

La Legislación sobre los Registros Públicos

Por ISMAEL ACEVEDO CRIADO

Profesor Emérito

Resumen: En la primera parte el A. estudia, esquemáticamente la evolución de la legislación de los Registros Públicos. En la segunda parte expone el origen del primer anteproyecto de reforma y reorganización; y finaliza con la reproducción de la exposición de motivos.

LA LEGISLACION SOBRE LOS REGISTROS PUBLICOS EN LOS ULTIMOS CUARENTA AÑOS

El Código Civil de 1936 trató de unificar los Registros Públicos, como lo expresa en su Exposición de Motivos, incorporando al nuevo Código Civil la institución del Registro de la Propiedad Inmueble establecida por la Ley de 2 de enero de 1888.

Juzgó la Comisión de reforma agrupar bajo la denominación de Registros públicos, el Registro de la Propiedad Inmueble con los Registros Mercantil y de Buques de que trata el Código de Comercio de 1902 y el de Prenda Agrícola creado por la Ley No. 2402 de 1916, al efecto de unificar el régimen administrativo de dichos registros. Pero se omitió mencionar la Ley No. 7695 de 1933 que estableció el Banco Industrial del Perú con un Registro de Prenda Industrial que impropriamente denominó de Prenda Mercantil (sin desplazamiento).

Incorporada la legislación anterior, de la Ley de 1888 en el Título segundo de la sección quinta de Libro Cuarto, quedó sin vigencia dicha ley. Cosa igual no sucede con la legislación de los otros registros mencionados, por cuanto correspondiendo a disciplinas civiles especiales siguen vigentes las reglas que respecto de ellos se contienen en el Código de Comercio de 1902 y en las citadas leyes, siempre que no se refieran a su vida administrativa y económica. Tal es la doctrina que consagra el artículo 1037 del Código Civil.

En el artículo 1036 se enumeran junto con los registros nombrados, los cuatro registros de nueva creación que son: el de Personas jurídicas, el de los Testamentos, el de los Mandatos y el personal, cada uno de los cuales está tratado en un título de esa sección.

La referencia de la Exposición de Motivos de que el Registro Personal es de nueva creación, adolece de error, pues el Registro Personal fue creado en el año de 1893, por el Reglamento Orgánico de la Ley de 2 de enero de 1888, como complemento del Registro de la Propiedad Inmueble.

Por Ley de 25 de noviembre de 1892 se creó la Junta de Vigilancia del Registro de la Propiedad Inmueble que sustituyó a la Corte Suprema en la dirección del Registro. El Código civil mantuvo a la Junta de Vigilancia, pero sustituyó al Fiscal de la Corte Superior de Lima por el Decano de la Facultad de Derecho hoy Director del Programa Académico de Derecho, y mantuvo al Ministro de Justicia como presidente de la Junta de Vigilancia, y al desaparecer ese Ministerio fue sustituido por el Primer Ministro o su Secretario General.

Dice la Exposición de Motivos del Código Civil al tratar del Registro de la Propiedad Inmueble, que la Comisión de reforma debatió intensamente el tópico de los sistemas de registros y recabó valiosas opiniones de magistrados y abogados especializados en la materia. Acogiendo la casi unánime opinión de que el sistema de la Ley de 1888, basado en la Ley Hipotecaria de España, de sustantividad relativa y de protección al tercero, se mantuviera sin variaciones sustanciales, siguió este camino, no sin deplorar que las condiciones del país no permitieran ningún avance en el casi medio siglo transcurrido desde la creación del Registro.

La inscripción registral continúa, pues, siendo de carácter facultativo y simplemente transcriptoria del derecho, pero los derechos inscritos perjudican a tercero y protegen al que inscribe su derecho, como consta de los artículos Nos. 1050 y 1052 del Código civil.

El Decreto Supremo 15-68 JC de 9 de agosto de 1968 expedido con autorización de la Ley No. 17044 ha modificado los artículos 1012, 1015, 1027, 1039 y 1046 del Código civil.

El artículo 1012 permite constituir hipoteca por escritura privada con legalización notarial de firmas de los otorgantes, para su inscripción en el Registro.

El artículo 1015 del Código civil permite la cesión del rango de las hipotecas entre los contratantes por convenio expreso entre acreedor y deudor.

El artículo 1027 reformado permite que las hipotecas legales por resto de precio en la compra-venta y por los adeudos en las particiones extrajudiciales, se constituyan de pleno derecho sin necesidad de inscripción especial, bastando, la de los contratos de los cuales emanan.

Las hipotecas legales son renunciables y, también, puede cederse su rango respecto a otras hipotecas legales y convencionales. La renuncia y la cesión pueden hacerse antelada y unilateralmente.

El artículo 1039 reformado que daba autonomía económica a los Registros trasladándolo al Sub-sector público independiente, fue dejado sin efecto a los pocos días por el Decreto Supremo No. 18-68 JC de 16 de agosto de 1968.

El artículo 1046 reformado establece que la "inmatriculación o primera inscripción de dominio de un predio" se hará con la exhibición de títulos por un período ininterrumpido de diez años o, en su defecto, títulos supletorios; "lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de lo que se establezca en leyes especiales".

