

Una Propuesta de Modernización para El Sistema Registral de la Propiedad Inmueble

Por Armando Miguel Subauste Bracesco¹

RESUMEN

La demanda de los usuarios por inscripción de acciones y derechos en el sistema registral es mayor cada día. Se observa un desbalance en la carga registral que reciben las distintas oficinas en el país. No hay homogeneidad en los servicios registrales que se brindan a nivel nacional. En busca de lograr la eficiencia, la eficacia y la efectividad de los Registros Públicos, se propone la dotación de Competencia Nacional a los Registradores y la implementación de un Sistema Único Registral, y como consecuencia de ello la Estandarización de las Cargas registrales, y los tiempos de inscripción, para crear una real Seguridad Jurídica. Este es el objetivo principal de los Registros Públicos.

PALABRAS CLAVE:

Competencia nacional, Interconexión, Redistribución, Calificación registral, Extranet, Título. Sistema Único Registral, Competencia Nacional, Interconexión Nacional

ABSTRACT

The user demand for registration of shares and rights in the registration system is growing every day. An imbalance in the registry load receiving various offices in the country is observed. There is no homogeneity in the registry services provided nationwide seeking to achieve efficiency, effectiveness and efficiency of public records, the endowment of National Competition aims to Registrars and the implementation of a Single System Registr, and consequently Standardization of registry charges, registration and times, to create a real legal certainty. This is the main objective of the Public Records.

KEY WORDS

National competition, interconnection, Redistribution, Rating registration, Extranet, Title. Unique Registration System, National Competition, National Interconnection

¹ Maestría en Gestión Pública del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la USMP; Abogado; expositor en diversas Reuniones Técnicas en el tema registral. Diplomado en Derecho Empresarial. Ha desempeñado importantes funciones públicas en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos-SUNARP. Ex Director de Asesoría Jurídica, –Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica del Consejo Nacional de Inteligencia; Asesor de la Presidencia del Consejo Nacional de Inteligencia. Ex Consultor en temas de propiedad Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo entre otros.

1. INTRODUCCIÓN:

Desde su creación, en 1994, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos inició un proceso de modernización de los Registros, a nivel nacional. Atrás quedaron los antiguos sistemas de inscripción, y las herramientas que se utilizaron para ello. Hoy casi todo está automatizado. Sin embargo, como las deficiencias y los problemas se presentan con la marcha de la institución, los Registros Públicos afrontan un problema cuya solución se vuelve impostergable: El tiempo que se emplea en emitir el resultado a la presentación de un título es excesivamente largo, en muchos casos, a pesar de estar debidamente reglamentado el plazo.

El problema básicamente reside en el desbalance que es totalmente desproporcionado y que se presenta en la carga registral que reciben las distintas oficinas en el país.

En atención a ello, y en busca de lograr la celeridad del trámite, se propone la dotación de Competencia Nacional a los Registradores y la implementación de un Sistema Único Registral, y como consecuencia de ello, la Estandarización de las Cargas registrales, para crear una real Seguridad Jurídica. Este es el objetivo principal de los Registros Públicos.

Estamos convencidos de que nuestra propuesta de Inscripción Registral con Competencia Nacional, unida a la implementación de un nuevo sistema registral único va a solucionar el problema de conseguir el balance de las cargas registrales a nivel nacional.

El problema está ubicado y definido: No hay homogeneidad en los servicios registrales que se brindan a nivel nacional.

La pregunta inevitable es **¿cómo solucionar el problema?** Una propuesta viable es la institución de un nuevo sistema de inscripción, en este caso, con competencia nacional. La idea es que se logre la mejora en la distribución de la carga de trabajo y se reduzcan los plazos de calificación, en el Registro de la Propiedad Inmueble, hoy llamado Registro de Predios.

Nuestro análisis abarca el período comprendido entre los años 2003 al 2013, respecto de un sistema operativo similar que funcionó y con éxito en el Registro Predial Urbano, hoy fusionado con el Registro de la Propiedad Inmueble, creándose el Registro de Predios y cómo el mismo sistema

puede solucionar problemas de distribución de carga de trabajo y disminución de los plazos de atención, en materia de calificación registral, tomando como muestra comparativa la producción registral del Registro de Predios en el periodo 2003 y 2013, en el cual se utilizó el sistema tradicional en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

En SUNARP, la falta de un sistema centralizado de distribución de carga de trabajo, genera que la labor en algunas zonas registrales sea mucho más pesada que en otras, sólo por volumen de trabajo, generando que los plazos de calificación registral no estén siquiera dentro de los siete días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación, que tienen los registradores públicos para emitir su pronunciamiento. Ello también, no permite que haya homogeneidad en la calidad de los Servicios Registrales brindados por cada una de las Oficinas Registrales. La situación determina diversos tiempos para la atención de similares servicios y distinta calidad en la calificación de la documentación presentada.

Aparte de lo anotado, los sistemas registrales empleados en el registro de propiedad inmueble son diferentes, en vista de que no se encuentran aún estandarizados. Cada uno de los sistemas registrales empleados para la calificación y posterior inscripción, observación, tacha o liquidación de los expedientes son entre sí carentes de eficacia.

Los problemas anotados determinan que existan mayores tiempos de atención a los usuarios y costos extra registrales, vistos en los envíos de títulos a otras sedes, en las que son presentados, puesto que muchos de estos son observados, tachados o liquidados antes de ser inscritos por el registrador. Estos problemas redundan finalmente

en mayores costos de transacción para las operaciones que se realizan en el mercado.

Se trata de una solución práctica que permita resolver el problema existente por las deficiencias mencionadas a favor de los usuarios, sin perjudicar sus economías ni perder su tiempo. Así mismo, se busca un mejor desempeño de los funcionarios que laboran en cada una de las Zonas Registrales, ahorrándoles tiempo y ayudando a que su labor cumpla con el principio de celeridad registral.

