplir con los objetivos del plan bicentenario sobre la protección de la dignidad y los derechos fundamentales es dotar y capacitar a todo el personal que labora en la institución con los conocimientos de la lengua de señas de tal forma que estaríamos siendo parte de un cambio sustancial en nuestra sociedad que tanto lo necesita. Asimismo, estaríamos brindando un servicio idóneo para todas las personas que sufren de esta discapacidad ya que como todos también requieren de los servicios registrales. Ya que este grupo de personas también tienen sueños y necesidades que están relacionados con la propiedad.

Al lograr que todo el personal conozca el lenguaje de señas se podrían hacer videollamadas a efecto de que estas personas puedan tener una orientación desde la comodidad de sus casas y porque no insertar en todos los eventos de Sunarp que son transmitidos de manera virtual una pequeña ventana en la que se pueda dar a conocer el mensaje del expositor en el lenguaje de señas.

Recordemos que la esencia de toda institución son los usuarios y este grupo de personas debe tener una mayor atención.

El lenguaje de señas lo conocemos de manera innata ya que desde niños y hasta ahora lo usamos de muchas maneras quizás sin darnos cuenta; por lo que resulta ser de fácil aprendizaje.

Para terminar aquí les damos algunas razones por las cuales deberíamos aprender el lenguaje de señas:

- Se fortalece el vínculo entre padres e hijos porque la comunicación es íntegra y como todas sabemos los bebés antes de poder hablar se comunican con gestos sin saberlo.
- Puedes comunicarte en lugares donde hay mucho ruido y aprender otro idioma.
- Permite la comunicación a través de ventanas y a distancia sin elevar la voz.
- Desarrolla nuestra expresión corporal y gestual.
- Es una lengua única, visual, espacial y gestual, en 3D sin usar lentes.
- Reduce la discriminación y favoreces la integración.

- Podemos conocer a gente maravillosa en la comunidad sorda peruana.
- Podemos hacer el cambio que requiere nuestro país.

6. Conclusiones

- Los derechos fundamentales son los elementos estructurales de nuestro sistema jurídico, son la base de todo y ninguna norma puede ser contraria a esos derechos.
- La Sunarp promueve y fortalece los derechos fundamentales tales como el derecho de la propiedad, seguridad jurídica, igualdad ante la ley, etc.
- En nuestro país existe una deuda gigante por parte del estado y la sociedad en su conjunto respecto a las personas con discapacidad ya que muchas son marginadas e incluso discriminadas de manera inconsciente.
- Una forma de mejorar la integración social es aprender el lenguaje de señas de esta forma integraremos a todas las personas que sufren de sordera y podremos darle un servicio de calidad.

7. Bibliografía

- Exp. 1042-2002-AA-TC del 06 de diciembre de 2002
- Exp. 0050-2004-AI-TC del 03 de junio de 2005
- Expediente. N° 00 16-2002-AII-TC LIMA
- Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-Sunarp/SN
- Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 281-2015-Sunarp/SN
- Rubio Correa M., Eguiguren Praeli F. y Bernales Ballesteros E., 2013, *Los derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Análisis de los artículos 1,2, y 3 de la Constitución.
- <https://es.unesco.org/themes/promocion-derechos-inclusion>
- https://www.tiemporeal.com.pe/wp-content/uploads/2018/03/version_1_AuditivaJP.pdf
- <https://www.peruoea.org/la-organizacion-los-estados-americanos/>
- <https://www.sunarp.gob.pe/nosotros.asp>
- <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Justicia comunal y la vulneración de los derechos fundamentales

César Antonio Maquera Maquera*

Sumario: 1. Resumen. – 2. Introducción. – 3. Fundamento Constitucional y Convencional de la Justicia Comunal o Indígena. - 3.1. Fundamento Constitucional. - 3.2. Fundamento convencional. - 3.3. Fundamento jurisprudencial. – 4. Bases Constitucionales de Jurisdicción Especial Indígena en América Latina. – 4.1. Justicia Comunitaria en Bolivia. – 4.2. Justicia indígena en Colombia. – 4.3. La justicia indígena en Ecuador. – 4.4. La justicia indígena en Venezuela. – 4.5. Justicia indígena en México. - 5. Ejercicio, finalidad y límites de la justicia comunal a luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. – 5.1. Reconocimiento. – 5.2. Finalidad. – 5.3. Límites. – 5.4. Mecanismos – 5.5. Elementos. - 6. Avances normativos sobre Ley de Justicia intercultural. – 7. La Justicia Comunal y su incidencia en la Sunarp. – 8. Derechos Fundamentales que podrían ser afectados por el mal ejercicio de la Administración de Justicia Comunal. – 8.1. Derechos fundamentales expresos. – 8.2. Derechos fundamentales implícitos en el contenido de otro derecho expresamente reconocido. – 8.3. Derechos nuevos reconocidos por la jurisprudencia constitucional. – 8.4. Derechos especiales de los integrantes de las Comunidades Campesinas y Nativas. – 9. Conclusiones.

1. Resumen

La presente ponencia muestra un panorama analítico sobre la vulneración de los derechos fundamentales en sus diversas manifestaciones: expresos, implícitos y nuevos, dentro del contexto del ejercicio de la función jurisdiccional efectuada por las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, al amparo del artículo 149 de la Constitución.

El tema parte como iniciativa de uno de los lineamientos de política en el área de derechos humanos del Plan Bicentenario: El Perú hacia 2021, donde señala en su parte pertinente: “*Garantizar el respeto irrestricto y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y los reconocidos en los diversos tratados internacionales suscritos por el Perú*”; del mismo modo en el área de justicia nos recuerda: “*Asegurar que la administración de justicia al interior de las comunidades campesinas y nativas se realice sin desmedro de la protección de los derechos humanos*”.

* Magister en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional por la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez de Juliaca, Máster en Gerencia Pública otorgado por *Eucim Business School* de España y egresado de la Maestría en Gestión Pública del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres de Lima. Actualmente se desempeña como Registrador Público de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.

Nuestra ponencia desarrolla la función jurisdiccional ejercida por las autoridades de las comunidades campesinas, tomando como fundamento la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y las bases constitucionales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, con los límites establecidos por el Tribunal Constitucional, sin dejar de lado las definiciones básicas sobre las comunidades campesinas y nativas, comunidades indígenas y reservas indígenas.

En cuanto respecta a su incidencia con el Registro de Personas Jurídicas, veremos que es posible acceder a los acuerdos referidos a las facultades para ejercer la función jurisdiccional, habilitada ya sea a la asamblea general o directiva comunal.

Por último, veremos que una justicia comunal mal ejercida puede vulnerar los derechos fundamentales, ya sean las expresas reconocidas, aquellos de contenido implícito en un derecho expreso y los derechos nuevos reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Summary

This presentation shows an analytical picture of the infringement of fundamental rights in their various manifestations, express, implicit and new, within the context of the exercise of the judicial function carried out by the authorities of the peasant and native communities, under Article 149 of the Constitution.

The theme begins as an initiative of one of the human rights policy guidelines of the Bicentennial Plan: Peru towards 2021, where it states in its relevant part: “Ensure unrestricted respect and the validity of the fundamental rights established in the Constitution and those recognized in the various international treaties signed by Peru”; similarly in the area of justice, it reminds us: “Ensuring that the administration of justice within peasant and native communities is carried out without the protection of human rights”.

Our presentation develops the judicial function exercised by the authorities of the peasant communities, on the basis of the Constitution, ILO Convention 169 and the constitutional bases of Bolivia, Colombia, Ecuador and Venezuela, with the limits established by the Constitutional Court, without neglecting the basic definitions of peasant and native communities, indigenous communities and indigenous reserves.

As regards its impact with the Register of Legal Persons, we will see that it is possible to access the agreements relating to the powers to exercise the judicial function, whether it is the general assembly or the community directive.

Finally, we will see that poorly exercised communal justice can infringe fundamental rights, be it those expressed, those of implied content in an express right and the new rights recognized by the jurisprudence of the Constitutional Court.

2. Introducción

La presente ponencia muestra un panorama analítico y comparativo sobre la administración de justicia especial comunal o indígena, habilitada esta función a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas¹, así como a las Rondas Campesinas, a la luz de la Constitución y Convenio 169 de la OIT. El tema parte de uno de los lineamientos de política en el área de derechos humanos del Plan Bicentenario: El Perú hacia 2021, donde señala en su parte pertinente: *“Asegurar que la administración de justicia al interior de las comunidades campesinas y nativas se realice sin desmedro de la protección de los derechos humanos”*.

En tal sentido, la ponencia lo dividimos en tres partes, en una primera, se desarrollará sobre la jurisdicción especial indígena desde la base constitucional y el nivel comparativo con otras legislaciones constitucionales, lo cual significa que nos abocaremos netamente al ejercicio de esta función especial, más no pretendemos definir sobre la comunidad campesina o nativa, pueblos indígenas (en situación de aislamiento y contacto inicial), pueblos tribales y reservas indígenas, los cuales hemos desarrollado en otra ponencia²; del mismo modo, mostraremos los fundamentos y límites de la justicia comunal desarrollada por el Tribunal Constitucional. Luego veremos el rol que cumple la Sunarp en la publicidad sobre acuerdos, comunales referidos a las facultades para ejercer la función jurisdiccional; y, por último, analizaremos si por el mal ejercicio de esta función, puede vulnerar los derechos fundamentales en sus diversas manifestaciones (expresos, implícitos y

1 Se entiende por Comunidades Campesinas y Nativas de conformidad a lo dispuesto por el artículo 89 de la Constitución Política de 1993, *“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo. (...)”*.

2 Con mayor detalle con referente las comunidades campesinas y nativas o pueblos indígenas o tribales lo podemos revisar en la ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Derecho Registral, con el tema: *“Restitución de tierras y derechos de las comunidades indígenas: su ámbito de aplicación en el Perú a la luz del Convenio 169 de la OIT”*.

nuevos), incluyendo los derechos especiales establecidos en la normatividad de las Comunidades Campesinas y Nativas.

3. Fundamento Constitucional y Convencional de la Justicia Comunal o Indígena

3.1. Fundamento Constitucional

El Artículo 139, inciso 1) de la Constitución Política del Perú, establece: *“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral...”*; lo mismo ocurre con el Tribunal Constitucional, quien ejerce función jurisdiccional en materia constitucional (artículo 201 de la Constitución) o el Jurado Nacional de Elecciones, quien administra justicia en materia electoral (Art. 178, inciso 4 de la Constitución); del mismo modo, el constituyente también habilitó a través del artículo 149 de la misma Carta Magna, a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, para que puedan ejercer función jurisdiccional, cuyo texto es el siguiente y se fundamenta en ella: *“Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”*

3.2. Fundamento convencional

El cuerpo normativo de naturaleza vinculante convencional de la justicia comunal o indígena, es el Convenio 169 de la OIT (1989), ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993 y vigente desde el 2 de febrero de 1995, donde hace referencia a la justicia de los pueblos indígenas, específicamente en el numeral 2 del artículo 8, con el siguiente tenor: *“Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio”*.

Bajo este fundamento, el numeral 1 del Artículo 9, nos recuerda: “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

De la misma manera la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), también ratificada por nuestro país, prevé a través del Artículo 34º, “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

3.3. Fundamento jurisprudencial

La jurisdicción comunal encuentra su sentido en el reconocimiento de la existencia de enfoques culturales y modos distintos de concebir la realidad que parten de la historia y el desarrollo de los grupos humanos existentes al interior de nuestro territorio, en todos los sectores o ámbitos que la misma abarca³.

4. Bases Constitucionales de Jurisdicción especial Indígena en América Latina

La justicia comunitaria o justicia especial indígena, no solo está habilitada en nuestro país, sino en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y México, quienes reconocen a la justicia indígena desde su base constitucional, en algunos países como Bolivia, cuenta con una Ley de Deslinde entre la jurisdicción comunal y ordinaria.

4.1. Justicia Comunitaria en Bolivia

Con las reformas de la Constitución Política de la República de Bolivia del 2009, el constituyente habilitó a través del artículo 304.I, numeral 8), que: “*Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: ... 8) Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución*

3 Sentencia N° 02765-2014-PA/TC, f.58

y la ley”. Bajo estas facultades, conforme al Art. 179.II “*La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía*”, lo cual implica que la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; por tanto, se puede visualizar un claro modelo de separación entre justicia ordinaria y la justicia indígena; y, por consiguiente, conforme a lo dispuesto por el artículo 192, se advierte:

- (i.) Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.
- (ii.) Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado.
- (iii.) El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas.

Bajo esta luz, se emitió la Ley N° 073 - Ley de 29 de diciembre de 2010 (Ley de Deslinde Jurisdiccional), donde pone ciertas prohibiciones y límites materiales, por ejemplo, en el artículo 10, inciso II, nos recuerda que la justicia indígena originaria campesina no alcanza a las siguientes materias:

- (i.) En materia penal, los delitos contra el Derecho Internacional, los delitos por crímenes de lesa humanidad, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos de terrorismo, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio;
- (ii.) En materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autonómica y lo relacionado al derecho propietario;
- (iii.) Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario, excepto

- la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas;
- (iv) Otras que estén reservadas por la Constitución Política del Estado y la Ley a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y otras reconocidas legalmente.

Contrario sensu, diríamos que todo aquello que no esté en esta lista taxativa de prohibiciones y otras como la pena de muerte o el linchamiento, estaría permitida, con la condición de que esta no vulnere los derechos fundamentales (Art. 5° de la Ley de Deslinde Jurisdiccional de Bolivia).

Ahora bien, así como existe dos o más jurisdicciones, puede presentarse también el conflicto de competencias, para ello de presentarse esta situación, el artículo 202.11 de la Constitución Boliviana, entrega al Tribunal Constitucional Plurinacional, la atribución de conocer: ‘Los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental’.

Ahora imagínense que nuestro país adopte este modelo o sistema de *justicia dual*, bajo la autonomía⁴ dada a las Comunidades Campesinas y Nativas⁵, donde sus fallos no sean revisadas en el fuero ordinario⁶, toda vez que en ambas jurisdicciones sus decisiones equivaldrían a calidad de cosa juzgada, porque ello implica en la resolución de conflictos la facultad de aplicar su derecho consuetudinario, como el derecho occidental, que suele tener por lo menos, tres atributos⁷: a) *notio*, b) *judicium* y c) *imperio o coercio*. Pero si esta vulnera los derechos fundamentales, que son inherentes

4 Por la autonomía nos recuerda el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera en su fundamento de voto en la STC 02765-2014-PA/TC, "La autonomía es capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a este".

5 Artículo 89 de la Constitución. Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

6 Así como ocurre Bolivia, donde "Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina son irrevisables por la jurisdicción ordinaria, la agroambiental y las otras legalmente reconocidas", por tanto "Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina son de cumplimiento obligatorio y serán acatadas por todas las personas y autoridades" (Ley N° 073 – Ley de Deslinde Jurisdiccional)

7 Exp. 02765-2014-PA/TC, fundamento 49. (i) *Notio*, que es la facultad referida a la competencia de conocer los asuntos que le corresponden, incluyendo funciones administrativas, citar a las partes y recaudar pruebas. (ii) *Judicium*, que es la capacidad para resolver los asuntos que conoce, siguiendo su propio criterio normativo o derecho consuetudinario. (iii) *Imperio o coercio*, que es la potestad de hacer efectivas sus decisiones en caso sea necesario y que éstas tengan la calidad de cosa juzgada.

a la persona humana, sería en definitiva el Tribunal Constitucional quien dirima sobre la validez de los acuerdos adoptados en el *fuero comunal*.

Y por último debemos indicar que en reiteradas jurisprudencias del Tribunal Constitucional Plurinacional, en especial en la Sentencia 0006/2019, del 6 de febrero de 2019, en un conflicto de competencias, se analiza los ámbitos de aplicación de la jurisdicción indígena originaria campesina, conforme se desprende del artículo 191.II de la Constitución Plurinacional de Bolivia, donde determina: ‘La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los (...) ámbitos de vigencia personal, material y territorial...’. a) En el ámbito personal, conforme al artículo 9 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, “*están sujetos a la jurisdicción indígena originaria campesina los miembros de la respectiva nación⁸ o pueblo indígena originario campesino*”; b) en el ámbito territorial, “esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino”, conforme se advierte del artículo 191.II.3 de la Carta Magna, en concordancia con el artículo 11 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional (LDJ); es decir, en el espacio físico del territorio indígena; y, c) en el ámbito material, es claro que debe efectuarse de tal manera que lo inhibido a la jurisdicción indígena originaria campesina sea el resultado de una interpretación sistemática del texto constitucional, mientras no se encuentre limitado por el artículo 10.II inc. a) de la Ley de Deslinde Jurisdiccional (LDJ).

4.2. Justicia indígena en Colombia

La Constitución de 1991 de la República de Colombia, en su artículo 246, plasma lo siguiente: “*Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema jurídico nacional*”.

La redacción del artículo 149 de nuestra Carta Magna, tiene cierta similitud con el artículo 246 de la Constitución de Colombia, donde la justicia indígena colombiana puede ejercer funciones jurisdiccionales sobre materias propias de los integrantes de la comunidad indígena, incluso de manera excepcional pueden imponer pena privativa de libertad para que cumplan fuera de su territorio (en una

8 De conformidad al artículo 30.I de la Constitución de Bolivia, ‘*Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.*’

cárcel del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario) y “*se acepta que el indígena sea entregado por las autoridades de su resguardo o de su territorio al sistema penitenciario y carcelario del Estado colombiano*” (Sentencia T-208/15). En esta misma sentencia, en el fundamento 24, esta posibilidad, *-de que la jurisdicción especial indígena imponga penas privativas de la libertad-*, para la Corte Constitucional de Colombia, resulta constitucionalmente aceptable por las siguientes razones:

“- Para preservar la vida y la integridad física de las autoridades de la comunidad, o de la comunidad en general. En ocasiones los indígenas condenados amenazan con tomar retaliaciones contra las autoridades o contra miembros de la comunidad. De esa manera, resulta necesario el aislamiento del indígena de la comunidad y de su territorio, para así evitar la agudización de conflictos internos. No se puede desconocer que una parte importante de las comunidades indígenas de nuestro país tienen sus territorios en las zonas más apartadas y olvidadas de la geografía nacional, donde hay presencia de actores armados ilegales, y estos, en muchos casos suponen un riesgo para el ejercicio de la jurisdicción indígena. En esa medida, la reclusión de un indígena por la comisión de un delito que puede estar relacionado con la actividad de dichos grupos supone un riesgo para las autoridades y para la comunidad. Las autoridades del Estado y la sociedad tienen la responsabilidad de contribuir a mitigar estos riesgos asociados con el ejercicio de la jurisdicción indígena poniendo a disposición de las autoridades indígenas los centros de reclusión disponibles.

- Debido a la falta de desarrollo institucional de los pueblos indígenas, donde los territorios indígenas no cuentan con una estructura carcelaria propia. En lo que concierne a esta excepción, la Corte Constitucional en la Sentencia T239 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), destacó que la autonomía de la jurisdicción indígena está en desarrollo, y como tal, no cuenta con todos los instrumentos físicos, educativos, divulgativos e instalaciones carcelarias. Por lo tanto, hasta tanto las comunidades cuenten con las instalaciones propias necesarias para la ejecución de medidas privativas de la libertad, es obligación del Estado, a través de sus autoridades, colaborar con aquella, por ejemplo al prestar sus instalaciones físicas carcelarias, mientras la jurisdicción indígena puede avanzar en su consolidación⁹.

- Con el fin de evitar el “riesgo de linchamiento” al condenado, pues en algunos casos, cuando la comunidad se siente muy ofendida por

9 Sentencia T-1026 de 2008

el delito que se ha cometido, cuando prevé que el infractor no va a ser castigado, o cuando la comunidad enfrenta un riesgo por parte de un agente externo o de un factor estructural ajeno a su control, puede llegar a ejercer una especie de “justicia por propia mano”, linchando al presunto infractor públicamente¹⁰.

Ahora bien, no siempre un indígena es condenado por tribunales de la jurisdicción especial indígena, sino que pueden ser procesados también por jurisdicción ordinaria, de ser así debe cumplirse con las siguientes reglas¹¹:

“(i) Siempre que el investigado en un proceso tramitado por la jurisdicción ordinaria sea indígena se comunicará a la máxima autoridad de su comunidad o su representante. (ii) De considerarse que puede proceder la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva el juez de control de garantías (para procesos tramitados en vigencia de la Ley 906 de 2004) o el fiscal que tramite el caso (para procesos en vigencia de la Ley 600 de 2000) deberá consultar a la máxima autoridad de su comunidad para determinar si el mismo se compromete a que se cumpla la detención preventiva dentro de su territorio. En ese caso, el juez deberá verificar si la comunidad cuenta con instalaciones idóneas para garantizar la privación de la libertad en condiciones dignas y con vigilancia de su seguridad. Adicionalmente, dentro de sus competencias constitucionales y legales el INPEC deberá realizar visitas a la comunidad para verificar que el indígena se encuentre efectivamente privado de la libertad. En caso de que el indígena no se encuentre en el lugar asignado deberá revocarse inmediatamente este beneficio. A falta de infraestructura en el resguardo para cumplir la medida se deberá dar cumplimiento estricto al artículo 29 de la Ley N° 65 de 1993. (iii) Una vez emitida la sentencia se consultará a la máxima autoridad de la comunidad indígena si el condenado puede cumplir la pena en su territorio. En ese caso, el juez deberá verificar si la comunidad cuenta con instalaciones idóneas para garantizar la privación de la libertad en condiciones dignas y con vigilancia de su seguridad. Adicionalmente, dentro de sus competencias constitucionales y legales el INPEC deberá realizar visitas a la comunidad para verificar que el indígena se encuentre efectivamente privado de la libertad. En caso de que el indígena no se encuentre en el lugar asignado deberá revocarse inmediatamente esta medida. A falta de infraestructura en el resguardo para cumplir la pena se deberá dar cumplimiento estricto al artículo 29 de la Ley N° 65 de 1993”.

Lo relevante de este sistema es que las decisiones efectuadas por las autoridades indígenas que causan indefensión, sean revisadas en el fuero ordinario,

10 Sobre linchamientos en comunidades indígenas ver: Angelina Snodgrass Godoy. 2006.

Popular Injustice, Violence, Community and Law in Latin America, Stanford University Press.

11 Fundamento 28 de la Sentencia T-208/15.

lo que no sucede con el sistema boliviano. La revisión por parte de la jurisdicción ordinaria, solo será en aquellos casos donde se haya vulnerado o amenazado los derechos fundamentales

A este tipo de sistema de justicia, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera como Modelo de intangibilidad *ius fundamental* (o de revisión *ius fundamental estricta*), en su fundamento de voto de la Sentencia 027652014-PA/TC o Modelo de revisión constitucional (*Modelo colombiano*), como puede apreciarse en el fundamento de voto de la Sentencia Exp. N° 008072016-PHC/TC.

La Corte Constitucional de Colombia, ha advertido claramente en la Sentencia T-208/19, que para que se configure la competencia del fuero indígena, no solo resulta suficiente la identidad étnica del procesado (Sentencia T-522 de 2016), sino que, además, deben verificarse los elementos que ha previsto la jurisprudencia para su configuración: Si bien estos han variado a lo largo de la jurisprudencia, a partir de la Sentencia T-617 de 2010¹², estos han sido definidos de la siguiente manera:

- (i.) Elemento personal o subjetivo, en virtud del cual, *“cada miembro de la comunidad, por el solo hecho de serlo, tiene derecho a ser juzgado por sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres”* (Sentencia T-522 de 2016).
- (ii.) Elemento territorial o geográfico, que *“permite a las autoridades indígenas juzgar conductas cometidas en su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas”* (Sentencia C-463 de 2014).
- (iii.) Elemento institucional u orgánico, que exige la existencia *“de una institucionalidad compuesta de un sistema de derecho propio que reúna los usos, costumbres y procedimientos tradicionales y aceptados en la comunidad”* (Sentencia T-002 de 2012).
- (iv.) Elemento objetivo, el cual atiende a la *“naturaleza del bien jurídico o del sujeto afectado por la conducta del indígena”* (Sentencia T002 de 2012).

12 Los elementos que determinan la competencia de la jurisdicción indígena han variado a lo largo de la jurisprudencia constitucional. Esta evolución puede resumirse en tres etapas: (i) a partir de la Sentencia T-496 de 1996 y hasta la sentencia T-728 de 2002, el fuero indígena, entendido como derecho subjetivo de los indígenas, se configuraba siempre que se acreditase un factor personal y uno territorial; (ii) Por medio de la Sentencia T-552 de 2003, la Corte reconoció la necesidad de establecer nuevos criterios que permitieran garantizar un mayor ámbito de competencias para el ejercicio de la autonomía de las autoridades indígenas y el ejercicio de su jurisdicción especial. En esta oportunidad, la Corte indicó que, además de los elementos personal y territorial, era necesario acreditar un elemento institucional y un elemento objetivo; (iii) a partir de la Sentencia T-522 de 2016, la Corte precisó que estos elementos, a diferencia de lo planteado por el Consejo Superior de la Judicatura, no podían ser analizados de manera concurrente, sino en atención a las circunstancias de cada caso. Así, el hecho de que no se cumpla con uno de esos requisitos, no implica *per se* que el asunto deba ser conocido por las autoridades ordinarias.

La Corte Colombiana, precisa que estos elementos no deben ser concurrentes, a efectos de determinar la competencia de las autoridades indígenas, sino que *“deben ser evaluados de forma ponderada y razonable en las circunstancias de cada caso, y que si uno de esos factores no se cumple en el caso concreto, ello no implica que de manera automática el caso corresponda al sistema jurídico nacional. Por el contrario, el juez debe valorar cuál es la decisión que mejor defiende la autonomía indígena –perspectiva de la diversidad cultural–, el debido proceso y los derechos de otros afectados”* (Sentencia T-522 de 2016).

En suma, el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades indígenas (de Colombia) es un derecho colectivo y subjetivo a que sean estas quienes juzguen las conductas cometidas por sus miembros, cuya finalidad se explica en el respeto y protección de la identidad étnica y cultural. Por lo tanto, para determinar la competencia de la jurisdicción especial indígena en cada caso concreto es necesario verificar que se reúnan los requisitos previstos por la jurisprudencia para la configuración del fuero. Por el contrario, cuando el sujeto procesado no reúna tales elementos que acrediten el fuero, la jurisdicción ordinaria se constituye en el juez natural competente (Sentencia T208/19, fundamento 28).

Por tanto, en la Sentencia T-365/18, la Corte precisó que la posibilidad de ejercer la jurisdicción en sus territorios por parte las comunidades indígenas no está supeditada a que se expida una ley que así lo determine¹³, pues se trata de un derecho de expresa consagración constitucional con efectos normativos directos y la intervención del legislador solo se precisa para efectos de definir los mecanismos de coordinación entre esta justicia especial y el sistema judicial nacional.

Pero a través de la Sentencia T-208/15, f. 41, La Corte Constitucional de Colombia, exhorta de esta manera: *“Ante la inexistencia de un marco normativo, es necesario primeramente, exhortar al Congreso y al gobierno para que adopten todas las medidas necesarias para expedir las normas pertinentes para articular la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena. Así mismo, es necesario exhortar al gobierno para que provea el apoyo necesario para permitirles a las autoridades indígenas el desarrollo de las capacidades necesarias para el ejercicio de la jurisdicción especial, conforme lo establece el artículo 97 del Decreto 1953 de 2014”*.

13 Sentencia T-254 de 1994

4.3. La justicia indígena en Ecuador

La Constitución Política de Ecuador del 2008, mediante el artículo 171, establece: *“Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria”*.

La Corte Constitucional de Ecuador, en la Sentencia 008-15-SCN-CC, precisó que el marco de los derechos diversos que la Constitución de la República les otorga a las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas, como sujetos titulares de derechos, están los de contar con una justicia propia, justicia basada en sus tradiciones ancestrales y en su derecho propio, caracterizado principalmente por sus costumbres y tradiciones, y aplicadas por sus propias autoridades, dentro de procedimientos jurisdiccionales autónomos.

Conforme a la norma constitucional, será la propia persona afectada quien puede acceder a la vía constitucional para cuestionar una decisión del fuero indígena, así se desprende del artículo 65 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de Ecuador, *“La persona que estuviere inconforme con la decisión de la autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por violar los derechos constitucionalmente garantizados o discriminar a la mujer por el hecho de ser mujer, podrá acudir a la Corte Constitucional y presentar la impugnación de esta decisión, en el término de veinte días de que la haya conocido. Se observarán los principios que, sobre esta materia, se encuentran determinados en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos de los pueblos y nacionalidades indígenas, demás instrumentos de derechos humanos, Código Orgánico de la Función Judicial y la ley”*.

En cuanto se refiere a los mecanismos de coordinación, el modelo ecuatoriano denominado por el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera en el fundamento de voto de la Sentencia Exp N° 02765-2014-PA/TC, como *“modelo de revisión ius fundamental con diálogo intercultural”*, quien precisa que para este modelo la

coordinación entre justicia estatal y justicia comunal no implica la superposición de una sobre la otra, con lo cual el mecanismo de control de constitucionalidad de las decisiones jurisdiccionales indígenas no constituye una permisión para desconocer sin más lo que allí se ha resuelto. Para el citado magistrado, otra interesante herramienta que brinda el modelo ecuatoriano es la prevista en el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, que prevé la figura de la “declinación de competencia”, mediante la cual “Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinará su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido. A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal. Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena”.

4.4. La justicia indígena en Venezuela

La Constitución Política de la República de Venezuela de 1999, también introduce la justicia indígena, del siguiente modo: “Artículo 260.- Las responsabilidades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la Ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

Es así que el Tribunal Supremo de Justicia, a través de la Sentencia 091440 del 03 de febrero del 2012, conforme a la norma citada, reconoció que el Estado venezolano cuenta con la existencia del derecho originario o prehispánico de los pueblos indígenas (consuetudinario y ancestral), contenido en la “Jurisdicción Especial Indígena”, esta debe aplicarse dentro de los parámetros constitucionales establecidos en el artículo 260 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que es conforme con el artículo 8.2 del Convenio 169 de la OIT. Bajo ese entender, el artículo 131 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas del 2005, define el derecho originario o consuetudinario indígena en los siguientes términos: “El derecho indígena, está constituido por el conjunto de normas, principios, valores, prácticas, instituciones, uso y costumbres, que cada pueblo indígena considere legítimo y obligatorio, que les permite regular la vida social y política, autogobernarse, organizar, garantizar el orden público interno,

establecer derecho y deberes, resolver conflictos y tomar decisiones en el ámbito interno”.