Tal reforma era conveniente y el comentarista en su tesis doctoral del año de 1959 había demostrado que tal disposición estaba en contradicción con el artículo 871 del mismo Código que reduce el término de la prescripción adquisitiva de dominio con justos títulos y buena fe, a diez años tratándose de inmuebles, desde el año de 1946; que tal disposición era una supervivencia del régimen anterior del Código de 1852, que exigía para la misma prescripción veinte años, entre ausentes, y que mantuvo el Reglamento Orgánico de la Ley de 2 de enero de 1888 y el Reglamento de Inscripciones de 1936.

El mismo Decreto Supremo No. 015-68 JC de 9 de agosto de 1968 con fuerza de ley, modifica los artículos 1296, 1297, 1301 y 1304 del Código de Procedimientos civiles, sobre títulos supletorios de dominio. Es importante esta modificación que suprime la inscripción de títulos de posesión de inmuebles, que las autorizaba el primitivo artículo 1304 del C. de P. C. en disconformidad con la legislación española que no los permite.

También se ha reducido el término de la posesión para la actuación de los títulos supletorios de dominio, de cuarenta a treinta años de acuerdo con el artículo 871 del Código civil, que

redujo el término de la prescripción inmemorial que establecía el Código civil de 1852. También se ha reducido el término para la publicación de los avisos en este procedimiento, de veinte a cinco días, lo que parece conveniente.

Se reafirma expresamente el principio de que no se puede actuar títulos supletorios para los inmuebles inscritos en el Registro de propiedad con títulos de dominio, lo que ya se había establecido por la jurisprudencia de la Corte Suprema.

No se exigirá firma de profesional en el plano perimétrico de los inmuebles, cuando no hubiera por lo menos, dos titulados en el lugar, lo que es conveniente para el interior de la República.

El artículo 1305 del C. de P. C. ha venido a llenar un vacío de la ley procesal civil, pues, la prescripción adquisitiva como acción, exigía el lato procedimiento del juicio ordinario; estableciéndose un procedimiento sumario similar al de los títulos supletorios, con publicación de avisos por cinco días.

No se explica como puedan existir inmuebles inscritos en el Registro, "con deficiencia en la continuidad de las transmisiones de dominio" en contravención al principio del tracto sucesivo prescrito por el artículo 1045 del Código civil. Lo que se ha debido expresar es que ese procedimiento servirá también para "la reanudación del tracto sucesivo interrumpido" como lo establece la Ley Hipotecaria española vigente, en su art. 200.

PRIMER ANTEPROYECTO DE REFORMA Y REORGANIZACION DE LOS REGISTROS PUBLICOS

Por el Decreto-ley No. 19309 de 7 de marzo de 1972 el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada declaró en estado de reestructuración y reorganización los Registros Públicos, a pedido de la Junta de Vigilancia de dichos Registros, por ser necesario dotar a los Registros de una organización moderna, dinámica y eficiente, que al mismo tiempo asegure mejor todos los derechos susceptibles de inscripción; que es preciso uniformar y sistematizar las disposiciones vigentes en materia registral; que es conveniente procurar la integración de los diversos Registros Públicos que funcionan separadamente por defecto de la actual legislación sobre la materia; que por lo tanto resulta indispensable expedir una Ley Orgánica de los Registros Públicos para lo cual debe constituirse una Comisión especial que formule el anteproyecto correspondiente.

El art. 2 de dicho Decreto-ley constituye una Comisión especial integrada por el Primer Ministro, un Vocal de la Corte Suprema de la República designado por ésta, un miembro del Consejo Nacional de Justicia, el Jefe de la Oficina Nacional de Asuntos Jurídicos y el Director General de los Registros Públicos, para que en un plazo no mayor de noventa días eleve al Gobierno un anteproyecto de Ley Orgánica de los Registros Públicos.

La citada Comisión será presidida por el Primer Ministro o por el Secretario General, de conformidad con el art. 18 del Decreto-ley No. 17532, modificado por Decreto-ley No. 17871.

El Art. 3 dispone que la citada Comisión asumirá, en tanto se dicte la Ley Orgánica de los Registros Públicos, las funciones y atribuciones que las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes, le señala a la junta de vigilancia.

El art. 5 del mismo Decreto-ley dispone que la Comisión especial podrá elegir por esta vez y durante el tiempo de su mandato, Directores y Sub-directores de los Registros Públicos, a personas que no reunan los requisitos del art. 16 del Reglamento Orgánico.

Por el art. 6 la Comisión especial queda facultada para solicitar el concurso y la opinión de personas o entidades versadas en la materia.

Por el Decreto-Ley No. 19324 de 21 de marzo de 1972 y aduciéndose que deben adecuarse la estructuración y reorganización de los Registros Públicos a las nuevas técnicas del Derecho Notarial, se dispuso que la Comisión especial que constituye el artículo 3o. del Decreto-ley No. 19309 estará integrada, además, por un Delegado del Colegio de Notarios de Lima.