2. CÓMO ACTÚA EL SISTEMA REGISTRAL

El Sistema Registral en el tiempo se ha caracterizado por otorgar competencia territorial al Registrador dentro de la Jurisdicción abarcada por la Oficina Registral en la que desempeña su función, produciéndose una mala distribución de la carga laboral registral y, como consecuencia, una deficiente calificación.

Por eso es necesario analizar qué ocurriría si se otorga competencia nacional para la calificación de títulos a los registradores del país que laboran en el registro de la propiedad inmueble. ¿Se podrá generar una mejor distribución de la carga de trabajo, especializando la calificación por grupos de registradores en el ámbito nacional? ¿Es posible que se produzca como consecuencia una eficiente calificación? ¿Se lograría una real dinamización de la economía, al otorgarse las inscripciones en tiempo mucho más breve que los actuales? ¿Se utilizaría la capacidad instalada al cien por ciento con calidad y eficiencia? Son interrogantes que deberá responder la investigación.

El problema se presenta a diario en la SUNARP, y es motivo de reclamos y quejas de usuarios del servicio registral, de abogados, notarios, miembros del Poder Judicial y otras instituciones que requieren con frecuencia hacer uso del servicio registral.

Para todos es evidente que el tiempo empleado en emitir el resultado a la presentación de un título es excesivamente largo, no obstante que el tema de los plazos se encuentra debidamente

reglamentado. En el caso de inscripción de un título de otra sede registral es demasiado largo.

¿Qué es lo que determina que los usuarios no puedan tener un trámite ágil y breve para la inscripción de un título?

La respuesta es conocida por el Sistema Registral: Hay un desbalance en las cargas registrales a nivel nacional. Esto ha motivado que, en busca de la celeridad de este trámite, aparezca la propuesta de la dotación de Competencia Nacional a los Registradores y la implementación de un Sistema Único registral, y como consecuencia de ello, la Estandarización de las Cargas registrales, con el único fin de crear una real Seguridad Jurídica.

Es conveniente tener como antecedente la experiencia del Registro Predial Urbano (RPU) y su innovación de dotar con competencia nacional a los registradores que laboraban en este registro. Para todos los que conocen el sistema registral, es sabido que el Registro Predial Urbano (RPU) funcionó muy bien con respecto a los tiempos de inscripción y también a la calidad de la calificación.

Es necesario analizar el actual sistema registral, sus cargas y la calificación que realizan, la cantidad de expedientes que ingresan en una determinada época; y su incremento o disminución en comparación de un año con otro. También hay que tomar en cuenta el desempeño del Tribunal Registral cuya competencia es a nivel de regiones y la carga que este soporta, las causas que provocan la existencia de esta carga y el motivo de las apelaciones.

Hay que revisar, además, la puesta en práctica de un nuevo sistema registral que ayude a balancear cargas a nivel nacional. No hay homogeneidad en la calidad de los servicios registrales prestados a nivel nacional, y esto se ve agravado por otros problemas de índole logístico y cultural por parte de los Registradores Públicos, y limitaciones informáticas que solo logran con su existencia retrasar un proceso que debió haberse iniciado tiempo atrás, para poder cumplir con brindar un servicio que realmente respete el principio de Seguridad Jurídica como fin institucional.

La investigación minuciosa permitirá demostrar la mejor distribución de la carga de trabajo en el Registro de la Propiedad Inmueble. Con ello, se estandarizarán los criterios registrales, y se logrará rebajar los tiempos estimados para la calificación.

El usuario externo se beneficiará enormemente, pues al tener inscrito su derecho en muy breve término, podrá de inmediato realizar operaciones comerciales, con lo cual la economía del país se dinamizará.

El usuario interno se beneficiará en la medida en que su carga laboral se verá equitativamente distribuida.

Hay, por cierto, algunas limitaciones para la investigación. Una de ellas es el no tener un antecedente a nivel internacional referido específicamente al mismo punto de conseguir efectividad en los registros públicos a través de la distribución de cargas de trabajo a nivel de todo el país. En el ámbito nacional, se cuenta con el estudio realizado en el año 2005 por la propia SUNARP, el mismo que ha quedado guardado en algún archivo, porque, a pesar de sus bondades y virtudes, nadie le dio impulso.

3. ESTUDIO PROPUESTO SOBRE EL SISTEMA REGISTRAL

El no tener un antecedente a nivel internacional hace que el Perú se coloque en primera fila en la búsqueda de nuevas técnicas y procedimientos registrales.

Hay que anotar que algunos países como México, por ejemplo, han intentado una modificación en el procedimiento de calificación registral, pero el intento ha estado orientado a unificar catastro, y no precisamente a buscar la eficiencia, eficacia y efectividad en la inscripción registral.

Si la propuesta de inscripción registral con competencia nacional es llevada a cabo y tiene éxito, los Registros Públicos de los países vecinos van a intentar imitar al Perú, porque se convertirá en referente por sus resultados positivos.

Veamos el panorama:

El Proyecto que se propone va a permitir, a través de la competencia nacional de los Registros Públicos, la prestación de servicios registrales de calidad homogénea a nivel nacional. La pregunta es ¿cómo se va a lograr el fin enunciado? La respuesta es que se consideran los siguientes medios:

Homogenizar las cargas registrales y los tiempos de inscripción

Para ello, es inevitable efectuar diversas modificaciones normativas, las cuales particularmente inciden sobre el Reglamento General de los Registros Públicos y permitirán distribuir la carga registral con el personal especializado existente a nivel nacional, para así lograr tiempos homogéneos de atención, estableciendo la necesaria digitalización de todo título nuevo que ingrese al Registro y su posterior distribución mediante un balanceador de carga de trabajo. También se deberá establecer el servicio de publicidad registral certificada en línea.