En cuanto se refiere a la jurisdicción especial indígena, a través del artículo 132 de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, precisaron: “La jurisdicción especial indígena consiste en la potestad que tienen los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades legítimas, de tomar decisiones de acuerdo con su derecho propio y conforme con los procedimientos tradicionales, para solucionar de forma autónoma y definitiva las controversias que se susciten entre sus integrantes, dentro de su hábitat y tierras. La jurisdicción especial indígena comprende la facultad de conocer, investigar, decidir y ejecutar las decisiones, en los asuntos sometidos a su competencia y la potestad de avalar acuerdos reparatorios como medida de solución de conflictos. Las autoridades indígenas resolverán los conflictos sobre la base de la vía conciliatoria, el diálogo, la medición, la compensación y la reparación del daño, con la finalidad de reestablecer la armonía y la paz social. En los procedimientos participarán tanto el ofensor como la víctima, la familia y la comunidad. Las decisiones constituyen cosa juzgada en el ámbito nacional; en consecuencia, las partes, el Estado y los terceros están obligados a respetarlas y acatarlas, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por la República y de conformidad con la presente Ley”.

4.5. Justicia indígena en México

Y por último agregamos a la Constitución Mexicana, quien reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, a la libre determinación y la autonomía (de conformidad al artículo 2º, numeral A), para: “I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”.

Como consecuencia de ello, el Estado de Oaxaca, ha expedido el Decreto N° 266 - Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que en cuyo artículo 38, se puede reflejar lo siguiente: “Las autoridades comunitarias de los

pueblos y comunidades indígenas, procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos, (...)”.

5. Ejercicio, finalidad y límites de la justicia comunal a luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

5.1. Reconocimiento

El órgano supremo de interpretación de la Constitución, a través de las Sentencias 0023-2003-AI/TC y 01126-2011-HC/TC, ha ratificado la relevancia que tiene las autoridades de las comunidades campesinas el de administrar justicia dentro de su jurisdicción, especialmente en esta última, se puede ver en su fundamentos 40 y 42 lo siguiente: “40.- (...) el artículo 149 de la Constitución reconoce el ejercicio de la función jurisdiccional a las comunidades campesina y nativas, indicando que se trata de una jurisdicción especial, la cual se ejercer dentro de su ámbito territorial y con el límite de no vulnerar derechos fundamentales de la persona... 42.- Como ya se estableció, la función jurisdiccional, reconocida a las comunidades campesinas y nativas es una manifestación de la autonomía reconocida a tales las comunidades, ...”.

En ese orden de ideas, para los guardianes de los derechos fundamentales, el Artículo 149 de la Constitución, “*refleja la diversidad cultural y el pluralismo jurídico manifestado desde una perspectiva tradicional en el derecho consuetudinario que nuestra norma fundamental acertadamente auspicia*”, entiéndase al artículo 2º, inciso 19) y artículo 89º de la Constitución.

5.2. Finalidad

En la Sentencia 01126-2011-HC/TC, fundamento 41, para los magistrados del Tribunal Constitucional, “la finalidad de la función jurisdiccional comunal o indígena es la de resolver conflictos interpersonales sobre la base del derecho consuetudinario. (...)”

5.3. Límites

Para el Tribunal Constitucional, en la sentencia antes citada, advierte que la función jurisdiccional comunal, implica:

- (i.) La facultad de aplicar su derecho consuetudinario¹⁴ para la resolución de conflictos.
- (ii.) Al recurrir a la justicia comunal, se efectiviza con el apoyo de las rondas campesinas.
- (iii.) Al ejercer la justicia comunal, deben respetarse los derechos fundamentales.
- (iv.) Al aplicar sólo se resuelve los conflictos suscitados dentro de su jurisdicción
- (v.) Al ejercer la justicia comunal debe coordinarse con los Juzgados de Paz y otras instancias del Poder Judicial.

Por otro lado, en cuanto se refiere al límite de la jurisdicción penal ordinaria, establecida en el Art. 18 del Código Procesal Penal, la jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer: “(...) 3. De los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución”.

5.4. Mecanismos

En ese orden de ideas, para los defensores de los derechos fundamentales, en la citada sentencia (fundamento 54), señalan que toda jurisdicción comunal en nuestro país debe contar con:

- (i) Autoridades comunales para ejercer la jurisdicción y toma de decisiones administrativas.
- (ii) La facultad de competencia para resolver el conflicto jurídico que ocurra en su territorio, de conformidad con su desarrollo histórico-cultural, su derecho consuetudinario y, en general, su particular sistema normativo.
- (iii) Procedimientos que permitan una mínima garantía de los derechos fundamentales de los procesados y los agraviados;
- (iv) La potestad para hacer efectivas sus decisiones y que estas sean definitivas, con plena observancia de los derechos fundamentales de los integrantes.

14 El Tribunal Constitucional, en su fundamento 48, nos advierte, que al ejercer la función jurisdiccional, puede obviar lo dispuesto por el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT respecto a las instituciones de los pueblos o comunidades. De conformidad con el referido instrumento internacional, los Estados:

1. *Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.*
2. *Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.*

5.5. Elementos

El Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, del 13 de noviembre del 2009, adoptada en el V Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias de la Corte Suprema de la República, en su fundamento 9, al establecer como doctrina legal, puso de ejemplo en lo pertinente, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia T-552/03, del 10 de julio de 2003), identificando los siguientes elementos que comporta la jurisdicción especial comunal-ronderil:

- (i) Elemento humano. Existencia de un grupo diferenciable por su origen étnico o cultural y por la persistencia diferenciada de su identidad cultural. Como ha quedado expuesto en los párrafos anteriores, las Rondas Campesinas tienen este atributo socio cultural.
- (ii) Elemento orgánico. Existencia de autoridades tradicionales que ejerzan una función de control social en sus comunidades. Las Rondas Campesinas, precisamente, es esa organización comunal que, entre otras múltiples funciones, asume funciones jurisdiccionales para la solución de los conflictos. Ellas cuentan con la necesaria organización, con el reconocimiento comunitario y con capacidad de control social.
- (iii) Elemento normativo. Existencia de un sistema jurídico propio, de un derecho consuetudinario que comprenda normas tradicionales tanto materiales cuanto procesales y que serán aplicadas por las autoridades de las Rondas Campesinas. Esas normas, en todo caso y como perspectiva central de su aceptabilidad jurídica, han de tener como fundamento y límite la protección de la cultura comunitaria, asegurar su mantenimiento y prevenir las amenazas a su supervivencia.
- (iv) Elemento geográfico. Las funciones jurisdiccionales, que determinan la aplicación de la norma tradicional, se ejercen dentro del ámbito territorial de la respectiva Ronda Campesina. El lugar de comisión del hecho, determinante de la aplicación de la norma tradicional, es esencial para el reconocimiento constitucional de la respectiva función jurisdiccional de la Ronda Campesina: las conductas juzgadas han de ocurrir en el territorio de ésta.

A estos elementos acordaron unir el factor de congruencia, donde el derecho consuetudinario que debe aplicar las Rondas Campesinas, no puede vulnerar los

derechos fundamentales de la persona. Se trata de una condición de legitimidad y límite material para el ejercicio de la función jurisdiccional especial comunal-ronderil.

6. Avances normativos sobre Ley de Justicia Intercultural

Después de que los constituyentes facultaran a las autoridades comunales ya nativas para ejercer función jurisdiccional, se han emitido en los últimos diez años, los siguientes proyectos de ley referidas a la justicia intercultural:

Proyecto de Ley N° 313-2011-PJ denominado “*Ley de Coordinación y Armonización Intercultural de Justicia*”, presentada por el Presidente del Poder Judicial, elaborado por la Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz, presidido por el Juez Supremo Víctor Prado Saldarriaga.

Proyecto de Ley N° 973-2011.CR denominado “*Ley de Jurisdicción Originaria Campesina y Nativa y su Coordinación con la Jurisdicción Ordinaria*”, presentada por el parlamentario Rubén Condori Cusi, del Grupo Parlamentario Gana Perú, que es una redacción similar que la Ley N° 073, del 29/12/2010 - Ley de Deslinde Jurisdiccional de la República Plurinacional de Bolivia.

Proyecto de Ley N° 2751-2013-CR denominado “*Ley que regula la Justicia Intercultural de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas*”, presentado por el congresista Néstor Valqui Matos del Grupo Parlamentario de Fuerza Popular.

Y, el Proyecto de Ley N° 773-2016-CR – “*Ley de Desarrollo del Artículo 149 de la Constitución Política del Perú, que regula la Coordinación Intercultural de la Justicia*”, presentada por los congresistas Gino Costa Santolalla, del Grupo Parlamentarios Peruanos Por el Cambio y entre otros de distintos grupos parlamentarios.

De los cuales ninguno de ellos ha tenido éxito a la fecha, solo ha quedado como antecedente para una futura Ley de Coordinación entre la Justicia Comunal y la Justicia Ordinaria, así como lo tiene Bolivia una Ley de Coordinación Jurisdiccional.

Ahora bien, dentro de los poderes del Estado, es la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) del Poder Judicial del Perú, quien

ha emitido el “*Protocolo de coordinación entre sistemas de justicia*” y “*Protocolo de actuación en procesos judiciales que involucren a comuneros y ronderos*”, ambos aprobados mediante Resolución Administrativa N° 333-2013-CE-PJ, con el fin de promover medidas que garanticen la pertinencia cultural dentro del servicio de justicia y promuevan la potestad jurisdiccional de las comunidades y rondas del país; del mismo modo, ésta instancia judicial viene organizando congresos de Justicia Intercultural, es así que el año pasado en octubre culminaron con organizar el “X Congreso Internacional sobre Justicia Intercultural”, con sede en la ciudad de Tarapoto.

7. La Justicia Comunal y su incidencia en la Sunarp

Y ¿cuál es el rol que cumple la Sunarp?, claro que cumple un rol fundamental, la de publicitar los acuerdos comunales con respecto a los estatutos y reglamentos internos aprobados por la asamblea general, ya sea de derechos y sanciones, siempre y cuando que estos no transgredan los derechos fundamentales de sus integrantes.

Al revisar las resoluciones del Tribunal Registral, encontramos una decisión efectuada mediante Resolución: 2461-2015-Sunarp-TR-L de 30 de noviembre de 2015, donde se visualiza en la sumilla: “*Función Jurisdiccional de una Comunidad Nativa. No resulta inscribible en el Registro de Comunidades Nativas el Reglamento de Administración de Justicia de una comunidad nativa, sin que ello implique desconocer la justicia comunal basada en el derecho consuetudinario, que ejercen conforme a la Constitución y los Convenios Internacionales*”. En cuya apelación se analizó si era inscribible el reglamento que establece reglas propias de justicia comunal inserto en una modificación de estatuto de una Comunidad Campesina, específicamente en una disposición transitoria; el Registrador en primera instancia denegó la inscripción, por cuanto las sanciones expuestas en el estatuto como la privación de libertad por 24 horas en el calabozo comunal y el castigo físico (*chalanqueo*), vulneraba los derechos fundamentales a la libertad e integridad física; asimismo, los procedimientos de administración de justicia (violencia familiar se encuentran tipificadas en el Código Penal), de modo tal que la administración de justicia le compete al Poder Judicial, por el que recomendó aclarar y rectificar el aspecto observado.

El Tribunal Registral al conocer este caso en vía de apelación, confirmó la denegatoria por otros fundamentos y reiteró que “*no resulta inscribible un estatuto que contenga en su interior un reglamento sobre el ejercicio de la justicia comunal*”, que en efecto

podríamos decir que sí resultaría inscribible si ésta forma parte de un capítulo del estatuto, así como lo inscribió más adelante la misma Comunidad Nativa Pitocuna, con el siguiente contenido:

“Capítulo V

Administración de Justicia Comunitaria

Artículo 78.- Jurisdicción comunal; la comunidad ejercerá la administración de justicia en aplicación a lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio 169 y lo regulado por la carta magna; la Constitución Política del Perú, en su artículo 149°. En virtud de dicha facultad las autoridades comunales con el apoyo de la seguridad indígena amazónica – SIA; conocerán, resolverán o sancionarán de manera definitiva los conflictos y controversias de cualquier naturaleza que se produzcan entre los miembros de la comunidad o en el ámbito

De su territorio aplicando las normas de su propio derecho consuetudinario.

Artículo 79.- Regulación de la justicia comunitaria; la comunidad en el ejercicio de su derecho consuetudinario regulará la administración de justicia comunitaria mediante el Reglamento de administración de justicia comunitario, esta será de antecedente para resolver los conflictos y controversias de cualquier naturaleza que se produzcan entre los miembros de la comunidad o en el ámbito de su territorio.

Artículo 80.- Asesoramiento de la organización indígena de base y la sub gerencia de desarrollo ashaninka de la municipalidad distrital de rio negro y la gerencia de desarrollo de los pueblos indígenas de la municipalidad provincial de satipo; en caso de no solucionar los conflictos y controversia que se produzca en la comunidad, el jefe y el fiscal comunicará a la organización indígena, al cual representa, así como podrá requerir el apoyo y asesoramiento de la sub gerencia de desarrollo ashaninka de la municipalidad distrital de rio negro y la gerencia de desarrollo de los pueblos indígenas de la municipalidad provincial de satipo, a fin de buscar una alternativa de solución y/o ejecutar las acciones legales según corresponda”

Como pueden apreciar, así como la Comunidad Nativa Pitocuna y otras comunidades inscritas en distintas oficinas registrales, ya cuentan con un capítulo dedicado a la administración de justicia comunal, otras lo han plasmado como una de las funciones de la directiva comunal o la asamblea general y es el reglamento quien desarrollará el ejercicio de la función jurisdiccional especial, siempre y

cuando que así lo decidan; ahora bien, tampoco sería un impedimento para que el reglamento de esta naturaleza sea registrada, pues lo estarían efectuando para fines publicitarios, para que todo aquel que sea sometido a un conflicto, invoque los derechos establecidos en el estatuto y reglamento, sea informado y pueda sustentar su derecho de defensa en base a los acuerdos aprobados por el órgano máximo de la comunidad.

Es más, la Resolución N° 122-2013-Sunarp/SN y Resolución N° 3432013-Sunarp/SN, sobre inscripción de actos y derechos de las comunidades campesinas y nativas, existe el principio de pro-inscripción, con el siguiente contenido: “Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT, que establece que al aplicar la legislación nacional a las comunidades campesinas y *nativas* se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario”. De negar su inscripción, estaríamos privando la publicidad de los usos y costumbres que son propias de la comunidad, porque así lo desean, que éstos sean conocidos por todos (de público conocimiento).

8. Derechos Fundamentales que podrían ser afectados por el mal ejercicio de la Administración de Justicia Comunal

Dentro del contexto del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de las autoridades de las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas, los derechos fundamentales que podrían ser vulnerados por el mal ejercicio, puede recaer desde aquellos derechos expresamente reconocidos en la Constitución y las leyes especiales, o aquellas contenidas implícitamente en un derecho expresamente reconocido o los nuevos derechos creados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

8.1. Derechos fundamentales expresos

Son los que aparecen de manera taxativa en la Constitución, así por ejemplo aquellos enumerados en el artículo 2°, como el derecho a la vida, derecho a su identidad, derecho a la integridad moral, psíquica y física, derecho al libre desarrollo y bienestar y entre otros.

8.2. Derechos fundamentales implícitos en el contenido de otro derecho expresamente reconocido

Entre estos derechos podemos encontrar a los derechos de acceso a la justicia como contenido implícito del derecho a la tutela jurisdiccional, derecho al reconocimiento y tutela de las personas jurídicas, derecho a la alimentación, derecho al plazo razonable como contenido implícito del debido proceso¹⁵, objeción de conciencia como contenido implícito de la libertad de conciencia¹⁶ y entre otros derechos.

8.3. Derechos nuevos reconocidos por la jurisprudencia constitucional

Para los magistrados del Tribunal Constitucional, los derechos nuevos, “son aquellos derechos reconocidos por la jurisprudencia, tales como aquellos derechos que se derivan de los principios desarrollados en el artículo 3 de la Norma Fundamental y que constituyen derechos autónomos”¹⁷, así tenemos por ejemplo, el derecho a la verdad¹⁸, derecho a la protesta¹⁹, derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos²⁰, el derecho fundamental al agua potable²¹, que luego fue positivizado en el artículo 7-A de la Constitución, incorporado a través de la Ley 30588, “Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional” o los derechos al olvido digital y el derecho a una vivienda digna, que aún no han sido incorporados por el máximo intérprete de la Constitución.

15 Cuyo desarrollo lo podemos ver más ampliamente se puede ver en la doctrina jurisprudencial vinculante establecida en la STC N° 00295-2012-PHC/TC y otras sentencias del Tribunal Constitucional.

16 Exp. N° 0895-2001-AA/TC, fundamento 4, este derecho permite al individuo objetar el cumplimiento de un determinado deber jurídico, por considerar que tal cumplimiento vulneraría aquellas convicciones personales generadas a partir del criterio de conciencia y que pueden provenir, desde luego, de profesar determinada confesión religiosa, inclusive puede provenir de un mandato legal o constitucional (Exp. N° 0895-2001-AA/TC, fundamento 4). En un caso práctico sería cuando un individuo que profesa una determinada religión que guarda los sábados, ante una decisión de una jornada comunitaria programada para el día festivo, indudablemente éste entra en colisión con sus principios religiosos y no podrá participar en dicha actividad, por razones de su conciencia.

17 Exp. N° 00009-2018-AI/TC, fundamento 59.

18 Exp. N° 2488-2002-HC/TC, fundamento 12 y 13.

19 Exp. N° 00009-2018-AI/TC, fundamento 74. En cuanto se refiere a su naturaleza, titularidad, contenido, límites y relación del derecho fundamental a la protesta con otros derechos fundamentales, se puede ver con más detalle en los fundamentos 78 al 95.

20 Exp. N° 0168-2005-PC/TC, fundamento 9.

21 Exp. N° 06534-2006-PA/TC, fundamento 17.

En el Exp. N° 0895-2001-AA/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo: “[...] para que los textos constitucionales y, en particular, aquellos nuevos derechos directamente vinculados con el principio de dignidad no sean desmerecidos en su condición de auténticos derechos fundamentales como consecuencia de la existencia de nuevas necesidades o situaciones, de avances científicos, tecnológicos, culturales o sociales, las constituciones suelen habilitar una cláusula de ‘desarrollo de los derechos fundamentales’, cuyo propósito no solo es prestarle el reconocimiento como derechos de la más alta consideración, sino incluso, dotarlos de las mismas garantías de aquellos que sí lo tienen expresamente. Ese es el propósito que cumple, por cierto, el artículo 3° de nuestra Constitución (fundamento 5)”. Del mismo modo, sostuvo en el Exp. N° 0895-2001-AA/TC, fundamento 5, “La apelación al artículo 3° de la Constitución, en ese sentido, debe quedar reservada solo para aquellas especiales y novísimas situaciones que supongan la necesidad del reconocimiento de un derecho que requiera de una protección al más alto nivel y que, en modo alguno, pueda considerarse que está incluido en el contenido de algún derecho constitucional ya reconocido en forma explícita”.

8.4. Derechos especiales de los integrantes de las Comunidades Campesinas y Nativas

Entre los derechos especiales que pueden vulnerarse dentro del ejercicio de la función jurisdiccional, son aquellos derechos que están expresamente regulados en las leyes especiales que son propios de cada comunidad campesina, comunidad nativa o indígena, tales como el derecho a la vivienda, derecho al hábitat, derecho a la restitución de tierras, derecho a elegir y ser elegido para cargos propios de la comunidad, derecho al uso y disfrute de tierras comunales, derecho a la tenencia de las parcelas asignadas, derechos de hacer uso de los bienes y servicios de la comunidad, derecho a participar con voz y voto en las asambleas comunales, derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación²², derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos²³, derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura²⁴ y entre otros derechos plasmados en los artículos 25 al 27 del Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas (Decreto Supremo N° 008-91-TR);

Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley N° 22175), reglamentos, estatutos, reglamentos internos y costumbres propias de cada comunidad. Estos derechos pueden ser vulnerados si la

22 Art. 16 del Convenio 169 de la OIT

23 Art. 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

24 Art. 8 Ibidem.

justicia comunal es mal ejercida, pero para que no suceda se requiere con urgencia una Ley de desarrollo del artículo 149 de la Constitución o la Ley de Coordinación entre la Justicia Ordinaria y la Justicia Especial, con ello se delimitará las competencias y límites entre ambas jurisdicciones.

9. Conclusiones

- La justicia comunal cuenta con suficiente fundamento constitucional, jurisprudencial y convencional para que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, así como las rondas campesinas, pueden ejercer funciones jurisdiccionales según las costumbres propias dentro los límites sin vulnerar los derechos fundamentales.
- La Sunarp cumple un rol primordial en la publicidad sobre acuerdos comunales para ejercer la función jurisdiccional.
- Mientras no se emita una ley de coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial, un mal ejercicio de la justicia comunal, puede vulnerar los derechos fundamentales, ya sean derechos expresos, derechos implícitos y los nuevos derechos reconocidos por la jurisprudencia constitucional.

El deber de diligencia exigible como parte integrante de derecho de propiedad en la sentencia N° 00018-2015-AI. Algunas precisiones en torno a su contenido y el rol de los Registros Públicos

Carlos Centeno Abarca*

Sumario: 1. Introducción. – 2. Breves precisiones en torno a la regulación normativa del derecho de propiedad en el Perú. - 2.1. La doble naturaleza como Derecho Fundamental y Derecho Patrimonial. – 2.2. Revisión sobre el contenido del Derecho de Propiedad. - 3. La configuración del “Deber de diligencia del propietario” en la sentencia N° 00018-2015-AI. – 3.1. El “Deber de diligencia exigible” como parte del Derecho de Propiedad. – 3.2. Consecuencia del cumplimiento del “Deber de diligencia exigible”. – 4. La labor de los Registros Públicos para el cumplimiento del “Deber de diligencia exigible”. – 4.1. La Eficacia de la Inscripción Registral del Derecho de Propiedad. – 4.2. La efectividad de la “Alerta de inscripción” y la “Alerta de Publicidad”. - 4.3. El “Deber de Diligencia Exigible” conforme a la Ley N° 30313 y su Reglamento Decreto Supremo N° 010-2016-JUS. – 5. Conclusiones. – 6. Bibliografía.

1. Introducción

El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia N° 00018-2015-AI (en adelante, la sentencia) ha declarado, entre otros, infundada la demanda de inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley N° 30313, en cuanto regula los efectos de la cancelación de las inscripciones afectadas por títulos falsos o en los que hubo suplantación de personas, estableciendo que dichos efectos no afectan la posición jurídica del tercero de buena fe, prevaleciendo así el principio de fe pública registral, regulado en el artículo 2014 del Código Civil, con las condiciones y excepciones previstas interpretativamente, lo que deviene en perjuicio del propietario víctima de dichos actos delictivos. La controversia quedó planteada en el conflicto existente entre un derecho fundamental (el derecho de propiedad) y un principio constitucional (la seguridad jurídica)¹, lo cual constituye un supuesto de los llamados

* Registrador de la Zona Registral N° IX - Sede Lima. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro de la Red de Capacitadores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

1 La seguridad jurídica constituye principio constitucional, conforme al reconocimiento dispuesto en la STC N° 0016-2002-AI/TC, estableciendo que éste “... forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho (Fundamento 3), y que “Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como la contenida en el artículo 2, inciso 24, párrafo a) ... , y otras de alcances más específicos, como las contenidas en los artículos 2, inciso 24, párrafo d) ... y 139, inciso 3, ...” (Fundamento 4).

“casos difíciles”, como señala Bernal (2014, p.182), mediante ley interviene en un derecho fundamental, para realizar las exigencias de otro derecho.

Como corresponde a la función del órgano constitucional, la solución de esta controversia requirió la aplicación del denominado principio o juicio de proporcionalidad, que constituye una metodología cuyo objeto es estructurar el procedimiento interpretativo, para poder determinar el contenido de los derechos o principios fundamentales, el que deberá ser observado y respetado por el legislador, así como será el sustento para el control de constitucionalidad realizado. Para efectos de este trabajo, consideramos necesario presentar la estructura del principio de proporcionalidad, por lo que recurrimos a Bernal (2014, pp. 52-53), quien expone que este principio está compuesto por tres subprincipios: el de idoneidad (“Toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para la obtención de un fin constitucionalmente legítimo”), el de necesidad (“Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto”) y el de proporcionalidad en sentido estricto (“Las ventajas que se obtienen mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que esta implica para sus titulares y para la sociedad en general”).

La decisión dispuesta en la sentencia es importante y trascendente, puesto que viene a ratificar la protección que brinda la fe pública registral al tercero adquirente, aun cuando se haya verificado la cancelación de inscripciones por causal de título falsificado o por suplantación del propietario. Las razones y los fundamentos que sustentan el fallo van a ser analizadas por los estudiosos del derecho civil patrimonial, del derecho constitucional y de la argumentación jurídica.

Para nosotros, durante la lectura de la sentencia, en determinados fundamentos y en algunos pasajes y partes de otros, advertimos que la intervención del derecho fundamental de propiedad estaría justificada, entre otras razones, por la existencia de un “deber de diligencia exigible” al propietario de vigilancia de su propiedad inmueble registrada, puesto que su inobservancia, es que viene a constituir una especie de refuerzo al derecho del tercero adquirente; asimismo, la sentencia señala el rol que debe cumplir el Estado, a través de la Sunarp, de proveer a los propietarios, el acceso gratuito a mecanismos que le permitan desempeñar ese deber de diligencia. En este trabajo, queremos someter a consideración algunas ideas

y reflexiones acerca de este “deber de diligencia exigible” y sobre su materialización mediante el rol coadyuvante que deben cumplir los Registros Públicos.

2. Breves precisiones entorno a la regulación normativa del derecho de propiedad en el Perú

La Constitución Política de 1993 reconoce a toda persona el derecho a la propiedad, como derecho fundamental, en el artículo 2° (Inciso 16), que dicho derecho es inviolable y garantizado por el Estado, conforme declara el artículo 70. Sobre el significado de “inviolable”, es oportuno considerar lo señalado por Rubio (1999, 372), en el sentido de que ésta consiste en que la propiedad no puede ser retirada del propietario sin su consentimiento, sino en ciertas circunstancias previstas en la ley, precisando este autor, que tales circunstancias se presentan en los casos de abandono y de expropiación. Cabe precisar en que ambos supuestos, estamos ante actos de discrecionalidad estatal, puesto que la expropiación es dispuesta por ley, y el bien abandonado pasa a dominio del Estado, constituyendo ambos supuestos, manifestaciones del *ius imperium*, por lo que no es posible comprender los supuestos de adquisición en mérito de títulos falsificados o de suplantación del propietario.

El derecho de propiedad ha sido regulado en nuestra codificación desde los albores y el inicio del mismo, hasta llegar al vigente Código Civil de 1984. Las normas del citado código establecen el contenido, las características y las limitaciones del mismo, y determinan las atribuciones del propietario, como veremos más adelante.

El Tribunal Constitucional, mediante Sentencia N° 00008-2003-AI, sostiene que la propiedad es “...el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, la persona propietaria podrá servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y darle el destino o condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley; e incluso podrá recuperarlo si alguien se ha apoderado de él sin derecho alguno” (Fundamento 26, Literal A, primer párrafo). Como es de verse, la interpretación constitucional no se aleja de la estructura del derecho de propiedad elaborado por el derecho civil patrimonial, remitiéndose a los atributos previsto en el Código Civil, conjugados con las exigencias previstas en el artículo 70° de la Constitución Política, respecto de su ejercicio conforme al bien común y dentro del marco legal vigente.

2.1. La doble naturaleza como Derecho Fundamental y Derecho Patrimonial

Para comprender el contenido del derecho subjetivo de propiedad, consideramos necesario tener en cuenta lo señalado por Ferrajoli (2018, 18-19), quien sostiene que en esta institución concurren figuras instrumentales opuestas, que se remontan a tradiciones históricas diversas, por un lado, los derechos patrimoniales de ascendencia romanista, y de otro, los derechos fundamentales de origen iusnaturalista; los que se materializan en el derecho patrimonial (real) de propiedad sobre bienes determinados, y en el derecho fundamental (civil) de adquirir y disponer de ciertos bienes. Como consecuencia de esta confluencia, este autor (2018, p. 27) sostiene que todos somos virtualmente propietarios, en el sentido de que somos capaces, cumplida la mayoría de edad, de adquirir bienes y de disponer de ellos en forma autónoma, pero cada uno es concretamente propietario solamente, y de manera exclusiva, de determinados bienes; por lo que el derecho de adquirir y de disponer de la propiedad viene a ser derecho universal y fundamental, sustentado en la igualdad, mientras que los derechos concretos sobre bienes determinados, son derechos singulares y patrimoniales, en base a la desigualdad jurídica.

Como es de verse, esta dualidad del derecho de propiedad no deviene en incompatible, puesto que, de acuerdo a lo señalado por Westermann (2007, p. 300), en la legislación civil consta la descripción del contenido jurídico, límites y limitaciones en el ejercicio de derecho de propiedad, mientras que la norma constitucional constituye una garantía institucional, dirigida principalmente contra la acción del Estado, con una garantía individual para el concreto titular; esto viene a significar, continua, que la existencia de un concepto privado de propiedad y otro constitucional, no debe ocultar que en ambos casos se trata de asegurar la configuración de la esfera privada, mediante la posibilidad de adquirir y conservar derechos privados.

2.2. Revisión sobre el contenido del Derecho de Propiedad

El derecho de propiedad constituye un derecho subjetivo, siendo importante la precisión que formula Morales (2013, p.100), al señalar que, como tal, es la facultad de obrar que se tiene para satisfacer un interés propio, siendo un medio para eliminar necesidades humanas y no un fin en sí mismo. El derecho de propiedad deviene entonces, al ser el más representativo de los derechos reales, como derecho absoluto, entendiéndose que para su realización (satisfacción del interés), basta el

solo comportamiento del sujeto, no es necesaria la cooperación de terceros, y que el comportamiento negativo debido por los terceros, constituye una red de protección externa para evitar que el comportamiento ajeno impida aquella realización (2013, p.105). Dentro de esta misma línea, Avendaño (2013, p.111), ha sostenido que el propietario ejercita sus derechos sin la mediación de otra persona.