Por Resolución Suprema No. 090-72-PM-DA-1 se nombró al Coronel EP. (r) don Alejandro Rivas Gago, Director General de los Registros Públicos, a partir del 21 de marzo de 1972. Y la Comisión especial quedó constituida por los miembros siguientes: Presidente General de División EP. Ernesto Montagne Sánchez, quien fue sustituido por su Secretario General Coronel EP Artemio García Vargas; Dr. Alberto D'Angelo Gereda, Presidente del Consejo Nacional de Justicia; Dr. José García Salazar, Vocal de la Corte Suprema de Justicia; Dr. Oswaldo Corpancho O'Donnell, Jefe de la Oficina Nacional de Asuntos Jurídicos; Dr. Jorge Orihuela Iberico, Delegado del Colegio de Notarios de Lima y Coronel EP. (r) Alejandro Rivas Gago, Director General de los Registros Públicos.

Esta Comisión especial solicitó la colaboración del doctor Ismael Acevedo Criado, ex-Director General de los Registros Públicos, y Profesor Principal del curso de Derecho Notarial y Registral de la Universidad N. M. de San Marcos, del Registrador titular de Arequipa Dr. Arturo Lira Linares, y de los abogados: Bernardo Pardo Márquez, Carlos Klauer, Enrique Farfán y Raúl Muñoz Cabrera, quienes formaron El Comité de Asesores.

La Comisión especial a fines del año de 1972 redactó un primer Anteproyecto de la Ley Orgánica de los Registros Públicos para adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas técnicas del Derecho Registral; dotarlos de una nueva organización moderna, dinámica y eficiente que asegure mejor, los derechos y bienes susceptibles de inscripción, uniformando y sistematizando las disposiciones legales vigentes en materia registral; procurando la integración progresiva de los diversos registros públicos que funcionan separadamente en otros sectores por defecto de la actual legislación. Dicho anteproyecto de Decreto-ley consta de un Título preliminar que contiene los principios generales sobre el sistema registral y los diversos registros que lo integran; la Sección Primera que abarca la estructura orgánica del sistema y la Sección Segunda que norma el funcionamiento de los diecinueve Registros Públicos que lo integran. Con tales propósitos los Registros Públicos tendrán tres organismos: La Oficina Nacional; los Registros Públicos de los diversos sectores y el Tribunal Registral, que sustituye a la Junta de Vigilancia como última instancia administrativa.

Consta el anteproyecto de 302 artículos y ocho disposiciones transitorias. En la imposibilidad de reproducir tan extenso anteproyecto no ocuparemos únicamente del Título Preliminar; del capítulo VIII de la sección segunda que trata del Registro de la Propiedad Inmueble que ha sido redactado por el Dr. Ismael Acevedo Criado con su correspondiente Exposición de Motivos que la Comisión aprobó casi sin modificaciones y del Título IV que trata del Tribunal Registral.

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS REGISTROS PUBLICOS

El Gobierno de la Fuerza Armada consciente de la importancia que los Registros Públicos tienen en la vida jurídica y económica del país, debido a las funciones que realizan y teniendo en cuenta que, a través de ochenticuatro años de la existencia de

ellos, no se ha normado debidamente su estructura y funcionamiento, expidió el Decreto Ley 19309 declarando su reorganización y reestructuración, debiendo la *Comisión Especial* que, con tal propósito nombró, preparar el Anteproyecto de una Ley Orgánica de los Registros Públicos, unificándolos en un solo organismo dinámico y eficiente, que asegure mejor todos los derechos susceptibles de inscripción.

La Comisión en cumplimiento del mandato legal ha elaborado el Anteproyecto correspondiente que consta de tres partes: Título Preliminar, que contiene principios generales; Sección Primera, referida a la estructura orgánica de los Registros; y Sección Segunda, que trata del funcionamiento de los mismos.

TITULO PRELIMINAR

Consta de once artículos que comprenden la definición del Sistema Registral, la enumeración de los registros que lo integran, los principios registrales que sirven de apoyo a las inscripciones y la adopción del sistema constitutivo en la inscripción de los derechos reales inmobiliarios.

El artículo I define el Sistema Nacional de los Registros Públicos como el conjunto de principios jurídico-registrales y de organismos administrativo-jurisdiccionales que tienen por finalidad garantizar a los inscribientes y a los terceros.

El Anteproyecto emplea el término sistema en su acepción gramatical y de Derecho Administrativo, en cuanto él constituye un todo orgánico, desde el punto de vista de su integración jurídica y la finalidad que persigue.

El artículo II corresponde al grupo de Registros Públicos que actualmente existen bajo la actual Institución Pública Descentralizada denominada Registros Públicos, dependiente del Primer Ministro, y los Registros situados en los diversos Sectores de la Administración, que en virtud de la Ley Orgánica quedarán involucrados en el ámbito de la Oficina Nacional de los Registros Públicos, que es la denominación que se emplea para identificarla como Organismo Público Descentralizado.

Al analizar la Primera Sección del Anteproyecto, que se refiere a la Estructura Orgánica de los Registros Públicos, se observará que dichos registros, a los que se denomina Registros de los Sectores, estarán sujetos a una doble vinculación desde el punto de vista registral, al control de la Dirección Nacional de los Registros Públicos y desde el punto de vista administrativo-

económico a sus respectivos Sectores de los ministerios en que radican.