Desarrollar un nuevo sistema informático

Este nuevo Sistema Informático se llamaría Sistema Único Registral, lo que permitirá lograr la homogeneidad tecnológica, así como brindar el soporte técnico requerido para la prestación de servicios registrales eficientes.

Lograr la eficiencia en el servicio de publicidad registral on line

El internet es el medio para brindar este servicio. Pero es necesario darle valor jurídico a la información digital con la que se cuenta para así ofrecer no sólo publicidad simple sino también publicidad certificada en línea.

Eficiencia en la cobertura de los servicios

Hay que buscar y lograr la eficiencia en la cobertura de los servicios registrales a nivel nacional para lograr una presencia efectiva en las casi 200 provincias del país, Para ello se requiere cubrir las plazas necesarias para Registradores Públicos, Asistentes Registrales y Técnicos Registrales, a fin de lograr que los servicios ofrecidos por el registro

sean correctamente otorgados y obtener mediante la atención de un profesional especializado en la materia la satisfacción que busca el usuario y el éxito del registro en el otorgamiento de su servicio.

La Competencia Nacional

Los Registros Públicos de bienes muebles e inmuebles y los de personas naturales y jurídicas integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos y se encuentran territorialmente distribuidos en más de 60 Oficinas Registrales encargadas de gestionarlos y cumplen la función de inscribir, conservar y publicitar información relevante sobre los derechos y demás situaciones jurídicas para así dar seguridad al intercambio de bienes y servicios.

En la práctica, ocurre que en cada una de las oficinas existen partidas registrales por los bienes, personas o contratos situados, domiciliados o celebrados en el ámbito de influencia territorial asignado a cada oficina; registradores que sólo pueden actuar sobre dichas partidas y archivos registrales de los documentos que conciernen a dicha oficina.

El marco de referencia para la investigación que se plantea lo constituye tanto los fines institucionales de la SUNARP, en virtud de los cuales, en su condición de ente rector del sistema, le corresponde mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país, en aras de obtener la especialización, simplificación, integración y modernización de la función, procedimientos y gestión de todos los Registros, como la Ley N° 27755 en virtud de la cual se autoriza a la SUNARP para continuar con el proceso de interconexión de sus oficinas a nivel nacional, a fin de que todos los Registros Públicos que conforman el sistema tengan competencia nacional, lo que en términos prácticos significa partidas registrales, registradores y archivos de ámbito nacional.

4. LA EXPERIENCIA DEL REGISTRO PREDIAL URBANO

El Registro Predial Urbano –RPU- tuvo una experiencia exitosa que es digna de ejemplo a seguir. Se creó y organizó por los Decretos

Legislativos N° 495 y N° 496, ambos del 14 de noviembre de 1988. En sus inicios, se estableció que estaba constituido por varios registros ubicados en cada una de las regiones del territorio nacional, con oficinas registrales zonales o distritales. Pero el artículo 10° de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal (Decreto Legislativo N° 803 del 15 de marzo de 1996), estableció que el RPU era uno solo y se dispuso modificar su estructura orgánica y funcional. En virtud a esta última autorización, mediante D.S. 014-97-MTC del 9 de julio de 1997, se aprobó el estatuto del Registro Predial Urbano, estableciéndose en el artículo 22 del mismo, que las oficinas registrales de dicho Registro asumían jurisdicción y competencia registral a nivel nacional a través del Sistema Interconectado de Cómputo Registral. Es decir, exactamente lo mismo que se está planteando ahora para los Registros Públicos.

La competencia nacional de los registradores del RPU permitió, durante la década pasada, atender oportunamente con el personal de Registradores existente en todo el país, la demanda de inscripción masiva de títulos que en ese entonces formuló la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

4.1. LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE PREDIOS Y LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA NACIONAL AL SISTEMA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS

El Registro de Predios de la SUNARP se creó por Ley N° 27755 del 14 de junio de 2002. El artículo 3° de dicha Ley unifica en un solo Registro a los siguientes

El Registro de la Propiedad Inmueble, el Registro Predial Urbano y la Sección Especial de Predios Rurales; y, establece que se trata de un registro de ámbito nacional. La Ley dispuso un proceso de integración que debía desarrollarse en un plazo de 2 años.

Ahora bien, el concepto de registro de ámbito nacional debe ser comprendido en un sentido amplio, de modo tal que se entienda con referencia a todo el Registro de Predios y no respecto a los

registradores que lo integran. En efecto, la propia Ley N° 27755 permite diferenciar estos dos conceptos porque en la primera disposición transitoria complementaria y final estableció que durante el proceso de unificación a que se refiere el artículo 2º, los Registradores tendrían “competencia nacional para la inscripción de títulos de propiedad, actos y contratos”. Es decir, durante el proceso de unificación, los Registradores podían atender solicitudes de inscripción respecto de predios ubicados en cualquier lugar del territorio nacional e inscrito en alguno de los 60 Registros de Predios que existen en el país.

Sin duda, se trató de un primer paso dentro del concepto de competencia nacional; pero al concluir el proceso de unificación el día 16 de junio de 2004, lo que conforme a ley debe existir, ya no son Registradores con competencia nacional sino un solo Registro con competencia nacional, lo que significa un solo conjunto de partidas, un solo archivo registral, un solo diario nacional y obviamente Registradores con competencia respecto de todos los predios existentes a nivel nacional.

Debe sin embargo, reconocerse que no obstante el mandato vigente de la ley, dadas las limitaciones legales (competencia territorial derivada del Reglamento General de los Registros Públicos), tecnológicas y de cobertura que existen, aún no se tiene un verdadero y único Registro de Predios de ámbito nacional.