En el análisis del artículo 923 del Código Civil, Avendaño (2013, p.113) señala que la propiedad es un poder que nace del derecho, y que éste le confiere cuatro atributos: usar, disfrutar, disponer y reivindicar. Por su parte, conforme al planteamiento desarrollado por Morales, hace necesario tener en cuenta algunas precisiones conceptuales, así ha señalado (2013, p.107) que poder jurídico es la genérica posibilidad de operar sobre la realidad jurídica, para obtener un resultado útil derivado de la modificación de dicha realidad, y dentro de los diferentes tipos que la integran, uno de ellos es el poder dispositivo, el cual supone disponer de una determinada situación jurídica mediante actos extintivos, modificativos o traslativos; asimismo, también ha señalado (2013, pp. 102-103) la facultad es la conducta que en potencia se conecta a la titularidad de un derecho subjetivo y, consecuentemente, a un juicio de valor expresado por el ordenamiento jurídico en relación de interés privado merecedor de particular protección, es decir, que el ejercicio de facultades expresa la situación dinámica del derecho subjetivo, es un poder desarrollo del propio interés; y en la citada norma, se establece dos facultades: la de usar y la de disfrutar.

3. La configuración del “Deber de diligencia del propietario” en la sentencia N° 00018-2015-AI

Mediante la sentencia, el Tribunal Constitucional ha resuelto la constitucionalidad del mandato contenido en el artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley N° 30313, interpretándose que, con primacía de la seguridad jurídica, el tercero conserva la propiedad del inmueble, siempre y cuando su adquisición cumpla con los requisitos previstos en el citado artículo, además de observar una “conducta diligente y prudente”, en todo el proceso de información, negociación y celebración del contrato, hasta su inscripción registral; sin embargo, esta protección no resultará aplicable si el propietario, víctima de falsificación y/o suplantación de identidad, se encuentre en “situación de especial vulnerabilidad”, que haya dificultado el cumplimiento de su “deber de diligencia”, como puede ser por la precariedad de su situación socioeconómica, educativa, cultural o “de cualquier otra desventaja objetiva” de similar índole, excepción que deberá ser determinada por el órgano jurisdiccional, mediante sentencia con la debida “motivación cualificada”.

Seguidamente, trataremos de esbozar cuáles serían los fundamentos de la sentencia que sustentan este deber, a la que plantearemos algunas inquietudes que esos mismos fundamentos nos plantean.

3.1. El “Deber de diligencia exigible” como parte del Derecho de Propiedad

El Tribunal Constitucional declara la existencia de un “deber de diligencia exigible”, argumentando que “...la inscripción en los Registros Públicos de un título de propiedad, ..., dota en principio de seguridad jurídica, resulta insuficiente si es que el propietario no mantiene una conducta diligente en relación al registro. Al respecto, es de conocimiento de este Tribunal que la Sunarp ofrece mecanismos gratuitos para proteger la propiedad, tales como el servicio de Alerta Registral, el cual comprende a su vez: i) Alerta de Inscripciones, y ii) Alerta de Publicidad” (Fundamento 35); asimismo, “...si se considera que el ejercicio de derechos, como la propiedad, implica también el cumplimiento de deberes, entonces, le corresponde al propietario el cumplimiento de un deber de diligencia con relación al registro, haciendo uso de los mecanismos gratuitos que el Estado, a través de la Sunarp, ha puesto a su disposición para el resguardo de su propiedad” (Fundamento 36), pero reconociendo que podrían presentarse excepciones, pues agrega que “...si bien ello debe ser así como regla general, este Tribunal no puede ignorar el hecho de que no necesariamente todos los propietarios se encuentran en igualdad de condiciones para poder cumplir con los deberes de diligencia antes mencionados, lo que evidentemente guarda relación con la situación socioeconómica, cultural y educativa de quien es propietario” (Fundamento 38).

Conforme a lo señalado en los Fundamentos 35 y 36 de la sentencia, si la propiedad confiere derechos a su titular, también cierto que la misma acarrea deberes, siendo uno de ellos el deber de diligencia en el propietario inscrito, que se traduce, de acuerdo al citado fundamento, en estar afiliados en los aplicativos de los servicios de “Alerta de Inscripción” y de “Alerta de Publicidad”².

¿Cuál vendría a ser el fundamento del mencionado deber de diligencia? Por nuestra parte, consideramos que dicho fundamento podría desprenderse de lo señalado por Mejorada (2013, p. 136), al sostener que el propietario de un bien pretende mantenerse en el goce y aprovechamiento económico, lo que supone que

² Cabe señalar que estos aplicativos están regulados en la Directiva N° 002-2018-Sunarp/SN, aprobada por Resolución N° 027-2018-Sunarp/SN.

nadie más lo haga sin su consentimiento (exclusión) y que si de alguna forma es privado del bien pueda traerlo de regreso (persecución); y es esta “persecutoriedad” la cual, como bien precisa Avendaño (2013, p. 113), constituye uno de los atributos de la propiedad, no así el “reivindicar” previsto en el artículo 923 del Código Civil, que viene a ser el ejercicio del atributo de persecución. Si bien este atributo se viabiliza interponiendo la acción reivindicatoria prevista por el legislador en el artículo 927 del Código Civil, cuando se ha producido la pérdida de un bien³, es decir, ex-post, cuando se ha producido el despojo, con la finalidad de que el propietario recupere su propiedad, seguido el proceso correspondiente; entonces, atendiendo a los fundamentos de la sentencia señalados, sería razonable que el propietario también pueda ejercer acciones conducentes a la protección “ex-ante” de sus bienes, es decir, para evitar justamente que se produzca el despojo, con lo cual quedaría así configurado el “deber de diligencia exigible”; asimismo, también podría encontrarse en la participación activa que se reconoce al propietario, regulada en el artículo 3 de la Ley N° 30313 y en su reglamento Decreto Supremo N° 010-2016-JUS, cuando éste advierte la existencia de documentos falsificados, o que se ha producido la suplantación de identidad.

Cabe tener presente, a manera de principio, lo señalado por el Tribunal Constitucional, en el sentido que “...el propietario es el principal interesado en la protección jurídica de su propiedad” (Fundamento 37). Así, derechos y deberes del propietario son las dos caras de una misma moneda, como pareciera haber entendido el Tribunal Constitucional.

Este “deber de diligencia exigible” es la regla general a decir por el Tribunal Constitucional, conforme se establece en el Fundamento 38, es decir, que todo propietario inscrito debe (o debería) estar afiliado a los servicios registrales ya mencionados, con lo cual se da cumplimiento al mencionado deber. La excepción al cumplimiento de este deber, va a presentarse cuando concurren dos hechos: Cuando el propietario sea víctima de un acto delictivo de falsificación de documentos o de suplantación de identidad, y cuando, debido a la su situación socioeconómica, cultural, educativa o de cualquier desventaja objetiva de singular índole, no puede acceder a los servicios gratuitos de “Alerta de Inscripción” y de “Alerta de Publicidad”.

3 Nos parece oportuno señalar que esta acción reivindicatoria, puede asumir características especiales, cuando se trata de bienes hereditarios, conforme a lo prescrito en el artículo 665 del Código Civil.

Respecto de la falsificación de documentos o de suplantación de personas⁴, consideramos que la referencia está orientada hacia aquellos instrumentos públicos que van a utilizarse como títulos a ser presentados en los Registros Públicos para su inscripción, ya sea que, en el primer caso, éstos vienen a ser “creados de la nada”, es decir, carentes de contenido, al no formalizar acto o contrato alguno, o de tratarse del segundo, cuando se sustituye al propietario por otra persona, teniendo ambos en común que el propietario inscrito, en ningún momento. Considerando los instrumentos públicos que pueden presentarse para inscripción, pueden tener origen notarial, judicial, administrativo, consular o arbitral, como los más representativos, la configuración de estos actos delictivos viene a ser diversa y diferente, por lo que, obviamente, los hechos serán diferentes. Sobre la desigualdad de condiciones existente entre los propietarios, lo cual guarda relación con la situación socioeconómica, cultural, educativa o de otra desventaja objetiva de similar índole, determina que estas circunstancias, conforme se ha interpretado en la sentencia, sean apreciadas y valoradas por el órgano jurisdiccional.

Para que esta excepción pueda ser válida, y genere la consecuencia de que el tercero adquirente no se encuentre protegido por la fe pública registral, es necesaria la concurrencia de estos dos requisitos, y que así se disponga en sentencia motivada, supuesto que también se reitera en el Fundamento 64 de la sentencia.

3.2. Consecuencia del cumplimiento del “Deber de diligencia exigible”

Es obvio señalar que, cuando un propietario ejecuta su “deber de diligencia exigible” conforme a lo sustentado en la sentencia, es decir, inscribe su derecho en la partida registral del inmueble, y además se afilia a los servicios registrales de “Alerta de Inscripción” y de “Alerta de Publicidad”, la consecuencia es que dicho bien estará protegido contra cualquier intento de inscripción de actos fraudulentos de transferencia, o de haberse accedido a la información registral, pudiendo iniciar las acciones de protección correspondientes, de manera semejante de si se tratará de acciones de despojo en vías de hecho, ante las cuales puede ejercer actos de autotutela, como la legítima defensa posesoria prevista en el artículo 920 del Código Civil.

⁴ Estos supuestos están tipificados, respectivamente, en los artículos 427° (falsificación de documentos) y 438° (falsedad genérica) del Código Penal vigente.

En la sentencia se afirma que “... si un propietario cumple con su deber de mantener actualizado el registro del bien inmueble que le pertenece y emplea los mecanismos que actualmente prevé la Sunarp para acceder de manera gratuita al estado de las partidas registrales y a la información correspondiente, y si a ello se añade que la adquisición de la propiedad del tercero requiere, para configurarse, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2014 del Código Civil, entonces, puede concluirse válidamente que la opción del legislador de haber establecido en el ordenamiento jurídico el principio de fe pública registral no vulnera la constitución” (Fundamento 47).

En el contexto de este fundamento, a nuestro entender, queda ratificada que el “deber de diligencia exigible” al propietario constituye una regla, por lo que cuando esta se verifica, y el tercero cumple con los requisitos legales previstos, su adquisición resulta amparada por la protección de la fe pública registral. Sin embargo, nos genera una duda: ¿De qué manera la verificación del deber de diligencia del propietario, coadyuva a que el adquirente goce de la protección antes señalada? Si el propietario es la persona quien transfiere la propiedad del inmueble, el hecho de que haya estado afiliado a los servicios de “Alerta Registral” o de “Alerta de Publicidad”, es indiferente para la celebración del acto o contrato que se formalice en instrumento público y se presente para su inscripción registral, salvo que las partes, en su autonomía privada, lo hayan establecido como requisito.

Otra interrogante que nos planteamos es la siguiente: ¿Cuál viene a ser “la obligación de mantener actualizado el registro del bien inmueble que le pertenece”? De primera intención, pareciera que, en nuestro país, la inscripción del derecho de propiedad estaría sujeta a renovación periódica. Esta necesidad de actualización del registro, consideramos que está referida a la conveniencia del propietario de inscribir su adquisición en la partida registral del inmueble, tal como destaca Westermann (2007, p. 73), pues cuando una atribución opera de manera absoluta, existe un interés en hacer reconocible la pertenencia de bienes patrimoniales, frente a todos aquellos contra los que se puede hacer valer, agregando que la inscripción registral, como expresión externa del derecho en la cosa, fundamenta una presunción de propiedad. En atención a nuestro ordenamiento legal, en relación a la expresión “presunción de propiedad”, es necesario recordar que nuestro sistema de transferencia inmobiliaria es consensual, tal como dispone el artículo 949 del Código Civil, y que la inscripción en los Registros Públicos es, salvo disposición contraria, potestativa; sin embargo, la indicada conveniencia de formalizar y registrar la adquisición, tendrá el efecto de

impedir que el vendedor, en cuanto se mantiene como titular del bien por efecto de la publicidad registral, realice una nueva transferencia a tercero⁵.

4. La labor de los Registros Públicos para el cumplimiento del “Deber de diligencia exigible”

Mediante la sentencia, el Tribunal Constitucional ha establecido que “... el deber de diligencia exigible a los propietarios, como regla general de actuación, debe ser reforzado por medidas implementadas desde el Estado, no solamente en aras de proteger a los titulares del derecho y a la propiedad como instituto y valor del ordenamiento jurídico, sino también en cumplimiento del mandato constitucional de lucha contra la corrupción, sea esta pública y privada” (Fundamento 41). Con este fundamento se reconoce la necesidad de establecer más mecanismos y modalidades de protección al derecho de propiedad, la cual no compromete solamente a la Sunarp, sino que debe ser articulada con otras entidades públicas, específicamente en este caso, para evitar la falsificación de documentos y suplantación de personas.

Pasaremos a plantear, a la luz del “deber de diligencia exigible”, cuál es el sentido de la publicidad registral y los mecanismos al alcance del usuario para la protección de su propiedad inscrita.

4.1. La eficacia de la Inscripción Registral del Derecho de Propiedad

Es reconocida la importancia que tiene la inscripción registral de los derechos sobre bienes, para los efectos de conocimiento de los mismos a favor de terceros, en cuanto agentes económicos, en aras de garantizar el mayor aprovechamiento económico de los mismos, agilizando las transacciones comerciales. Esta es la finalidad de la publicidad registral y la razón de ser de la existencia de los Registros Públicos.

El eje de la controversia constitucional se presenta entre la protección que reclama un propietario, cuando ha perdido la propiedad de su inmueble en razón a la falsificación de documentos, o porque ha sido suplantado, y un tercero que también reclama la protección, por desconocer los mencionados actos delictivos, y habiendo adquirido de quien aparecía como propietario. Ante esta situación,

⁵ Consideramos que el siguiente hecho, no es extraño a la mayoría de registradores de predios: Se presenta para inscribir una transferencia, revisada la partida registral del inmueble, se advierte que ya consta registrada otra transferencia a favor de tercero. Verificada la fecha del instrumento público presentado, se advierte que ésta es anterior a la del tercero. La presentación es extemporánea y tiene que denegarse la inscripción.

el Tribunal Constitucional, puesto que, al analizar el último párrafo del artículo 2014 del Código Civil⁶, señala que “...la figura de la buena fe del tercero, en tanto presunción *juris tantum*, constituye una opción del legislador que se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible y que responde al fin constitucional de favorecer la seguridad jurídica, en tanto principio implícito del ordenamiento estatuido por la norma fundamental, en el ámbito de la transferencia de bienes” (Fundamento 45), y también precisando que “una interpretación armónica del derecho de propiedad y de principio de seguridad jurídica conlleva a sostener que en los casos en que fehacientemente el propietario haya sido víctima de falsificación de documentos y/o suplantación de identidad, para la configuración de la buena fe del tercero, será indispensable haber desplegado una conducta diligente y prudente desde la celebración del acto jurídico hasta la inscripción del mismo, además de la observancia, claro está, de los propios requisitos exigidos por el artículo 2014 del Código Civil...” (Fundamento 52).

Como hemos ya señalado, la sentencia reconoce la primacía de la seguridad jurídica, y con ella la constitucionalidad del artículo 2014 del Código Civil, norma que regula la fe pública registral, en los términos precisados, en el supuesto de presentarse la patología señalada en el párrafo anterior. Ante ello, Méndez (2011, 171) reflexionan sobre la justificación de la fe pública registral, ante supuestos de fallos del sistema registral, que solamente resulta admisible cuando los fallos del sistema *publicado* de transmisión sean estrictamente marginales, puesto que si no lo son, no se consigue la reducción de coste de información, pues el sistema judicial y el mercado, no considerarían ni exacta, ni fiable, la información ofrecida por el registro; en consecuencia, el sistema no proporcionaría a los derechos la seguridad y la liquidez que justifican su existencia, y finaliza, no se justificaría el sacrificio del principio de consentimiento –por ello solo admisible excepcionalmente-, ni la permanencia del propio sistema.

Conforme a lo que hemos señalado hasta este momento, permiten señalar que la aplicación de la fe pública registral, en los casos de que medien falsificación de documentos y suplantación de identidad, por lo cual es necesario tener en cuenta que el “deber de diligencia exigible” constituye una actuación *ex-ante*, una conducta que tiene como objetivo justamente prevenir que el documento falso o el acto celebrado con suplantación de identidad, puedan acceder al registro, detectando

6 El texto de la citada norma es el siguiente:
“artículo 2014° del Código Civil.- ...

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

con anticipación el acto delictivo justamente servirá de justificación para que un tercero adquiera el inmueble y alegue haber actuado de buena fe.

4.2. La efectividad de la “Alerta de Inscripción” y la “Alerta de Publicidad”

Como ya hemos señalado, los servicios registrales de “Alerta de Inscripción” y de “Alerta de Publicidad” están regulados en la Directiva N.º 002-2018-SUNARP/SN, aprobada por Resolución N.º 027-2018-Sunarp/SN. El acceso a estos servicios es gratuito y es necesario que el interesado acceda al portal web institucional o al aplicativo móvil (app) de la Sunarp, ingresando, además de su información personal requerida, su correo electrónico y número de teléfono móvil, en el formulario virtual y asociar las partidas registrales de los inmuebles de los que quiera ser informado, precisando la oficina registral. En el caso de la Alerta de Inscripción, se enviará una comunicación al correo electrónico o al teléfono móvil, indicando que se ha presentado un título, con la indicación de su número, la partida registral y la oficina registral; y en caso de la Alerta de Publicidad, la comunicación remitida al correo electrónico o al teléfono móvil, contendrá el nombre y documento oficial de identidad de la persona que solicitó la publicidad registral, el número de atención, el servicio de publicidad específico, la partida registral vinculada y la fecha de expedición.

El numeral 5.3 de la Directiva N.º 002-2018-Sunarp/SN, establece los efectos de estas comunicaciones, estableciendo que éstas son solamente informativas, y que no reconocen, conceden ni otorgan, al afiliado, facultad alguna respecto al procedimiento de inscripción registral en trámite o sobre la expedición de la publicidad registral, que se le comunican. Cabe señalar que el artículo 1 del Reglamento General de los Registros Públicos establece que el procedimiento registral es de naturaleza no contenciosa, y no cabe admitir apersonamiento de terceros al procedimiento ya iniciado, salvo los supuestos de suplantación de identidad o falsificación de documentos en los que se admite la oposición, conforme a lo regulado en la Ley N.º 30313 y su reglamento Decreto Supremo N.º 010-2016-JUS.

Entendemos que el “deber de diligencia exigible” estaría referido de una forma más concreta de tratarse de una Alerta de Inscripción⁷, puesto que esa comunicación sería el inicio de una serie de actos de vigilancia y protección que realice

⁷ En el supuesto de tratarse de una Alerta de Publicidad, consideramos que el interesado sólo podría, si fuera el caso, realizar indagaciones acerca de la persona que solicitó la publicidad.

el interesado (propietario). Así, conforme a la Directiva N° 003-2016-Sunarp/SN, aprobada por Resolución N° 038-2016-Sunarp/SN, puede acceder, previo pago del derecho registral, de acuerdo a lo previsto en el Numeral 6.1. de la citada directiva, a la lectura del título en trámite, que se encuentra en proceso de calificación, mientras se encuentre vigente el asiento de presentación, pero sin poder reproducir o sustraer el documento en consulta. De esta manera, podrá tomar conocimiento del acto o contrato presentado, de las partes que aparecen como otorgantes del mismo y de los efectos que dicho título produciría.

4.3. El “Deber de Diligencia Exigible” conforme a la Ley N° 30313 y su Reglamento Decreto Supremo N° 010-2016-JUS

Posterior a esta averiguación, bien podría concurrir con el cónsul⁸, funcionario público, notario, órgano jurisdiccional o árbitro, según sea el caso, que expidió el documento, para verificar su procedencia, y de ser el caso, hechas las constataciones respectivas, para que formule la oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite, de conformidad con lo prescrito en el artículo 3 de la Ley N° 30313, sustentándose en el hecho de que el documento es falso o de haberse producido suplantación de identidad.

Como es de verse, conforme las acciones del propietario en defensa de su propiedad se incrementa, se va haciendo necesaria la participación de terceros, tanto así que carece de legitimación para él mismo solicitar oposición al procedimiento vigente, sino que ésta corresponde a quien aparece autorizando el instrumento presentado. La solución prevista en la norma citada nos parece adecuada, puesto de un lado, se permite la participación de un agraviado más, justamente como quien aparece como autor de un documento fraudulento, y de otro, porque dicha oposición no tiene la condición de una declaración de parte, como pudiera apreciarse si la presenta solamente el propietario, sino de un documento expedido en ejercicio de sus atribuciones, debiendo esta oposición formularse dentro de la vigencia del asiento de presentación.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 24 del Decreto Supremo N° 010-2016-JUS, el interesado comunica a la instancia registral (registrador o Tribunal Registral) acerca de la presentación de la denuncia, de conformidad con los numerales

8 Recurrir al cónsul para realizar indagaciones sobre instrumentos públicos, nos parece complicado, en principio, puesto que se trataría de un instrumento generado en el extranjero, donde el mencionado funcionario estaría aún ejerciendo sus funciones. En todo caso, pareciera que las indagaciones deberían iniciarse en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

3.5 (falsificación de documentos) y 3.6 (suplantación de identidad) del artículo 3 de la Ley N.º 30313, acompañada de la reproducción certificada notarialmente o copia autenticada por fedatario institucional de la oficina registral de la denuncia,, en la que se advierta la constancia de recepción que acredite su presentación previa ante la autoridad o funcionario legitimado correspondiente con la finalidad de que, seguido el procedimiento previsto en el artículo comentado, procede con la tacha por falsedad documental, prevista en el artículo 36º del Reglamento General de los Registros Públicos.

5. Conclusiones

- Para concluir este trabajo, queremos reflexionar acerca de lo afirmado por el Tribunal Constitucional, en el hecho de que “...en no pocos casos, incluso la diligencia de los propietarios, en tanto deber correlato del ejercicio del derecho de propiedad, no resulta ser suficiente para contrarrestar de manera efectiva los peligros reales que dimanan de la existencia de organizaciones criminales en la sociedad, las que, incluso, pueden llegar a infiltrarse en las instituciones públicas, afectando el interés general” (Fundamento 40). En no pocos casos, señala el órgano constitucional. Consideramos que se denota una preocupación por una realidad, más allá de la data o la información estadística que pudiera recopilarse, ante la cual el Estado debe comenzar a estructurar las bases de una solución integral, sobre todo por lo dramático que ella significa. Para quienes han podido o pueden acceder a la propiedad inmobiliaria, dicho bien constituye el principal activo ya no del propietario, sino de toda una familia, por lo cual su pérdida por actos delictivos como los que hemos visto, reclama que deba ser evitado, tanto así que el Estado, incluso, debe procurar brindar las herramientas gratuitas a los propietarios para que tengan la posibilidad de defenderla, cuando se trate de inscripciones registrales.
- Es cierto que ninguna creación humana es perfecta, y que siempre existirán quienes opten por seguir la senda criminal, lo que debe procurarse es que los errores o fallos que puedan presentarse sean los menos, y tratar de evitar que los actos delictivos prosperen y se concreten, en este caso mediante inscripciones registrales. Así el Tribunal Constitucional indica que, “Por ello, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho de propiedad, de forma tal que cuente con los mecanismos indispensables para combatir los actos ilícitos que atenten contra los derechos de los propietarios” (Fundamento 32).

- Para ello es necesaria, reiteramos, la labor coordinada de diferentes entidades estatales, incluida obviamente la Sunarp. Creemos que esta es la manera por la cual, la fe pública registral se verá fortalecida, así como la publicidad registral, en cuanto información veraz y confiable para los agentes económicos. Es cierto que serán necesarios crear nuevos mecanismos y herramientas para que los propietarios puedan cumplir con su “deber de diligencia exigible”. La puerta está abierta, pero asomémonos a ella con prudencia y mucha atención...no vaya a ser que se abra la caja de Pandora.

6. Bibliografía

- Avendaño Valdez, J. (2013). *La propiedad en el Código Civil*. En: “Estudios sobre la propiedad”. Giovanni F. Priori Posada (editor). Lima: Fondo Editorial PUCP, (pp. 111-121).
- Bernal Pulido, C. (2014). “*El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, (p. 1137).
- Ferrajoli, L. (2018). “*Libertad y propiedad. Por un constitucionalismo de derecho privado*”. Lima: Palestra Editores, (p. 269).
- Mejorada Chauca, M. (2013). *Fundamentos de la tutela de los terceros adquirentes de buena fe*. En: “Estudios sobre la propiedad”. Giovanni F. Priori Posada (editor). Lima: Fondo Editorial PUCP, (pp. 135-145).
- Méndez González, F. (2011). “*Fundamentación económica del derecho de propiedad e ingeniería jurídica del intercambio impersonal*”. Pamplona: Civitas – Thomson Reuters, (p. 193).
- Morales Hervias, R. (2013). *La propiedad en las situaciones jurídicas subjetivas*. En: “Estudios sobre la propiedad”. Giovanni F. Priori Posada (editor). Lima: Fondo Editorial PUCP, (p. 91-110).
- Rubio Correa, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo 3. Lima: Fondo Editorial PUCP, (p. 538).
- Westerman, Harry, Harm Peter Westerman, Karl-Heinz Gursky y Dieter Eickmann. (2007). “*Derechos Reales*” – Volumen I. Madrid: Fundación Cultural del Notariado, (p. 811).

V JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:

**DERECHOS FUNDAMENTALES Y
DIGNIDAD DE LAS PERSONAS**

XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

 cader.sunarp.gob.pe

CONCLUSIONES DE LA V JORNADA PREPARATORIA MODALIDAD VIRTUAL

1. El enfoque de las políticas públicas en materia de discapacidad ha evolucionado en el tiempo; es decir, de una visión paternalista en la que el Estado atendía a este grupo de personas con políticas asistencialistas hacia una que reconoce y comprende a las personas con discapacidad como sujetos de derecho que tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones, lo cual supone un cambio de paradigma que responde a la consideración de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos.
2. La modificación del Código Civil sobre la capacidad jurídica de las personas con discapacidad tiene como finalidad reforzar la idea abstracta de igualdad de las personas. En ese sentido, al ser el Derecho el mecanismo de regulación de conductas en la sociedad, la creación o modificación normativa debe conocer la realidad de este sector vulnerable para así crear mecanismos reales que refuercen la dignidad de las personas y el respeto de los derechos humanos.
3. El respeto a la dignidad de las personas con discapacidad comprende el reconocer que su condición no implica incapacidad. Aceptar la diversidad de la condición humana debe llevarnos a comprender que la capacidad es una construcción sociocultural que debe ser abordada con una mirada inclusiva, en la que se brinde a este sector de nuestra población una protección jurídica reforzada para que lleven a cabo su plena realización como cualquier otra persona.
4. Ejercer la defensa de los derechos humanos comprende reconocer la dignidad de la persona humana, y con ello el derecho a ser reconocido como propietario en el desarrollo del procedimiento notarial de la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios.
5. Una manera de acercarnos al cumplimiento de los objetivos del plan bicentenario en materia de derechos y dignidad humana es que se socialice el conocimiento del lenguaje de señas en la institución, toda vez que es una estrategia de comunicación que permitirá incluir a un importante segmento de las personas con discapacidad brindándole un mejor servicio.
6. Todo funcionario público, desde la institución que representa, debe basar su conducta en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna.
7. La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos promueve y fortalece dichos derechos, tales como el derecho de la propiedad, seguridad jurídica, igualdad ante la ley,

entre otros; los cuales se materializan en los distintos servicios de publicidad e inscripción que brinda nuestra institución.

8. Debido a la complejidad política y social de nuestro país, se advierte que los derechos fundamentales tienen limitaciones en la realidad que incluso se encuentran plasmados en la propia Constitución, generando diferencias entre sociedades y comunidades.
9. El derecho de propiedad es un ejemplo del contraste con la realidad, pues basta analizar el concepto en espacios rurales y urbanos para notar las diferencias y criterios en los cuales se funda este derecho para cada sector. Al respecto, el Estado tiene gran control sobre el sector predial, no obstante, presenta algunas limitaciones principalmente en cuanto a capacidad de gestión, estas limitaciones deben ser superadas atendiendo principalmente las diferencias existentes entre propiedad urbana y propiedad rural.
10. Las políticas de estado deben ir orientadas a la integración de los distintos grupos humanos, por tanto, la Sunarp asume el reto de promover con una perspectiva de trabajo distinta, la formalización de la propiedad urbana y rural.
11. Nuestro país, así como otros países altiplánicos en los que existe control constitucional, reconoce a la justicia comunal siempre que ésta no vulnere derechos fundamentales.
12. La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos cuenta con un rol primordial en la publicidad de los acuerdos comunales para ejercer la función jurisdiccional a fin de que ésta sea publicitada cuando se solicite el acceso a este servicio registral, para lo cual podría evaluarse la modificación normativa respectiva a fin de permitir el acceso de aquellos que aún no cuentan con acogida registral.
13. La seguridad jurídica permite la optimización de las libertades económicas, ya que su otorgamiento es la forma institucional más expedita para obtener el crecimiento y desarrollo económico de una sociedad.
14. El derecho exige que las normas sean estables en el tiempo y que los actores tengan la predictibilidad de los tribunales al resolver los conflictos.
15. La seguridad jurídica no solo se exige sino también se otorga, siendo necesario para ello la promoción y acceso a la propiedad privada de forma tal que todos los ciudadanos puedan alcanzarla en libertad e igualdad de condiciones, a fin de hacerla valer ante actos arbitrarios.
16. El ejercicio privado de la función notarial constituye un ahorro de recursos públicos pues cuando el notario da fe pública sobre un acto o contrato, genera seguridad jurídica, y eso reduce los costos pues elimina una incertidumbre jurídica.
17. Sigue siendo una tarea pendiente para el Estado generar mejores condiciones para promover la propiedad y el registro con seguridad jurídica, teniendo presente que el derecho de propiedad es importante pues sirve para materializar la realización de otros derechos como la vida, la dignidad, la libertad y la igualdad.
18. Existen comunidades campesinas que han sido afectadas por la informalidad y los conflictos internos vinculados al territorio comunal, y donde los comuneros no están en capacidad para excluir a los forasteros.

19. Otra problemática relacionada con la propiedad comunal es la de aquellas comunidades que están inmersas dentro de la ciudad moderna y tienen problemas de cumplimiento con sus autoridades comunales internas y por otro lado con las autoridades políticas, lo cual debería reformarse para evitar los conflictos que actualmente se dan.
20. La protección de los Derechos Humanos de las Comunidades Campesinas implica tener una mirada multidisciplinaria a fin de distinguir a aquellas que merecen protección y que funcionan con exclusión y autorregulación de aquellas que actualmente han variado su naturaleza en cuyo caso sería factible reformular el modelo a fin de evitar la desnaturalización de esta figura y no dejar de proteger a las colectividades que sí cumplen con su finalidad social y económica.
21. La inscripción registral de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas forma parte del imperativo para dar efectividad al derecho humano de poder ejercer los derechos. En ese sentido, el Registro de esta personalidad jurídica debe respetar la autoidentificación, autodenominación y autonomía organizativa. Asimismo, el procedimiento registral de esta inscripción en el Registro de Personas Jurídicas debe ser directo y sin requisitos previos.
22. Finalmente, para el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, originarios, afroperuanos y la unificación de los Libros de Comunidades Campesinas y Nativas, así como Rondas Campesinas, se propone la creación de un nuevo Registro denominado “Registro de Pueblos”.