Al proyectarse el articulado de la Estructura Orgánica se contemplaron las grandes dificultades que habría para integrar todos los registros en un solo ente administrativo, tal como lo dispone el Decreto Ley 19309, que ordenó la reestructuración de los Registros Públicos, debido a la especial naturaleza de los registros que funcionan en los Sectores de la Administración Pública, pues, mientras los registros tradicionales involucrados en los actuales Registros Públicos son jurídicos, los comprendidos en los Sectores tienen la doble característica de ser jurídicos y administrativos, estando condicionada la inscripción en el registro a un previo trámite administrativo, lo que necesariamente obliga a no separar estos dos campos, que son consecutivos. Esta modalidad de dichos registros impide segregarlos integralmente de los Sectores a quienes prestan servicio y con quienes están íntimamente ligados, razón que ha llevado a la Comisión Especial creada por el mencionado Decreto Ley 19309, a conferirles la doble vinculación señalada con la expectativa que, en corto tiempo, luego de la coordinación adecuada con los Sectores, pueda hacerse viable la unificación total en la Oficina Nacional de los Registros Públicos.

El artículo III rige la inscripción en el registro, cualquiera que sea el régimen registral que se adopte o sea el principio de legalidad.

El artículo IV se refiere al principio del tracto sucesivo que puede decirse es la relación consecutiva, sin solución de continuidad en el ejercicio de los derechos. Tratándose de la Propiedad Inmueble está constituido por las inscripciones sucesivas traslativas de dominio o posesión que se van efectuando sin dejar claros o vacíos entre una inscripción y la siguiente. En razón de este principio el artículo determina que "ninguna inscripción, salvo la primera de dominio, se hará sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane la transmisión o el gravamen". (art. 1045 C.C.)

El artículo V comprende el *principio de especialidad*, que tiene por objeto individualizar los derechos inscritos en relación a los bienes y a las personas, y determina que cada inscripción se haga en partida separada.

El artículo VI está referido al *principio de prioridad*, esto es, la preferencia en el orden y en el tiempo, y que es la consecuen-

cia del principio de publicidad. Significa que el que primero se acoge al registro será preferido en su derecho. Este principio se deriva del apotegma latino "prior tempore potior jure". El principio implica un anuncio a todos, que el inscribiente ha hecho ingresar su título primero al registro y como la inscripción ha precedido a la autenticidad y a la calificación del título, cumpliendo el principio de legalidad, debe considerársele como verdadero titular (legitimación), con exclusión de cualquier otro, aunque éste tenga título de fecha anterior. La prioridad concede beneficio de preferencia en el derecho desde la fecha del asiento de presentación, con relación a los que han presentado su título con posterioridad. Debe dejarse sentado que, si el asiento de inscripción adolece de vicios causantes de nulidad, la prioridad no confiere ningún beneficio.

El artículo VII recoge el *principio de la publicidad*, que es principio básico de los registros, pues, de acuerdo con el artículo I, el Sistema de los Registros Públicos tiene por finalidad garantizar a los inscribientes y a los terceros. Consecuentemente, a unos y otros, sólo se les puede garantizar dando a las inscripciones amplia publicidad, que es sinónimo de notoriedad y aviso y que, en el campo registral, es el derecho que se concede a todos para conocer el contenido de los asientos; por eso el artículo preceptúa con presunción jure et de jure "que toda persona está enterada del contenido de los asientos de inscripción".

La publicidad en su aspecto positivo es una garantía para los derechos que contiene una inscripción, y en sentido negativo, perjuicio para el derecho no inscrito.

El artículo VIII contiene el *principio de legitimación*, cuya eficacia determina la más profunda diferencia entre los sistemas registrales. Efectivamente, este principio pone frente a frente al registro con la realidad jurídica, cuando no coinciden; determinando el mayor o menor alcance que se haya de dar a las inscripciones, según se limiten sus efectos a los terceros, como en el régimen declarativo, o comprenda también a las partes como en el régimen constitutivo. Así, el contenido de las inscripciones es preferido al contenido del Título como realidad jurídica extraregistral cuando se trata de proteger al tercero adquiriente (se basa en la fe pública registral). En el caso que no haya un tercero, la realidad jurídica se impone a la inscripción tratándose de las partes, pero se presume, juris tamtum, la veracidad del asiento, en tanto no se pruebe judicialmente su inexactitud. En el sistema constitutivo que adopta el proyecto, tal presunción no es

permisible en los casos de fraude y en que la nulidad surja del mismo asiento.

Nuestro Código Civil en sus artículos 1050º y 1052º que adopta el sistema declarativo, consagra la exactitud de la inscripción en defensa del tercero y admite entre las partes la controversia de la realidad extrarregistral y el contenido de los asientos.

El artículo IX acoge el *principio de la impenetrabilidad* registral que está contenido en el artículo 1047º del Código Civil, y tiene como propósito impedir que se inscriban derechos que se opongan o resulten incompatibles con otro ya inscrito, aunque aquellos sean de fecha anterior.

El artículo X está referido únicamente al Registro de la Propiedad Inmueble, estableciendo para las inscripciones que se hagan en él el sistema registral de la inscripción constitutiva, distinto al actual sistema en vigencia establecido por el Código Civil, esto es, la inscripción declarativa.