Lo que se ha puesto en funcionamiento de manera efectiva, a nivel nacional y no sólo para el Registro de Predios, es el Módulo de Caja Única y la competencia de las oficinas registrales para otorgar prioridad inmediata a las solicitudes de inscripción, cualquiera sea el lugar de presentación.

Pero la Ley N° 27755 no se limitó a establecer el ámbito nacional del Registro de Predios, sino que, además, en su artículo 7º prevé que la SUNARP pueda implementar, en el Registro de Predios, mecanismos de simplificación, desregulación y reducción de actos administrativos. Del mismo modo, se establece que dichos mecanismos se podrán extender a todos los Registros Públicos que conforman el Sistema Nacional de los Registros

Públicos y que para tal propósito la SUNARP debe continuar ejecutando el proyecto de interconexión de sus oficinas a nivel nacional, a fin de alcanzar la competencia nacional.

El ámbito o competencia nacional que debe tener el nuevo Registro de Predios y que la SUNARP está autorizada para hacer extensivo a todos los Registros que conforman el sistema, permite afirmar que la Ley N° 27755 ha puesto fin al sistema de organización territorial de los registros, porque sin perjuicio del mantenimiento y posible incremento de oficinas registrales para efectos de la atención de los usuarios, lo cierto es que tratándose de registros de nivel nacional, las partidas registrales y los demás documentos que conforman el archivo registral pueden pasar a ser un solo archivo y, por consiguiente, los registradores, independientemente de la oficina registral en la cual laboren, podrán ejercer su función respecto de cualquier solicitud de inscripción o de publicidad presentada a nivel nacional

5. SITUACIÓN ACTUAL

Como ha sido mencionado, el Sistema Nacional de los Registros Públicos registra actos y derechos para hacerlos públicos, lo cual genera el efecto jurídico de convertirlos en cognoscibles y vinculantes para los terceros.

Si bien jurídicamente la competencia territorial de las Oficinas Registrales cubre todo el país, en la realidad nunca ha existido una efectiva cobertura nacional del servicio, puesto que sólo el 29% de las provincias del país cuentan con servicios registrales en la propia provincia. Tal situación origina que muchos ciudadanos deban desplazarse desde sus localidades hasta las ciudades en las que se ubican las oficinas registrales.

Ello significa un incremento de los gastos extra registrales y, por consiguiente, del costo total del acceso a la seguridad jurídica que el registro puede brindarles. La situación empeora cuando el título debe ser inscrito en la Oficina Registral de la provincia donde se ubica el bien, domicilia la persona o donde se haya inscrito el contrato. Es

decir, el ciudadano puede contar con una Oficina Registral cerca de su domicilio, pero si requiere inscribir un título cuya inscripción corresponda, por territorialidad, a otra oficina, no podrá hacer uso de los servicios de la oficina del lugar donde vive.

5.1 LIMITACIONES DERIVADAS DEL MARCO LEGAL VIGENTE

Tal como lo dispone la Ley N° 27755, la SUNARP ha quedado autorizada para implementar registros con competencia nacional, lo cual significa que las normas con rango de ley a las que nos hemos referido en dicho lugar, tales como la Ley N° 26366 y el Código Civil, en virtud de las cuales la competencia de las oficinas registrales se distribuía territorialmente a lo largo de todo el país, con partidas registrales, registradores y archivos registrales vinculados a dicho ámbito territorial, son normas que no constituyen un obstáculo para la competencia nacional, toda vez que con la implementación de la misma, ellas quedarán automáticamente derogadas.

En cambio, las normas de rango inferior que actualmente rigen, entre ellas el T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos, en tanto no sean modificadas, constituyen un obstáculo para el funcionamiento eficiente de los Registros Públicos, porque impiden redistribuir la carga de trabajo entre las diferentes oficinas registrales.

De la misma forma, en lo referente a las solicitudes de publicidad registral, el Reglamento General de los Registros Públicos establece que las mismas pueden ser presentadas desde cualquier parte del país. Pero ocurre que para la expedición se requiere necesariamente de la participación de la oficina registral que conserva el archivo registral correspondiente.

5.2. LIMITACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL

El proceso de inscripción registral se inicia con la presentación del título por parte del usuario en la Oficina Registral competente. Una vez realizado ello, el título es sometido a la calificación del

registrador, quien determina la procedencia o no de la inscripción. Sólo cuando el título es calificado positivamente, se inscribe y el acto jurídico que representa es registrado.

Como se mencionó, según la legislación vigente los Registradores Públicos, a excepción de los del Registro de Predios, sólo pueden inscribir o registrar aquellos actos y derechos que se refieran a bienes o personas ubicados o domiciliados dentro del ámbito territorial de la Oficina Registral en la que laboran. Esta situación crea una distorsión al generar una acumulación de carga registral en aquellas oficinas registrales que tienen mayor demanda de servicios, sin que sea posible que las oficinas con menor carga laboral puedan apoyarlas.

5.3 CRITERIO DE TERRITORIALIDAD

Además, tenemos que en la práctica, del criterio de territorialidad se derivan los siguientes problemas:

Al momento de la inscripción y en el supuesto de faltar alguna documentación sustentatoria, no obstante contar con la posibilidad de acceder a la información requerida, mediante la interconexión con otras Oficinas Registrales, se suele solicitar al usuario la obtención de copia certificada de la misma información mediante una certificación registral que debe solicitar a una oficina registral distinta, y de repente muy distante.

Necesidad de desplazamiento físico del título presentado ante una Oficina Registral no competente o ante una Oficina Receptora hacia la Oficina Registral competente.

La unificación de sistemas y estandarización de tiempos y procesos no tiene sentido con las limitaciones y ámbitos propios que impone la territorialidad.

