

LA CALIFICACIÓN REGISTRAL A PARTIR DEL NUEVO PROCESO DE EXPROPIACIÓN CONTEMPLADO EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1192

Juana Deyanira Fernanda Bobadilla Carrera¹

Fecha de publicación: 01/02/2016

SUMARIO: Introducción. **I.** La expropiación. **II.** Alcances de la calificación registral. **III.** Límites a la calificación registral impuestos por el Decreto. A manera de conclusión. Fuentes de referencia.

RESUMEN:

Con las breves líneas que se presentan a continuación, se busca que el lector conozca acerca de los rasgos principales de la figura jurídica de la expropiación y de las implicancias que el expedido Decreto Legislativo N° 1192 ha traído consigo en la labor de calificación de los registradores públicos del nuevo acto inscribible de transferencia a favor del beneficiario de la expropiación y levantamiento de cargas y gravámenes, en el Registro de la Propiedad Inmueble.

PALABRAS CLAVE: expropiación, calificación registral, destitución.

¹ Abogada por la Universidad Privada del Norte-Sede Trujillo. Egresada de Maestría con Mención en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional de Trujillo. Diplomado en Derecho Administrativo: Colegio de Abogados de Lima; Diplomado de Especialización en Derecho Registral y Notarial: Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de Trujillo; Diplomado de Alta especialización en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y Ambiental: Universidad Norbert Wiener.

Introducción

El Poder Ejecutivo, en el marco de las últimas facultades delegadas por el Poder Legislativo, ha emitido el Decreto Legislativo N° 1192 (en adelante, el decreto), “que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, Liberación de interferencias y dicta otras medidas para la Ejecución de obras de infraestructura”, siendo publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 23 de agosto de 2015.

En lo que respecta a la figura de la expropiación, tema en el cual se centra el presente artículo, las modificatorias que el decreto ha traído consigo pueden generar opiniones a favor y en contra. Solo por mencionar algunos aspectos tenemos que, si bien su artículo 1 señala que esta norma es aplicable solo en el contexto de la ejecución de obras de infraestructura, el artículo 24.1 establece, contrariamente, que en realidad estas disposiciones normativas rigen para la expropiación a que se refiere el artículo 70 de la Constitución y el artículo 928 del Código Civil, esto es, regula el régimen general aplicable para toda expropiación, sin importar el contexto o marco en el que se desarrolle. Asimismo, otras de las novedades, es que de ahora, en adelante, el Estado, además de ser sujeto activo de la expropiación, también se convierte en órgano decisor del procedimiento administrativo instaurado ante él para tal fin, pudiendo recurrir, posteriormente de ocurrido los hechos, ante el órgano jurisdiccional o arbitral únicamente cuando se pretenda cuestionar la revisión del valor de la tasación del inmueble objeto de expropiación o la solicitud de expropiación total del inmueble, en los casos que el Estado realice una expropiación parcial.

En el ámbito registral, decreto contiene disposiciones específicas acerca de la actuación del registrador público dentro del procedimiento iniciado con la finalidad de inscribir el acto de transferencia a favor del Estado, actuando a través de alguna de las entidades públicas, como producto de la expropiación. No obstante, consideramos que dicha norma atenta contra la labor de calificación del registrador, y es totalmente arbitraria, pues conmina a que este realice la inscripción bajo sanción de destituirlo. En adelante, se exponen los fundamentos de esta afirmación.

I. La expropiación

El artículo 70 de la Constitución Política del Perú consagra lo siguiente: “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”.

A nivel supranacional, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone en su artículo 21: “2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

Entonces, si bien se parte de la premisa constitucional de que el derecho de propiedad es inviolable, su ejercicio no es de carácter absoluto, sino que, puede verse *sacrificado* por la prevalencia del interés general, pero solo en dos supuestos excepcionales: seguridad nacional o necesidad pública; en estos casos, el Estado, a través de la expropiación, puede privar al particular de un bien objeto de su propiedad. Además, los supuestos de excepcionalidad deberán ser determinados necesariamente por ley, y el pago de la indemnización justipreciada ser efectuado en forma previa a la expropiación. Conviene hacer la precisión de que mediante la expropiación no se limita el derecho de propiedad sino que este se *sacrifica* en nombre del interés común; así lo ha establecido el Tribunal Constitucional peruano: “la privación de la propiedad, como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria del Estado, no constituye un supuesto de limitación del derecho, sino de sacrificio del mismo. La diferencia es muy importante, ya que, a diferencia de lo que es propio de un supuesto de limitación o regulación del derecho de propiedad, que no es indemnizable, el efecto inmediato del ejercicio de la potestad expropiatoria es afectar el núcleo dominical de la propiedad, por lo que, de conformidad con el artículo 70 de la Constitución, su eficacia está condicionada al pago previo, en efectivo, de la indemnización correspondiente”².