Es evidente que la inscripción constitutiva es la reforma más revolucionaria del Anteproyecto, pues deja atrás ochenticuatro años de tradición declarativa, tomada de la legislación española y francesa y poniendo el sistema registral peruano a tono con los más avanzados sistemas registrales que actualmente existen como: el alemán, el suizo y el Torrens, y los adecúa a la realidad nacional.

El Anteproyecto, teniendo en cuenta que los catastros rural y urbano no están completos, facilita la inscripción constitutiva utilizando subsidiariamente planos oficiales en el caso de no haber plano catastral y, aún más, permite que, a falta de éstos últimos, el interesado haga levantar un plano perimétrico por un perito y solicite su reconocimiento en diligencia preparatoria, con citación de los colindantes.

La Comisión Especial considerando que no puede darse la espalda a ochenticuatro años de tradición de inscripción declarativa, ha establecido en el Anteproyecto que las inscripciones declarativas mantendrán todo su valor y crea un procedimiento sumario administrativo para que las actuales inscripciones puedan convertirse en constitutivas.

El artículo XI establece que corresponde al Registrador la calificación legal e integral del título presentado, dándole así la calidad de juez de títulos, que le permitirá rechazar a los que no estén de acuerdo a las normas legales, a los antecedentes en

el Registro, así como cuando sea incompatible con los principios registrales contenidos en los artículos precedentes.

CAPÍTULO VIII

REGISTRO DE PROPIEDAD INMUEBLE

Bajo el rubro genérico de Registro de Propiedad Inmueble están comprendidos el Registro Predial y, los de Concesiones, Navas y Aeronaves que por ficción de la ley se consideran como inmuebles.

Registro Predial

La inscripción en el Registro Predial, doctrinariamente, puede ser constitutiva o declarativa.

Es constitutiva la inscripción que supone un acto necesario para que se produzca la constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales inmobiliarios. Tal sucede en los sistemas registrales alemán, suizo y australiano o Torrens, que son los más avanzados y que más garantías prestan al tráfico jurídico y crédito inmobiliario.

La inscripción constitutiva en los sistemas que la establecen, hace obligatoria la inscripción de los inmuebles que han adoptado ese régimen, y ella complementa la adquisición del dominio a título de elemento orgánico o constitutivo del derecho real.

Es declarativa o facultativa la inscripción, inmobiliaria que sólo viene a ratificar una transmisión que ya se ha realizado, mediante el consentimiento, fuera del Registro, como sucede en los sistemas registrales francés, español y peruano, y que hace oponible a tercero los derechos inscritos.

El último avance de los sistemas registrales lo constituye la inscripción constitutiva, y ella implica que no existen más derechos reales inmobiliarios que los que aparecen en el Registro, el cual constituye, por lo tanto, la única verdad jurídica; produciendo la inscripción la plenitud de su eficacia, no sólo frente a terceros, sino incluso entre las mismas partes contratantes de la relación jurídica, hasta el extremo de que los asientos de inscripción sólo son impugnables en los casos de inscripción fraudulenta o cuando la nulidad aparezca del mismo asiento de inscripción

por lo que, la casi totalidad de los tratadistas españoles aducen importantes razones en defensa de la inscripción constitutiva, y reconocen plenamente que las relaciones jurídicas inmobiliarias son, por su singular naturaleza, de derecho necesario y que ellas exigen una publicidad y forma notorias, dada la función social de la propiedad inmueble.

La Comisión Especial de Reestructuración y Reorganización de los Registros Públicos, creada por el Decreto Ley No. 19309, teniendo en cuenta que, según datos fidedignos de la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, sólo *el siete por ciento de la propiedad rural* está inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble, y que aún en el Departamento de Lima la inscripción de esa propiedad sólo llega al *diecinueve por ciento*, lo que constituye un verdadero fracaso de la inscripción declarativa que tiene más de ochenta años de vigencia en el país (1889); que los Registros públicos deben constituir un organismo de apoyo a los cambios estructurales que realiza el actual Gobierno de la Fuerza Armada; que el vigente sistema de la inscripción declarativa no garantiza debidamente los derechos de las partes contratantes y, sólo en ciertos casos, garantiza al tercero que contrata a título oneroso y de buena fe; ha acordado la adopción del sistema constitutivo, pero respetando los derechos adquiridos bajo el régimen de la inscripción declarativa, que por más de tres cuartos de siglo ha regido en el país, y facilitando los medios para convertir, mediante un procedimiento administrativo sumario, esas inscripciones declarativas, en constitutivas.

El Anteproyecto de la ley establece tres clases de títulos para las inscripciones constitutivas.

- 1) Los otorgados por el Estado respecto de los bienes inmuebles que le pertenecen por título legal, o sea los que emanan de la Constitución y las leyes;
- 2) Las resoluciones Judiciales definitivas relativas al dominio de bienes inmuebles, y que constituyen cosa juzgada;
- 3) Los títulos de dominio por un período ininterrumpido de diez años, que están favorecidos por la prescripción adquisitiva ordinaria conforme al Código Civil vigente; y, en su defecto, los títulos supletorios de dominio actuados conforme al Código de Procedimientos Civiles, con sólo *quince años de posesión*, lo que exige la modificación parcial del artículo 871º del Código Civil, que fija en treinta años el término de la prescripción extraor-

dinaria, que parece excesivo en la época actual que se caracteriza por su dinamismo.