Altos costos de operación del Sistema Nacional de Registros Públicos.

Este modelo de territorialidad impone contar con un número mínimo de registradores en todas las oficinas registrales, aunque el volumen de carga registral de éstas no lo justifique; si se desea ampliar la cobertura, ello sólo se puede hacer incrementando el número de oficinas, cada una con su respectivo ámbito territorial, y con el personal

mínimo indispensable y con su propio Archivo Registral.

La territorialidad también exige que los títulos sean presentados o trasladados a la oficina registral con competencia territorial sobre ese título. Ello, evidentemente, incrementa los costos registrales y extra registrales para el usuario, así como el tiempo de respuesta del registro, porque si bien en la actualidad con la puesta en funcionamiento del Módulo Caja Única y la competencia nacional de las Oficinas Registrales para otorgar prioridad registral, el usuario puede gozar inmediatamente de los beneficios de la prioridad registral. En la práctica, dicho usuario debe esperar a que su título llegue a la Oficina de Destino.

5.4. OTRAS LIMITACIONES LEGALES

Existen dos limitaciones legales adicionales que dificultan el funcionamiento eficiente del servicio de inscripción en los Registros que conforman el Sistema Nacional de los Registros Públicos y son las siguientes:

- a) La necesidad de consultar los archivos registrales existentes en cada Oficina Registral, en especial, los que corresponden a los títulos que dieron mérito para la extensión de los asientos en las partidas registrales que obran en dicha oficina para calificar los nuevos títulos presentados.

El tema se vincula con el alcance de la facultad de calificación del Registrador, por cuanto, conforme a lo dispuesto por el artículo 2011 del Código Civil, los Registradores califican la legalidad de los actos cuya inscripción se solicita, teniendo en cuenta no sólo el contenido de los documentos presentados, sino también “*sus antecedentes*” y los asientos existentes en los Registros Públicos, lo cual los autoriza para revisar los denominados títulos archivados en cada ocasión en que se solicita una nueva inscripción y si bien el Reglamento General de los Registros Públicos ha establecido que la confrontación con títulos archivados debe ser sólo complementaria, lo

cierto es que la consulta es una necesidad y se hace a diario.⁽²⁾

- b) La posible discusión sobre el valor legal de la digitalización de todas las partidas registrales que habían sido extendidas en tomos y fichas antes de la implementación de la nueva técnica de inscripción mediante asientos electrónicos, así como el valor de las nuevas partidas registrales electrónicas toda vez que si bien la SUNARP, invocando la autorización contenida en el Decreto Legislativo N°827, autorizó mediante Resoluciones expedidas por el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, la conversión de los archivos anteriores y el uso de la nueva técnica de inscripción, lo cierto es que no se ha tenido a la vista documentación que acredite el cumplimiento de todos los mecanismos de seguridad considerados por el artículo 2 del citado Decreto Legislativo. En tal sentido, al considerar las alternativas para la implementación del sistema se considera también las medidas que resultan necesarias para superar los referidos inconvenientes.

6. DIFICULTADES PARA MODERNIZAR EL SERVICIO

La SUNARP tiene dificultades para integrar y modernizar el servicio de inscripción, de modo de lograr sus objetivos. A todas las limitaciones ya expresadas, aun habría que incidir en las siguientes:

- a).- El servicio de atención de solicitudes de inscripción presentadas en Oficinas Registrales distintas a las competentes si bien, a partir del 16 de junio del 2004, permite al usuario gozar inmediatamente de la prioridad registral, sin embargo, se debe asumir el riesgo de desplazamiento físico de los documentos que conforman el título inscribible y, además, el usuario debe asumir los costos de mensajería.

⁽²⁾ La consulta es inevitable por la cantidad de falsificaciones, estafas, fraudes, que hacen que no sólo sea importante la revisión del asiento sino también del Título archivado.

b).- El servicio de facilitación de la digitalización de los asientos electrónicos impone la necesidad de confrontar los documentos físicos presentados con el archivo electrónico presentado por el usuario.

A las limitaciones antes indicadas debe agregarse el hecho de que en cada Oficina Registral existe un archivo de los títulos que dieron mérito para las inscripciones, el mismo que, en la medida en que está conformado por documentos físicos se incrementa en volumen de manera incesante, lo que da lugar a que la Oficina Registral deba asumir cada día mayores costos para la conservación de dichos archivos. Esta situación demanda la necesidad de modificar las normas del Reglamento General de los Registros Públicos para establecer que el Registro, o bien, reciba archivos digitales o transforme los documentos físicos presentados en archivos digitales, pero no conserva más documentos físicos. Igualmente este proyecto contempla la progresiva digitalización del archivo registral físico que aún existe.

6.1. LIMITACIONES EN LA PUBLICIDAD REGISTRAL

Hay, sin duda, limitaciones en este servicio. Porque sólo permite brindar publicidad registral simple, y no certificada. Ello porque no se han establecido, conforme a la legislación vigente, los procesos técnicos y formales que permitan a los usuarios del servicio obtener directamente, por Internet, la publicidad certificada.

Se advierte, sin embargo, que la publicidad certificada es demandada en grandes cantidades principalmente por usuarios corporativos como son el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, y los Notarios. Para estos últimos, en Oficinas muy concurridas, se han abierto ventanillas especiales con el objeto de atender sus solicitudes con más rapidez y a la vez descongestionar la atención, por caja, de los demás usuarios.

Tal como ha sido expuesto, la publicidad registral es un elemento fundamental para hacer efectiva la

oponibilidad de los derechos inscritos, pues hace público el contenido del Registro.

