

Los Registros Públicos y la reforma del Código Civil

CARLOS CÁRDENAS QUIRÓS

Profesor de Derecho Civil
Universidad de Lima
Pontificia Universidad Católica del Perú
Miembro del Consejo Consultivo de
ADVOCATUS Nueva Época

El ilustre hipotecarista español don José María Chico y Ortiz, en el prólogo de un libro que publicó en 1994 titulado "Seguridad Jurídica y Revisión Crítica de los Principios Hipotecarios", escribió: "A esta hora en la que ya nadie me puede ordenar 'llevar el paso' debo pedir al legislador la calma y la prudencia para introducir en esta institución registral, que ha sido aceptada masivamente por el pueblo, las reformas que la mejoren, sin alterarla. Los juristas no podemos cerrar puertas y sí abrir esclusas".

La reflexión es oportunísima para el caso de nuestro país, donde se encuentra en marcha el proceso de reforma del Código Civil.

Es indiscutible el importante papel que cumplen los registros públicos en la organización y desarrollo económico de una sociedad. Su mayor trascendencia viene dada por la seguridad que otorgan a las operaciones comerciales, al intercambio de bienes y a otras actividades que son susceptibles de incorporarse a ellos.

Un adecuado sistema registral, ofrece no sólo la necesaria seguridad jurídica a los agentes económicos, sino que además alienta por propia naturaleza las transacciones comerciales. Para ello, como es evidente, el sistema debe estar adecuadamente organizado y dotado de los instrumentos legales y de otro orden que resulten necesarios para permitir el desarrollo de un sistema ágil, de costos razonables y acorde con los avances de la modernidad.

El diseño de una política de fomento a la inversión privada y atracción de capitales foráneos pasa también

por el tema de los mecanismos de seguridad que el Estado, dentro de la política diseñada, otorgue a los agentes económicos. Uno de esos mecanismos de seguridad es efectivamente el que se obtiene mediante la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los registros públicos.

Los registros públicos son un medio para brindar certidumbre respecto de la titularidad de diferentes derechos. Los registros son una garantía de seguridad jurídica. La importancia económica de los registros es la que se deriva del hecho de poder conocer con certeza qué agentes económicos tienen qué derechos sobre qué bienes o actividades. El análisis del funcionamiento de los mercados que hace la teoría económica se basa precisamente en el supuesto de la existencia de derechos claramente definidos, que faciliten la realización de las transacciones en el mercado.

En ausencia de este requisito, los costos de transacción se elevarán y trabarán la mejor asignación de recursos y la fluida celebración de actos y contratos.

Cuando en 1984 se promulgó y entró en vigencia el Código Civil, los Registros Públicos eran sin duda distintos a los actuales. El transcurso de los años fue agudizando los defectos al punto que cuando se dictó la Ley N° 26366 que creó el Sistema Nacional y la Superintendencia Nacional, los Registros Públicos se encontraban considerados entre las instituciones más corruptas e ineficientes del Perú, particularmente debido a la carencia de idoneidad moral y técnica por parte de un número considerable de sus servidores, a la falta de una apropiada organización administrativa y

a la ausencia de una infraestructura adecuada, requisitos básicos que caracterizan a un óptimo sistema registral.

La situación ha cambiado. Para ello, la SUNARP dedicó el primer semestre del año 1995 a planificar a una estrategia que permitiera enfrentar y corregir de inmediato el desorden de los Registros Públicos en el país y proyectar un sistema registral eficiente y moderno a mediano y largo plazo.

A partir del segundo semestre de 1995, como resultado de la reorganización y reestructuración institucional de las Oficinas Registrales a nivel nacional, se ha conseguido que los trámites se desarrollen con eficiencia y de manera expeditiva. En efecto, trámites que antes demoraban normalmente tres o cuatro meses, se realizan ahora en un promedio que alcanza los tres días útiles a nivel nacional, sin merma de la máxima exigencia al tiempo de calificar los títulos, contando los usuarios con orientación suficiente y la simplificación necesaria para realizar directamente sus trámites.

Esta situación mejorará aún más con la culminación del proceso de informatización total de los registros que viene desarrollándose en la Oficina Registral de Lima y Callao (ORLC) y que se completará progresivamente en las oficinas registrales de todo el país.