Se ha establecido como requisito esencial para la inmatriculación de bienes inmuebles con su verdadera identificación, por su área, linderos y medidas perimétricas, el levantamiento de plano topográfico, ya provenga del Catastro Rural existente en casi todos los valles de la Costa y algunos de la Sierra, ya de plano oficial y, en su defecto, de plano perimétrico levantado por peritos, y controlado en su área, mediante la citación de los propietarios colindantes.

El procedimiento para la conversión de las inscripciones declarativas en constitutivas, es sumario, con levantamiento de plano perimétrico controlado, en caso de no estar catastrado el inmueble, con publicación de avisos, y siguiendo los trámites del juicio de menor cuantía, en caso de mediar oposición de terceros.

Se ha reparado el grave error que cometió el Decreto Supremo No. 015-68 J.C. de 9 de Agosto de 1968, al eliminar del Registro Predial, las inscripciones de posesión, en un país en vía de desarrollo, donde hay más poseedores que propietarios, y sin tener en cuenta que la posesión desempeña un papel decisivo en la adquisición de la propiedad inmobiliaria, siendo necesaria para la ocupación y la prescripción adquisitiva del dominio o usucapión. De tal manera que se restablece mediante un procedimiento judicial sumario, las inscripciones de posesión por más de un año y menos de quince años, en vista de que fueron suprimidas del Código de Procedimientos Civiles por el Decreto Supremo acotado.

Reforzando las inscripciones de posesión de inmuebles, se establece un procedimiento judicial sumario, para los casos en que una inscripción de posesión tuviera más de quince años de extendida en el Registro, sin haber sido impugnada. En este caso, el poseedor se presenta ante el Juez competente acreditando tal hecho con certificados literal y de gravámenes de la inscripción de posesión, el Juez declara la adquisición del dominio por posesión inmemorial, cuya antigüedad debe reducirse a quince años, reformando parcialmente el artículo 871° del Código Civil.

Hecha la inmatriculación o primera inscripción de dominio de un inmueble, con carácter constitutivo, los demás actos y contratos que a ella se refieran, se inscribirán obligatoriamente, para que los derechos reales nazcan, tomen su rango y tengan fecha cierta de su ingreso en el Registro conforme al artículo 187° del Anteproyecto. Si la inscripción del título no se verificara, éste

no crea sino un derecho personal u obligacional, y no real, conforme a lo establecido en el régimen constitutivo que se implantará por esta ley orgánica.

En la inscripción constitutiva el derecho real sólo existe como tal desde su inscripción en el Registro.

Inscrito un título traslativo de dominio, no puede inscribirse otro de igual ó anterior fecha que se le oponga o sea incompatible con él, como es el caso de la doble venta de un inmueble por el mismo propietario, en virtud del principio de *impenetrabilidad del dominio*, que recoge el artículo 198º del Anteproyecto.

La inscripción constitutiva no ampara al tercero de mala fe que pudo conocer los vicios o defectos de determinada inscripción indebida, de conformidad con el artículo 200º.

De acuerdo con el artículo 201º en el régimen constitutivo sólo se permite impugnar las inscripciones fraudulentas o cuando la nulidad aparece del mismo asiento de inscripción; y, en todo otro caso, el propietario despojado o el tercero perjudicado, que hubiere acreditado judicialmente su derecho, será compensado con el "Fondo Registral Indemnizatorio" que se forma con un derecho adicional sobre los del Arancel del Registro de Propiedad Predial, y que deberán abonar todos los que se acojan al sistema constitutivo establecido por esta ley respecto de la propiedad predial, que comprende bienes inmuebles urbanos y rústicos.

El sistema que se ha adoptado para la inscripción constitutiva es el que establece el Código Civil de Suiza, de 10 de Diciembre de 1907 que entró en vigencia el 1º de Enero de 1912, ya que dicho sistema registral ocupa una posición intermedia entre el sistema del Registro alemán y el español, que se adoptó en el Perú en virtud de la Ley de 2 de Enero de 1888, y ha continuado con el Código Civil de 1936.

El sistema registral constitutivo del Código Civil suizo, ocupa un lugar equidistante entre el sistema alemán y el español, aproximándose al primero en cuanto exige un consentimiento explícito para perfeccionar la tradición, que la sustituye con la inscripción obligatoria y al español por el valor decisivo que concede al título jurídico causal. Pero en el *registro suizo, quien adquiere un inmueble por ocupación, sucesión hereditaria, expropiación, ejecución forzosa o sentencia judicial* deviene propietario antes de la inscripción, y lo mismo ocurre en los casos de *accesión, régimen matrimonial, comunidad y sociedad*, o sea que en estos casos excepcionales la propiedad y los derechos reales

se adquieren por mandato de la ley antes de la inscripción, como en el sistema declarativo, pero el titular de uno de esos derechos no inscritos, *no puede disponer del bien o derecho, sin previa inscripción en el Registro.*