En este aspecto la SUNARP ha logrado avances significativos, tanto en la atención de este tipo de servicios en las propias oficinas, donde el servicio es prestado rápidamente desde las ventanillas de atención al público; como en la atención a través de Extranet, a partir del 1 de febrero de 2003 y sin limitaciones geográficas, mediante el Servicio de Publicidad Registral en Línea.

En efecto, un aspecto positivo de la Interconexión Nacional de los Registros Públicos ha sido la posibilidad de establecer un Repositorio Central de Datos, donde es replicada, en tiempo real, la información registral producida en todas las oficinas del país. Ello ha permitido no sólo elevar la seguridad de las inscripciones al contarse con una copia de la información registral, sino también establecer un servicio que proporcione publicidad a través de Internet.

El Servicio de Publicidad Registral en Línea es en resumen una Extranet que permite, a través de la aplicación de herramientas visuales y tecnología de última generación, acceder al conocimiento del contenido de las partidas registrales inscritas en los Registros Públicos del país. De esta manera, se puede acceder a este servicio por Internet previa apertura de una línea de pago que sea útil para a) efectuar búsquedas en los índices correspondientes a los distintos registros existentes en las Oficinas Registrales; y b) visualizar e imprimir copias simples de partidas registrales.

Sin embargo, hay un inconveniente de este servicio a través de la Extranet, en el sentido de que no provee publicidad certificada.

Por otro lado, si bien las solicitudes de publicidad registral pueden ser presentadas y, en cierta forma, atendidas por cualquier oficina, la remisión de la publicidad la hace la oficina de origen del acto registral a través del sistema informático. El registrador de la oficina donde se presentó la solicitud se limita a certificar la información remitida. Una vez hecho esto, la publicidad registral solicitada es enviada a través de correo.

6.2. FALTA DE HOMOGENEIDAD DE LOS SERVICIOS REGISTRALES PRESTADOS A NIVEL NACIONAL

Luego de lo expresado, arribamos a la conclusión de que el primer y principal problema de la SUNARP es: La no homogeneidad en la calidad de los servicios registrales prestados a nivel nacional.

El problema central identificado tiene estrecha relación con la competencia territorial limitada de los Registradores Públicos, lo cual explica directamente la variabilidad de los tiempos de atención a los usuarios en las diferentes Oficinas Registrales del país.

Como ha sido expresado, un registrador sólo está facultado a atender las solicitudes de inscripción de derechos o actos relacionados con los bienes, personas o contratos que por su ubicación, domicilio o lugar de celebración en la o las provincias que conforman el ámbito territorial de una Oficina Registral, deben encontrarse inscritos en dicha Oficina. Esto significa que debido a que la demanda es insuficiente, algunos Registradores pudieran no estar realizando ninguna actividad prestacional en algún momento del día, pero no les está permitido apoyar el trabajo registral de alguna otra oficina con mayor carga registral.

La alta variabilidad de los tiempos de atención también se explica por la falta de especialización de los Registradores en las distintas áreas del Derecho Registral. La especialización permite evaluar e inscribir una solicitud con mucha mayor rapidez y, en el caso de Lima, hace posible que en el Registro de Propiedad Vehicular cada registrador atienda un mínimo de 60 títulos al día. En otras circunscripciones, hay gran diferencia, pues cada registrador atiende un máximo de hasta 15 títulos diarios de manera excepcional.

La especialización es imposible en oficinas donde 2 o incluso un solo registrador deben atender todas las solicitudes presentadas para los distintos registros y sus secciones

La especialización no es posible cuando:

- a) No existe un desarrollo normativo-procedimental de la competencia nacional

para el registrador y del funcionamiento de Registros de ámbito nacional.

- b) Los sistemas registrales no se encuentran integrados y homogenizados, aspecto en el que la SUNARP ha avanzado de manera importante.
- c) Los sistemas informáticos y la tecnología actual no permiten asignar la carga registral a nivel nacional así como tampoco enviar o recibir información de soporte, antecedentes, etc., para realizar el proceso de calificación de la solicitud de inscripción.

6.3. NORMATIVIDAD DESACTUALIZADA

El principal elemento normativo para el funcionamiento del Sistema Nacional de los Registros Públicos, es el Reglamento General de los Registros Públicos aprobado por Resolución de Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N°195-2001-SUNARP/SN, que rigió hasta 2012. Y luego, el vigente, el Texto Unico del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N° 126-2012-SUNARP-SN.

En efecto, el actual Reglamento define los procedimientos registrales y no corrige por completo el criterio de territorialidad de cada oficina registral; y debido a ello es muy difícil compartir información y carga laboral con otras oficinas registrales. Este modelo es discrepante con el contexto de la Interconexión Nacional de los Registros Públicos desarrollada en el año 2002 y la competencia nacional que es la consecuencia final de la interconexión ordenada por la Ley N°27755, por lo cual el modelo debe ser dejado de lado.

El modelo vigente de organización territorial de las Oficinas Registrales se caracteriza por lo siguiente:

- Distribución desigual de la carga de trabajo orientado a la calificación registral entre las Oficinas Registrales, en general, y entre los registradores, en particular.
- Ausencia del registro en más de 100 provincias del país, debido al alto costo de implementación de una oficina registral, lo cual es explicable si se tiene en cuenta una

demanda posiblemente insuficiente para cubrir dichos costos.

- Como consecuencia de la ausencia de oficinas registrales en todas las provincias, la población tiene que asumir costos de desplazamiento y de estadía para inscribir los actos o derechos que son de su interés.
- Las personas que no se desplazan a la Oficina Registral competente asumen el riesgo de desplazamiento físico de los títulos que presentan ante Oficinas Receptoras, que no son competentes para la calificación registral.
- El usuario interesado en inscribir debe afrontar costos adicionales para acreditar de manera certificada y ante una oficina integrante del mismo sistema, la información que se encuentra archivada en otra oficina.
- No hay uniformidad en la calidad del servicio de calificación registral, derivada de los distintos niveles de carga registral, además de la falta de especialización de los Registradores.
- Es indispensable el concurso de los Registradores y otros servidores de la Oficina Registral competente para la expedición de publicidad certificada solicitada por Internet o ante una Oficina Registral no competente.