Tacna, 12 de setiembre de 2020



sunarp
Superintendencia Nacional
de los Registros Públicos

XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

V JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
**DERECHOS FUNDAMENTALES
Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS**

PROGRAMA

Fechas : 10, 11 y 12 de setiembre de 2020
Modalidad : Virtual (a través de la plataforma Cisco Webex)
Eje Temático : Derechos fundamentales y dignidad de las personas
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe>

JUEVES, 10 DE SETIEMBRE DE 2020

DÍA 1

18:15 - 18:45	Bienvenida e ingreso de los participantes a la plataforma Cisco Webex.
18:45 - 18:50	Palabras de bienvenida. David Alberto Silva Acevedo. Jefe de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.
18:50 - 19:00	Inauguración. Harold M. Tirado Chapoñán. Superintendente Nacional de los Registros Públicos.
19:00 - 19:40	Primera conferencia: "Derechos humanos, capacidad de la persona y vulnerabilidad". Javier Pazos Hayashida. Docente de Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
19:40 - 19:50	Comentarios: Edilberto Cabrera Ydme. Registrador Público de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna.
19:50 - 20:10	Primera ponencia: "Incidencia de la capacidad jurídica en la dignidad de las personas con discapacidad". Gilmer Marrufo Aguilar. Subdirector de Normativa Registral de la Sunarp.
20:10 - 20:30	Segunda ponencia: "Análisis de la calificación registral de la prescripción adquisitiva notarial de predios desde una visión de los derechos humanos". Katty Gaona Abad. Registradora Pública de la Zona Registral N° XI – Sede Ica.
20:30 - 20:50	Tercera ponencia: "La integración como un derecho fundamental desde un enfoque registral". Bertolt Ocos Guevara. Analista Registral de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

VIERNES, 11 DE SETIEMBRE DE 2020

DÍA 2

18:15 - 18:40	Bienvenida e ingreso de los participantes a la plataforma Cisco Webex.
18:40 - 19:20	Segunda conferencia: “Derechos fundamentales y derechos de propiedad”. Antonio Peña Jumpa. Docente de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
19:20 -19:30	Comentarios: Carmen Cirila Montoya Montoya. Registradora Pública de la Oficina Registral de Juliaca de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.
19:30 – 19:50	Cuarta ponencia: “Justicia comunal y la vulneración de los derechos fundamentales”. Cesar Maquera Maquera. Registrador Público de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.
19:50 – 20:10	Quinta ponencia: “El deber de diligencia exigible como parte integrante de derecho de propiedad en la sentencia N° 00018-2015-AI. Algunas precisiones en torno a su contenido y el rol de los registros públicos”. Carlos Centeno Abarca. Registrador Público de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.
20:10 – 20:50	Tercera conferencia: “La Seguridad Jurídica y el Registro en las Sentencias del Tribunal Constitucional”. Carlos Hakansson Nieto. Docente de Derecho Constitucional de la Universidad de Piura.
20:50 – 21:00	Comentarios: Fernando Chávez Guibovich. Registrador Público de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.

SÁBADO, 12 DE SETIEMBRE DE 2020

DÍA 3

9:45 – 10:10	Bienvenida e ingreso de los participantes a la plataforma Cisco Webex.
10:10 - 10:50	Cuarta conferencia: “La propiedad comunal”. Moisés Arata Solís. Docente de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
10:50 – 11:00	Comentarios: Waldyr Alarcón Portugal. Asistente Registral de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.
11:00 – 11:40	Sexta conferencia: “Derecho humano colectivo a la personalidad jurídica de pueblos indígenas y afrodescendientes”. Raquel Yrigoyen Fajardo. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

11:40 – 11:50	Comentarios: Alex Herrera Arias. Registrador Público de la Zona Registral N° XIII – Sede Tacna.
11:50 – 12:00	Lectura de Conclusiones de la V Jornada Preparatoria. Roberto Jiménez Murillo. Subdirector de Capacitación Registral de la Sunarp.
12:00 – 12:10	Clausura de la V Jornada Preparatoria Hugo Espinoza Rivera. Director Técnico Registral de la Sunarp.

VI JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
**DESARROLLO REGIONAL
E INFRAESTRUCTURA**



1, 2 y 3
OCTUBRE
2020

A través de la plataforma:

zoom 

Video Conferencing

Ponentes

01

Katty Isidora Gaona Abad

Registradora Pública de la Zona Registral N° XI - Sede Ica
La hipoteca como mecanismo de desarrollo de la
economía peruana.

02

Miriam Mamani Gutiérrez

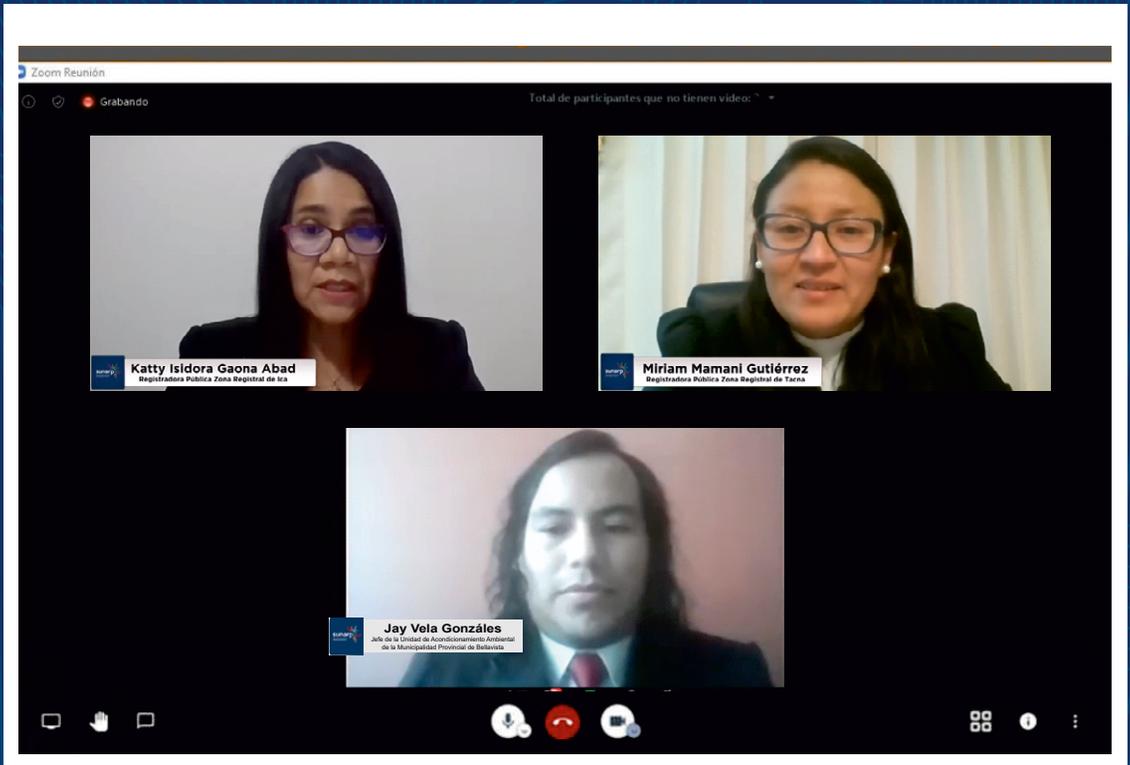
Registradora Pública de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna
La inmatriculación de vehículos por el SID Sunarp: Una
estrategia para impulsar la competitividad regional de
Puno en el sector automotor.

03

Jay Vela Gonzáles

Jefe de la Unidad de Acondicionamiento Ambiental de la
Municipalidad Provincial de Bellavista.
El Registro como herramienta estratégica en el cierre
de la brecha en infraestructura de servicios básicos.

SEXTA JORNADA PREPARATORIA



La hipoteca como mecanismo de desarrollo de la Economía Peruana

Katty Isidora Gaona Abad*

Sumario: 1. Resumen. – 2. ¿Cuál es la importancia de la hipoteca en la economía peruana? - 3. La hipoteca como garantía de obligaciones crediticias. - 4. La hipoteca y su protagonismo en el crecimiento del mercado inmobiliario. - 5. ¿Cuál es la relación entre la hipoteca y las tasas de interés de los créditos? - 5.1. La hipoteca en el escenario de pandemia del COVID-19. Justificación e Importancia. - 6. Los intereses aplicados a un préstamo garantizado con una hipoteca durante la pandemia del COVID-19 y pos pandemia. - 6.1. ¿Cómo se constituye la hipoteca sobre predios? - 7. ¿Cuáles son los posibles roles del Estado en una economía social de mercado? - 8. Reflexiones Legales. - 9. Conclusiones. - 10. Recomendaciones. – 11. Bibliografía.

1. Resumen

La hipoteca es la garantía real más conocida, además de ser un acto inscribible en el Registro de Predios; por otra parte, la hipoteca es la garantía real de mayor utilidad por los agentes económicos. En efecto, mediante la hipoteca los agentes económicos tienen respaldados sus créditos y préstamos, consecuentemente estos son más accesibles, con los cuales se puede financiar sus proyectos, contribuyendo al crecimiento del país. Los acreedores pueden ser personas naturales o jurídicas. Cuando el préstamo hipotecario es otorgado por una persona jurídica que pertenece al sistema financiero, entonces, dichos contratos están sujetos a reglas impuestas por el sistema financiero peruano. Sin lugar a dudas, la hipoteca contribuye al financiamiento de obras inmobiliarias, puesto que, genera desarrollo de la infraestructura en cada una de las regiones de nuestro país. Hoy ante el escenario de la pandemia generada por el COVID-19, es necesario revisar y reconsiderar algunos puntos de los actos crediticios que son garantizados por la hipoteca. Asimismo, planteamos las siguientes interrogantes ¿Cuál es la importancia de la hipoteca en la economía peruana?, ¿La hipoteca como factor de impulso del crédito?, ¿Cuál es la relación entre la hipoteca y las tasas de interés de los créditos?

Palabras claves: Hipoteca, predio, sistema financiero, préstamo, desarrollo.

Keywords: *Mortgage, property, financial system, loan, development.*

* Registrador Público de la Zona Registral N° XI - Sede Ica. Maestro en Derecho mención Derecho Civil y Comercial por la Escuela de postgrado de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica. Abogada por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica.

2. ¿Cuál es la importancia de la hipoteca en la economía peruana?

La hipoteca es uno de los actos jurídicos inscribibles en el Registro de Predios, así se ha prescrito en el artículo 1099 y literal 1 del artículo 2019 del Código Civil peruano, concordado con los artículos 116, 117 y 118 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios. Hemos considerado tener valores números de las hipotecas presentadas al registro de predios de la Sunarp para tener una idea de la importancia de dicho acto inscribible en nuestra sociedad peruana: los valores son a nivel nacional de los siguientes años: año 2015 asciende a 87,926 hipotecas, año 2016 asciende a 89,572 hipotecas, año 2017 asciende a 92,305 hipotecas, año 2018 asciende a 96,510 hipotecas, año 2019 asciende a 99,940 hipotecas y en lo que va del 2020 hasta el mes de junio asciende a 25,466 hipotecas. (Recuperado el 27 de julio de 2020 <https://www.sunarp.gob.pe/estadisticas/category/1-REGISTRO-DE-PROPIEDAD-INMUEBLE>, página web de la Sunarp).

De dichos valores numéricos se aprecia un continuo crecimiento de la inscripción de la hipoteca y se devela claramente la gran importancia en nuestra sociedad del acto inscribible llamado hipoteca. Son muchas familias, grupos sociales, personas naturales y personas jurídicas que se benefician con la inscripción de la hipoteca; debido a que su inscripción otorga seguridad jurídica a una operación económica, a las partes contratantes y a la sociedad en general; cuyos fines pueden ir más allá de lo patrimonial, ya que contribuye a concretar objetivos, proyectos personales, proyectos familiares etc.

En las ciudades, centros poblados y en los distritos se han desarrollado proyectos inmobiliarios que requieren ingentes sumas de dinero a los cuales se puede acceder mediante préstamos hipotecarios.

La hipoteca es un acto inscribible, su inscripción es constitutiva; en otras palabras, su inscripción es obligatoria para su existencia legal y es a través de la publicidad registral del registro que se antepone ante terceros, otorgando seguridad jurídica a las partes contratantes.

3. La hipoteca como garantía de obligaciones crediticias

Respecto al carácter constitutivo de la hipoteca en el Perú, podemos afirmar de acuerdo con lo expresado por José María Chico y Ortiz, García-Arango, Gimeo y Gómez, Prada, Ramirez: “La inscripción es constitutiva cuando se exige como

requisito necesario o *sine qua non* para que la transmisión del dominio de inmuebles o la constitución o transmisión de un derecho real inmobiliario se produzca” (Chico y Ortiz, 2000 p.150).

La doctrina, en general, atiende al valor de los asientos del Registro para medir, en relación con los efectos que los mismos determinan, el sistema de registro que se adopte. El punto central, como dice Diez-Picazo, para contrastarlo reside en la fe pública registral y la protección específica que el Registro dispensa y se centra en determinar si la inscripción es, o no, un elemento, o un trámite necesario, que forma parte del inter negocial o del supuesto de hecho complejo de formación sucesiva, tras el cual aparece la modificación jurídico-real (Chico y Ortiz, 2000 pp.150-151).

El carácter constitutivo de la hipoteca es una excepción al principio general de la inscripción declarativa (Chico y Ortiz, 2000 pp.150-151).

Por esta razón, doctrinariamente se ha reconocido el carácter constitutivo de la inscripción de la hipoteca. En el derecho registral español así fue desarrollada y legislada en la Ley hipotecaria española. La legislación española es la que tuvo influencia en la legislación peruana, y en ese sentido ha desarrollado en el libro reales de nuestro Código Civil Peruano de 1984.

4. La hipoteca y su protagonismo en el crecimiento del mercado inmobiliario

El derecho de propiedad sobre un predio faculta a su propietario usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley; en esos términos, está regulado en el artículo 923 del Código Civil Peruano.

Hipotecar un predio es hacer ejercicio del derecho de propiedad, es ejercitar el derecho de disponer de la propiedad, con la particularidad que el predio a gravar con la hipoteca debe estar inscrito en el registro de propiedad inmueble, esto implica, tener una partida registral donde debe estar publicitado el derecho del titular registral y obrar plenamente identificado el predio, quien consciente hipotecar su predio, el cual suscribe conjuntamente con el acreedor y de ser el caso el deudor un tercero también puede constar su intervención. Contrato que se eleva a escritura pública a efectos de ser presentado en el registro.

En el proceso de calificación registral de la hipoteca a cargo del registrador público del registro de predios aplicará la normativa registral, entre otros, se aplicará al título el principio registral de tracto sucesivo, dado que en la hipoteca se contrata con el titular registral publicitado en el registro. El principio de legalidad mediante el cual se verificará que el contenido del acto en la escritura pública debe ajustarse a las normas legales vigentes. El principio de rogación también se aplica, por cuanto se calificará todos los actos contenidos en el título presentado. De igual forma, se aplicarán los principios de prioridad preferente y prioridad excluyente, principios registrales regulados en el título preliminar del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos.

Las personas que deciden edificar sobre su predio, ampliar una edificación, remodelar la edificación, comprar una vivienda, en fin, necesitan de un capital, de un crédito para poder materializar dicho proyecto. De igual forma, aquellas personas naturales o jurídicas que emprenden proyectos grandes; por ejemplo, ejecutar habilitaciones urbanas, diseño y construcción de condominios, recreos, etc., porque requieren de un capital que les permita desarrollar sus proyectos inmobiliarios.

5. **¿Cuál es la relación entre la hipoteca y las tasas de interés de los créditos?**

La hipoteca nace de un contrato, donde las partes contratantes expresan su voluntad de celebrarlo, es decir de cerrar el contrato.

Un factor que afecta estos contratos hipotecarios son los intereses. “La deuda de intereses, constituye objeto de un distinto y accesorio tipo de obligación pecuniaria, que surge y se agrega a otra obligación principal” (Ferrero 2004 p. 191).

“Los intereses constituyen los frutos civiles que puede producir cualquier bien o prestación, sea o no una suma de dinero, por lo que se aplican a toda clase de deudas (artículo 891 *in fine* del Código Civil). “La deuda de interés no puede generarse si no preexiste una deuda principal.

.. Larenz, citado por Ferrero, dice, la deuda de intereses presupone un capital o deuda principal sin los que no pueden existir intereses, los que constituyen una remuneración que debe ser fijada en una cuantía determinada desde

el origen de la obligación y equivalente a una fracción” (Ferrero 2004 p. 191).

- **Intereses compensatorios:** está prescrito en el artículo 1242 del Código Civil, el interés es compensatorio cuando constituye la contraprestación por el uso de dinero o de cualquier otro bien. El interés compensatorio tiene como finalidad el de mantener el equilibrio patrimonial, evitando que una de las partes obtenga un enriquecimiento al no pagar el importe del rendimiento de un bien (Ferrero 2004 pp. 191-192).
- **Intereses moratorio:** a decir de Messineo, citado por Ferrero: “El concepto de que parte la Ley al establecer la obligación de abonar los intereses de mora, independientemente de la prueba del daño del acreedor, es que el dinero, si se entrega oportunamente al acreedor, es siempre apto para producir frutos; y los intereses, como sabemos, son precisamente una de las figuras de los frutos civiles. De ahí la consecuencia del deudor debe en cada caso los intereses moratorios como resarcimiento del daño (frutos que faltan), que se presumen *juris et de jure* sufridos por el acreedor, por el solo hecho del retardo del deudor en la entrega de la suma –capital” (Ferrero 2004 pp. 193-191).

Artículo 1246 del Código Civil peruano:

- **El interés por mora:** si no se ha convenido el interés moratorio, el deudor solo está obligado a pagar por causa de mora el interés compensatorio pactado y, en su caso, el interés legal (Pozo 2019 p. 983).
- **Interés convencional:** en el artículo 1243 del Código Civil peruano, se regula sobre la tasa de interés máxima de interés convencional, donde el legislador ha establecido que “La tasa máxima de interés convencional compensatorio o moratorio, es fijada por el Banco Central de Reserva del Perú. Cualquier exceso sobre la tasa máxima da lugar a la devolución o la imputación al capital, a voluntad del deudor”.

..La tasa de Interés legal, de conformidad con lo prescrito en el artículo 1244 del Código Civil Peruano, “es fijada por el Banco Central de Reserva del Perú” (Pozo 2019 pp. 980-982).

5.1. La hipoteca en el escenario de pandemia del COVID-19. Justificación e Importancia

A continuación, les mostramos indicadores recogidos por el BCR, y como han sido tomadas por las empresas del sistema financiero peruano:

“A casi de que el Banco Central de Reserva del Perú (BCR) lanzará el programa de operaciones Repo para que las entidades financieras puedan reprogramar las deudas a menores tasas de interés, solo dos de quince bancos existentes se han acogido a la medida, según informó Julio Velarde, presidente de la entidad emisora... Cabe precisar que el BCRP lanzó este programa para darle liquidez inmediata a las entidades financieras con la condición de que reduzcan en 20% o 2 puntos porcentuales las tasas de interés al momento de reprogramar las deudas de sus clientes en un plazo de 6 a 48 meses.... Actualmente, los bancos han reprogramado alrededor de 18 millones de créditos, según información de Asbanc. Sin embargo, las condiciones no habrían sido del todo facilitadoras, ya que en la mayoría de casos se incrementó las tasas de interés, lo que a la larga termina endeudando más al usuario.

En líneas generales podemos apreciar que el Banco Central de Reserva del Perú es ente regulador de los intereses aplicados a operaciones crediticias, entre ellas el préstamo hipotecario garantizado con la hipoteca. Consideramos que la reducción del 20% en la tasa de interés todavía es muy baja, en otras palabras, se necesita apoyar a la población peruana deudora de un crédito hipotecario, considerando que es por fuerzas externas a ellos lo que ocasionó y ocasiona la demora en el pago de cuotas mensuales de sus préstamos hipotecarios lo que facilitará el pago de un crédito tomado. La cuarentena empezó en el Perú el 15 de marzo del 2020, y hoy –setiembre 2020- todavía se encuentran algunas regiones del Perú en cuarentena focalizada y en horas de la noche en toque de queda; mientras tanto en el Perú rige aún el estado de emergencia. Estos hechos nos reflejan que las personas no se pueden desarrollar ni desplazarse como si fueran situaciones normales, literalmente las personas humanas han sufrido un estado de confinamiento por un motivo de salud pública. Estos hechos nos demuestran que la situación en el Perú en el aspecto económico es aún difícil y mucho más en la salud de los peruanos. Entonces, ¿Por qué no reducir más los intereses? No solo los intereses moratorios, por lo visto los intereses compensatorios también pueden ser reducidos. Se puede tomar como rango el periodo de tiempo desde que se inició la cuarentena en el caso de Perú -15 de marzo del 2020-, que aún no ha concluido, para evaluar los porcentajes de reducción de los referidos intereses. A la fecha tenemos poco más de seis meses y

medio, próximos a los siete meses, desde que se aprobó el estado de emergencia en el Perú, periodo durante el cual se implantó la cuarentena sea general o cuarentena focalizada.

“Las dificultades han surgido también en relación con la cláusula en que se pactan intereses de demora. Como es sabido, en esta cláusula se agrava o aumenta el interés a cargo del deudor por la falta de cumplimiento de la obligación de amortización. Ordinariamente es una mora automática por el transcurso del plazo y sin necesidad de requerimiento” (La hipoteca y los intereses de la obligación garantizada. La ley, p. 3486).

6. Los intereses aplicados a un préstamo garantizado con una hipoteca durante la pandemia del COVID-19 y pos pandemia

Por supuesto que uno de los fines del estado es el fomento del bien común, el doctor Víctor García Toma, nos dice sobre el contenido de este fin: el Estado tiene la responsabilidad de establecer una comunidad que alcance su propio “bien”, vale decir, que acceda al perfeccionamiento y al bienestar mancomunado. En ese contexto, apunta a que los miembros del conglomerado social puedan desarrollar a plenitud sus potencias físicas, psíquicas, espirituales e intelectuales; amén de alcanzar condiciones materiales de vida óptima (García 2005, p.196).

Por otro lado, tenemos el fin de la juridificación de la vida coexistencial, que implica, “El Estado tiene la responsabilidad de establecer un orden jurídico que permita definir las relaciones generales del comportamiento social” (García 2005 p.196).

Torres López citado por Bullard expresa” ...se ha encargado de destacar, mientras las transacciones han sido consideradas como momentos estáticos donde las prestaciones se ejecutan de manera instantánea, no se vislumbran contingencias que pongan de evidencia la función del Derecho. El problema aparece cuando la idea del contrato es entendida como el cumplimiento futuro de promesas (Bullard 2003, p. 192).

Se debe tener claro que la hipoteca también se puede constituir a favor de acreedores que no forman parte del sistema financiero, los cuales pueden ser personas naturales o jurídicas.

Si bien es responsabilidad del Estado peruano promover el bien común de sus ciudadanos ante la situación actual de pandemia generada por el COVID-19, entonces, comprende al Estado aminorar la difícil situación económica de los peruanos, que han contraído obligaciones crediticias garantizadas con hipotecas.

6.1. ¿Cómo se constituye la hipoteca sobre predios?

La hipoteca se puede constituir mediante escritura pública otorgada por el titular registral, cuyo nombre se puede verificar porque se publicita en la partida registral donde está inscrito el predio. Dicha escritura es otorgada por notario público de la provincia donde está ubicado el predio que será afectado por la hipoteca, sin embargo, a fin de alcanzar competencia nacional los notarios deben dejar constancia en el instrumento público que se ha realizado la verificación de la identidad mediante el sistema de comparación biométrico de huellas dactilares, con lo cual las notarías acceden a información que obra en el Reniec. La hipoteca puede recaer sobre un predio o sobre varios predios, en forma indistinta se puede hipotecar los predios cada uno con una hipoteca o en forma conjunta sobre todos los predios con una hipoteca. El documento que se presenta al registro de predios es el parte notarial conforme está prescrito en Séptima Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley del Notariado - Decreto Legislativo N° 1049.

Para agilizar la presentación de títulos se admite la presentación de títulos Sid, que consiste en la presentación electrónica de títulos a los registros jurídicos de la Sunarp, entre ellos el registro de predios. Títulos Sid cuya firma es digital, con lo cual se elimina la presentación física del parte notarial. Este es un avance tecnológico en la calificación de hipotecas, entre otros actos jurídicos inscribibles en los registros jurídicos respectivos. En la actualidad resulta un recurso muy valioso por la pandemia que amenaza a gran parte de la humanidad, porque se eliminan riesgos de contaminación de bacterias, virus, etc., a personas que operan físicamente con los instrumentos presentados al registro.

“En el mercado peruano de créditos se pueden distinguir al menos seis segmentos: corporativo, mediana empresa, pequeña empresa, hipotecario, consumo y microfinanzas” (Rebolledo y Soto, Estudios Económicos ver pág. del BCR <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/11/Estudios-Economicos-11-4.pdf> recuperado el 24 de setiembre de 2020)

7. ¿Cuáles son los posibles roles del Estado en una economía social de mercado?

El Estado podría cumplir los siguientes roles en una economía social de mercado:

- Promotor de crecimiento económico.
- Proveedor de un sistema legal que dé seguridad a las transacciones, asigne y reasigne derechos de propiedad y asegure el cumplimiento de los contratos.
- Garantizar estabilidad, equilibrio macroeconómico, control de inflación y desempleo.
- Establecimiento de una política fiscal, política de gasto e inversión públicos, manejo, transparencia y control en compras gubernamentales.
- Rol regulador del mercado frente a las fallas del mercado.
- Proveedor de bienes públicos y meritorios y rol subsidiario del Estado.
- Redistribución del ingreso a través de políticas que faciliten un sistema de redes de seguridad social, alivio y reducción de la pobreza, para la cohesión social.
- Generación de políticas en coordinación con el sector privado y la sociedad civil.
- Protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y manejo de conflictos, integración de los ciudadanos y conciliar conflictos sociales (Economía y competitividad – Ágora Democrática pp.15-16).

Sobre la base de lo anterior, podemos resaltar el rol del estado para poder regular el mercado. Por otro lado, son muchos los predios afectados con hipotecas que respaldan préstamos, obtenidos con la finalidad de concretar proyectos inmobiliarios. Todo ello, es una cadena que permite el desarrollo de la infraestructura a lo largo del territorio nacional, en cada una de las regiones del territorio peruano. No obstante ello, las condiciones en que los préstamos hipotecarios se dieron han variado bruscamente por el problema sanitario global que afecta nuestro país y demás países del mundo. Razón por la cual, corresponde al estado aminorar la crítica situación económica de los peruanos que asumieron una obligación de pago, generado por un préstamo hipotecario, y que no pueden afrontar por la crisis sanitaria que ha afectado su economía familiar, entendiéndose que se produjo una falta de pago o demora en el pago a las entidades acreedoras por razones ajenas a ellos, generados por la pandemia a raíz del COVID-19.

La situación es delicada, porque más allá de la obligación generada por el préstamo dinerario, estas operaciones son respaldadas con garantías hipotecarias a favor de sus acreedores, es decir, afectan sus propiedades y el incumplimiento de pagos trae consecuencias directas sobre las propiedades gravadas con hipotecas. Se corre el riesgo de perder la propiedad de los predios al ser ejecutadas las hipotecas por no honrar las deudas dentro del cronograma pactado inicialmente.

Acerca del eje estratégico 4: economía, competitividad empleo, se plasmó lo siguiente:

“El plan Bicentenario sustenta una política económica estable y previsoras que alienta el crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleos dignos. De acuerdo con el Plan Bicentenario, son condiciones indispensables para este objetivo la reducción del subempleo y el desempleo, la mejora de la competitividad, la inversión y la presión tributaria, y la mayor estabilidad macroeconómica” (Manual del plan bicentenario p. 133). https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf recuperado el 24 de setiembre de 2020.

A fin de tener una idea del destino de los productos crediticios donde ubicamos a la hipoteca presentamos el siguiente cuadro¹:

Cuadro 1

Segmento	Monto	Plazo	Garantía	Utilización
Corporativo	Elevado	Variable	No Especifica	Productivo
Mediana Empresa	Mediano	Variable	Especifica	Productivo
Pequeña Empresa	Pequeño	Un año	Especifica y solidaria	Productivo
Consumo Alto/medio	Variable (hasta US\$ 30 mil)	Hasta tres años	Especifica, no especifica y solidaria	Consumo
Microfinanzas	US\$ 300 (promedio)	Un año	Aval de tercero, solidaria	Productivo Consumo
Hipotecario	No más de US\$ 100 mil (promedio)	Usualmente 12 años	Hipotecaria	Compra y construcción de inmueble

1 Tomado de Estudios Económicos: “Estructura del mercado de créditos y tasas de interés: Una aproximación al segmento de las microfinanzas” de la página web del BCR <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/11/Estudios-Economicos-11-4.pdf>

Se aprecia claramente la posición de la hipoteca y el destino al que está dirigido, asimismo se aprecia el promedio de los préstamos que esta respalda, ello, nos permite tener luces de cómo se presenta la hipoteca en el Perú y de su relevancia.

8. Reflexiones Legales

La hipoteca es una institución jurídica que contribuye al desarrollo de la economía peruana, por cuanto permite el desplazamiento de capitales para que se concreten proyectos inmobiliarios, contribuyendo así al desarrollo del país, permitiendo el desarrollo de las regiones que conforman el Perú.

El contrato de hipoteca se inscribe necesariamente en el registro de predios, gravando el predio. Dicha inscripción otorga seguridad jurídica a las partes contratantes y a todo aquel que quiera contratar con el titular del predio.

El incumplimiento del pago o cuotas del préstamo garantizado con la hipoteca genera mayores intereses, e inclusive puede llegar a ejecutarse la hipoteca y perder la propiedad del predio. Sin embargo, hay que considerar como motivos de la demora de falta de pago a aquellos generados por la pandemia del COVID-19 que afecta nuestro país; que en sí, son causas ajenas a los deudores y garantes hipotecarios. En este contexto, se justifica una reducción de las tasas de interés de los créditos hipotecarios en tiempos de pandemia.

9. Conclusiones

- La hipoteca es la garantía real que respalda un crédito hipotecario, que es uno de los mecanismos del desarrollo inmobiliario y económico de las regiones de nuestro país, siendo un requisito de validez de la hipoteca su inscripción en el registro de predios, cuyo efecto es constitutivo.
- La pandemia generada por el COVID-19, ha afectado económicamente a muchos peruanos, dentro del cual hay un sector de la población que había afectado sus predios con garantías reales como la hipoteca a fin de garantizar obligaciones crediticias otorgadas en su favor o de terceros.
- La hipoteca es una garantía real generada a partir de la suscripción de un contrato hipotecario, sujeto a un cronograma de pagos. El incumplimiento de dicho contrato hipotecario genera la aplicación del interés moratorio.

- El titular registral de un predio es la persona reconocida jurídicamente que ostenta el poder para constituir hipotecas a fin de garantizar mutuos, deudas, o préstamos otorgados por entidades del sector financiero o no, u otorgados en favor de personas naturales.

10. Recomendaciones

- 1.- Reducir los intereses moratorios y los intereses compensatorios de los préstamos hipotecarios generados por el incumplimiento involuntario dentro del periodo de la pandemia del COVID-19.
- 2.- Tomar como rango de tiempo para aplicar la reducción de interés moratorio y compensatorio el periodo de tiempo desde que se inició la cuarentena en el caso de Perú -15 de marzo de 2020- que aún no ha concluido.
- 3.- El Banco Central de Reserva del Perú debe impulsar que gran parte de las entidades que forman parte de la Superintendencia de Banca y Seguros suscriban las facilidades crediticias a favor de los usuarios deudores de un crédito hipotecario.

11. Bibliografía

- Bullard González, A. (2003). *Derecho y Economía El análisis económico de las instituciones legales*. Palestra Editores. Lima
- Ferrero Costa, R. (2004). *Curso de Derecho de las Obligaciones*. Editorial Jurídica Grijley. 3ra. Edición actualizada. 2da. Reimpresión.
- Díez-Picazo, L. (2011). *Ensayos Jurídicos Tomo III*, CIVITAS, THOMSON REUTERS. 1ra. Edición. Editorial Aranzadi S.A. España.
- García Toma, V. (2005). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Palestra. 1ra. Edición, abril.
- Gonzales Barrón, G. (2016). *Sistema Registral y Contratación Inmobiliaria en la Ley N° 30313*. Ediciones Legales.
- Gonzales Linares, N. (2012). *Derecho Civil Patrimonial Derechos Reales*. Segunda Edición, Jurista Editores.
- Jose María Chico y Ortiz, García-Arango, Gimeo y Gómez, Prada, Ramírez (2000) *Estudios sobre Derecho Hipotecario*. Tomo I. Cuarta edición actualizada. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. S.A. Barcelona.
- Pozo Sanchez, J. (2019). *SUMMA CIVIL Civil. Niños y Adolescentes*. Filiación, (2019) nomos & thesis. Segunda Edición.

- Economía y competitividad – Ágora Democrática. <https://www.sunarp.gob.pe/estadisticas/category/1-REGISTRO-DE-PROPIEDAD-INMUEBLE>, página web de la Sunarp.
- La hipoteca y los intereses de la obligación garantizada. La ley, 06 de octubre de 1992 y Aequitas. Revista de Derecho y Ciencia Política, Lima, 1993 en Ensayos Jurídicos
- Manual del plan bicentenario. https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf recuperado el 24 de setiembre de 2020.
- Rebolledo Abanto, P. y Soto Chavez, R. *Estudios Económicos. Estudios Económicos: “Estructura del mercado de créditos y tasas de interés: Una aproximación al segmento de las microfinanzas”* página web del BCR <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/11/Estudios-Economicos-11-4.pdf>

La inmatriculación de vehículos por el SID Sunarp: una estrategia para impulsar la competitividad regional de Puno en el sector automotor

*“Puno: Tan cerca del cielo, tan lejos de Lima...
haciendo nación desde abajo”*
(José Luis Rénique)

Miriam Mamani Gutiérrez*

Sumario: 1. Resumen. – 2. Introducción. - 3. La inmatriculación vehicular. - 3.1. Definición. - 3.2. Tipos de Inmatriculación. - 4. Actores que intervienen en el proceso de la inmatriculación vehicular. - 4.1 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones. - 4.2. La Sunat. – 4.3. Las cámaras de comercio. – 4.4. La Asociación Automotriz del Perú. – 4.5. La Sunarp. - 4.6. El notario. - 4.7. El ciudadano. - 5. Problemática actual de la inmatriculación de vehículos vinculada a su presentación física en el Registro de Propiedad Vehicular. - 6. La digitalización de la inmatriculación vehicular como una estrategia para impulsar la competitividad regional de Puno en el sector automotor. - 7. Beneficios de la digitalización de la inmatriculación vehicular. 8. Conclusiones. – 9. Recomendaciones. - 10. Bibliografía.

1. Resumen

El crecimiento económico sostenido es un requisito indispensable para vencer problemas como la pobreza y mejorar la calidad de vida. Esto debe ser acompañado por una mayor productividad y mejor educación. Por otro lado, en el largo plazo las instituciones, entendidas como el cumplimiento de las leyes que rigen la sociedad, son también claves para el desarrollo.

Puno es la segunda región menos competitiva del país, lo cual tiene una relación directa con su nivel de desarrollo social y económico. Con ocasión del estado de emergencia, la caída en el sector automotor en la región Puno se ha visto afectada, por lo que para su reactivación se propone en el presente documento digitalizar la inmatriculación de vehículos, lo cual beneficiará a todos los actores que forman parte del proceso; y permitirá agilizar en el Registro la inscripción

* Es abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Gestión Pública por la Universidad del Pacífico. Cuenta con título de segunda especialidad en Derecho Registral por la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudios de postgrado en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se ha desempeñado como abogada de la Dirección Técnica Registral y asistente registral en la Zona Registral n° IX-Sede Lima. Actualmente es Registradora Pública de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Perú).

registrar, haciéndola más eficiente, mejorando la experiencia del ciudadano en el servicio registral y sobretodo ayudará a que el sector automotor sea más competitivo a nivel de las regiones, y especialmente en las oficinas registrales que se encuentran localizadas en la región Puno.

Summary

Sustained economic growth is an indispensable requirement to overcome problems such as poverty and improve the quality of life. This must be accompanied by higher productivity and better education. On the other hand, in the long term, institutions, understood as compliance with the laws that govern society, are also key to development.

Puno is the second least competitive region in the country, which is directly related to its level of social and economic development. On the occasion of the state of emergency, the fall in the automotive sector in the Puno region has been affected, so for its reactivation it is proposed in this document to digitize the registration of vehicles, which will benefit all the actors that are part of process; and it will speed up registration in the Registry, making it more efficient, improving the citizen's experience in the registry service and, above all, it will help the automotive sector to be more competitive at the regional level, and especially in the registry offices that are located in the Puno region.

2. Introducción

Existe una relación directamente proporcional entre aquellas regiones del país que son más competitivas, con su nivel de desarrollo económico y social. Sobre la base de esta afirmación, podemos señalar que aquellas regiones menos competitivas, son al mismo tiempo las más desfavorecidas en cuanto a su nivel de desarrollo, y por ende son las más pobres.

Ello puede verse reflejado en el caso particular de Puno, que de acuerdo con el Índice de Competitividad Regional (IPE: agosto, 2020) se ubica como la segunda región menos competitiva del país. Y este resultado se explica en cifras: el empleo informal en esta región llega al 87.6% de la población económicamente activa, lo cual quiere decir que la gente en esta parte de nuestro país vive del día a día; tan solo el 30.7% de la red vial departamental y vecinal se encuentra pavimentada o afirmada; solo un 14.6% del total de hogares cuenta con acceso a internet fijo; y existe una proporción de 10.3 médicos por cada 10000 habitantes, cuando lo recomendable según la Organización Mundial de la Salud es un mínimo de 23.

Para poder tomar acción frente a las cifras desfavorables de esta región, el Estado debe tener como objetivo primordial promover el desarrollo descentralizado de la infraestructura social y productiva de las regiones, porque con ello se contribuirá a la par a lograr la competitividad de los sectores productivos de las regiones.

En la región Puno, provincia de San Román se encuentra ubicado el distrito de Juliaca, el cual tiene un notorio crecimiento comercial por su estratégica ubicación geográfica en el corredor sur peruano, siendo el principal centro comercial e industrial de la región que concentra el 26,2 por ciento de la población regional (BCRP: Febrero, 2022); sin embargo, al mismo tiempo enfrenta grandes desafíos pues es un centro urbano que está creciendo en forma desordenada y sin una adecuada planificación urbana, con un alto nivel de informalidad en sus sectores productivos, con serios problemas de tránsito urbano y con alto nivel delincuencia.

No obstante, cuenta con muchas ventajas capaces de ser aprovechadas para lograr un alto nivel de competitividad, entre ellas, destaca la del sector automotor, pues es transversal a todas las actividades económicas, siendo importante que reciba mayor promoción del Estado para lograr el impulso de la competitividad en la región Puno, y más aún en una coyuntura económica que se da en el marco de la pandemia de COVID-19.

La relevancia de abordar esta temática es oportuna teniendo en cuenta que en el 2019 el sector automotor y sus actividades conexas representó para el país más del 12% del PBI Nacional y el 9.5% del total de empleos formales del país. Del total de los ingresos tributarios del país, el 15,4% es aportado por el sector automotor (Revista Economía: Agosto 2020). En ese orden de ideas, una de las necesidades que dicho sector demanda es la actuación oportuna, predecible y segura de los Registros Públicos en el procedimiento registral de la inmatriculación de vehículos.

Digitalizar la inmatriculación de vehículos permitiría agilizar el procedimiento registral de inscripción, haciéndola más eficiente, mejorando la experiencia del ciudadano en el servicio registral y sobretodo ayudará a que el sector automotor sea más competitivo a nivel de las regiones, y especialmente en las oficinas registrales que se encuentran localizadas en la región Puno (Juliaca y Puno).

En ese sentido, la propuesta es que el servicio de la primera inscripción de dominio vehicular se realice directamente en línea con firma digital, a través del uso del Sistema de Intermediación Digital-SID Sunarp. De esta manera, las empresas

empadronadas en el módulo de la plataforma de servicios institucionales de la Sunarp, presentarían la solicitud de inmatriculación haciendo uso de un equipo móvil u ordenador, acompañando los documentos establecidos en la normativa vigente en forma virtual.

3. La inmatriculación vehicular

3.1. Definición

El artículo 20 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular aprobado por Resolución de Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 039-2013-Sunarp/SN (en adelante, reglamento de inscripciones) establece que se denomina inmatriculación a la primera inscripción de un vehículo en el Registro, la misma que comprende la matrícula del vehículo y la primera inscripción del derecho de propiedad.

3.2. Tipos de Inmatriculación

Por el origen de la fabricación del vehículo, la inmatriculación se clasifica en vehículos importados y de fabricación nacional, cuyos requisitos específicos para su inscripción en el registro se encuentran previstos en el artículo 25 y 26 del reglamento de inscripciones.

Por los años de antigüedad de fabricación de un vehículo importado, es inscribible en el registro la inmatriculación de vehículos nuevos y vehículos usados, siempre que cumplan con los requisitos que establece el marco normativo. Ahora bien, cabe indicar que el reglamento de inscripciones no establece requisitos específicos relativos a la antigüedad de vehículos de fabricación nacional.

Por el modo de adquisición del vehículo, el reglamento de inscripciones contempla supuestos de inmatriculación tales como: promoción comercial, juegos de azar, remate, adjudicación por resolución judicial o administrativa, vehículos liberados bajo el régimen diplomático, prescripción adquisitiva o título supletorio, saneamiento de vehículo perteneciente al Estado, entre otros.

4. Actores que intervienen en el proceso de la inmatriculación vehicular

4.1 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Según la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ley N° 29370, es el organismo rector a nivel nacional del sector transportes y comunicaciones en el marco de sus competencias exclusivas y compartidas que le otorga la ley. Busca promover el desarrollo socio-económico, la integración nacional, regional e internacional, la facilitación del comercio, la reducción de la pobreza y prioritariamente, el bienestar del ciudadano mediante la concertación de los gobiernos regionales y locales (Ministerio de Transportes y Comunicaciones: información Institucional). Entre sus funciones rectoras, se encuentra la de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. A través de la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial del Viceministerio de Transportes, tiene como función desarrollar mecanismos de coordinación, articulación y cooperación con los gobiernos regionales, locales, la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, para la ejecución de las políticas nacionales y el cumplimiento de las normas en las materias de su competencia. Su participación como actor involucrado en la inmatriculación vehicular se basa porque es la entidad del gobierno nacional que emite las normas regulatorias del sector transportes que están orientadas a la protección y la seguridad de las personas, los usuarios del transporte y del tránsito terrestre, así como a la protección del medio ambiente y el resguardo de la infraestructura vial.

4.2. La Sunat

En el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 501, Ley General de la Superintendencia de Administración Tributaria, se indica que «La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), creada por la Ley N° 24829, es una institución pública descentralizada del sector economía y finanzas, con autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa, conforme a la presente Ley General y su Estatuto. La Sunat es la institución pública que tiene como finalidad administrar los tributos del gobierno nacional y los conceptos tributarios y no tributarios que se le encarguen por Ley o de acuerdo a los convenios interinstitucionales que se celebren, proporcionando los recursos requeridos para la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; asegurando la correcta aplicación

de la normatividad que regula la materia y combatiendo los delitos tributarios y aduaneros conforme a sus atribuciones.

Dentro de sus finalidades, se encuentra la implementación, la inspección y el control del cumplimiento de la política aduanera en el territorio nacional y el tráfico internacional de mercancías, personas y medios de transporte, facilitando las actividades aduaneras de comercio exterior y asegurando la correcta aplicación de los tratados y convenios internacionales y demás normas que rigen la materia.

Asimismo, debe proveer a los administrados los servicios que les faciliten el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y otras vinculadas a las funciones que realiza la SUNAT, así como brindar servicios a la ciudadanía en general dentro del ámbito de su competencia.

En el proceso de inmatriculación vehicular, para el ciudadano es indispensable que la Sunat en colaboración con los gremios de la Asociación Automotriz del Perú, Cámaras de Comercio y Registros Públicos trabajen de manera coordinada para la interconexión de la información que cada una de las instituciones requiere para hacer que el proceso de intercambio de información pueda contribuir a que el ciudadano tenga un servicio de inmatriculación vehicular, seguro, confiable y oportuno.

4.3. Las cámaras de comercio

Las cámaras de comercio son personas jurídicas de derecho privado interno, que se constituyen como instituciones gremiales sin fines de lucro, y tienen por objeto representar a los empresarios de las regiones del país, en aras de general el desarrollo integral de sus asociados, teniendo como uno de sus objetivos establecer niveles de autoridad, coordinación y responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones.

Estas organizaciones buscan promover el desarrollo empresarial competitivo en sus regiones a través de asistencia técnica y prestación de servicios óptimos e impulsar el liderazgo en la integración con los mercados de otras regiones.

El interés principal de las cámaras de comercio es dinamizar la actividad empresarial en favor de sus asociados con infraestructura, tecnología y servicios que aporten al desarrollo sostenible y sustentable de la región y el país, en procura de modernizar y transformar el servicio de la transferencia de vehículos, fabricación

de placas y la presentación digital del procedimiento registral de inscripción de inmatriculación vehicular.

4.4. La Asociación Automotriz del Perú

De acuerdo con la información institucional en su portal web, representa al gremio automotor del país desde 1926, formando parte del transporte terrestre pues se encarga de suministrar los diferentes tipos de vehículos que el país requiere para su desarrollo. Agrupa tanto a personas naturales y/o jurídicas del sector automotriz: desde fabricantes y representantes de marcas hasta concesionarias, talleres de servicios y actividades complementarias. Asimismo, parte del rol que desempeña esta agremiación busca que el sector automotor sea moderno, eficiente, seguro y cuidadoso con el medio ambiente. Entre las actividades que realiza, elabora estadísticas completas del sector automotor tanto las de importación como las de inmatriculación. También elabora las estadísticas de la Asociación Latinoamericana de Distribuidores de Automotores (ALADDA). El interés principal de este actor involucrado en la inmatriculación vehicular es el crecimiento del sector automotor.

4.5. La Sunarp

De acuerdo con su ley de creación, Ley N° 26366, es un organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de Registros Públicos, con personería jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídico registral, técnica, económica, financiera y administrativa.

Entre sus funciones más importantes resaltan las de dictar las políticas y normas técnico registrales de los registros públicos; también es el órgano encargado de publicitar y dirigir la inscripción de los actos y contratos civiles que pueden celebrarse en el país. Mediante Resolución N° 022-2021-Sunarp/SN se aprobó el Plan Estratégico Institucional Ampliación del Horizonte para el periodo 2019-2024 de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp 2021), elaborado según la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” y los lineamientos establecidos en la Guía para el Planeamiento Institucional y sus modificatorias, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 053-2018-CEPLAN/PCD, donde se encuentran plasmados los objetivos estratégicos de la entidad.

Por otro lado, para realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos, se requiere la construcción de indicadores que facilitarán el seguimiento de los avances de su cumplimiento hacia el año 2022. En el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Justicia, el objetivo estratégico sectorial que comprende a la Sunarp es el siguiente: «Objetivo estratégico Sectorial 4: Fomentar el respeto de la legalidad en la sociedad. Se ha contemplado facilitar el acceso de la población a la legislación e información jurídica mediante la sistematización, edición y difusión, para fomentar una cultura ciudadana de respeto de la legalidad y del estado de derecho.

Asimismo, la promoción y garantía de la transparencia y el acceso a la información sobre el uso de los recursos y la gestión pública, así como, de la seguridad jurídica, mejorando la accesibilidad y confiabilidad de los servicios notariales y registrales» y como acción estratégica sectorial: «Incrementar la accesibilidad y confiabilidad del servicio registral a favor de la población». Como se puede advertir, dentro del objetivo estratégico en el que se alinea la institución se encuentra que las inscripciones en el Registro de Propiedad Vehicular, deben ser atendidas de manera confiable, segura y oportuna, dentro del marco normativo establecido en sus reglamentos y resoluciones especiales.

4.6. El Notario

Es el profesional del derecho que viene a ser el depositario de la fe pública de los actos y contratos que ante él se celebran, para ello formaliza la voluntad de los otorgantes, redactando los instrumentos a los que confiere autenticidad, conserva los originales y expide los traslados correspondientes. En este sentido, el Tribunal Constitucional peruano reconoce que el Notario es un profesional del Derecho que, en forma imparcial e independiente, ejerce una función pública consistente en autenticar, redactar, conservar y reproducir los documentos, así como asesorar de manera imparcial a quienes soliciten su intervención, incluyéndose la certificación de hechos. (...). Así, el Notario dota de fe pública y seguridad jurídica a los actos y negocios jurídicos que ante él se celebren.

Dentro del proceso de inmatriculación el notario interviene en la expedición de documentos privados, tales como el formulario electrónico de inmatriculación, la declaración jurada de medios de pago y de ser el caso, en la certificación de documentos complementarios que sean requeridos para la inscripción registral.

4.7. El ciudadano

Es la razón de ser de todo el proceso de la inmatriculación del vehículo, pues es el beneficiario final de todo cuanto recibe por parte de las entidades públicas y privadas que están interesadas en la promoción del sector automotor. Así pues, el ciudadano cumple ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones confiando en la normativa que esta emite para la adquisición de un vehículo; ante la Sunat porque efectúa el pago de los tributos que están relacionados con dicha adquisición, ante la Cámara de Comercio y Asociación Automotriz del Perú porque espera de ellos, que el proceso de la adquisición vehicular, y la entrega de placas únicas de rodaje sea rápida e idónea; del Notario porque es quien certifica su firma en el formulario electrónico de inmatriculación y declaración jurada de medios de pago si fuera el caso; y de los Registros Públicos porque es la entidad que le brinda seguridad jurídica al inscribir su vehículo en el Registro de Propiedad Vehicular.

5. Problemática actual de la inmatriculación de vehículos vinculada a su presentación física en el Registro de Propiedad Vehicular

Unos de los problemas que se presentan en la calificación registral de la inmatriculación vehicular es respecto a las condiciones en las que se acredita la forma de la adquisición; y específicamente en lo que corresponde a la presentación del comprobante de pago electrónico, los cuales para su verificación deben ser acreditados al Registro mediante su envío por correo electrónico, adjuntando el archivo de dicho comprobante en formato XML. Así pues, esta parte del proceso es realizado de forma manual, lo cual implica una labor adicional tanto para el usuario que inicia el trámite ya que debe remitir con posterioridad a la presentación del título el citado archivo; y una labor adicional para el área registral ya que se debe gestionar la cuenta del correo de comprobante de pago y para las secciones registrales el consultar la relación de los correos remitidos por el administrador de dicha cuenta así como ubicar y guardar el archivo XML en la base de datos del SIR-RPV todo lo cual implica destinar recursos humanos y de bienes. Esto sucede porque a la fecha no hay una interconexión electrónica que permita enviar el comprobante de forma directa al aplicativo registral del SIR-RPV. Esta situación origina que se den omisiones en el envío oportuno del comprobante ya sea por el usuario o por un factor atribuible al personal de la institución que administra la cuenta de correo electrónico encargado de reenviar los archivos XML a las secciones registrales del registro de propiedad vehicular; con lo cual la calificación registral demora más ya sea porque se formula observación al título o porque se tiene que coordinar con

el encargado del correo electrónico de los comprobantes de pago para el envío de dicho archivo.

Otro aspecto que podría mejorarse en el proceso de la inmatriculación vehicular es el referido al proceso de digitación, tanto de los datos referidos a información del propietario, características del vehículo así como la de digitar los documentos que forman parte del título, ya que en ocasiones por cuestiones de índole técnico-informático no está garantizado el ingreso de toda esta información que los usuarios proporcionan ya se en el llenado del formato electrónico de inmatriculación. Esta situación puede ocasionar que el procedimiento para la inscripción registral presente riesgos como atención oportuna o que se den errores materiales en la extensión del asiento de inscripción.

De otro lado, una cuestión adicional que está relacionado con los tiempos del procedimiento de inscripción de la inmatriculación en el Registro de Propiedad Vehicular es el área de digitación de las oficinas registrales, que es donde se ingresa la información relativa al presentante de la solicitud, y de forma relevante los datos de identificación del vehículo (como el número VIN y número de motor, entre otros) pues hay que tener en cuenta que el Registro de Propiedad Vehicular, y específicamente el servicio de la inmatriculación vehicular constituye una de los procedimientos registrales de inscripción con mayor cantidad de actos que ingresa en el Diario de las oficinas registrales y por lo tanto requiere que la respuesta de la institución registral también lo sea, a través de la adopción de nuevas tecnologías en el soporte del proceso.

Una de las razones por las que el ingreso en el Diario de las solicitudes de inmatriculación vehicular es de manera presencial, es porque el formulario electrónico, las declaraciones juradas de medios de pago y otros documentos complementarios requieren de la certificación notarial; sin embargo, teniendo en cuenta que recientemente mediante la Resolución N° 98-2020-Sunarp/SN se ha autorizado la presentación electrónica de los actos sobre constitución, modificación o cancelación de garantías mobiliarias en el Registro de Propiedad Vehicular y en el Registro Mobiliario de Contratos, en mérito a documentos privados con certificación notarial de firma efectuada con la firma digital del notario, consideramos que este también debería ser el camino a seguir para la inmatriculación vehicular.

6. La digitalización de la inmatriculación vehicular como una estrategia para impulsar la competitividad regional de Puno en el sector automotor

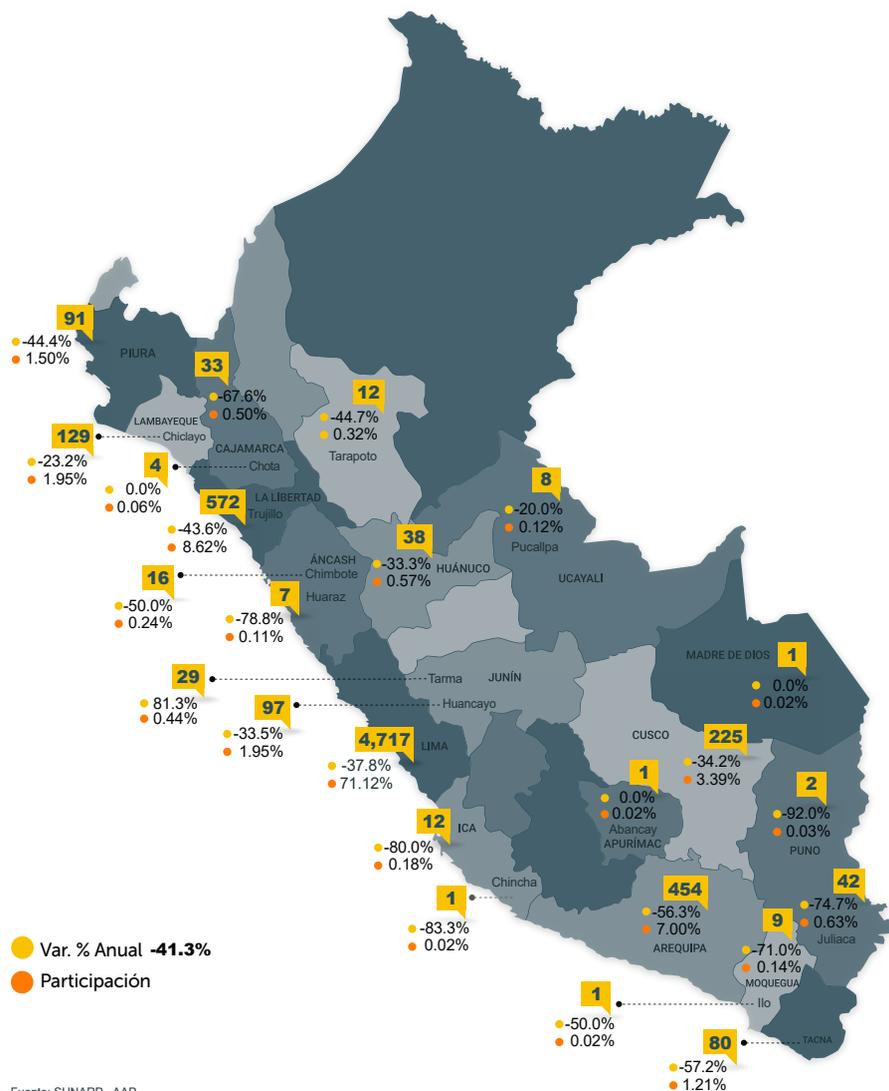
Como señalamos en la parte inicial de este documento, para poder lograr el desarrollo descentralizado y equilibrado de las regiones, es necesario que desde la Sunarp se impulse el uso de nuevas tecnologías que ayuden precisamente a los ciudadanos y actores regionales, a que se genere una transformación digital de los sectores que forman parte de las actividades productivas; y dentro de ellos se encuentra el sector automotor.

Dada la situación de pandemia que atravesamos a nivel nacional desde principios de marzo de este año, y considerando las particularidades territoriales que cada región tiene, cobra vital importancia poder movilizarnos de manera segura, accesible, eficiente y en armonía con el medio ambiente, lo que a su vez permite reactivar otros sectores de la economía y a las regiones de nuestro país.

Se hace necesario en estas circunstancias, generar un buen clima de negocios en la región Puno, que se ha visto afectada social y económicamente en el sector automotor, pues debemos tener presente que esto ha significado no solo una caída en la compra de vehículos, sino que detrás de esta actividad económica existen puestos de trabajo y familias que han perdido ingresos económicos para cubrir sus necesidades y servicios básicos.

Así pues, en el caso de la región Puno el Informe del Sector Automotor a Agosto 2020, elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos de la Asociación Automotriz del Perú, da cuenta que en el caso de la venta de vehículos menores (ver mapa 01) cayó un -57.7% en la ciudad de Juliaca, con relación a agosto del año 2019; mientras que un -60.1% en la ciudad de Puno respecto al mismo mes del año anterior. Cifras negativas mucho más considerables que la de otras regiones como Lima donde la caída fue de -25.8% en tanto que a nivel nacional cayó en -31.1%.

Mapa 03



Fuente: SUNARP - AAP
Elaboración: GEE - AAP

Como puede verse, la caída en el sector automotor ha sido considerable; pero en regiones como Puno, ha llegado a ser severa pues supera el promedio nacional en cada uno de los indicadores que hemos expuesto. En ese sentido, como se establece en el Plan Bicentenario, y con ocasión del tema expuesto, la promoción del desarrollo económico es, qué duda cabe, el componente más relevante del proceso

de regionalización, pues permite que se promuevan y consoliden las articulaciones territoriales, que en el caso de la región Puno, sería el corredor del altiplano con ciudades como Puno y Juliaca.

Consideramos que al lograr que el proceso de la inmatriculación sea de manera digital, se va a conseguir que en la Región Puno se agilice la formalización de empresas y negocios de personas naturales del sector automotor.

Se va a contribuir a reducir la informalidad de la economía de la región de Puno, que supera el 87%.

Asimismo, el ahorro en recursos humanos y tiempo, va a permitir a todos los actores del proceso de inmatriculación vehicular destinarlos en la mejora de sistemas de información que permitan hacer a sus organizaciones más competitivas y productivas, poniéndose en ventaja competitiva con otras regiones, ya que como señalamos al inicio, la región Puno, y especialmente ciudades como Juliaca, tienen un gran potencial en el rubro del comercio y el desarrollo urbano pues tiene una ubicación geográfica estratégica para atraer a otras ciudades intermedias de la misma región en la exposición de su ecosistema económico.

7. Beneficios de la digitalización de la inmatriculación vehicular

Dentro de los beneficios que encontramos, podemos señalar los siguientes:

- Mejora la atención del ciudadano, pues se le brinda un servicio registral de calidad.
- En el área registral, se mejora la carga laboral pues habrían aspectos de la calificación registral que serían más eficientes, tales como la eliminación de la digitación de los datos de los participantes y el envío del archivo XML de manera directa por el SIR - RPV.
- Se reduce el riesgo de errores materiales en los asientos de inscripción, pues ya no se tendría que digitar datos relativos a los participantes en el SIR-RPV.
- Se reduce el tiempo de atención de las solicitudes de inmatriculación vehicular.
- Se elimina el título archivado físico.
- Se mejora los niveles de gobierno digital de la Sunarp, al optimizar el

grado de interoperabilidad con la Sunat y otros actores como la Asociación Automotriz del Perú, las Cámaras de Comercio y Notarías para compartir información que cada una de ellas tiene dentro de su competencia en el proceso de la inmatriculación vehicular.

- Se destinan recursos humanos en otras labores más productivas.
- La digitalización de la inmatriculación vehicular se encontraría alineada como una acción estratégica de la Sunarp dentro de la política de digitalización del Estado así como de sus Objetivos Estratégicos Institucionales OE1: incrementar el acceso y confiabilidad de los servicios registrales para los ciudadanos y OE2: modernizar la gestión institucional para la satisfacción del ciudadano establecidos en el Plan Estratégico Institucional Ampliación del Horizonte para el periodo 2019-2024, aprobado mediante Resolución N° 022-2021-Sunarp/SN.

8. Conclusiones

- El Estado debe tener como objetivo primordial promover el desarrollo descentralizado de la infraestructura productiva y social de las regiones, porque con ello se contribuye a lograr la competitividad de las actividades productivas en las regiones del país.
- La digitalización del proceso de inmatriculación de vehículos permite agilizar su inscripción en el Registro, haciéndola más eficiente, mejorando la experiencia del ciudadano en el servicio registral y sobretodo contribuyendo a un sector automotor más competitivo a nivel regional, y especialmente en las oficinas registrales que se encuentran localizadas en la región Puno (Juliaca y Puno), lo que a su vez redundará en la mejora de sus índices de desarrollo económico y social.
- La reactivación del sector automotor en la región Puno, se verá beneficiada con una pronta digitalización del proceso de la inmatriculación vehicular, pues favorece el clima de negocios en una región que siempre se ha caracterizado por su comercio emergente, ya que forma parte de uno de los corredores económicos de la macro región sur de nuestro país, facilitando la formalización de empresas y negocios de personas naturales del sector en mención.
- Con la inclusión del proyecto de cara al ciudadano “inmatriculación de vehículos con firma digital”, en el portafolio de proyectos de gobierno digital, en el marco de la transformación digital de la Sunarp, se busca desarrollar

un entorno digital para que las empresas importadoras y concesionarias puedan realizar la presentación del título adjuntado la documentación, en formato digital, que acredita la inscripción del vehículo. Lo cual trae como beneficio la eliminación de la presentación de documentos físicos y optimizar los tiempos dentro del proceso de calificación e inscripción. Asimismo, se busca atender más del 55% de la totalidad de títulos presentados anualmente ante las oficinas registrales que buscan realizar el procedimiento de inmatriculación vehicular.

Cabe indicar que este proyecto ha sido considerado en el portafolio de proyectos del Plan de Gobierno Digital de la Sunarp 2021-2023, aprobado por Resolución del Superintendente Adjunto de los Registros Públicos N° 006-2021-Sunarp/SA del 19 de febrero de 2021, de acuerdo a los Anexos N° 01 “Nuevas fechas para los Proyectos” y N° 02 “Nuevos Proyectos para Portafolio de proyectos del Plan de Gobierno Digital de la Sunarp 2021 – 2023”, y cuya fecha estimada es mayo 2022.

9. Recomendaciones

- Se propone a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a la Asociación Automotriz del Perú, a las Cámaras de Comercio, a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, y a los Notarios, la conformación de un grupo de trabajo que tenga por finalidad llevar a cabo implementación en el Sistema de Intermediación Digital-SID Sunarp del acto de inmatriculación vehicular, de acuerdo con las necesidades, requerimientos y delimitaciones que cada uno de los actores del proceso requiere para poder cumplir.
- Se recomienda a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, la aprobación de una resolución que establezca la presentación del acto de inmatriculación vehicular en el Sistema de Intermediación Digital –SID Sunarp, debiéndose para tal propósito conformar un equipo de trabajo con representantes de las entidades parte del proceso de la inmatriculación vehicular que se encargue de realizar las acciones coadyuvantes para la implementación. Asimismo, sugerir como el líder del servicio a la Sunarp, por su experiencia y capacidad en el desarrollo de infraestructura tecnológica dada su trayectoria en la implementación del servicio del SID Sunarp para constitución en línea de las Pymes.

10. Bibliografía

- Asociación Automotriz del Perú (AAP). (2018). “Brochure Institucional”. En: <aap.org.pe. [En línea]. Recuperado de: <<https://aap.org.pe/brochure/>>.
- Asociación Automotriz del Perú (AAP). (2020). “Informe del sector automotor a agosto 2020”. En: aap.org.pe. . [En línea]. Recuperado de: <<https://aap.org.pe/informes-estadisticos/agosto-2020/Informe-Agosto-2020.pdf>>.
- Banco Central de Reserva del Perú. 2022. Estadísticas, Información Regional, Puno, Caracterización. Recuperado de: <<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Puno/puno-caracterizacion.pdf>>.
- Cámara de Comercio y la Producción de Puno. 2020. Revista Cámara Puno. Puno, Perú. Recuperado de: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://camarapuno.org/pdf/revistas/revista_virtual_2020.pdf>.
- CEPLAN. (2011). Plan Bicentenario. Recuperado de: <https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario/>.
- Revista Economía (2020). “Ministro Salardi pide al sector público y privado trabajar juntos por la recuperación económica”. En: revistaeconomia.com. Recuperado de: <<https://www.revistaeconomia.com/ministro-salardi-pide-al-sector-publico-y-privado-trabajar-juntos-por-la-recuperacion-economica/>>.
- Gestión (2020). “Minsa: solo una región del Perú supera el nivel de enfermeros recomendados por la OMS y no es Lima”. En: gestion.pe. Recuperado de: <<https://gestion.pe/economia/minsa-solo-una-region-del-peru-supera-el-nivel-de-enfermeros-recomendados-por-la-oms-y-no-es-lima-noticia/>>.
- Instituto Peruano de Economía. 2020. *Índice de Competitividad Regional – INCORE 2020*. Lima, Perú. Recuperado de: <<https://incoreperu.pe/portal/index.php/ediciones-antteriores/item/14-incore-edicion-2020>>.
- Presidencia de la República. (2016). “Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado”. En: busquedas.elperuano.com.pe. [En línea]. 26 de junio de 2008. Disponible en: <<https://www.minjus.gob.pe/wpcontent/uploads/2017/04/Decreto-Legislativo-N%C2%BA-1049.pdf>>.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). (s.f.). “*Reglamento de Organización y Funciones de SUNAT*”. En: sunat.gob.pe. [En línea]. Recuperado de: <<http://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/igo/rof/rof.html>>.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). (2013). “Resolución N° 039-2013-Sunarp/SN, Aprueban el Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular”. En: gob.pe. [En

línea]. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/sunarp/normas-legales/700195-039-2013-sunarp-sn>>.

- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). (2019). “Resolución N° 120-2019-Sunarp/SN, Aprueban la Directiva que regula el Sistema de Intermediación Digital de la Sunarp para la generación, presentación, trámite e inscripción del Título Electrónico ante el registro”. En: busquedas.elperuano.pe. [En línea]. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-que-regula-el-sistema-de-intermediacio-resolucion-n-120-2019-sunarpsn-1773024-1/>>.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). (2020). “Resolución N° 98-2020-Sunarp/SN, Autorizan la presentación e inscripción a través del SID-Sunarp de actos inscribibles correspondientes a los Registros de Predios, de Personas Jurídicas, de Testamentos, de Propiedad Vehicular y Mobiliario de Contratos”. En: busquedas.elperuano.pe. [En línea]. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-la-presentacion-e-inscripcion-a-traves-del-sid-sun-resolucion-n-098-2020-sunarpsn-1872841-1/>>.

El Registro como herramienta estratégica en el cierre de la brecha en infraestructura de servicios básicos

Jay Vela Gonzalez*

Sumario: 1. Resumen. – 2. La infraestructura de servicios básicos en el plan bicentenario. - 3. La habilitación urbana formal. - 4. Las urbanizaciones informales y el rol del Registro. - 5. Lo informal no es ilegal. - 6. Conclusión. – 7. Bibliografía.

1. Resumen

En el presente trabajo, se revisa la brecha en infraestructura de servicios básicos del Perú, así como las acciones propuestas en el Plan Bicentenario para cerrarlas. Se analiza, de manera general, las urbanizaciones informales y el rol que cumplió el Registro para dar seguridad jurídica al derecho de propiedad sin cumplir con la normatividad urbanística.

El autor concluye que el Registro es una herramienta estratégica en el cierre de la brecha en infraestructura, pues con el precedente de observancia obligatoria aprobado en el CCXX Pleno del Tribunal Registral, se niega la inscripción de urbanizaciones informales, y esto ayuda a frenar el crecimiento informal de las ciudades y su mayor necesidad de dotación de servicios básicos en el futuro.

Finalmente, señala que deben existir políticas públicas de suelo y vivienda articuladas entre los diferentes sectores, para afrontar el problema de la informalidad urbana.

Palabras clave: Registro de Predios, expansión urbana informal, infraestructura, Plan Bicentenario.

Summary

In this paper, the gap in basic services infrastructure in Peru is reviewed, as well as the actions proposed in the Bicentennial Plan to close them. Informal urbanizations and the role played

* Maestro (c) en Dirección y Administración de la Construcción por la Universidad Nacional de Ingeniería. Jefe de la Unidad de Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial de Bellavista. ORCID: 0000-0001-7244-9809.

by the Registry to give legal security to property rights without complying with urban regulations are analyzed in a general way.

The author concludes that the Registry is a strategic tool in closing the infrastructure gap, since with the precedent of mandatory observance approved by the CCXX plenary Court Registry, the registration of informal urbanizations is denied, and this helps to stop informal growth cities and their greater need for provision of basic services in the future.

Finally, it points out that there must be public policies on land and housing coordinated between the different sectors, to face the problem of urban informality.

Keywords: *Land registry, informal urban expansion, infrastructure, Bicentennial Plan.*

2. La infraestructura de servicios básicos en el Plan Bicentenario

El eje estratégico 5 del *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*, es el desarrollo regional e infraestructura, el Plan señala que es un objetivo estratégico fundamental desarrollar una infraestructura económica y productiva suficiente y adecuada, descentralizada y de uso público (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011).

Según el Informe de Competitividad Global 2019 (World Economic Forum, 2019), la infraestructura de servicios del Perú ocupa el puesto 79 de 141 economías evaluadas, resalta el hecho de que el indicador que más afecta desfavorablemente para la ubicación en ese *ranking* es la fiabilidad del suministro de agua.

En materia de agua y saneamiento, existen programas específicos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), tales como el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, el Programa Nacional de Saneamiento Rural y el Programa Agua Segura para Lima y Callao. Estos programas han servido para ir acortando la brecha de infraestructura en el país; sin embargo, esta brecha aún existe, según el Gobierno del Perú (2019), la brecha de infraestructura de corto plazo en agua y saneamiento asciende a la suma de 34 838 millones de soles, mientras que la brecha de infraestructura de largo plazo en agua y saneamiento asciende a la suma de 95 789 millones de soles. El MVCS (2017b) ha estimado que 3,4 y 8,3 millones de peruanos no tienen acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado, en los ámbitos urbano y rural, respectivamente. Las consecuencias de la inequidad en el acceso a los servicios, incluye riesgos sanitarios, asociados muchas

veces al hacinamiento en las viviendas, profundiza la informalidad y la pobreza (MVCS, 2017).

Para reducir la brecha en infraestructura de servicios, en el Plan Bicentenario se estableció una meta muy ambiciosa, esta es: al 2021 el 100% de ciudades intermedias poseen un mínimo certificado del 90% de cobertura en todos los servicios básicos.

Para alcanzar esta meta, se propusieron las siguientes acciones estratégicas:

Cuadro 1: Acciones estratégicas relacionadas a infraestructura de servicios básicos en el Plan Bicentenario

<p>Desarrollar nuevos centros urbanos planificados, garantizando su sostenibilidad ambiental, su compatibilidad con las tradiciones y cultura de los beneficiarios y su conectividad con corredores económicos, cuencas hidrográficas y ciudades intermedias para reducir el tiempo de acceso a servicios básicos y a los centros de producción e intercambio comercial.</p>
<p>Asignar recursos para la inversión pública y promover la inversión privada en la conformación de nuevas ciudades intermedias planificadas con todos los servicios básicos, y destinadas a atraer y concentrar a quienes habitan en centros poblados menores de 500 habitantes.</p>
<p>Crear incentivos para que los habitantes de centros poblados dispersos de la zona rural se desplacen y concentren en los centros urbanos planificados.</p>
<p>Promover la reubicación de asentamientos humanos y actividades económicas localizadas en zonas de riesgo no mitigable.</p>

Fuente: Plan Bicentenario. Elaboración: CEPLAN (2011, pág. 222)

Estas acciones estratégicas más que relacionarse con un cierre de brechas en los centros poblados existentes, lo que busca es crear nuevos centros urbanos y, además, atraer a la población dispersa hacia ciudades intermedias¹ donde ya existe la infraestructura de servicios. Y aunque no lo menciona, es fácil deducir que lo que se busca es tener ciudades compactas en las que se garantice el abastecimiento de servicios, acceso al transporte, entre otros, sin embargo, esto resulta complicado

¹ Según el MVCS (2016), las ciudades intermedias son las que tienen población entre 20 001 y 100 000 habitantes.

en nuestras ciudades que cada día crecen horizontalmente de manera informal. El resultado de una falta de regulación real y efectiva en la expansión urbana, genera resultados desastrosos para la ciudad, que se traduce en deficiencia y carencia total de servicios (Godos Rázuri, 2008).

3. La habilitación urbana formal

Las urbanizaciones formales se rigen por el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones N° 29090, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA (MVCS, 2017a), así como por el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA (MVCS, 2019).

El artículo 3 del TUO de la Ley N° 29090 (MVCS, 2017a), define a la habilitación urbana como:

“El proceso de convertir un terreno rústico o eriazos en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables (...)”.

Para la inscripción registral de la habilitación urbana, constituye título suficiente el Formulario Único de Habilitación Urbana - FUHU, correspondiente a la recepción de obras; resolución municipal que aprueba la recepción de obras de la habilitación urbana y la documentación técnica (memoria descriptiva y planos) (Sunarp, 2013).

Es decir, en las habilitaciones urbanas formales, existe la garantía de acceso a servicios básicos y equipamiento urbano, así como al título de propiedad, ambos brindados por el desarrollador inmobiliario, pero estos buenos atributos incrementan el valor del suelo, lo que hace complicado a las familias de menores recursos acceder a suelo servido.

También existen otros procedimientos administrativos que legitiman *a posteriori* las urbanizaciones de hecho, y están dentro del marco normativo de las

habilitaciones urbanas, para Arata (2020), la informalidad podrá variar de intensidad, pero lo inunda todo como lo prueban los procedimientos de habilitación urbana de oficio y de regularización de habilitación urbana.

4. Las urbanizaciones informales y el rol del Registro

Espinoza y Fort (2020) han demostrado que el 46% de la expansión urbana de las ciudades en Perú, en los últimos 20 años, es debido a urbanizaciones informales.

Las urbanizaciones informales en el Perú surgen como una alternativa diferente a la ocupación ilegal del suelo público o privado, pues las personas tratan de asegurarse que al comprar el suelo se pueda publicitar su derecho de propiedad en el Registro. Pero también surgen como una alternativa a las urbanizaciones formales, porque los compradores no pueden comprar lotes con infraestructura de servicios (Smolka & Biderman, 2011), porque estos pueden costar hasta 15 veces más que un lote informal sin servicios, pero con título de propiedad.

Este aparente ahorro en la adquisición del terreno sin servicios no es tal, pues los costos de permanencia a lo largo de los años, generalmente, superan a los costos de adquisición de un suelo servido. Según Abiko *et al* (2007) citado por Fernandes (2011), cuando se implantan servicios en estos asentamientos informales, cuestan hasta tres veces más que los nuevos emprendimientos urbanos con licencia. Es decir, los costos que debieron ser asumidos por el urbanizador, son trasladados al Estado.

Las urbanizaciones informales son particiones físicas de suelo rústico, ubicados cerca de las ciudades. Por lo general, no tienen acceso a servicios básicos, o, en el mejor de los casos, tienen de manera parcial y/o deficiente, pero algo que la mayoría de urbanizadores informales buscan garantizar, al momento de vender, es el título de propiedad o, en el peor de los casos, un contrato privado ante notario, lo cual genera una sensación de seguridad de la tenencia del suelo que incrementa su valor a favor del promotor inmobiliario. Una de las mayores inversiones que hacen las familias a lo largo de su existencia es la vivienda, y para poder tener vivienda, deben tener suelo, suelo con seguridad jurídica, suelo inscrito en el Registro, aunque sea como predio rústico. Y eso garantiza el urbanizador informal.

Es, precisamente, esta ansia de “suelo propio”, aunque sin infraestructura de servicios, lo que genera la permanencia en estos asentamientos informales para que

luego soliciten al Estado la implantación de infraestructura de servicios como agua y alcantarillado, es decir, se genera una nueva necesidad de dotación de servicios, lo que conlleva al incremento de la brecha en infraestructura de servicios básicos. Según Espinoza y Fort (2020):

“A través de la inversión pública en servicios e infraestructura, el Estado subsidia indirectamente a los hogares que adquieren lotes en urbanizaciones informales, lo que fomenta la adquisición de terrenos por la vía irregular”.

Es decir, se genera un círculo vicioso, pues las familias que adquieren estos lotes informales viven con la expectativa de que en algún momento el Estado les dotará de servicios básicos, situación que sucede, según Espinoza y Fort (2020), en un promedio de 14 años.

El Registro, también ha sido un promotor perverso para el crecimiento informal de las ciudades, sobre todo luego de la implementación del plan de formalización de la propiedad impulsado en la época del presidente Fujimori. Desde el enfoque neoliberal, existe la creencia que el solo hecho de tener títulos de propiedad al suelo ocupado, permitirá que las personas se introduzcan a la economía formal y los inmuebles sirvan como activos que garanticen créditos hipotecarios y, por lo tanto, se pueda financiar el desarrollo de las viviendas y el desarrollo urbano (De Soto, 2019).

La población peruana ha interiorizado mucho la importancia del título de propiedad, aunque no tenga una vivienda con materiales adecuados, o con la cantidad de habitaciones suficientes, o, lo que nos interesa tratar en este trabajo, sin el acceso a servicios de agua, desagüe y/o luz; pues mientras sean propietarios del suelo, con reconocimiento legal del derecho de propiedad, serán capaces de exigir al Estado la construcción de infraestructura de servicios básicos.

El mercado informal de suelo se desarrolla, en forma general, de la siguiente forma: adquisición de suelo rústico cerca de la ciudad, elaboración de planos de lotización con un trazado regular, oferta de lotes en medios de comunicación y redes sociales. Ante la diferencia entre los valores del suelo urbano dentro de la ciudad comparados con los lotes sin servicios, el comprador se siente tentado a comprar el más barato ante la abismal diferencia².

² En la ciudad de Tarapoto, el valor del suelo en urbanizaciones informales cuesta, aproximadamente, \$8/m², mientras que el suelo en habilitaciones urbanas formales cuesta aproximadamente \$100/m².

Hasta el año 2019, el procedimiento típico para inscribir una urbanización informal en el Registro era el siguiente:

1. Elaboración de documentación técnica del predio rústico matriz, así como de los predios resultantes, suscrita por verificador catastral inscrito en el índice de verificadores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).
2. Solicitud de certificado negativo de zona catastrada ante la Dirección Regional de Agricultura.
3. Presentación de la solicitud, con firmas legalizadas de los propietarios, ante la Sunarp, acompañado de la documentación técnica y el certificado negativo de zona catastrada.

A diferencia de la urbanización formal, para inscribir la urbanización informal no era necesario acreditar la recepción de obras por parte de la municipalidad o los aportes para servicios públicos complementarios, las observaciones comunes a este tipo de trámites solo se referían a la presentación de la documentación técnica, mas no había observaciones respecto al incumplimiento de la normativa urbanística.

Pero esto cambió con el precedente de observancia obligatoria aprobado en el CCXX Pleno realizado el 12 y 13 de diciembre de 2019 (Tribunal Registral, 2020), en el cual se estableció:

“improcedencia de independización de un predio rural ubicado en zona no catastrada:

No procede la inscripción de la independización de un predio rural en zona no catastrada, por falta de competencia del verificador catastral, cuando de la partida vinculada o del título se aprecie que el bien se ubica dentro de área urbana o de área urbanizable, así como cuando del diseño de las unidades inmobiliarias resultantes se evidencie razonablemente el encubrimiento de una parcelación de terrenos rústicos o habilitación urbana reguladas por la Ley N° 29090”.

Es decir, se está evitando que las urbanizaciones informales tengan inscripción registral, por lo tanto, uno de los mayores incentivos que tenían las personas al comprar lotes informales, o sea el título de propiedad, desaparece por la negativa a la inscripción que ahora formula el Registro.

Desde hace muchos años, ya se advertía sobre la necesidad de frenar las urbanizaciones informales, pero ni el ente rector, el Ministerio de Vivienda,

Construcción y Saneamiento, ni los gobiernos locales podían hacer algo para detener esta forma de hacer ciudad.

El artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (Gobierno del Perú, 2003) establece las funciones municipales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, del mismo que se puede resaltar que es función de las municipalidades distritales y de la provincial, en el ámbito del cercado, fiscalizar las habilitaciones urbanas; sin embargo, ante la vertiginosa expansión urbana informal de las ciudades, es evidente que los gobiernos locales no han cumplido la función fiscalizadora que se esperaría, limitándose a la dotación de infraestructura de servicios cuando las ciudades siguen creciendo de manera horizontal, informal y desordenada.

Pero existe un actor clave, el Ministerio de Agricultura y Riego, ente rector en materia de catastro rural, que, mediante la Resolución Ministerial N° 085-2020-MINAGRI (2020a), en una línea similar con el precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal Registral, estableció lo siguiente:

“No proceden los procedimientos administrativos derivados de la actividad catastral (...), cuando la información que obra en la base de datos del catastro rural nacional e información interoperable de otras entidades, u otra disponible, se advierta que el área materia de petición tiene uso distinto al agropecuario o se ubica en zona urbana o de expansión urbana y/o contenga una configuración urbana y/o proyección de vías de trazado y lotización y otros, que evidencian un uso distinto al rural”.

Asimismo, mediante la Resolución Ministerial N° 0176-2020-MINAGRI (2020b), también estableció que:

“No procede la asignación de unidades catastrales para la modificación física de predios rurales inscritos en zonas catastradas (...), en caso de predios que actualmente se encuentren ubicados en zona urbana o de expansión urbana, o que encontrándose en zona rural tengan usos urbanos. (...) [n] o procediendo en relación a sus ámbitos, la expedición de Certificados Negativos de Zona Catastrada, al encontrarse fuera de competencia de la entidad a cargo del catastro rural”.

Por lo anteriormente expuesto, el Registro es una herramienta estratégica, aunque no decisiva, para la paralización de urbanizaciones informales, lo que

conlleva, a que se evite el incremento de la brecha en infraestructura de servicios básicos por la expansión urbana informal de las ciudades.

Es loable el esfuerzo emprendido por el Registro, y seguido por el ente rector en materia de catastro rural, sin embargo, los urbanizadores informales aún tienen alternativas dentro de la ley, como vender acciones y derechos de manzanas independizadas o de todo el predio matriz.

5. Lo informal no es ilegal

Anteriormente hemos visto que las urbanizaciones informales no son ilegales en un sentido estricto, pues al acceder al Registro, sin tener la autorización municipal como en una urbanización formal, recibían el manto de legalidad estatal, por lo menos a nivel de seguridad jurídica de la tenencia del suelo, lo que era un estímulo para que este tipo de desarrollos inmobiliarios crezcan al mismo tiempo que crecía la necesidad de dotar de servicios a la población asentada allí.

Pero la mayoría de los ocupantes de estas urbanizaciones informales no tiene otra opción para vivir. Por lo tanto, es posible que tengan un derecho legítimo a ocupar el suelo en estos asentamientos, por lo que la informalidad no es ilegal en forma directa (Smolka & Biderman, 2011). El Estado está en la obligación de garantizar el derecho a un hábitat adecuado, como ya lo ha señalado el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia constitucional 207/2020, derivado del expediente 0018-2015-PI/TC, caso del Tercero de buena fe, pues identificó un aspecto básico que integra el derecho a la vivienda adecuada:

“[Q]ue cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada (...), la satisfacción de este aspecto (...) se desarrolla progresivamente y según las posibilidades reales del Estado”.

Es decir, la falta de fiscalización, de políticas de suelo y vivienda, obliga al mismo Estado a implementar políticas curativas para garantizar el acceso a servicios a las familias que viven en urbanizaciones informales. Nuevamente: el círculo vicioso no se cierra porque el Estado es incapaz de dar alternativas a la ocupación irregular (y también ilegal) del suelo, por lo que es un promotor de las urbanizaciones informales.

Existen, aún, vacíos legales en la normativa urbanística y registral que el Registro y el Ministerio de Agricultura, con sus limitaciones, no podrán bloquear. Es por ello que resulta necesario que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y los gobiernos locales establezcan mecanismos eficaces para frenar el crecimiento informal de las ciudades, quizás es algo que ya debieron hacer hace mucho, pero aún no es tarde.

La sociedad puede realizar acciones para exigir un desarrollo urbano sostenible, como pasó en Chile, el 31 de julio de 2020, la tercera sala de la Corte Suprema Chilena, mediante el Fallo Rol N° 43.910-2020, que es histórico para el urbanismo de ese país, dispuso que las entidades públicas “deberán ejercer las funciones que les son propias y coordinarse a fin de que, de manera conjunta, se otorgue una solución global y efectiva a la situación de loteos irregulares que actualmente aqueja a los habitantes”. Viendo esa experiencia internacional, también se debe reclamar en nuestro país que las entidades gubernamentales actúen, pues los vacíos legales siempre serán aprovechados por los urbanizadores informales.

6. Conclusiones

- El Plan Bicentenario tiene como meta que al 2021 el 100% de ciudades intermedias posean un mínimo certificado del 90% de cobertura en todos los servicios básicos, para lograrlo, el crecimiento de las ciudades debe crecer a una menor tasa que la implantación de servicios básicos, sin embargo, en los últimos 20 años el 46% de la expansión urbana ha sido por urbanizaciones informales (Espinoza & Fort, 2020), que no cuentan con servicios y se desarrollan con la expectativa que el Estado los subsidie por ser parte del derecho humano a la vivienda adecuada.
- Con el precedente de observancia obligatoria aprobado en el CCXX Pleno del Tribunal Registral realizado el 12 y 13 de diciembre de 2019, se evita que las urbanizaciones informales tengan inscripción registral, el Registro se ha constituido en una herramienta estratégica para detener las urbanizaciones informales que incrementan la brecha en infraestructura de servicios básicos en las ciudades.
- Queda aún una tarea pendiente en materia de políticas públicas de suelo y vivienda para afrontar el problema de la informalidad urbana, pero no cabe duda de que estas políticas urbanas deben ser articuladas entre todas las entidades gubernamentales involucradas: Ministerio de Vivienda,

Construcción y Saneamiento, Ministerio de Agricultura, Gobiernos Locales, entre otros.

7. Bibliografía

- Arata, M. (2020). La regulación de los procesos de habilitación urbana como reflejo del estado actual del urbanismo en el Perú. En G. Puertas, I. Ortiz, & J. Ortiz, *Propiedad: Enfoque urbanístico y registral* (págs. 123-151). Lima: THEMIS.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN.
- De Soto, H. (2019). *El misterio del capital*. Lima: Planeta Perú.
- Espinoza, A., & Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: GRADE.
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gobierno del Perú. (2003). Ley N° 27972. *Ley Orgánica de Municipalidades*. Lima.
- Gobierno del Perú. (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Godos Rázuri, V. (2008). *Derecho municipal y regional*. Lima: Grijley.
- MINAGRI. (2020a). Resolución Ministerial N° 085-2020-MINAGRI. *Lineamientos para la ejecución de los procedimientos administrativos derivados de la actividad catastral*. Lima.
- MINAGRI. (2020b). Resolución Ministerial N° 0176-2020-MINAGRI. *Modificación al Manual para el levantamiento catastral de predios rurales, aprobado por Resolución Ministerial N° 0042-2019-MINAGRI*. Lima.
- MVCS. (2016). Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. *Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA*. Lima.
- MVCS. (2017a). Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA. *Texto Único Ordenado de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones N° 29090*. Lima.
- MVCS. (2017b). Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA. *Plan Nacional de Saneamiento 2017 - 2021*. Lima.
- MVCS. (2019). Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA. *Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación*. Lima.
- Smolka, M. O., & Biderman, C. (2011). *Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- SUNARP. (03 de mayo de 2013). Resolución N° 097-2013-Sunarp/SN. *Reglamento de inscripción del registro de predios*. Lima.
- Tribunal Registral. (11 de septiembre de 2020). *Superintendencia Nacional de los*. Obtenido de Tribunal Registral: <https://www.sunarp.gob.pe/tribunalRegistral/PrecedentesactualizadosalCCXXIV.pdf>
- World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report*. Ginebra: WEF. Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

VI JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:

DESARROLLO REGIONAL E
INFRAESTRUCTURA

XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

 cader.sunarp.gob.pe

CONCLUSIONES DE LA VI JORNADA PREPARATORIA PREPARATORIA AL DÉCIMO OCTAVO CADER SUNARP

1. La tecnología es una herramienta muy importante para la modernización de los servicios estatales, permite suprimir procedimientos internos y cerrar las brechas de desigualdad entre los ciudadanos. En la gestión de los bienes estatales es un pilar fundamental que ha contribuido de manera significativa en el desarrollo de la infraestructura pública con efecto positivo en la reactivación económica post-pandemia.
2. La alianza estratégica que existe entre la SBN y la SUNARP ha permitido simplificar el procedimiento de inscripción de los bienes estatales, siendo la SBN la primera institución estatal que tiene incorporado la integridad de sus actos en la presentación electrónica a través del SID-SUNARP, experiencia positiva que nos permite augurar el gran impacto que va a tener la implementación del SID-MUNICIPALIDADES en la transformación del procedimiento registral.
3. El saneamiento de la propiedad exige un trabajo en el mundo de los títulos, pero también, y fundamentalmente, en la liberación física de los terrenos; por tanto, la sola posesión legítima debe permitir que el inversionista comience la ejecución de los proyectos. Todo ello, sin violentar los derechos de terceros y de las comunidades, lo que requiere, además, información completa del proyecto, diálogo de buena fe, trato respetuoso dentro de la legalidad, y responsabilidad social de la empresa.
4. La eficiente administración de los bienes del estado para proyectos de infraestructura, trae consigo un aumento de la inversión en construcción, teniendo un efecto multiplicador en la economía, generando empleo indirecto a la población y reduciendo la falta de servicios básicos de agua, desagüe, energía eléctrica, carreteras y otros.
5. Para el cierre de la brecha de infraestructura y acceso a servicios públicos para la población post COVID-19, debe contarse con una inversión pública planificada, declarada viable de acuerdo a los estándares y necesidades básicas, impactos, importancias y demandas de la comunidad, que busquen el desarrollo, entendiendo desarrollo como un cambio de situación, que genere una mejora notoria en la calidad de vida de la población.
6. Para el desarrollo socioeconómico sostenible, los gobiernos nacional, regional y local deben de articular políticamente, con fin de cerrar las brechas de infraestructura post covid-19, teniendo como eje y ciclo de la inversión pública planificada, desde su viabilidad de Pre Inversión, Inversión y Post Inversión.