Así, en el Código Civil de 1936 en el artículo 657º para el caso de la sucesión, se establece que: "Desde la muerte de una persona se transmiten la propiedad y la posesión de los bienes y derechos que constituyen la herencia a aquéllas que deben recibirla" o sea que la adquisición se efectúa por mandato de la Ley. Igual sucede en el caso de la accesión, pero no se ha considerado conveniente que se consignent esas excepciones al régimen constitutivo, sin desconocer su validez y existencia. Así mismo se establece en el Anteproyecto que cuando la inscripción de posesión de un inmueble tuviere diez años, sin haber sido contradicha, y tratándose de Tierras rústicas en actual cultivo o dedicadas a la cría de ganado, tuviere cinco años de posesión, de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria No. 17716 el poseedor, acreditando tal hecho podrá presentarse al Juez de Primera Instancia del lugar de ubicación del Inmueble. El Juzgado mediante un procedimiento sumario, y dando publicidad al procedimiento, podrá declarar el dominio adquirido por prescripción ordinaria del poseedor; si la sentencia no fuere apelada, será consultada al Tribunal Superior correspondiente. Si se formulare oposición al procedimiento, éste se seguirá por los trámites del juicio de menor cuantía.

El cambio del régimen de inscripción declarativa al constitutivo que establece el Anteproyecto, trae como consecuencia la derogatoria del Título Segundo de la Sección Quinta del Libro Cuarto del Código Civil. En la segunda disposición transitoria del anteproyecto se consignan normas que permitirán seguir operando con el régimen declarativo, que subsistirá para las inscripciones registrales inmobiliarias preexistentes, cuando entre en vigencia el nuevo sistema registral constitutivo.

En el Anteproyecto se establecen varias disposiciones ampliatorias sobre la inscripción de las hipotecas, cuyo régimen no se altera por el sistema constitutivo, desde que el Código Civil mantiene la obligatoriedad de la inscripción de la hipoteca, para que nazca ese derecho real (artículo 1013º inciso 2) del Código Civil.

Los artículos 205º, 206º y 207º del Anteproyecto establecen disposiciones legales sobre el régimen de la propiedad horizontal creado por el Código Civil sólo respecto de los pisos de un edifi-

cio, ampliado a las secciones de pisos o departamentos por la Ley No. 10726, y que están contenidas en el Reglamento de esa Ley.

El Anteproyecto en su artículo 202º amplía a todos los interesados el régimen del bloqueo registral o anotación preventiva de cierre temporal de una partida, que el Decreto Ley No. 18278 estableció sólo en favor de los Bancos Estatales y Mutuales, para evitar el fraude en la contratación de bienes inmuebles, mientras se formaliza un contrato de compra-venta o de constitución de hipoteca, protegiendo al tercero que contrata al amparo del Registro.

La inmatriculación de los bienes del Estado que no tengan título comprobatorio de su dominio, se hará mediante el procedimiento administrativo que señale el Reglamento, pero exigiéndose plano catastral o, en su defecto, plano oficial levantado por ingenieros del Estado, con citación de colindantes en diligencia preparatoria.

Para vincular al Registro con la realidad extrarregistral, se establece en el Anteproyecto que cuando se entable acción contradictoria del dominio de inmuebles, derechos reales sobre los mismos u otros derechos inscribibles, se impugnará al mismo tiempo la inscripción en el Registro, mediante la anotación preventiva de la demanda, a fin de asegurar que la sentencia definitiva pueda inscribirse.

En caso de embargo, en juicio ejecutivo o procedimiento coactivo, se mandará cancelar esa medida, cuando mediante certificado del Registro, se acredite que el bien embargado no pertenece a la persona demandada, salvo que se trate de sus causahabientes o herederos, que legalmente no son terceros para el Registro, como consta en el artículo 211º del Anteproyecto.

El artículo 191º del Anteproyecto permitirá inscribir en una sola partida, los complejos industriales, constituídos por bienes unidos o dependientes entre sí, aunque no sean colindantes. Este precepto está tomado de la Ley Hipotecaria Española de 1946 (artículo 8º inc. 2) que permite inscribir como una sola finca, "Toda explotación agrícola que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes, y las explotaciones industriales que forman un cuerpo de bienes unidos o dependientes entre sí". También la legislación alemana (Código Civil de 1896 y Ordenanza de los Registros de 1897) permite agrupar en un solo folio diferentes fincas, que pertenezcan al mismo propietario y se hallen *enclavadas en el mismo distrito*, si ello

no origina confusión, a fin de no violar el principio de la territorialidad del Registro inmobiliario.

El artículo 221º del Anteproyecto crea el "Fondo Registral Indemnizatorio" para compensar a los perjudicados con las inscripciones irregulares de predios, a que se refiere el artículo 201º del mismo y que fueren imputables a los funcionarios del Registro, y contra los cuales el Fondo podrá repetir subsidiariamente cuando hubiere responsabilidad en el Registrador. Este Fondo se forma con un derecho adicional de un cuatro por mil del valor que sirvió para la liquidación del derecho de inscripción del inmueble, acto o contrato a inscribirse, el que se abonará en todas las inscripciones constitutivas y también, en la conversión de las declarativas en constitutivas, la acción se ejercitará en las instancias de la vía jurisdiccional administrativa. Agotada la vía administrativa el interesado puede recurrir al Poder judicial. Prescribe el derecho a reclamar la indemnización del Fondo, a los cinco años de la fecha del asiento que contiene la inscripción irregular, conforme al artículo 226º.