Respecto a la indemnización justipreciada, nuevamente, el máximo intérprete de la Carta Magna nos ilustra al señalar que aquella se constituye por dos elementos: “uno viene a ser el valor de la tasación comercial del

² STC. N° 00031-2004-AI/TC, f. 3.

bien materia de la expropiación debidamente actualizado y el otro viene a ser la compensación que el Estado debe otorgar al titular del bien expropiado como consecuencia de la generación de daños y perjuicios producto de dicho procedimiento, los cuales deben ser acreditados de manera fehaciente”³.

II. Alcances de la calificación registral

En la doctrina se recogen algunas posiciones: Javier Anaya define a la calificación registral como el “control, examen o enjuiciamiento que realiza el registrador de los títulos presentados al registro a efectos de determinar si el derecho o la situación jurídica que se pretende publicitar cumple o no con los requisitos previstos en la normativa legal correspondiente y de esa manera decidir si merece la acogida registral solicitada”⁴.

García García, citado por Aliaga & Mendoza, señala que “la calificación consiste en el juicio de valor que hace el registrador respecto a los documentos presentados como órgano imparcial y distinto del autor de los documentos, para determinar si se adaptan o no a la legalidad del ordenamiento jurídico, y a los efectos de extender la inscripción o de suspender o denegar, en su caso, la práctica de la misma”⁵.

El Tribunal Registral también se ha pronunciado sobre el contenido de la calificación registral, en los siguientes términos:

“(…) La calificación registral es la evaluación integral que hacen las instancias registrales de la validez del acto a fin de establecer si los títulos presentados cumplen con los requisitos exigidos por el primer párrafo del artículo 2011 del Código Civil para acceder al Registro; esto es, la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, todo ello en atención a lo que resulte del contenido de los documentos presentados, de sus antecedentes y de los asientos de los Registros (...)” (Resolución N° 779-2011-SUNARP-TR-L).

³ STC. N° 00319-2013-PA/TC, f. 11.

⁴ Anaya, J. (2009). *Límites a la Función calificadora del Registrador*. En *Fuero Registral*, Año X, N° 6. Lima: Sunarp, p. 176.

⁵ Aliaga, L.; Mendoza, G. (2009). *Alcances del control difuso en el ámbito registral. A propósito de una sentencia del Tribunal Constitucional*. En *El Visir Revista Electrónica de Derecho Registral y Notarial* [en línea]. *Recuperado el 12/12/2015, de <http://www.revistas.pucp.edu.pe/elvisir/Articulos>*, p. 25.

“La calificación registral constituye el examen minucioso y riguroso que efectúa el Registrador, y en su caso el Tribunal Registral como órgano de segunda instancia en el procedimiento registral, a fin de establecer si los títulos presentados cumplen con los requisitos exigidos por el primer párrafo del artículo 2011 del Código Civil para acceder al Registro (...)” (Resolución N° 167-2012-SUNARP-TR-L).

El Código Civil, en el su Libro IX, artículo 2011, define el alcance de la calificación registral, según el principio de legalidad: “Los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los registros públicos (...)”.

Por su parte, como uno de los principios rectores e inspiradores del derecho registral, el Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado mediante Resolución N° 126-2012-SUNARP/SN, en adelante, el reglamento, en el artículo V del Título Preliminar plasma el principio de legalidad, en similares términos que lo estipulado en el artículo 2011 del código sustantivo⁶.

Es el Título IV del reglamento el que trata de forma específica y en detalle sobre la calificación registral. Así pues, el artículo 31 establece que: “La calificación registral es la evaluación integral de los títulos presentados al registro, que tiene por objetivo determinar la procedencia de su inscripción. Está a cargo del Registrador y del Tribunal Registral, en primera y segunda instancia respectivamente, quienes actúan de manera independiente, personal e indelegable (...). En el marco de la calificación registral, el Registrador y el Tribunal Registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados al registro”.

⁶ Artículo V.- “Los registradores califican la legalidad del título en cuya virtud se solicita la inscripción. La calificación comprende la verificación del cumplimiento de las formalidades propia 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.

La calificación comprende también, la verificación de los obstáculos que pudieran emanar de las partidas registrales y la condición de inscribible del acto o derecho. Se realiza sobre la base del título presentado, de la partida o partidas vinculadas directamente a aquél y, complementariamente, de los antecedentes que obran en el Registro.”

III. Límites a la calificación registral impuestos por el Decreto.

El artículo 28.1 del decreto prescribe lo siguiente: “La norma que apruebe la ejecución de la Expropiación será a través de la resolución ministerial; acuerdo regional en el caso de Gobiernos Regionales; o mediante acuerdo de concejo en caso de los Gobiernos Locales. Dicha norma deberá contener: (...) d. La orden de inscribir el bien inmueble a favor del Beneficiario ante el Registro de Predios de la Oficina Registral correspondiente de la Sunarp, bajo responsabilidad y **sanción de destitución**. De ser el caso, la norma debe ordenar el levantamiento de toda carga o gravamen que contenga la Partida Registral del predio afectado. En estos casos, el Registrador debe proceder a su levantamiento, bajo responsabilidad” **(lo resaltado es nuestro)**.