En ejecución de dicho proceso de informatización, la información que obra en tomos y fichas es trasladada a soportes informáticos en medios que no permitan la modificación de la información original. Ello determinará la eliminación de los sistemas manuales y su sustitución por sistemas automatizados, permitirá crear índices confiables, el proceso de búsqueda de la información registral será más rápido y los costos de operación serán significativamente menores.

Adicionalmente, la informatización permitirá, en una primera etapa, la interconexión a nivel intrarregional de las distintas oficinas registrales provinciales; en una segunda etapa hará posible la interconexión a nivel interregional, esto es, entre las distintas oficinas registrales regionales del país; y, finalmente, se concretará la organización de un banco de datos a nivel nacional que permitirá el establecimiento de un Registro Central Nacional que reúna la información de todos los registros del país.

La desconfianza que inspiraban los Registros Públicos al tiempo de redactarse el Código Civil de 1984, explica que en materia de propiedad inmobiliaria no se consagra el carácter constitutivo del Registro, con alguna excepción notable como en el caso de la hipoteca.

De nada habían servido en 1984 casi cincuenta años de vigencia del Código de 1936 y casi cien de la implantación del Registro de la Propiedad Inmueble en el Perú. No obstante el tiempo transcurrido, por lo visto podían seguirse repitiendo los conceptos de Manuel Augusto Olaechea quien manifestó lo siguiente en la exposición de motivos del Proyecto de Libro V del Código Civil de 1936: "La Comisión reconoce la inferioridad de nuestro sistema, cuyos defectos se pueden sintetizar diciendo que constituye una propiedad relativa al lado de la propiedad absoluta. La inscripción no asume más valor que un simple aviso que protege a los terceros que no han intervenido en el acto, pero no lleva en sí misma una verdadera sustantividad. No se concibe la vida de un sistema consolidado sobre la base de la inscripción, sin registro, sin títulos idóneos, que no existen en todas las regiones, sin notarios, sin abogados, sin clima propicio, para imponer el requisito de la inscripción con carácter de ineluctable obligatoriedad. La institución del registro fue implantada en el Perú hace casi medio siglo. No obstante los esfuerzos realizados, es lo cierto que no ha podido arraigarse en todo el país y que adolece de varios e imperfecciones que son insuperables a la acción de la voluntad. El registro existente, decía Olaechea en 1936, tiene el gravísimo defecto de ser personal. Su transformación requeriría, como condición insustituible, el catastro. Por eso, es imperativo prescindir del sistema germánico que ha organizado el dominio y los derechos reales sobre las bases de la publicidad y de la especialidad...".

Transcurridos trece años de la vigencia del Código Civil y sesentauno de las expresiones de Olaechea, la situación de los Registros Públicos es muy distinta, como ha quedado dicho antes, habiéndose empujado el camino de la modernización, orientada a la búsqueda de la excelencia profesional del personal, a la óptima atención del usuario de los servicios registrales y a la utilización de sistemas automatizados en todos los niveles de la actividad registral.

El inicio del proceso de reforma del Código Civil encuentra a los Registros Públicos en una posición privilegiada para asumir nuevas responsabilidades y grandes retos.

Las primeras reflexiones en el seno de la Comisión Reformadora actualmente en funciones a propósito del remozamiento del Libro dedicado a los Registros Públicos en el Código Civil, estuvieron encauzadas inicialmente en el sentido de encontrarse justificada la supresión del libro. Se estimó que la materia debía ser objeto de regulación completa en una ley general de los registros públicos, que comprendiera a la integridad de registros conformantes del Sistema Na-

cional de los Registros Públicos creado por la Ley N° 26366. A este respecto, no debe olvidarse que el Proyecto del Código Civil formulado por la Comisión encargada del Estudio y Revisión del Código Civil de 1936 y que fuera presentado en julio de 1981, no consideraba la regulación del tema, por estimarse que sus alcances trascendían el ámbito del Código Civil y su desarrollo debía ser objeto de una legislación especial separada por tanto del Código. Fue más bien la Comisión Revisora la que decidió la inclusión de un Libro dedicado a los Registros Públicos como parte integrante del Código Civil.