CAPÍTULO IX

REGISTRO DE CONCESIONES

Se inscriben obligatoriamente en este Registro las concesiones de bienes inmuebles de propiedad del Estado, las concesiones de servicios públicos, los derechos reales que se constituyan sobre la concesión, las demandas, embargos, anotaciones, resoluciones judiciales y administrativas, y demás actos y contratos, que señala el artículo 228º del Anteproyecto.

Los artículos 229º y 230º indican, el lugar de la inscripción y los títulos para la misma, respectivamente.

Para cada concesión se abrirá una partida. La concesión inscrita que haya caducado y que se vuelva a otorgar requiere de nueva partida.

En la misma partida se inscriben los derechos reales sobre la concesión; así como los contratos que modifiquen, transmitan, graven o extingan los derechos inscritos; las demandas, embargos y resoluciones judiciales y administrativas.

Declarada la caducidad de la concesión a mérito de la disposición legal, administrativa o resolución judicial que la ordene, se cancelará de oficio, la partida y todas las inscripciones existentes en ella quedarán extinguidas.

CAPÍTULO X

REGISTRO DE NAVES

Se inscriben en este Registro todas las embarcaciones de matrícula y bandera del Perú, inscritas en la Capitanía del Puerto correspondiente, con excepción de las *embarcaciones pesqueras* que se inscriben en el Registro Público de Pesquería que funciona en el Ministerio de Pesquería, conforme a la ley de la materia.

Las inscripciones de naves se harán en las Oficinas Zonales Registrales con sede en los puertos del Callao, Puno e Iquitos, para las embarcaciones marítimas, lacustres y fluviales, respectivamente.

Se abrirá una partida para cada nave, y también para las naves en construcción, cuando se les haya colocado la quilla, para los efectos de su hipoteca conforme a la ley de Hipoteca Naval. El primer asiento será el de propiedad de la nave y, a continuación, en asientos sucesivos, se anotarán los actos y contratos que constituyan, declaren, transfieran, modifiquen, graven o extingan los derechos inscritos. También se anotará en la partida, las demandas, embargos y resoluciones judiciales y administrativas. La primera inscripción se extenderá a mérito del título de propiedad de la nave y del certificado de matrícula expedido por la Capitanía del Puerto respectivo.

Los artículos 16º, 17º y 22º del Código de Comercio relativos al Registro de Buques, quedan incorporados dentro de La Ley Orgánica, y su derogatoria es lógica.

CAPÍTULO XI

REGISTRO DE AERONAVES

El Código Civil en el artículo 812º considera a las aeronaves como inmuebles. Funcionó este Registro desde 1953 en los Registros Públicos Oficina de Lima en libro separado del Registro de Propiedad Inmueble, hasta que en 1965, la Ley No. 15720, que creó la Dirección General de Aeronáutica Civil, lo trasladó al Ministerio de Aeronáutica. Posteriormente al crearse el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dicho Registro se encuentra en la Dirección General de Transporte Aéreo, que lleva

la matrícula de aviones comerciales y civiles del Perú y se denomina "Registro Público de Aeronaves".

Se abrirá una partida para cada aeronave; siendo su primera inscripción la de propiedad, que contendrá los datos para su identificación y el número de matrícula. A continuación se extenderá, en asientos por separado, los actos y contratos que constituyan, declaren, transfieran, modifiquen, graven o extingan los derechos inscritos. Se anotarán preventivamente las demandas, embargos y resoluciones judiciales y administrativas.

En caso de tachas a las inscripciones, el interesado podrá interponer recurso de apelación ante la Dirección correspondiente, y de revisión ante el Tribunal Registral.

CONCLUSION

Este primer anteproyecto de Ley Orgánica de los Registros Públicos está actualmente en revisión en el Instituto Nacional de Planificación y en el Instituto Nacional de Administración Pública; organismos en los que se ha tratado de reducir el anteproyecto que les ha parecido muy extenso, en la ignorancia de que en España sólo la Ley Hipotecaria de 1946 (o sea del Registro de la Propiedad Inmueble) tiene 315 artículos y diez disposiciones finales, y el Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947 vigente tiene 624 artículos fuera de las disposiciones transitorias; pues, se trata de una legislación reglamentaria muy desarrollada en España por tratadistas y comentaristas, y es la legislación madre para el Perú.

El Decreto-ley No. 19309 ha previsto esta demora en la expedición del anteproyecto definitivo de la Ley Orgánica de los Registros Públicos pues, su artículo 3o. dispone literalmente: "La Comisión especial a que se refiere el artículo anterior, asumirá, en tanto se dicte la Ley Orgánica de los Registros Públicos, las funciones y atribuciones que las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes, le señalan a la Junta de Vigilancia de los Registros Públicos.