7. Los gobiernos regionales y locales, teniendo como herramientas jurídicas la Constitución Política, Leyes Orgánicas y demás normas vigentes, deben fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional o local, dentro de sus competencias y que generen desarrollo para una mejora en la calidad de vida de la población, post COVID-19.
8. Osiptel cumple una función reguladora y fiscalizadora para garantizar el desarrollo de las telecomunicaciones en el Perú; promueve la innovación tecnológica en el sector privado, para aplanar el costo de tales servicios en beneficio del ciudadano.
9. En el Perú aún es necesario cerrar la brecha tecnológica entre la ciudad y las zonas rurales, para garantizar así el acceso del ciudadano a la tecnología y servicios.



XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

VI JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
**DESARROLLO REGIONAL E
INFRAESTRUCTURA**

PROGRAMA

Fechas : 01, 02 y 03 de octubre de 2020
Modalidad : Virtual (a través de la plataforma Zoom)
Eje Temático : Desarrollo regional e infraestructura
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe>

JUEVES, 01 DE OCTUBRE DE 2020

DÍA 1

18:15 - 18:45	Bienvenida e ingreso a plataforma Zoom
18:45 - 18:50	Palabras de bienvenida Mario Precilio Saénz Arana Jefe de la Zona Registral N° V III - Sede Huancayo
18:50 - 19:00	Inauguración Harold M. Tirado Chapoñan Superintendente Nacional de los Registros Públicos
19:00 - 19:40	Primera conferencia Herramientas digitales para lograr el desarrollo de infraestructura a partir de la SBN. Armando Miguel Subauste Bracesco Superintendente Nacional de Bienes Estatales - SBN
19:40 - 19:50	Comentarista Sandra Verónica Malpartida Ávila Registradora Pública de la Zona Registral N° VII I - Sede Huancayo
19:50 - 20:30	Segunda conferencia Impacto de la situación de la propiedad en los proyectos de infraestructura. Juan Pacheco Romani Gerente General de Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional - AFIN
20:30 - 20:40	Comentarista Norma Camborda Zamudio Coordinadora responsable de Catastro de la Zona Registral N° VIII - Sede Huancayo
20:40 - 21:00	Primera ponencia La hipoteca como mecanismo de desarrollo de la economía peruana. Katty Isidora Gaona Abad Registradora Pública de la Zona Registral N° XI - Sede Ica

VIERNES, 02 DE OCTUBRE DE 2020

DÍA 2

18:20 - 18:50	Bienvenida e ingreso a plataforma Zoom
18:50 - 19:30	Tercera conferencia Cierre de brechas de infraestructura: Oportunidad para el Perú Post Covid 19 Carlos Martín Loyola Escajadillo Gerente Público de Servir - OSITRAN
19:30 -19:40	Comentarista Ovidio Blanco Aliaga Registrador Público de la Zona Registral N° VIII - Sede Huancayo
19:40 - 20:20	Cuarta conferencia Rol del OSIPTEL en el desarrollo de las telecomunicaciones Rafael Muenta Schwarz Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - Osiptel
20:20 - 20:30	Comentarista Elvis Guillermo Huarcaya Quispe Jefe de la Unidad de Tecnologías de la Información de la Zona Registral N° VIII - Sede Huancayo
20:30 - 20:50	Segunda ponencia La inmatriculación de vehículos por el SID Sunarp: Una estrategia para impulsar la competitividad regional de Puno en el sector automotor Miriam Mamani Gutiérrez Registradora Pública de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna

SÁBADO, 03 DE OCTUBRE DE 2020

DÍA 3

9:30 – 10:00	Bienvenida e ingreso a plataforma Zoom
10:00 - 10:40	Quinta conferencia Los riesgos en los contratos de Asociaciones Público Privadas-APP Juan Carlos Morón Urbina Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú
10:40 - 10:50	Comentarista Emerson Paul Baldeón Gamarra Registrador Público de la Zona Registral N° VIII - Sede Huancayo
10:50 - 11:30	Sexta conferencia El rol de inversión pública para el desarrollo económico del país Eloy Durán Cervantes Presidente de Efectividad Consultores
11:30 - 11:40	Comentarista Jesús Ricardo Pérez Victoria Abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Zona Registral N° VIII - Sede Huancayo

11:40 – 12:00	<p>Tercera ponencia El registro como herramienta estratégica en el cierre de la brecha en infraestructura de servicios básicos Jay Vela Gonzales Jefe de la Unidad de Acondicionamiento Ambiental de la Municipalidad Provincial de Bellavista</p>
12:00 – 12:10	<p>Lectura de conclusiones Mario Precilio Saénz Arana Jefe de la Zona Registral N° VIII - Sede Huancayo</p>
12:10 – 12:20	<p>Clausura Hugo Espinoza Rivera Director Técnico Registral de la Sunarp.</p>

XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

VII JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
ESTADO Y
GOBERNABILIDAD



5, 6 y 7
NOVIEMBRE
2020

A través de la plataforma:

zoom 

Video Conferencing

Ponente

01

Cristhian Jonny Coayla Cruz

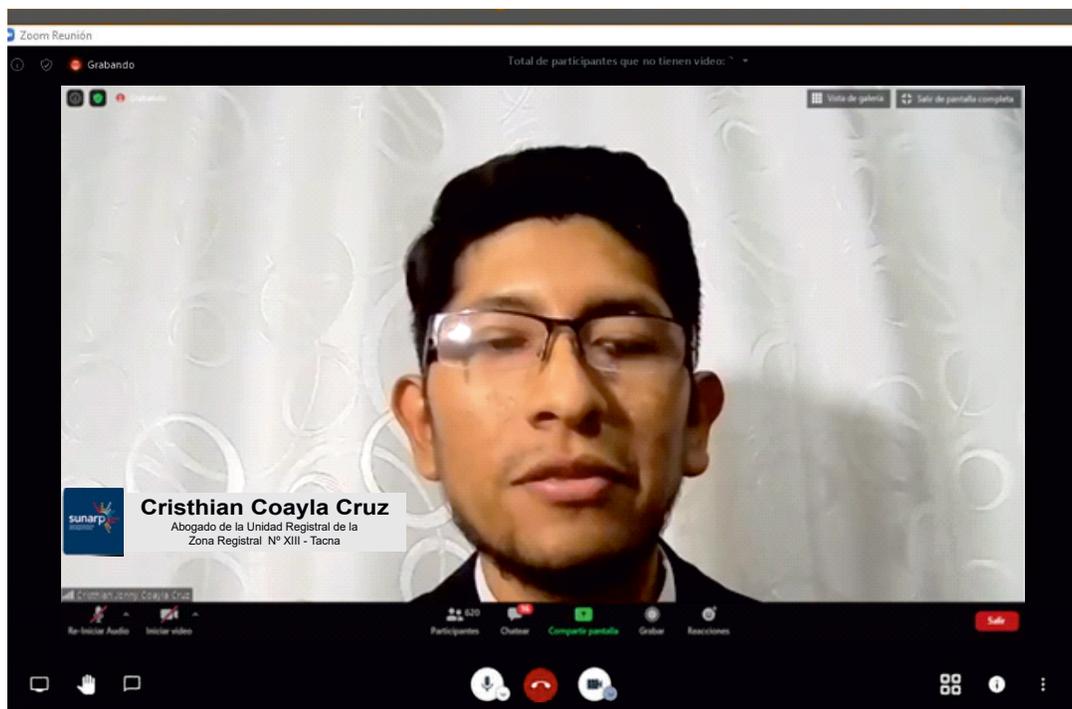
Abogado de la Unidad Registral de la Zona Registral

Nº XIII - Sede Tacna

La finalidad del Estado

SÉPTIMA JORNADA PREPARATORIA

EJE TEMÁTICO ESTADO Y GOBERNABILIDAD



La Finalidad del Estado

Cristhian Jonny Coayla Cruz*

Sumario: 1. Resumen. – 2. Introducción. – 3. Objeto y método. - 4. Marco teórico. - 4.1. Fundamentación científica. - 4.2. Fundamentación humanística. - 4.3. Finalidad del Estado. - 4.4. La Sociedad. - 4.5. El bien común. - 4.6. Causa final del Estado. - 4.7. Determinación de los fines del Estado. - 4.8. En Perú. - 5. La Institución del Registro. - 6. Resultados . - 7. Discusión. - 8. Conclusión. - 9. Bibliografía.

1. Resumen

En el presente artículo jurídico trataré sobre la finalidad del Estado, pero que esta tiene que ver con la sociedad, el bien común, la causa final del Estado, determinación de los fines del Estado y cómo se enmarca en el caso peruano.

2. Introducción

El tema a desarrollar se encuentra dentro del ámbito del Derecho Constitucional, específicamente dentro de la teoría del Estado y la teoría constitucional. Lo que se pretende no es solamente un estudio histórico o descriptivo, sino una investigación que lleve consigo un juicio de valor para el lector sobre las teorías de los fines del Estado, lo cual es imprescindible saber.

3. Objeto y método

a) **Objeto para el estudio:** va dirigido para todo aquel o aquella que busca enriquecer el conocimiento en cuanto a la teoría del Estado, no es exclusivamente para aquel que conozca de Derecho, sino para el público en general.

* Actualmente labora como abogado en la Unidad Registral de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna (Sunarp), laboró en la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Tacna, Dirección Regional Sectorial de Educación de Tacna, Procuraduría del Gobierno Regional de Tacna, Corte Superior de Justicia de Tacna, Corte Superior de Justicia de Moquegua y entre otras entidades, ha nacido en Moquegua - Perú, Abogado por la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna, Colegiado en el Ilustre Colegio de Abogados de Tacna, egresado de la Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad José Carlos Mariátegui, egresado en la Segunda Especialidad en Gestión Pública en la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann.

- b) **Método:** sobre la adopción de un método de investigación se ha tomado en cuenta el método descriptivo, el estudio de los fines del Estado se sustenta en la doctrina jurídica.

4. Marco teórico

4.1. Fundamentación científica

Asumiendo que el *Estado*, entendido como sociedad civil organizada, surge a partir del desenlace del *contrato social*, tal como afirmara Rosseau, pero este recién se materializa a través de principios constitucionales que recoge algunas conquistas históricas que requirieron siglos de luchas y de esfuerzos de millones de seres humanos. Entre esas conquistas figuran valores que son ya patrimonio de la humanidad, tales como la igualdad, la fraternidad y la libertad. Sin embargo, estos principios constitucionales distan mucho de haberse hecho realidad alguna vez para la totalidad de los pueblos.

En el Perú y en países como el nuestro, las injusticias sociales son comunes, la lógica del beneficio material del estatismo burgués, prima sobre los intereses sociales y necesidad colectiva del pueblo; las libertades son allanadas o se abusa de ella y las diferencias de clase son cada vez cualitativas e irreconciliables en la sociedad, la cultura del individualismo instaurado por el modelo económico capitalista inhumano prima sobre la cultura social del pueblo. La incapacidad del Estado de redistribuir los recursos en forma proporcional y democrática es inconcebible.

4.2. Fundamentación humanística

El hombre por su naturaleza colectiva, se desarrolla necesariamente sobre la estructura social bajo normas de conducta de interrelación y comunión acorde a sus expectativas y necesidades elementales. Al surgir el Estado como organización superior en torno al individuo, en sustitución de la sociedad colectiva preexistente, el hombre se convierte en elemento fundamental y causa final de la existencia del Estado. Al monopolizar el Estado las funciones de regulación social y deber colectivo de bienestar social, inexorablemente asume el rol de control y tutelar del hombre como individuo y como ser social.

Como sustento político e histórico el Estado debe cumplir el rol de garante de la propiedad privada del individuo, pues, su existencia debe encontrar justificación

en esa armonía y su desarrollo en la acumulación de riqueza del hombre, a espaldas del verdadero propósito social del hombre. Como muestra de aquello, por ejemplo en países como el nuestro, el Estado no obedece a los fines elementales para las cuales se dice que existe, es un ente corroído, lejos de ser garante de la armonía y el bienestar social, concentra su esfuerzo en la defensa del sistema económico y político imperante de la clase corrupta de cada Estado decadente e inoperante.

4.3. Finalidad del Estado

No solo para Hegel, sino para la mayor parte de los filósofos clásicos, el Estado representa un momento positivo en la formación del hombre civil. Respecto a la finalidad y la esencia del Estado dirían: el fin del Estado es la justicia (*Platón*), es el bien común (*Aristóteles*), la felicidad de los súbditos (*Leibniz*), la libertad (*Kant*), la máxima expresión del “*ethos*” de un pueblo (*Hegel*). Habitualmente el Estado es considerado como la salida del hombre de la condición de la barbarie, o del estado de naturaleza caracterizado por la guerra de todos contra todos, como el dominio de la razón sobre la pasión, de la reflexión sobre el instinto.

Como dice Norberto Bobbio¹, gran parte de la filosofía política es una exaltación del Estado; en contraste Marx considera al Estado como un puro y simple instrumento de dominación, tiene obviamente una concepción técnica, histórica y utilitaria del Estado, o simplemente una concepción negativa del Estado.

4.4. La Sociedad

Una reunión de hombres, siempre persigue una finalidad. Es el bien común la causa final de la sociedad: bien obtenido individual y simultáneamente por todos los miembros. Pero el bien común es un fin intermedio, en virtud del cual cada miembro del cuerpo social obtiene su bien personal.

Como bien refiere Besave Fernández², el bien común debe dar satisfacción a todas las necesidades del hombre: necesidades físicas, intelectuales, morales y religiosas. En su repartición no debe privar ni un igualitarismo mecánico, ni la indiferencia arbitraria. Directa o indirectamente, todos los bienes terrenales, ideales y materiales, deben subordinarse al fin último y común del hombre que es la sociedad.

1 Bobbio, N. (1976). *La Teoría de las formas de Gobierno*. Fondo Cultura Económica. México, (p. 231).

2 Besave Fernández, A. (1955). *Teoría del Estado – Fundamentos de filosofía política*. Editorial JUS. México, (p.112).

4.5. El bien común

Para la comprensión de las instituciones sociales y políticas es necesario conocer su finalidad. La causa final del Estado es el bien común, es decir, el bien de la comunidad. Así lo definió Aristóteles y ha quedado como una verdad firme, de modo universal. El orden jurídico es un elemento fundamental del bien común, pero no es el fin del Estado, sino un producto social que se inspira en el bien común. Poder y fin están contenidos en el orden, al cual remodelan. Como dice Raúl Ferrero³, el poder está antes del orden, pues lo dicta, y el fin está más allá del orden, pues lo inspira.

El bien común consiste en un conjunto de condiciones sociales que favorecen la existencia y el desarrollo del hombre. Es el medio social propicio para que la persona se realice. No es una masa de bienes por repartir, sino un orden justo, más allá del cual existe para el individuo un fin último. La consecución del bien particular es favorecida por la existencia de un orden que brinda seguridad y justicia, a través de los servicios públicos. La definición del bien común como medio social propicio para que el hombre realice sus potencialidades, es individualista. Tomás de Aquino, en su concepción comunitaria, sostenía que el bien común es un orden justo para la vida suficiente de una comunidad. Tiene el carácter de bien intermedio para hacer alcanzable el bien individual y familiar.

Si a la idea del bien común se la despoja de su connotación filosófica, aquella se reduciría solo a la idea de interés social. Desde luego, el bien común no es una fórmula de gobierno sino un principio rector: *el bien de los hombres que componen la sociedad*.

En la sociedad humanista, los gobernantes se distinguen por su voluntad de servir de medio para el bien del pueblo, todo reconociendo que el Estado existe para que puedan realizarse a la plenitud de las facultades personales.

4.6. Causa final del Estado

Se entiende por causa final del Estado, aquel conjunto de objetivos fundamentales que debe cumplir como organismo político de la sociedad. Tal

³ Ferrero Rebagliati, R. (2003). *Ciencia Política - Derecho constitucional: teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editora Jurídica Grijley. Lima, Novena Edición. (p.168).

como nos recuerda Rubio Correa⁴, la declaración de los principios y la doctrina constitucional, son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, promover el bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado del país, eliminar toda forma de explotación del hombre por el hombre y del hombre por el Estado.

4.7. Determinación de los fines del Estado

Durante muchos siglos, cuando menos a partir de Aristóteles, los hombres han considerado injustas las grandes desigualdades económicas. Pero no se tenía conciencia de que fuera posible cambiar fundamentalmente la distribución de la riqueza. Desde finales del siglo XVIII fue extendiéndose la convicción de que los factores económicos podrían ser orientados hacia la justicia social. La formación de una vasta clase proletaria, como consecuencia de la industrialización, puso en mayor evidencia las injusticias sociales, porque las acentuó. Al mismo tiempo, la evolución de las ideas demostraba que la jerarquización social no respondía a una fatalidad divina, sino que era, más bien, una organización o estructura que el hombre podía transformar.

La ciencia política ha venido clarificando la interpretación de la acción política, la cual incide en la composición social. A partir de la segunda guerra mundial, los políticos han visto definitivamente que la acción social del Estado depende de los ideales políticos y los valores filosóficos. Estos últimos son diversos y se les fija como objetivos simultáneos: justicia social, autodeterminación, respeto de la persona, cooperación internacional. Como refiere Ferrero⁵, la acción política se orienta según sean los valores a cuya realización tiende cada época. En la presente época, la justicia social es el valor predominante. De modo universal se tiende a que se acorten las desigualdades en el disfrute de los bienes.

Cada Estado legitima su existencia por virtud de los fines que invoca. Toda modificación en la organización y en la legislación del Estado se justifica por la doctrina de sus fines. Cada Estado regula su actividad política según sean los fines supremos que persigue. De ahí la importancia de analizarlos, más aún en esta época, donde se enfrentan la concepción autocrática y la pluralista.

4 Rubio Correa, M., (1998). *Constitución y Sociedad Política*. Mesa Redonda Editores S.A. Lima, (p.479). Texto universitario de consulta general.

5 Ferrero Rebagliati, R. (2003). *Ciencia Política - Derecho constitucional: teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editora Jurídica Grijley. Lima, Novena Edición. (p. 243).

4.8. En Perú

Dentro de un marco normativo, se tiene el artículo 1 de la Constitución Política del Perú preceptúa: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. En ese sentido, se infiere que el fin supremo del Estado peruano es el ser humano, y que el bien común es garantizar la plena vigencia de los derechos reconocidos a la persona humana a fin de que se puedan materializar las expectativas de realizar su respectivo proyecto de vida.

Además el artículo 44 de la Carta Magna expresa que: “Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.

5. La Institución del Registro

La institución del Registro no tiene base constitucional, pero se incardina dentro del principio implícito de seguridad jurídica. Pero, adviértase que el reconocimiento de su importancia social como mecanismo para el desarrollo y la creación de riqueza, no obsta para encuadrarlo como un medio o instrumento para otros fines. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional:

“Para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución lo reconoce y promueve, no es suficiente saberse titular del mismo por una cuestión de simple convicción, sino que es imprescindible poder oponer la titularidad de dicho derecho frente a terceros y tener la oportunidad de generar, a partir de la seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que a ella le son consustanciales. Es decir, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho. Es la inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio a través del cual el derecho trasciende su condición de tal y se convierte en una garantía institucional para la creación

de riqueza y, por ende, para el desarrollo económico de las sociedades, tanto a nivel individual como a nivel colectivo” (Exp. N° 0016-2002-AI/TC, 5° fundamento jurídico).

En efecto, la trascendencia del Derecho Registral se encuentra en otorgar publicidad de determinados actos o negocios que son relevantes para la vida y el tráfico económico de una sociedad, y por eso debe catalogarse como materia del Derecho privado, pues se trata de situaciones de la vida civil, propias de cualquier ciudadano, tales como la adquisición de un inmueble, la constitución de una sociedad mercantil, el otorgamiento de un acto de apoderamiento, entre otros.

El Registro es un instrumento de publicidad, con fines de prueba y garantía, que protege a los titulares en cualquier momento de la vida del derecho, sea durante su existencia, para fines de conservación, sea en la circulación, con fines de seguridad. Por tanto, se entiende por Derecho Registral al conjunto de principios y normas que regula la tutela de ciertas situaciones jurídicas subjetivas a través de un recurso de técnica jurídica consistente en la publicidad, organizada en forma institucional, que produce diversos y determinados efectos jurídicos sustantivos de derecho privado (tales como el nacimiento, preferencia y oponibilidad de dichas situaciones jurídicas), con los fines de certeza y protección.

Por ello, la buena teoría es aquella que considera el Derecho Registral como una parte del Derecho Civil, dedicada al estudio sistemático de la tutela de los derechos por medio del fenómeno publicitario. Prácticamente, todos los civilistas europeos tratan el sistema de publicidad dentro de la parte general del Derecho Civil, y es obvio que esta postura debe suscribirse, pues el Derecho Registral es la publicidad de la vida *inter privatos*; y no importa que a su alrededor aparezcan normas procesales o administrativas, cuya función es coadyuvar a la eficacia de la publicidad registral y, por tanto, se encuentran en una relación de accesorio a principal. En consecuencia, para la ubicación de una disciplina debe atenderse al objeto esencial de la misma, sin distraerse en las cuestiones adjetivas.

El Código Civil Peruano de 1984 sigue la tendencia divisoria entre un Derecho Registral “sustantivo” y uno “formal”. Así pues, la regulación que se hace en nuestro Código es de carácter exclusivamente sustantivo, dejando para los reglamentos especiales el tratamiento del Derecho Registral “formal o adjetivo”.

6. Resultados

La Constitución de 1993 impone al Estado determinados deberes primordiales, en la medida que el Estado social y democrático de Derecho es un tipo de Estado que asume activamente la realización de determinados fines políticos, sociales, económicos y culturales. Así, no solo se abstiene, frente a las personas, de realizar actos que signifiquen una vulneración de los derechos fundamentales, sino que también promueve activamente y provee las condiciones necesarias para la plena realización de la dignidad humana, los valores superiores, los principios constitucionales y los derechos fundamentales. Esto es, precisamente, lo que caracteriza a este tipo de Estado: la asunción y cumplimiento de determinadas “tareas primarias”.

7. Discusión

No son los únicos deberes que merecen una atención preferente por parte del Estado, por lo que el artículo 44 de la Constitución no establece, en estricto, un *numerus clausus* de deberes primordiales. Y no podría serlo puesto que frente a esos deberes primordiales, los nuevos deberes del Estado social y democrático de Derecho -como la protección del medio ambiente y de la Constitución cultural-, que lo legitiman en su actual etapa evolutiva, se verían desvalorizadas. Pero sí se puede señalar que son parámetros, en la medida que el Estado social y democrático de Derecho, si bien ofrece un amplio margen de configuración, establece también límites, los cuales deberán buscarse, en último término, en la dignidad, libertad e igualdad de las personas.

8. Conclusión

El Estado es una sociedad política autónoma y organizada para estructurar la convivencia, en razón de que se trata de un conjunto permanente de personas que se relacionan por la necesidad de satisfacer intereses afines de supervivencia y progreso común. El Bien común consiste en un conjunto de condiciones sociales que favorecen la existencia y desarrollo del hombre. La causa final del Estado es el bien común, y que como componentes del bien común son la seguridad y el bienestar general.

9. Bibliografía

- Besave Fernández, A. (1955). *Teoría del Estado – Fundamentos de filosofía política*. Editorial JUS. México.
- Bobbio, N. (1976). *La Teoría de las formas de Gobierno*. Fondo Cultura Económica. México.
- Ferrero Rebagliati, R. (2003). *Ciencia Política - Derecho constitucional: teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editora Jurídica Grijley. Lima. Novena Edición.
- Rubio Correa, M. (1998). *Constitución y Sociedad Política*. Mesa Redonda Editores S.A. Lima, Texto universitario de consulta general.

CONCLUSIONES DE LA VII JORNADA PREPARATORIA EJE TEMÁTICO: "ESTADO Y GOBERNABILIDAD".

1. Primera Conferencia: Responsabilidad Presidencial y régimen político.

A cargo del Abog. Samuel B. Abad Yupanqui.

- Revisar el diseño constitucional del régimen político para evitar interpretaciones distorsionadas de la Constitución Política del Perú que afecten la Gobernabilidad del País.

2. Segunda Conferencia: Estado de Derecho e Institucionalidad Democrática.

A cargo del Abog. Oscar Marco Antonio Urviola Hani.

- Se debe respetar y cumplir los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica, igualdad, separación de poderes y acceso a la justicia para el sostenimiento de un Estado Constitucional de Derecho.

3. Tercera Conferencia: Reforma Política y Gobernabilidad.

A cargo del Abog. Felipe Andrés Paredes San Román.

- La reforma electoral que se ha efectuado por el Congreso de la República, tales como el establecimiento de la paridad de género de forma alternada, la participación de los organismos electorales en las elecciones internas de los partidos políticos, así como la implementación de la no publicidad electoral; van a permitir reducir los problemas internos de las organizaciones políticas y permitirá mejores resultados en las elecciones generales.

4. Cuarta Conferencia: El Registro como instrumento Jurídico para el Desarrollo Nacional: Hacia una reforma necesaria urgente.

A cargo del Abog. Juan José Garazatúa Nuñovero.

El conferencista propone Reformas Necesarias y urgentes para la transformación del Sistema Registral como:

- El acceso libre a la información inscrita.
- La eliminación del carácter vinculante de los Informes Técnicos de las áreas de Catastro Registral.
- La migración a un nuevo sistema único con articulación de data estructurada.

5. Quinta Conferencia: Calidad Regulatoria y Simplificación Administrativa.

A cargo del Abog. Francisco Juan De Dios Ochoa Mendoza.

- La mejora regulatoria implica cambiar la forma en la que las autoridades producimos, implementamos y evaluamos las reglas y disposiciones. No solamente para poder realizar un análisis costo-beneficio de las normas, sino para identificar adecuadamente la razón de la intervención y medir el resultado real en la vida de las personas.
- La Simplificación administrativa, debe ser un proceso continuo para que los servicios que se brindan en la administración pública sean más sencillos, rápidos y al menor costo posible. La legislación que exige y promueve esta política pública existe desde hace más de 2 décadas, por lo que el reto se encuentra en una voluntad de las entidades de implementarlas en favor de los ciudadanos.

6. Sexta Conferencia: Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo.

A cargo del Abog. Jorge Nieto Montesinos

- El reto para la Gobernabilidad democrática en el Perú, es la reconciliación del Estado con la Sociedad.



XVIII CADER SUNARP
CONGRESO ANUAL
DE DERECHO REGISTRAL

"El Registro como herramienta estratégica
en el Plan Bicentenario: Perú 2021"

VII JORNADA PREPARATORIA

MODALIDAD VIRTUAL

EJE TEMÁTICO:
ESTADO Y GOBERNABILIDAD

PROGRAMA

Fechas : 05, 06 y 07 de noviembre de 2020
Modalidad : Virtual, plataforma ZOOM
Eje Temático : Estado y Gobernabilidad
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe>

JUEVES, 05 DE NOVIEMBRE DE 2020

DÍA 1

18:15 - 18:45	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
18:45 - 18:50	Palabras de bienvenida Juan Antonio Salinas Valencia Jefe de la Zona Registral N° XI - Sede Ica
18:50 - 19:00	Inauguración Harold M. Tirado Chapoñan Superintendente Nacional de los Registros Públicos
19:00 - 19:40	Primera conferencia Responsabilidad presidencial y régimen político Samuel B. Abad Yupanqui Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú
19:40 - 19:50	Comentarista Agustín Hermes Mendoza Champion Registrador Público de la Oficina Registral de Nasca
19:50 - 20:30	Segunda conferencia Estado de Derecho e Institucionalidad Democrática Oscar Marco Antonio Urviola Hani Ex Presidente del Tribunal Constitucional
20:30 - 20:40	Comentarista Katty Isidora Gaona Abad Registradora Pública de la Oficina Registral de Ica

VIERNES, 06 DE NOVIEMBRE DE 2020

DÍA 2

18:15 - 18:45	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes.
18:50 - 19:30	Tercera conferencia Reforma Política y Gobernabilidad Felipe Andrés Paredes San Román Viceministro de Justicia Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
19:30 - 19:40	Comentarista Jesús David Vásquez Vidal Registrador Público de la Oficina Registral de Ica
19:40 - 20:20	Cuarta conferencia El Registro como Instrumento Jurídico para el Desarrollo Nacional: Hacia una Reforma necesaria y urgente. Juan José Garazatúa Nuñovero Ex Superintendente Adjunto de la Sunarp
20:20 - 20:30	Comentarista Wilmer Luis Guzmán Altamirano Registrador Público de la Oficina Registral de Chincha
20:30 - 21:00	Ponencia La finalidad del Estado Cristhian Jonny Coayla Cruz Abogado de la Unidad Registral de la Zona Registral N° XIII - Sede Tacna

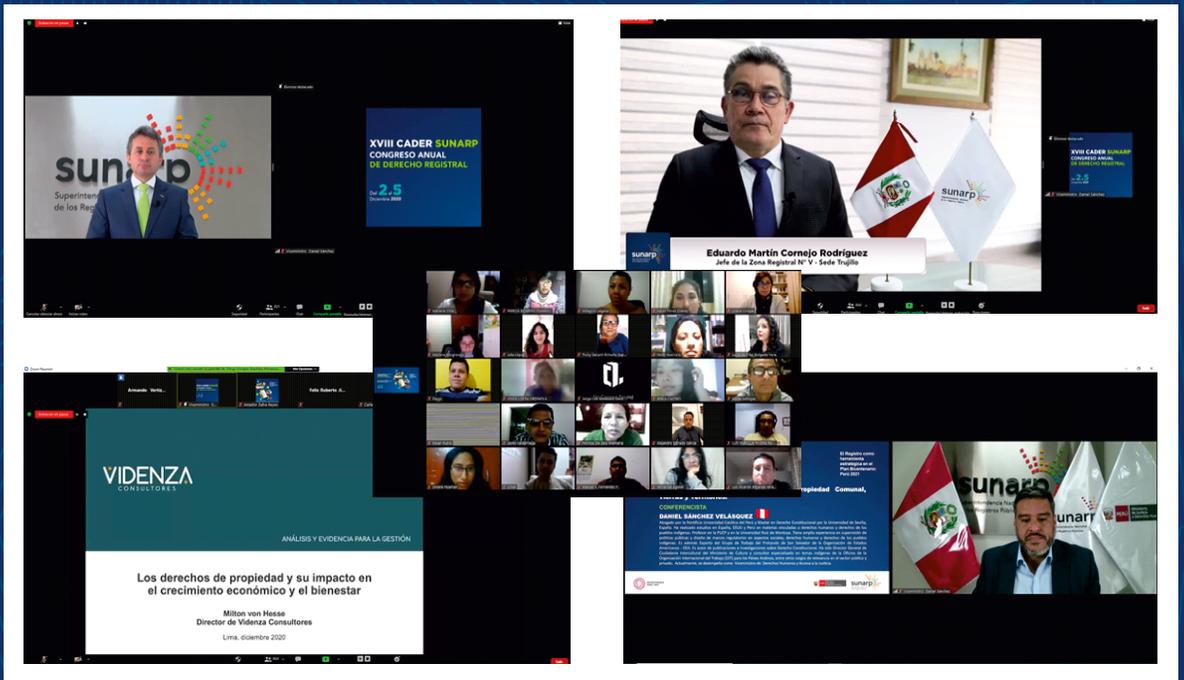
SÁBADO, 07 DE NOVIEMBRE DE 2020

DÍA 3

9:45 - 10:10	Bienvenida e ingreso al aplicativo Zoom por los participantes
10:10 - 10:50	Quinta conferencia Calidad Regulatoria y Simplificación Administrativa Francisco Juan De Dios Ochoa Mendoza Profesor de Regulación e Impacto Regulatorio en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacifico
10:50 - 11:00	Comentarista Karina Massiel Sánchez Sánchez Registradora Pública de la Oficina Registral de Nasca
11:00 - 11:40	Sexta conferencia Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Jorge Nieto Montesinos Ex ministro de Defensa y de Cultura
11:40 - 11:50	Comentarista Brenda Rubí Montalvo Uvidia Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Zona Registral N° XI - Sede Ica
11:50 - 12:00	Lectura de conclusiones Juan Antonio Salinas Valencia Jefe de la Zona Registral N° XI - Sede Ica
12:00 - 12:10	Clausura Hugo Espinoza Rivera Director Técnico Registral de la Sunarp

XVIII CONGRESO ANUAL DE DERECHO REGISTRAL CADER SUNARP

PRIMER DÍA



SEGUNDO DÍA



XVIII CONGRESO ANUAL DE DERECHO REGISTRAL

CADER SUNARP

TERCER DÍA



Industria Maderera vs. Defensores de Bosques

Interés:
La industria maderera necesita una fuente accesible de arboles, la materia prima que requiere para elaborar sus productos. Sin acceso a los arboles, esta industria no puede funcionar.