Sin embargo, una evaluación posterior más serena concluyó en la utilidad de mantener el Libro, pero dotándolo de un contenido diferente, en el que se regularían los distintos principios registrales aplicables a cada uno de los diversos registros. Es en este sentido que viene siendo elaborado un proyecto que será sometido a la aprobación de la Comisión Reformadora del Código Civil.

Conviene llamar la atención acerca del hecho de que el texto actualmente vigente del Libro IX del Código Civil regula sólo los registros públicos que tienen que ver con materias contempladas en el Código Civil. Ello explica, por ejemplo, que no se consideren reglas a propósito del Registro Mercantil. Esta situación debe cambiar, de tal modo que las disposiciones del Libro comprendan a la integridad de registros que componen actualmente el Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Ahora bien, el Derecho Registral no agota sus alcances en las materias que son objeto de tratamiento en el Libro dedicado a los Registros Públicos. Esto explica que corresponda destacar algunas de las reformas que se encuentran en estudio y que corresponden a otros libros del Código, pero que tienen inescindible vinculación con la materia registral.

El primero de esos temas es el de la **clasificación de los bienes**. Como se sabe, el Código Civil distingue los bienes en muebles e inmuebles partiendo tal distinción de un criterio distinto al de la movilidad o no de los bienes. Sólo así puede explicarse el hecho de que las naves y aeronaves sean consideradas inmuebles, no obstante la evidencia de poder ser trasladados de un lugar a otro, a diferencia de un predio.

En la Subcomisión de Derechos Reales de la Comisión Reformadora, se ha decidido distinguir los bienes, en primer lugar, en **corporales e incorpóraleos**. Los bienes corporales se diferencian, a su vez, en **muebles e inmuebles**. Los bienes muebles son aquellos

susceptibles de ser movilizados de un lugar a otro. Los bienes inmuebles son los predios, incluidos sus partes integrantes y accesorios.

Adicionalmente, los bienes también pueden ser **registrados o no registrados**. Son registrados los bienes incorporados a algún registro de carácter jurídico. De este modo, al hacerse referencia a los registros jurídicos, sin distinción alguna, en la norma quedan comprendidos tanto los registros públicos como los privados, de donde resultará, por ejemplo, que serán bienes registrados las acciones de una sociedad anónima.

Los bienes **no registrados**, es decir aquellos que no se encuentran incorporados a algún registro, pueden ser a su vez **registrables y no registrables**. Serán registrables los bienes susceptibles de ser incorporados a un registro existente por contar con elementos que permiten su individualización.

De este modo se otorga a los bienes incorporados en los registros una importancia especial, en la medida en que se reconoce la trascendencia del hecho de encontrarse inscritos y resultar oponibles a terceros los derechos referidos a los mismos debidamente registrados. Este aspecto se aprecia con mayor intensidad si pasamos a considerar la propuesta de modificación acerca del tema de la **transferencia de la propiedad**.

El texto vigente del Código Civil establece que los bienes muebles se transmiten por la tradición (art. 948) y los bienes inmuebles mediante la creación de la relación obligatoria que constituye efecto del contrato correspondiente (art. 949). El sistema, particularmente en materia de bienes inmuebles no ofrece seguridad alguna. El comprador del bien inmueble, con arreglo al artículo 949, es efectivamente propietario, pero no plenamente en la medida en que su derecho no puede oponerle a los terceros. Se habla en este sentido de la existencia de una propiedad relativa frente a una absoluta, que sería aquella que cuenta a plenitud con la protección erga omnes debido al hecho de haber quedado inscrita.

Ese planteamiento da lugar a que se suscite una cuestión como la de la concurrencia de acreedores sobre un mismo bien mueble o inmueble y que tenga que establecerse un criterio de preferencia para favorecer al acreedor que actuó con mayor diligencia a fin de asegurar la firmeza de su derecho.

A este respecto, en el proyecto de reforma se ha establecido que la constitución, modificación o extinción

ción de derechos reales sobre bienes registrados se produce con la inscripción en el registro respectivo, salvo disposición legal diferente. Se agrega que tratándose de bienes no registrados, la constitución de derechos reales se produce con la tradición, salvo disposición legal diferente.

Establecidas las cosas de esta manera, tratándose de los bienes registrados, es el Registro el que definirá las cosas de modo que en la eventualidad de que alguien celebre sucesivamente diversos actos de disposición sobre un mismo bien registrado, sólo tendrá trascendencia el acto que hubiera quedado inscrito, pues la inscripción tiene carácter constitutivo. Antes del registro no habrá nada.

La preponderancia que adquiere el Registro se ve reflejada también en el ámbito de las presunciones legales vinculadas a la posesión. Así, después de reiterarse el concepto de que se presume la buena fe del poseedor, salvo prueba en contrario, se establece que tal presunción no puede oponerse a la persona con derecho inscrito, circunstancia ésta no establecida en el Código vigente.

A lo indicado se añade una regla según la cual se presume poseedor al propietario con derecho inscrito, salvo prueba en contrario.

Un aspecto que merece especial atención es el relativo a la organización de las garantías reales a partir de las clasificaciones de bienes mencionadas anteriormente.

Hoy día, en el ámbito de Código Civil, para los bienes muebles registrados opera la prenda denominada con entrega jurídica, la misma que requiere de la inscripción en el registro correspondiente. Para los bienes muebles no registrados procede la constitución de la prenda con entrega física, lo que supone la desposesión del bien de manos de su propietario. Finalmente, para los inmuebles corresponde la hipoteca.

Con la nueva clasificación que distingue los bienes registrados y no registrados se hace indispensable la reformulación de este tema. Este asunto no ha sido abordado aún por la Subcomisión de Derechos Reales, pero estimo que lo apropiado es que tratándose de los bienes muebles registrados siga operando la prenda con registro y para los bienes inmuebles registrados la hipoteca. En cambio, tratándose de los bienes muebles e inmuebles no registrados lo que debe proceder es la prenda con entrega física.

Se dirá que tal garantía, esto es, la prenda con desplazamiento, resultará inconveniente para el deudor que debe despojarse del bien de su propiedad. Tal vez. Pero para evitarlo, ese deudor tiene en sus manos la posibilidad de incorporarlo al registro correspondiente. Si como resulta evidente hay actualmente un número importante de inmuebles a lo largo de todo el país que no se encuentra registrado, una solución legislativa de esa clase constituiría en el fondo un mecanismo que alentaría la inscripción de inmuebles, generalizándose progresivamente el sistema.

A mi juicio, todas estas soluciones supondrán un medio para vigorizar el importante papel que cumplen los registros públicos en la sociedad.

Los cambios legislativos se justifican sólo cuando son necesarios. Los que he descrito tienen en mi opinión ese carácter. No puede olvidarse que el Derecho es vida en permanente y constante fluir, por lo que resulta sencillo comprender la necesidad de actualizar —poner al día— la legislación para mantenerla a compás del tiempo, teniendo en cuenta, como presupuesto, las exigencias que impone el orden social.

A este respecto, ha expresado acertadamente el ilustre jurista español don Ramón Serrano Suñer que "el Derecho, que es rémora detestable y odiosa cuando como reloj parado marca una hora inamovible en su esfera, es la garantía insustituible de los valores personales cuando marcha a compás del tiempo y cuando sirve para abrir cauce a la concepción del mundo y de la vida que tiene la generación que ha de cumplirlo".

Sin duda la reforma de la legislación debe descartar por completo como idea inspiradora el mero afán de malabarismo técnico. Si así sucediera, se correría el serio riesgo de que la norma terminaría siendo letra muerta debido a su nula correspondencia con la realidad a la que pretende ser aplicada.

Condujo afirmando que la prudencia debe presidir necesariamente la labor de reforma. No obstante, sobre este particular y ya para concluir, considero que debe tenerse muy presente la observación de Luis Díez Picazo cuando señala que "se degrada la idea 'prudencia' cuando se la quiere hacer sinónima de cautela, de precaución o de ritmo despacioso. La prudencia verdadera, la 'sofrosiné' clásica, es una virtud humana que consiste en una consciente utilización de los medios más convenientes y ajustados para la consecución de un fin. Pues bien, es claro que cuando lo exijan así las condiciones, lo prudente puede ser la audacia o la anticipación. Con un simil automovilístico, en muchos casos lo prudente no es frenar, sino acelerar".