Como se advierte, el decreto impone la grave sanción de destitución para aquel registrador que no cumpla con inscribir el inmueble expropiado a favor del Estado.

Esta disposición es a todas luces arbitraria, desproporcional e infringe el derecho constitucional de defensa del registrador público, toda vez que, conforme se desprende del texto, la destitución se produciría de manera automática, sin la instauración del previo proceso administrativo sancionador que corresponda aperturar, de ser el caso; así se dispone en los artículos 85, 87 y 90 de la Ley del Servicio Civil, aprobada mediante Ley N° 30057, la cual, además, señala en su artículo 91 de manera taxativa que “los actos de la administración pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente Ley. La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su mayor o menor gravedad (...). En cada caso la entidad pública debe contemplar no solo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor (...)”. Obviamente, la sanción de destitución impuesta por el decreto desconoce abiertamente lo contemplado en la ley antes citada.

Sin perjuicio de la flagrante afectación constitucional que el decreto genera a los registradores públicos, en cuanto a su derecho de defensa, e incluso a su derecho al trabajo, en el fondo lo que se pretende es limitar los alcances y desnaturalizar el contenido de la función de calificación a cargo de la primera instancia registral, toda vez que, como se expusiera con anterioridad, por mandato del artículo 2011 del Código Civil, desarrollado en el artículo 32 del Reglamento General de los Registros Públicos, al registrador se le ha impuesto una serie de deberes inherentes a su labor,

entre los que destaca por su importancia, el de verificar la validez del acto que se busca inscribir; sin embargo, a partir del vigente decreto, por más que sea evidente para el registrador que el acto adolece de algún requisito que afecta su validez, este se encuentra impedido de calificar negativamente el título, entendiéndose tacharlo, por adolecer de defecto insubsanable, conforme lo dispone el artículo 42 inciso a) del Reglamento General antes acotado, siendo que, por el contrario, el registrador deberá realizar la calificación atenuada del título como si de un mandato judicial se tratase, en cumplimiento de la octava disposición complementaria final del decreto, que a la letra prescribe: “El registrador deberá dar estricto cumplimiento a los procedimientos registrales regulados en el presente Decreto Legislativo, bajo responsabilidad. Para efectos de las inscripciones registrales señaladas en el presente Decreto Legislativo, aplíquese el procedimiento señalado en el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil”. No hay que perder de vista de que en los procedimientos regulados por el decreto es la propia administración pública la que opera como juez y parte pues las vías judicial y arbitral solo están reservadas para cuestionar el valor de la tasación o la solicitud de expropiación total del inmueble.

Finalmente, la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN emitida a raíz de la publicación del decreto por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), no hace más que reforzar la restricción impuesta a la calificación registral; así, se plasma en su artículo 5.4. lo siguiente: “La calificación del registrador se limita a verificar la formalidad del documento o documentos que dan mérito a la inscripción registral. No será materia de calificación la **validez**, tracto, ni el cumplimiento de los actos procedimentales o procesos que originan los actos objeto de inscripción, los que son de exclusiva responsabilidad del sujeto activo o entidad encargada de la implementación, gestión o culminación del proceso de adquisición, expropiación u otro contemplado en el Decreto Legislativo N° 1192” (**lo resaltado es nuestro**).

A manera de conclusión

Lo que se busca con la drástica sanción de destitución impuesta por el decreto es restringir los alcances de la función de calificación a cargo de los registradores públicos, a pesar de que el contenido esencial de dicha labor se encuentra taxativamente regulado en el artículo 2011 del Código Civil. Con esta medida desproporcionada se afecta de forma injustificada no solo la naturaleza misma del procedimiento registral sino los derechos a la defensa y al trabajo de los mencionados funcionarios públicos.

Es imperativo, entonces que, ante tal evidente arbitrariedad, el Poder Legislativo derogue a la brevedad posible la parte pertinente del artículo 28.1 del decreto, materia de análisis en el presente trabajo.

Fuentes de referencia.

- ALIAGA, L.; Mendoza, G. (2009). *Alcances del control difuso en el ámbito registral. A propósito de una sentencias del Tribunal Constitucional*. En El Visir Revista Electrónica de Derecho Registral y Notarial [en línea]. *Recuperado el 29/12/2015, de <http://www.revistas.pucp.edu.pe/elvisir/Articulos>*.
- ANAYA, J. (2009). *Límites a la Función calificadora del Registrador*. En Fuero Registral, Año X, N° 6. Lima: Sunarp.
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Constitución Política del Perú.
- Código Civil.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Legislativo N° 1192, que aprueba la ley marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencias de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.
- STC. N° 00031-2004-AI/TC.
- STC. N° 00319-2013-PA/TC.
- Reglamento General de los Registros Públicos.
- Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN.
- Resolución N° 779-2011-SUNARP-TR-L.
- Resolución N° 167-2012-SUNARP-TR-L.