Interés:
Que la industria maderera no perjudique de manera permanente los arboles. Si no existieran restricciones, la deforestación podría ser irreversible, por tanto no habrán bosques para nuestros hijos.

Una Posible Solución (Opción) Creativa que considere los intereses de ambas partes podría ser:
Limitar el número de arboles que la industria puede talar durante un determinado año; exigirle a la industria que plante la cantidad de arboles necesarios para reemplazar los que se cortan; y prohibir la tala de arboles en determinadas áreas, pero no en todas.

© CPAS

La Ciudad Sostenible sunarp

Los registros ante el reto de la eficiencia ambiental

Sergio Saavedra

CUARTO DÍA

ESTRATEGIA NACIONAL DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Secretaría de Gobierno Digital
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

transformar con los ciudadanos ... siempre!

XVIII CADER SUNARP CONGRESO ANUAL DE DERECHO REGISTRAL

CONFERENCIA
La Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil - CNUDMI y las Micro, Pequeña y Mediana Empresa - MIPYME

CONFERENCISTAS
Mariana Bruno Pollero
Mónica Canafoglia

El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario Perú 2021

Mariana Bruno Pollero
Comisionada Ejecutiva del Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS

Hugo Jorge Espinoza Rivera
Director de la Dirección Técnica Registral

EDUARDO VEGA LUNA
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

**“El Registro como herramienta estratégica en el Plan
Bicentenario: Perú 2021”**

Eje Temático: Desarrollo Humano y Sociedad

1. Un sistema de titulación sobre la tierra rural con reglas claras, uniformes y eficientes permite la obtención de los siguientes beneficios: la mejora de la seguridad jurídica de la población, la reducción o eliminación de riesgos, mayor dinamismo de los mercados de arriendo y de compraventa, facilidad para el acceso al crédito, aumento del valor de la tierra e incremento de los ingresos de los hogares con predios formalizados. En consecuencia, la propiedad vale mucho más cuando está titulada y registrada.

El Gobierno, como líder, debe encargarse de ejecutar la reforma de los derechos de propiedad, mediante políticas de sistemas de titulación y registro de tierras útiles que coadyuven a incrementar la productividad promedio de las tierras agrícolas.

2. En el Perú existen 55 pueblos indígenas asentados a lo largo de todo el territorio nacional. El Estado, como garante de los derechos fundamentales, no puede desconocer que la identidad cultural de los pueblos indígenas está conformada por sus costumbres, tradiciones e idiosincrasia, que se mantiene vigente hoy en día desde tiempos inmemoriales. En ese sentido, la posesión tradicional sobre el espacio físico que habitan los pueblos indígenas les otorga el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro. Así, es sumamente relevante que el Estado refuerce y dinamice las labores de delimitación de los territorios indígenas a fin de brindar una apropiada protección jurídica.

De igual manera, se deben implantar no solo procesos meramente normativos sino también procesos legales en donde, sin una mirada de jerarquía, se concrete el acceso a determinados derechos como salud, educación y aplicar la justicia intercultural entre los mencionados pueblos.

Se debe impulsar y/o mejorar el diálogo entre las diversas culturas que coexisten en nuestro país para generar mayor seguridad en los derechos de los pueblos originarios y así lograr su integración hacia la sociedad pluricultural.

Se reconoce que en los pueblos indígenas “(...) existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en consecuencia, la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad.” Por ello, es importante garantizar el derecho al uso de los recursos naturales de su espacio.

Eje temático: Infraestructura e Inversión Privada

3. Hoy en día, la mayor inversión de infraestructura está en transportes, luego le siguen comunicaciones, energía eléctrica, agua y saneamiento; sin embargo, a raíz de la pandemia existirá un plan de reestructuración en el que se prioricen otras finalidades. Por ello, es recomendable para futuros proyectos de infraestructura tener como horizontes el cierre de brechas con un marco estratégico de competitividad; asimismo, el gobierno nacional debe articular esfuerzos con los gobiernos regionales y locales, así como con el sector privado a través de las asociaciones público privadas. Para ese efecto, el financiamiento también debe replantearse con el fin de obtener mayores fuentes de ingresos para aliviar la caja fiscal e invertir en nuevos proyectos de infraestructura.

El acortamiento de las brechas en infraestructura no solo debe abarcar el acceso básico por parte de la población, sino también el acceso a una infraestructura pero de calidad.

La interpretación de las normas registrales, en caso del estudio de concesiones de obras públicas, infraestructura y servicios públicos, debe extenderse también al punto de vista económico y social, debido a que el Registro genera expectativa en estos aspectos.

Eje Temático: Medio Ambiente y Recursos Naturales

4. La finalidad originaria del Registro fue prevenir conflictos sobre la propiedad, a la par que se minimiza el riesgo en el tráfico jurídico de bienes y se maximiza el valor de estos en el mercado. Sin embargo, hoy en día la función social de la propiedad le impone al propietario no solo el uso, disfrute o disposición del bien, sino también, limitaciones para su mejor aprovechamiento en el contexto social, como la restricción de fragmentar la tierra rural para impedir la pérdida de su capacidad productiva. Esta idea presupone el reconocimiento de una ciudad sostenible en la que sus habitantes utilizan los recursos naturales

de una manera prudente y lógica, porque solo conservando el planeta se garantiza nuestra supervivencia.

5. En tal sentido, sin que el Registro deje de cumplir su finalidad originaria, y con la aplicación de las nuevas tecnologías, se podrá conocer las titularidades y dimensiones de las propiedades, tanto de dominio privado, como las de dominio público, para la preparación de políticas medioambientales, abriéndose de esa manera, las puertas para alcanzar las metas del desarrollo sostenible.

Eje Temático: Innovación y Tecnología

6. La política nacional de transformación digital tiene los siguientes objetivos: garantizar el acceso a internet de calidad para todos los ciudadanos; vincular la economía digital a la reactivación y competitividad de los procesos productivos del país; desarrollar en la Administración Pública servicios digitales empáticos con la ciudadanía; y, por último, incentivar la cultura de innovación y gestión segura, ética e inteligente de los datos, las tecnologías digitales y la inteligencia artificial.
7. La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional ha sido creada para reducir los obstáculos jurídicos a través de su labor legislativa, la cual unifica y armoniza normas contradictorias de diversos ordenamientos y que son aplicables a un mismo negocio jurídico internacional. En particular, contribuye a la promoción del crecimiento económico (inclusivo y sostenible) y del trabajo decente para las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Bajo esa consigna, se introduce el recurso a una guía legislativa que sirve a los Estados para que estos tengan en cuenta en sus sistemas de registro las necesidades de dichas empresas las MIPYME y se fija como desafío fomentar condiciones favorables en un ambiente económico internacional en constante cambio.

Sunarp, 5 de diciembre de 2020.

José Arturo Mendoza Gutiérrez
Encargado Redacción Conclusiones
XVIII CADER SUNARP

Cristian Ociel Caballero Arroyo
Encargado Redacción Conclusiones
XVIII CADER SUNARP

XVIII CADER SUNARP

CONGRESO ANUAL DE DERECHO REGISTRAL



El Registro como
herramienta
estratégica en el
Plan Bicentenario:
Perú 2021

PROGRAMA

Fechas : 02, 03, 04 y 05 de diciembre de 2020
Modalidad : Virtual (A través de la plataforma Zoom)
Eje Temático : El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario
Página web : <https://cader.sunarp.gob.pe/cader-sunarp-2020>

MIÉRCOLES, 02 DE DICIEMBRE DE 2020

Eje Temático: Desarrollo Humano y Sociedad

18:30 - 19:00	Ingreso a la plataforma Zoom
19:00 - 19:20	Palabras de bienvenida Eduardo Martín Cornejo Rodríguez Jefe de la Zona Registral N° V – Sede Trujillo
19:20 - 19:30	Inauguración Harold M. Tirado Chapañan Superintendente Nacional de los Registros Públicos
19:30 - 20:10	Primera conferencia magistral: Los derechos de propiedad y su impacto en el crecimiento económico y el bienestar Milton Von Hesse La Serna Director de Videnza Consultores
20:20 - 21:00	Segunda conferencia magistral: Derechos de los Pueblos Indígenas: Propiedad Comunal, Tierras y Territorios. Daniel Sánchez Velásquez Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

JUEVES, 03 DE DICIEMBRE DE 2020

Eje temático: Infraestructura e Inversión Privada

18:30 - 19:00	Ingreso a la plataforma Zoom
19:00 - 19:50	Tercera conferencia magistral: La brecha de Infraestructura en el Perú José Luis Bonifaz Fernández Docente y Jefe del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico
19:50 - 20:30	Panel de expertos: Registro de concesiones de infraestructura para la prestación de los servicios públicos. Eberardo Meneses Reyes Registrador Público de la Zona Registral N° V – Trujillo Tito Torres Sánchez Registrador Público de la Zona Registral N° V – Trujillo Aldo Samillán Rivera Registrador Público de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo y Vocal Suplente del Tribunal Registral

VIERNES, 04 DE DICIEMBRE DE 2020**Eje Temático: Medio Ambiente y Recursos Naturales**

18:30 – 19:00	Bienvenida e ingreso a la plataforma Zoom
19:00 – 19:40	Cuarta conferencia magistral: ¿Cómo construir consensos para definir áreas naturales protegidas? Luis E. Oré Ibarra Consultor internacional en negociaciones y procesos de consenso
19:40 - 20:20	Quinta conferencia magistral: La ciudad sostenible. Los registros ante el reto de la eficiencia medioambiental Sergio Saavedra Morales Registrador de la Propiedad de Sabadell, Barcelona Delegado para Iberoamérica de la Vocalía de Relaciones Internacionales del Colegio de Registradores de España

SÁBADO, 05 DE DICIEMBRE DE 2020**Eje Temático: Innovación y Tecnología**

9:30 – 10:00	Bienvenida e ingreso a la plataforma Zoom
10:00 – 10:40	Sexta conferencia magistral: Política nacional de transformación digital y el impulso de la inteligencia artificial en los servicios públicos Marushka Chocobar Reyes Secretaria de Gobierno Digital Presidencia del Consejo de Ministros -PCM
10:40 - 11:20	Séptima conferencia magistral: La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil – CNUDMI y las Micro, Pequeña y Mediana Empresa - MIPYME Marianela Bruno Pollero Oficial legal en la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil – CNUDMI – Uruguay Mónica Canafoglia Oficial legal en la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil – CNUDMI – Italia
11:20 – 11:30	Mención de reconocimiento a los autores de las ponencias desarrolladas en las 7 Jornadas Preparatorias al XVIII Cader - Sunarp 2020
11:30 – 11:40	Lectura de Conclusiones del XVIII Cader Hugo Espinoza Rivera Director Técnico Registral de la Sunarp
11:40 – 11:50	Anuncio de sede anfitriona del XIX Cader – Sunarp 2021 y Jornadas Preparatorias
11:50 – 12:00	Palabras de Clausura Eduardo Ernesto Vega Luna Ministro de Justicia y Derechos Humanos



Firmado digitalmente por:
CASTRO DIANDERAS Luis
Alfredo FAJ 20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2020 12:58:58-0500



Firmado digitalmente por:
ROSARIO GUAYLUPO Mario
Antonio FAJ 20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 11/05/2020 18:40:21-0500



RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 049 -2020-SUNARP/SN

Lima, 11 de mayo de 2020

VISTOS, el Memorándum N° 521-2020-SUNARP/DTR del 28 de abril de 2020, de la Dirección Técnica Registral; el Informe N° 30-2020-SUNARP/DTR-SCR del 28 de abril de 2020, de la Subdirección de Capacitación Registral; y, los Informes Nros. 210 y 213-2020-SUNARP/OGAJ del 04 y 8 de mayo de 2020, respectivamente, de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP aprobado con Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, la Dirección Técnica Registral es el órgano de línea encargado de dirigir, evaluar y supervisar la función registral a nivel nacional; y tiene a su cargo, entre otras funciones, la de supervisar las actividades y servicios registrales a nivel nacional; así como, las actividades de catastro y capacitación registral de los Órganos Desconcentrados;

Que, el artículo 52 del citado Reglamento señala que la Subdirección de Capacitación Registral se encuentra encargada de planificar, proponer, evaluar y supervisar los programas, productos y servicios en materia de capacitación registral, especialización, desarrollo de habilidades conocimientos del personal registral;

Que, mediante la Resolución N° 195-2019-SUNARP/SN del 04 de octubre de 2019 modificada con las Resoluciones Nos. 005 y 039-2020-SUNARP/SN del 09 de enero y 05 de marzo de 2020, respectivamente, se aprobó la realización del XVIII Congreso Anual de Derecho Registral - Cader Sunarp, para los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2020, a cargo de la Zona Registral N° V - Sede Trujillo, bajo el eje temático "El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario: Perú 2021"; así como la realización de siete (07) jornadas preparatorias;

Que, con Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa (90) días calendario, por la existencia del COVID-19; con el propósito de reducir situaciones de riesgo elevado para la salud y la vida por el contagio viral; siendo que, tales situaciones se presentan por la interacción entre personas o por el contacto con elementos infectados, acrecentándose el riesgo en lugares de concurrencia masiva;

Que, mediante Resolución Ministerial N° 103-2020-PCM, se aprueba los Lineamientos para la atención a la ciudadanía y el funcionamiento de las entidades del Poder Ejecutivo, durante la vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria producida por el COVID19 en el Perú, en el marco del Decreto Supremo N°008-2020-SA, que establece en el numeral 5.9, como una de las medidas a considerar, la restricción de la realización de cursos, seminarios, talleres u otros similares de forma presencial, prefiriendo el desarrollo de cursos virtuales dirigidos tanto a la ciudadanía como a los y las servidores/as civiles de la entidad o de otras entidades públicas;

Que, en ese contexto, la Dirección Técnica Registral, con Memorándum N° 521-2020-SUNARP/DTR, sustentado en el Informe N° 30-2020-SUNARP/DTR-SCR de la Subdirección de Capacitación Registral, propone la modificación de la modalidad, sede y fechas de realización del XVIII Congreso Nacional de Derecho Registral – Cader Sunarp y de sus jornadas preparatorias, a fin de brindar continuidad a la ejecución de los citados eventos académicos, siguiendo las políticas de Estado dirigidas a evitar la propagación del COVID 19;

Que, con el Informe N° 210-2020-SUNARP/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica opina de manera favorable sobre la propuesta formulada por la Dirección Técnica Registral;

De conformidad al literal x) del artículo 9 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS; con el visado de la Gerencia General, la Dirección Técnica Registral, la Subdirección de Capacitación Registral y la Oficina General de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

Artículo Único.- Modificación de la Resolución N° 195-2019-SUNARP/SN

Modificar los artículos 1 y 3 de la Resolución N° 195-2019-SUNARP/SN del 04 de octubre de 2019, modificada con las Resoluciones Nos. 005 y 039-2020-SUNARP/SN del 09 de enero y 05 de marzo de 2020, respectivamente; los mismos que quedan redactados de la siguiente manera:

“Artículo 1.- Aprobación del Congreso Nacional.

Aprobar la realización del XVIII Congreso Nacional de Derecho Registral – Cader Sunarp, que será organizado por la Sede Central, bajo la modalidad virtual (e-learning) con el uso de la plataforma “Campus Virtual Sunarp”, del 2 al 5 de diciembre del 2020”.

“Artículo 3.- Aprobación de las Jornadas Preparatorias

Aprobar la realización de siete (07) jornadas preparatorias al XVIII Congreso Anual de Derecho Registral, cuyos temas, lugares y fechas se detallan a continuación:

Jornada Preparatoria N°	Fechas de las Jornadas Preparatorias	Eje temático	Organización y Modalidad
I	6 y 7 de marzo de 2020	Oportunidades y acceso a los servicios	Zona Registral N° IX – Ciudad de Lima
II	04 al 06 de junio de 2020	Recursos naturales	Sede Central virtual (e-learning)
III	09 al 11 de julio de 2020	Medio ambiente	Sede Central virtual (e-learning)
IV	06 al 08 de agosto de 2020	Economía y competitividad	Sede Central virtual (e-learning)
V	10 al 12 de setiembre de 2020	Derechos fundamentales y dignidad de las personas	Sede Central virtual (e-learning)
VI	01 al 03 de octubre de 2020	Desarrollo regional e infraestructura	Sede Central virtual (e-learning)
VII	05 al 07 noviembre de 2020	Estado y gobernabilidad	Sede Central virtual (e-learning)

Regístrese, comuníquese y publíquese en la página web institucional.

Firmado digitalmente por:
TORRES CARLOS Gloria
Giovanna FAU 20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 11/05/2020 12:43:45-0500



Firmado digitalmente por:
MONTES BOZA Manuel
Augusto FAU 20267073580 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2020 14:24:39-0500



Firmado digitalmente por:
ANAYA CASTILLO Javier
Roger FAU 20267073580 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/05/2020 14:03:41-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA RIVERA Hugo
Jorge FAU 20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04/12/2020 12:14:26-0500



Firmado digitalmente por TIRADO
CHAPONAN Harold Manuel FAU
20267073580 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04.12.2020 17:50:58 -06:00

RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 172-2020-SUNARP/SN

Lima, 03 de diciembre de 2020

VISTOS; el Informe N° 085-2020-SUNARP-DTR/SCR del 30 de noviembre de 2020, de la Subdirección de Capacitación Registral; el Memorandum N°1324-2020-SUNARP/DTR del 01 de diciembre de 2020, de la Dirección Técnica Registral; y, el Informe N° 632-2020-SUNARP/OGAJ del 02 de diciembre de 2020, de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

CONSIDERANDO:

Que, el Congreso Anual de Derecho Registral constituye un evento académico de reconocida trayectoria en el ámbito jurídico, creado por la Sunarp para promover e incentivar la investigación en el ámbito del Derecho Registral; así como la reflexión, análisis e intercambio de conocimientos y experiencias del Registro y su relación con otras ramas del derecho y la realidad nacional;

Que, mediante la Resolución N° 181-2018-SUNARP/SN del 30 de julio de 2018, se aprobó el Reglamento del Congreso Anual de Derecho Registral – Cader Sunarp, el mismo que fue posteriormente modificado mediante la Resolución N°169-2019-SUNARP/SN y la Resolución N° 048-2020-SUNARP/SN, con el objeto de optimizar la ejecución de acciones destinadas a implementar el desarrollo del citado evento y fomentar la cultura registral dentro de un contexto académico;

Que, de acuerdo al citado Reglamento, las Ponencias son exposiciones seleccionadas por la Comisión Académica de la Jornada Preparatoria presentadas por integrantes de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, funcionarios de entidades públicas o privadas, notarios, docentes universitarios o profesionales en general;

Que, según el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp, aprobado por Decreto Supremo N°012-2013-JUS, la Dirección Técnica Registral es el órgano de línea encargado de dirigir, evaluar y supervisar la función registral a nivel nacional; y tiene a su cargo, entre otras funciones, la de supervisar las actividades y servicios registrales a nivel nacional; así como, las actividades de catastro y capacitación registral de los Órganos Desconcentrados;



Firmado digitalmente por:
TORRES CARLOS Gloria
Giovanna FAU 20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04/12/2020 12:04:33-0500



Firmado digitalmente por CASTILLO
SANCHEZ Carlos Eleodoro FAU
20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04.12.2020 13:05:52 -05:00



Que, según el literal a) del artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp, aprobado por Decreto Supremo N°012-2013-JUS, corresponde a la Subdirección de Capacitación Registral promover e incentivar la investigación en el ámbito del Derecho Registral;

Que, en dicho contexto, la Dirección Técnica Registral, con el Memorándum N°1324-2020-SUNARP/DTR, remite el Informe N° 085-2020-SUNARP-DTR/SCR de la Subdirección de Capacitación Registral, mediante el cual propone la emisión de una resolución de felicitaciones a los ponentes de las siete (07) Jornadas Preparatorias al XVIII Congreso Anual de Derecho Registral - Cader Sunarp 2020; la misma que permitirá motivar al personal de la Sunarp, que viene apoyando permanentemente en calidad de ponentes en las diferentes Jornadas Preparatorias, así como fomentar la participación de ponentes externos a la Entidad;

Que, a través del Informe N° 632-2020-SUNARP/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que resulta viable legalmente emitir el acto resolutivo felicitando a los ponentes que participaron en las siete (07) Jornadas Preparatorias al XVIII Congreso Anual de Derecho Registral – Cader Sunarp: “El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario: Perú 2021”;

De conformidad con lo dispuesto en el literal x) del artículo 12 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS; con el visado de la Dirección Técnica Registral y la Oficina General de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

Artículo 1. – Felicitación a los ponentes que intervinieron en las Jornadas Preparatorias al XVIII Congreso Anual de Derecho Registral.

Felicitar a los profesionales cuyas Ponencias fueron seleccionadas para ser sustentadas en las distintas Jornadas Preparatorias al XVIII Congreso Anual de Derecho Registral “El Registro como herramienta estratégica en el Plan Bicentenario: Perú 2021”, que se detallan a continuación:

Profesional	Ponencia y Jornada Preparatoria
1. Carmen Cirila Montoya Montoya, Registradora Pública Z.R. N° XIII – Sede Tacna.	<i>“Oportunidades y acceso a los servicios registrales de las comunidades campesinas”, presentada en la I Jornada Preparatoria.</i>
2. Zegel Basilio Santos, Registrador Público Z.R. N° VII – Sede Huaraz.	<i>“La aplicación del método de interpretación sistemática, como punto de partida, para el buen servicio público registral oportuno, accesible y equitativo: tarea rumbo al bicentenario”, presentada en la I Jornada Preparatoria.</i>



<p>3. Aldo Samillán Rivera, Registrador Público Z.R. N° II – Sede Chiclayo.</p>	<p><i>“La falta de recepción de obras, ¿restricción al tráfico jurídico?” y “Análisis Económico de la Función Pública de los Registros” presentadas en la I y IV Jornada Preparatoria, respectivamente.</i></p>
<p>4. Bertolt Fernando Ocos Guevara, Analista Registral de la Z.R. N° X – Sede Cusco.</p>	<p><i>“El uso de la energía fotovoltaica como una política institucional de la Sunarp” y “La integración como un derecho fundamental desde un enfoque registral”, presentadas en la III y V Jornadas Preparatorias, respectivamente.</i></p>
<p>5. Elena Elizabeth Tauma Chavary, Analista Registral de la Z.R. N° II – Sede Chiclayo.</p>	<p><i>“La Turba: El impacto medioambiental de su depredación. ¿Existen límites a su depredación?”, presentada en la III Jornada Preparatoria.</i></p>
<p>6. Wilfredo Camacho Llovera, Asistente Registral de la Z.R. N° II – Sede Chiclayo</p>	<p><i>“Inscripción de Áreas Naturales Protegidas y su compatibilidad con el Derecho Constitucional de Propiedad Privada en el Estado Social de Derecho”, presentada en la III Jornada Preparatoria</i></p>
<p>7. Luis Dandy Esquivel León, Registrador Público de la Z.R. N° II – Sede Chiclayo</p>	<p><i>“El Registro como herramienta de apoyo para la reactivación económica: retos y perspectivas”, presentada en la IV Jornada Preparatoria</i></p>
<p>8. Hidelbrando Jiménez Saavedra, Registrador Público de la Z.R. N° IX – Sede Lima.</p>	<p><i>“Crisis Sanitaria y Gestión Pública Competitiva: Caso de los Registros Jurídicos en el Perú”, presentada en la IV Jornada Preparatoria.</i></p>
<p>9. Gilmer Marrufo Aguilar, Registrador Público de la Z.R. N.º IX – Sede Lima</p>	<p><i>“Incidencia de la capacidad jurídica en la dignidad de las personas con discapacidad”, presentada en la V Jornada Preparatoria.</i></p>
<p>10. Katty Isidora Gaona Abad, Registradora Pública de la Z.R. N° XI – Sede Ica.</p>	<p><i>“Análisis de la calificación registral de la prescripción adquisitiva notarial de predios desde una visión de los derechos humanos” y “La hipoteca como mecanismo de desarrollo de la economía peruana”, presentadas en la V y VI Jornada Preparatoria, respectivamente”.</i></p>
<p>11. César Maquera Maquera, Registrador Público de la Z.R. N.º XIII – Sede Tacna.</p>	<p><i>“Justicia comunal y la vulneración de los derechos fundamentales”, presentada en la V Jornada Preparatoria.</i></p>
<p>12. Carlos Centeno Abarca, Registrador Público de la Z.R. N° IX – Sede Lima</p>	<p><i>“El deber de diligencia exigible como parte integrante de derecho de propiedad en la sentencia N.º 00018-2015-AI. Algunas precisiones en torno a su contenido y el rol de los registros públicos”, presentada en la V Jornada Preparatoria.</i></p>
<p>13. Miriam Mamani Gutiérrez, Registradora Pública de la Z.R. N.º XIII – Sede Tacna</p>	<p><i>“La inmatriculación de vehículos por el SID Sunarp: Una estrategia para impulsar la competitividad regional de Puno en el sector automotor”, presentada en la VI Jornada Preparatoria.</i></p>



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA RIVERA Hugo
Jorge FAU 20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04/12/2020 12:15:10-0500

14. Jay Vela Gonzales, profesional de la Municipalidad Provincial de Bellavista (Región San Martín).	<i>“El registro como herramienta estratégica en el cierre de la brecha en infraestructura de servicios básicos”, presentada en la VI Jornada Preparatoria.</i>
15. Cristhian Jonny Coayla Cruz, Abogado de la Unidad Registral de la Z.R. N° XIII – Sede Tacna.	<i>“La finalidad del Estado”, presentada en la VII Jornada Preparatoria.</i>

Artículo 2.- Notificación.

2.1. Disponer, en el caso de los servidores de la Sunarp, que la presente Resolución sea notificada a la respectiva Zona Registral y la misma se incluya en el legajo correspondiente.

2.2. Disponer, la notificación de la presente Resolución al señor Jay Vela Gonzales, profesional de la Municipalidad Provincial de Bellavista, Región San Martín, en la sede de la citada entidad edil.

Regístrese, comuníquese y publíquese en la página institucional.



SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
LOS REGISTROS PÚBLICOS

Firmado digitalmente por TIRADO
CHAPONAN Harold Manuel FAU
20267073580 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04.12.2020 17:52:06 -06:00



Firmado digitalmente por:
TORRES CARLOS Gloria
Giovanna FAU 20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04/12/2020 12:04:58-0500



Firmado digitalmente por CASTILLO
SANCHEZ Carlos Eleodoro FAU
20267073580 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04.12.2020 13:06:31 -05:00

Se terminó de diseñar y diagramar
en los talleres gráficos de
Inversiones IAKOB S.A.C.
Jr. Manuel Gonzales Prada 615
Surquillo, Lima - Perú

Como toda coyuntura y por demás de emergencia nacional, la pandemia constituyó una ventana de oportunidad para la reflexión, siendo uno de estos espacios el Cader y, por otro lado; para acelerar cambios institucionales importantes para la Sunarp, traducidos en la innovación tecnológica de nuestros servicios y procesos, en beneficio de la ciudadanía y de la sociedad, ámbito dentro del cual recae la tercera dimensión de la particular importancia del XVIII CADER.

En la presente edición, publicamos las ponencias seleccionadas por la Comisión Académica Central para cada una de las siete jornadas preparatorias, además damos a conocer las respectivas conclusiones de las jornadas y del CADER. Las ponencias y conclusiones están relacionadas con los ejes estratégicos del plan bicentenario y están sistematizadas en la presente edición por la temática que abordan, siguiendo los temas de cada jornada.

Muchas de las ponencias no solo desarrollan aspectos conceptuales y teóricos sobre la relación del registro con el desarrollo humano, la inversión privada, el desarrollo tecnológico, de las infraestructuras, de los servicios públicos, la competitividad económica y en la construcción de una gobernanza moderna, sino además introducen reflexiones importantes sobre estas materias, tomando como línea de base, el funcionamiento real del registro en el contexto nacional, regional y local.

Las conclusiones de las jornadas y del CADER, sintetizan los aportes de las conferencias magistrales, de los paneles y de las ponencias seleccionadas. Varias de las conclusiones junto con las ponencias publicadas son insumos valiosos para el desarrollo de investigaciones académicas, así como para el diseño de políticas y programas, que podrían servir para generar mayor valor público a los servicios de la Sunarp, a través de la innovación y mejora continua de los productos registrales.