Sin embargo, algo se ha avanzado, en la medida en que el T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos establece en su artículo 16 que la SUNARP podrá autorizar a las Oficinas Registrales que cuenten con sistemas de archivo compatibles, la presentación de títulos mediante el uso de medios informáticos que aseguren su inalterabilidad, integridad y su incorporación a archivos magnéticos.

6.4. LIMITACIONES TECNOLÓGICAS PARA REDISTRIBUIR LA CARGA REGISTRAL

La redistribución de la carga registral, desde el punto de vista tecnológico, presenta las siguientes limitaciones:

- Hay límites en la interconexión nacional de los Registros Públicos, pues sólo alcanza a los Registros integrantes del SIR (Registro de Propiedad Inmueble, Registro de Personas Naturales y Registro de Personas Jurídicas). Sólo dentro de dichos registros se puede compartir, sin ninguna limitación y a nivel nacional, la información que resulta de la interconexión.
- Hay límites en los Sistemas Informáticos, pues sólo permiten la grabación de registros de manera local con réplica en un repositorio central, pero no es posible que la misma grabación aparezca en las bases de datos de otras oficinas registrales.
- Hay límites en el diseño que se encuentra en uso, pues el Sistema no está preparado para efectuar la digitalización de todos los títulos que se presenten para su inscripción a efectos de poder distribuirlos a nivel nacional, según la carga y especialización de cada Registrador.
- Hay límites en los sistemas existentes, pues no es posible adaptarlos a otras modalidades de trabajo, ya sea porque se encuentran al final de su vida útil, o porque es necesario una modificación de los elementos fundamentales de su estructura

6.5. LIMITADA CULTURA DE LOS REGISTRADORES PÚBLICOS

Algunos Registradores Públicos y el personal asistente adolecen de ciertas deficiencias y aptitudes en lo que respecta a su labor:

En efecto, no todos dominan en un nivel aceptable las herramientas informáticas de respaldo de oficina actualmente instaladas; sólo utilizan el procesador de textos y la hoja de cálculo en sus funciones básicas.

No están familiarizados con el uso de información digitalizada y menos con bases de datos estructuradas.

Tienen un alto rechazo al cambio de formas de trabajo.

No pueden actuar como Fedatarios Informáticos porque requieren de una capacitación y acreditación adicionales.

Carecen, en su mayoría, de la capacitación necesaria para asumir de modo especializado la calificación de títulos, toda vez que sólo en las Oficinas Registrales de Lima, Arequipa, Trujillo y Chiclayo existe una distribución de la carga registral por especialidades. En las demás oficinas, al no existir especialidad, los Registradores deben atender todos los títulos que se presenten para los registros que son atendidos por su oficina registral.

6.6. SISTEMAS REGISTRALES NO ESTANDARIZADOS

El primer y principal problema de la SUNARP, expresado anteriormente como la no homogeneidad en la calidad de los servicios registrales prestados a nivel nacional, tiene como una de sus causas fundamentales al hecho de que sus sistemas registrales, en general, y sus sistemas de información, en particular, no están estandarizados entre sí. Así, por ejemplo, esto se manifiesta de la manera siguiente:

En cada una de las Zonas Registrales, que contaban con sistemas propios e independientes, motivados por una falta de visión de conjunto, funcionan ahora de manera interconectada, lo que ha exigido que, en una primera etapa se lograra extender el uso del SIR a los Registros de Propiedad Inmueble y de Personas Naturales de todas las Zonas Registrales. Sin embargo, los demás registros siguen aún siendo atendidos por diferentes aplicativos incompatibles entre sí, lo que limita las posibilidades de interconexión y genera elevados costos de mantenimiento.

De otro lado, el SIR, el principal sistema registral, se encuentra al final de su vigencia tecnológica, por lo que no presta servicio a todos los registros, ni aprovecha las ventajas de las nuevas tecnologías disponibles.

Los sistemas informáticos y la tecnología actual no permiten asignar la carga registral a nivel nacional

así como tampoco enviar o recibir información de soporte, antecedentes, etc., para realizar el proceso de calificación de la solicitud de inscripción.

Lo que se pone en evidencia es que llevar adelante la propuesta de modernización de la SUNARP en lo que se refiere a Competencia nacional para las inscripciones registrales resulta onerosa, pues es necesario reformular el sistema informático a nivel nacional. Ese es el gran escollo para llevar adelante el proyecto.

6.7. HETEROGENEIDAD TECNOLÓGICA

En la antigua organización del Registro, cada Oficina Registral desarrolló sus propios sistemas y adoptó tecnologías particulares de acuerdo con sus posibilidades económicas. Ello trajo como consecuencia que al momento de la creación de la SUNARP, el Registro tuviera sistemas informáticos diferentes, con igualmente grandes diferencias de desarrollo tecnológico en cada oficina.

Con la Interconexión Nacional fue posible superar en parte tales diferencias y alcanzar un cierto nivel de estandarización tecnológica. Como parte de la implementación de este proyecto, se consideró la solución de una red privada de datos bajo una tecnología IP VPN de alcance nacional que interconectó a través de enlaces las oficinas registrales. Gracias a ello se puede mantener comunicación directa a efectos de operar la replicación de datos hacia la extranet centralizada.

La provisión y mantenimiento de estos enlaces de comunicación fue trasladada por el carrier de comunicaciones Telefónica Empresas, bajo la modalidad de alquiler hasta abril del 2005. Como es lógico, los enlaces de comunicación destinados a las diferentes oficinas registrales varían en sus anchos de banda en función al volumen de información que deben transmitir, los cuales van desde 64 Kbps hasta 512 Kbps; y, para la Sede Central de la SUNARP una salida de 10 Mbps.

El proyecto consideró además una única salida a Internet de 4 Mbps, a través de la cual se puede navegar con las medidas de seguridad implementadas.

Se debe señalar que así como existen enlaces principales de datos con las variaciones de anchos de banda mencionados, para la red privada de datos, la SUNARP ha previsto enlaces de contingencia bajo la tecnología RDSI.

Estos enlaces operan automáticamente en caso quedara inoperativo el enlace principal y, gracias a ellos, las oficinas no quedarán incomunicadas y podrán continuar con las tareas de replicación de data en tiempo real.

Esta Red Privada de Datos a nivel nacional hizo posible la creación de una base de datos central, la cual permite, a través de Internet, brindar publicidad registral, así como administrar los componentes remotos, garantizando su operatividad y funcionamiento a nivel nacional.

Actualmente, la Interconexión Nacional ha estandarizado el uso de partidas y asientos electrónicos en todas las zonas registrales, donde opera un mismo nivel tecnológico, ya sea en equipos como en software. Sin embargo, esta estandarización sólo llega a los Registros que son servidos por el SIR. Los otros Registros mantienen todavía sistemas informáticos diferentes con distintos niveles de tecnología, y ello debe superarse a través de la estandarización.

Es de advertir que, algunos de los Sistemas Informáticos son muy antiguos y desarrollados en plataformas diversas, distintas entre sí, por lo cual se requiere contar con personal especializado para realizar el soporte y mantenimiento de dichos sistemas, lo que resulta muy oneroso para la SUNARP. Allí tenemos, como ejemplo, los sistemas del Registro de Propiedad Vehicular, que han sido heredados del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Por otra parte, es conocido que los sistemas informáticos tienen una vida útil determinada, mientras que el volumen de la carga registral se incrementa en el tiempo. Ante este panorama, es inevitable que la demanda desborde la capacidad instalada de los sistemas, lo cual se agrava si se tiene en cuenta el decaimiento natural de las tecnologías.

Otra dificultad es el hecho de que el SIR impide la identificación de los predios sobre una base catastral. Sólo las partidas electrónicas que provienen del Registro Predial Urbano, servidas por el SARP, cuentan con esta herramienta fundamental para un servicio registral eficiente que identifique los predios.

6.8. LIMITACIONES EN EL VALOR JURÍDICO DE LA INFORMACIÓN

Cuando la SUNARP realizó la digitalización de las partidas registrales, el Ministerio de Justicia no había dictado norma reglamentaria alguna sobre archivos digitales (micro archivado), por lo que la digitalización fue aprobada sólo mediante una resolución de Superintendencia. Si aplicáramos las reglas generales que corresponden a cualquier otra entidad pública, el número de Fedatarios Informáticos que existen a nivel nacional sería insuficiente como para hacerse cargo de la labor de certificar los más de trece millones de imágenes que contienen las partidas registrales.

De acuerdo con la normatividad actual sobre archivos digitales, o micro archivos, por excepción, las entidades públicas cuya actividad principal es el manejo de información como son la Oficina de Registros Civiles y la SUNARP, de conformidad con el artículo 4º del Decreto Legislativo N° 827, al amparo de una norma reglamentaria del Ministerio de Justicia podrían convertir sus archivos oficiales al sistema de micro archivos bajo un régimen especial.

Dado que el contenido digital de las partidas electrónicas no ha pasado por un proceso de certificación que le otorgue el valor jurídico, no es posible prestar ningún tipo de publicidad registral certificada. La carencia de valor jurídico del contenido registral digital obliga a acudir necesariamente a los documentos físicos para efectos de confrontación y expedición de certificados. Esto representa una grave limitación de la calidad del servicio prestado a los usuarios.

7. CONCLUSIONES

Hay, sin duda, mucho más que analizar. Los tiempos actuales exigen a los organismos que prestan servicio público a la colectividad, que ofrezcan innovaciones creativas que signifiquen soluciones a problemas existentes. Los Registros Públicos son importantísimos. Merecen caminar al ritmo de la modernidad y distinguirse por la eficiencia, eficacia y efectividad del quehacer registral. El planteamiento de instituir la inscripción registral con competencia nacional demanda, sin duda, gran inyección de dinero. La modernización planteada es muy onerosa hablando en términos económicos. Pero la importancia de los Registros Públicos amerita que se lleve a cabo la modernización requerida.

➤ <http://www.creditosperu.com.pe/glsunarp.php>

➤ www.sunarp.gob.pe

BIBLIOGRAFIA

- **GONZALES** Barrón, Gunther.- “Tratado de Derecho Registral Inmobiliario”, Jurista Editores E.I.R.L. 2004.
- **GONZALES** Loli, Jorge Luis. Comentarios al nuevo Reglamento General de los Registros Públicos. Lima: Gaceta Jurídica, 2002.
- **GONZALES** Loli, Jorge Luis. “Seguridad jurídica y Registro Inmobiliario: un enfoque desde el análisis económico del Derecho”. En: Notarius. Revista del Colegio de Notarios de Lima. Lima, nº 6, año VII, 1997.
- **GUEVARA** Manrique, Rubén y **GUEVARA** Bringas Rubén, Derecho Registral. Tomo I- Edición 1999. Lima.
- **REAL** Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid: ESPASA, 2001, Vigésimo Segunda Edición, tomo 6.

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- **EL PERUANO** Normas Legales, Reglamento General de los Registros Públicos.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS