
MANIFESTACIONES DE LA AUTONOMÍA EN UN SISTEMA REGISTRAL. LA EXPERIENCIA PERUANA*

Elvira Martínez Coco, Guillermo García Montúfar, Moisés Arata y Napoleón Fernández

Profesores de Derecho Civil en la Universidad de Lima.

1. NOCIÓN DE AUTONOMÍA

La palabra autonomía ha ido adquiriendo, a lo largo de la historia del derecho, diferentes significancias de aplicación particular. El más antiguo de sus contenidos estuvo reservado inicialmente a una cualidad de los estados, referida a su capacidad para darse a sí mismos normas y conducirse de acuerdo con ellas sin sometimiento al poder de otros estados. Por ello es que los griegos llamaron "autonomoi" y los romanos "autonomi" a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero¹. En realidad, las voces griegas de *autos* (por sí mismo) y *nomos* (ley) indican que autónomo es aquél que se da su propia ley.

Con el transcurso del tiempo, la palabra autonomía adquirió nuevos contenidos, significados especiales, en función de las distintas ramas del derecho o disciplinas jurídicas especializadas. Así, comenzó a ser utilizada por la teoría del Estado, en el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho político y el derecho municipal, entre otras.

* Ponencia presentada en la "Primera Jornada Iberoamericana de Derecho Registral" realizada en México, del 6 al 9 de abril de 1999.

¹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMBRA. Tomo I. Buenos Aires: Oriskil S.A., 1986, p. 961.

En el campo de la teoría del Estado y en el del derecho internacional público, la idea de autonomía ha estado directamente asociada con la de independencia y la de soberanía como poder de autodeterminación de los pueblos y estados².

En el derecho constitucional suele usarse el concepto de autonomía en relación con las funciones de los órganos que forman parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, bajo los matices que el constitucionalismo moderno adopta al referirse al equilibrio de poderes e interrelación de funciones.

En el derecho municipal, al tratar de los gobiernos locales, se le da a la autonomía un sentido más amplio, involucrando en ella las actividades de gestión, administración, legislación y conducción económica³.

La teoría general del derecho también se refiere a la autonomía, cuando trata de las características de una determinada disciplina o institución jurídica. Precisamente ésta ha sido la manera como tradicionalmente la mayoría de los autores han abordado el tema de la autonomía en el derecho registral, delimitando y definiendo el objeto de la disciplina jurídica registral, sus principios, métodos y fines, para afirmar la autonomía de esta disciplina en relación con otras ramas del derecho.

Modernamente su uso ha sido extendido, incluso, al derecho privado en el que se habla de la "autonomía privada", como una institución y, además, principio gene-

ral del derecho civil⁴, manteniéndose su significado original como "poder de autorregulación" de los propios intereses y relaciones jurídicas.

Puede apreciarse, por tanto, que el concepto de autonomía tiene diferentes aplicaciones. No obstante ello, podemos afirmar que todas ellas son ramas de un mismo tronco, las que pueden unificarse en una sola idea. De este modo, entendemos la autonomía como el poder de una persona natural o jurídica, privada o estatal, para conducirse de acuerdo con ciertos márgenes de autodeterminación sin intervención de terceros.

Desde este punto de vista, tratándose de personas jurídicas estatales, la autonomía puede ejercitarse en dos terrenos. El primero, comprensivo de los aspectos económico, administrativo, financiero o estrictamente jurídico. Y el segundo, visualizando la autonomía desde la perspectiva de los funcionarios públicos, donde se manifiesta en las funciones que las normas correspondientes les señalen.

2. LA AUTONOMÍA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

2.1 *La organización del Estado: Sus órganos y organismos*

Antes de tratar el tema de la autonomía en materia registral, nos ocuparemos del

2 Desde la perspectiva de la teoría del Estado se habla de autonomía como sinónimo de soberanía e independencia en relación con la capacidad de todo Estado para actuar prescindiendo de la intervención de otro Estado o de cualquier organismo o grupo de presión internacional.

3 Así por ejemplo, y en lo relativo a la gestión legislativa, el artículo 250, inciso 4 de la Constitución peruana les da rango de ley a las ordenanzas municipales.

4 En este orden de ideas, Díez-Picazo y Gallón sostienen que: "... desde un punto de vista institucional, la autonomía privada reviste el carácter de principio general del Derecho, porque es una de las ideas fundamentales que inspira la organización de nuestro Derecho Privado". Díez-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio. *Sistema de derecho civil*. 8a. edición. Vol. I. Madrid: Tecnos, 1995, pp. 372-373.

contexto de la organización del Estado en la que ella se desenvuelve, y de la delegación y distribución de sus funciones, en razón de que todo sistema registral tiene que ver con las decisiones del poder público.

El Estado, cuyo fin último es el de promover y garantizar el bien común, utiliza distintos modelos de organización para conseguir dicho fin.

En los estados modernos y democráticos, el modelo se enmarca en la distribución de las funciones básicas que determina la Constitución, éstas son las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional.

Aunque normalmente el derecho administrativo ha centrado su atención sobre la actividad administrativa del Estado sólo a nivel del Poder Ejecutivo, no menos cierto es que esta actividad también la realizan otros poderes del Estado.

Tomando como punto de partida algunos conceptos del derecho administrativo, se puede afirmar que los estados en la actualidad se estructuran y funcionan a través de órganos y organismos⁵. En este sentido, se considera "órgano", una realidad

tangible, destinada a realizar cuando menos una función, que determina su existencia en relación de dependencia, siendo parte de un todo mayor, que es el denominado "organismo", ente autosuficiente en su funcionamiento.

Este concepto es complejo, ya que dependiendo de la forma de organización de cada Estado, nos encontramos con órganos que adquieren un grado de autonomía tal, que se convierten a su vez en organismos con respecto a las entidades que están bajo su competencia. Así, en el caso peruano, y en lo que compete a la actividad registral, tenemos que el Ministerio de Justicia es un órgano del Estado pero éste, a su vez, es un organismo con respecto a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), la que está definida en la ley como un órgano desconcentrado del sector Justicia. A su turno, la Sunarp es un organismo con respecto a sus propios órganos desconcentrados. El funcionamiento de estas entidades y su grado de autonomía se detallan en el acápite 6.

También se considera a los funcionarios como órganos-persona u órganos-individuo, cuando para ejercitar las funciones y fines de los organismos y órganos, estos funcionarios expresan una voluntad que, se entiende, es la voluntad formal de la persona jurídica a la que representa el funcionario. Sin embargo, cuando se trata de funciones o competencias que se asignan a diferentes personas se les conoce como órganos-institución de carácter o naturaleza corporativa.

2.2 La autonomía en la teoría de los órganos

Con relación a la estructura estatal, la autonomía adquiere hoy gran relevancia en concordancia con el proceso de demo-

5 La teoría de los órganos elaborada por Herbert Spencer tuvo su origen en la sociología de donde fue llevada a la ciencia política; la teoría del Estado, el derecho constitucional y el derecho administrativo. Consiste en establecer una analogía entre las instituciones sociales y los organismos biológicos. Así tenemos que Aparicio Méndez señala que: "la teoría del órgano, dentro del concepto de personalidad jurídica del Estado, como de toda agrupación con este carácter, explica desde un punto de vista técnico todo lo relacionado con la estructura y fragmentación por división del trabajo y especialización de los órganos y organismos del Estado, tanto en sus relaciones íntimas y recíprocas, como en la proyección hacia el medio social. Pero, y esto es de importancia fundamental, explica y regula la actividad humana al servicio del grupo de acuerdo con reglas y principios específicos que no pueden encontrarse en igual perfección en ninguna otra teoría". Citado por CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo I*. 6a. edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot., 1998. p. 207.

cratización y modernización de los estados. En primer lugar, porque con ella se optimizan los recursos humanos y materiales de los que se dispone en determinadas áreas de la realidad social. En segundo lugar, porque estamos frente a un instrumento técnico que posibilita los márgenes de discrecionalidad e independencia que las decisiones y actuaciones de los funcionarios exige. Y, en tercer lugar, porque permite que el Estado despliegue sus actos con mayor eficacia y alcance.

Ahora bien, teniendo en cuenta el número de personas que los integran, los órganos del Estado pueden clasificarse en *individuales*, cuando una sola persona tiene el poder de decisión, como en el caso de los ministros, rectores de universidades, embajadores y otros; *colectivos* o *colegiados*, si la función decisoria es ejercida por varias personas naturales o funcionarios en igualdad de facultades por deliberación e imponiéndose el principio de la mayoría, que se convierte en la voluntad del órgano.

En función de la responsabilidad que se asume con respecto a las decisiones, los órganos del Estado se dividen en: *burocráticos*, cuando los funcionarios que obran individualmente deben asumir su responsabilidad, rigiéndose bajo el principio de jerarquía; y, *democráticos*, cuando se trata de órganos colegiados de origen electoral, como en el caso de los congresistas, alcaldes y regidores.

Por último, teniendo en cuenta su relación con otras entidades, los órganos del Estado pueden ser: *autónomos*, cuando disfrutan de personalidad jurídica y tienden a ser descentralizados, con patrimonio y funciones propias de acuerdo a sus fines y competencia; o *dependientes*, si están integrados en otro órgano sin cuya autorización no pueden tomar determinaciones.

La autonomía está, por tanto, íntimamente relacionada con las funciones fundamentales del Estado, que delega algunas de sus potestades para poder lograr más eficazmente sus fines.

2.3 Vinculación de la autonomía con los conceptos de concentración, desconcentración y descentralización

Como ha podido apreciarse, el Estado necesita delegar algunas de sus potestades, sobre todo en el ámbito administrativo. En efecto, hoy en día ya no se le considera el Estado como un "conjunto de poderes individualizados, sino como una persona jurídica única que realiza múltiples funciones, una de las cuales sería precisamente la de administrar"⁶. Para ello, y como se indicó en el numeral anterior, el Estado crea las personas jurídicas de derecho público interno que le permiten realizar los actos para cumplir con sus fines.

El diferenciar a los órganos-persona de los órganos-institución no es, sin embargo, suficiente para comprender las manifestaciones concretas de la autonomía con la que dichos órganos puedan actuar. Resulta también necesario conocer cómo y bajo qué principios se ordenan estos órganos.

Los básicos son los principios de competencia y jerarquía. Se entiende por competencia el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen obligatoriamente los órganos estatales. Mientras que la jerarquía es "el vínculo piramidal de la interrelación que guardan los órganos administrativos, en relación de subordinación, coordinación y supraordenación"⁷.

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo* 1. 7a edición. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1995, p. 30.

7 DRDOMI, Roberto. *Derecho administrativo*. 7a edición. Madrid, 1998, p. 522.

Como hemos afirmado anteriormente, el concepto de autonomía en el derecho administrativo está vinculado con la forma de organización del Estado, la que, sin duda, depende de opciones y decisiones de orden político. Estas formas suelen ser: la centralización, la descentralización y la desconcentración, coadyuvan a la efectiva aplicación de la autonomía y adquieren gran relevancia al diseñar la política organizacional de los órganos estatales.

Así tenemos que la centralización es el estadio más primitivo de la administración pública central, debido a que las facultades de decisión están reunidas en el organismo superior de la administración. Los órganos que integran la administración dependen necesariamente de un poder central, y no tienen personalidad jurídica propia e independiente de la estatal⁸.

La descentralización, en cambio, "tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del Poder Ejecutivo"⁹, y están separadas de la administración estatal¹⁰.

Finalmente, la desconcentración se refiere a aquellas situaciones en las que la ley confiere atribuciones a algunos órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública, los que a su turno actuarán como organismos respecto de otros órganos que dependerán de ellos.

Puede apreciarse, por tanto, que la manera en la que el Estado se estructura y organiza nos permite determinar si existe o

no autonomía real, no sólo formal, y el alcance que pudiera tener.

3. EL SISTEMA REGISTRAL Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

La forma de organización del Estado, en centralizado, descentralizado o desconcentrado, definirá el margen de operatividad y toma de decisiones de los órganos estatales y, en función de ello, se podrá hablar de un mayor o menor grado de autonomía.

Debe tenerse en cuenta que cuando la administración y actividad del Estado se refiere a materias complejas, ya sea por los elementos que participan en ella, o por los efectos que pueden recaer sobre los destinatarios, se opta por integrar las normas, los procedimientos, principios y organismos u órganos encargados de realizar dicha actividad en un sistema. Así, si la actividad es la registral, hablaremos de un sistema registral.

Este sistema estará integrado por el conjunto de principios que lo rigen; las normas jurídicas del ente u organismo rector y de los órganos técnicos que ejercitan la función registral propiamente dicha; y por el procedimiento registral. Modernamente, se agrega a esta lista la interrelación de los órganos registrales con otros órganos y funcionarios no registrales. Sobre esto último nos ocuparemos en el acápite 7.

La concepción de un sistema registral, más allá del ámbito geográfico y estrictamente técnico-jurídico con el que tradicionalmente se le ha identificado, se ubica en el plano de una política integral basada en la seguridad jurídica. Por esta razón, el estudio del derecho registral en Iberoamérica adquiere fundamental importancia, sobre todo en aquellos estados que promueven una economía de mercado, ya que la segu-

8 GORDELLÓ, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 5a. edición. Tomo 1. Parte general. Fundación de Derecho Administrativo, 1998. p. XIV-1.

9 DROMI, Roberto. Op. cit., p. 525.

10 Cf. GORDELLÓ, Agustín. Op. cit., p. XIV-1.

ridad jurídica es la única manera en que se puede garantizar el tráfico o movimiento de bienes y servicios.

La seguridad jurídica se convierte, por tanto, en un valor con trascendencia meta-jurídica. Ya no es suficiente gozar de la seguridad de la cosa juzgada, no basta la intervención jurisdiccional o la simple promulgación de una ley o, finalmente, la formalización de un contrato por escritura pública. Es necesario garantizar que esos derechos que el juez, la ley o el contrato reconocen sean oponibles a terceros, y ello, como sabemos, sólo se logra con la publicidad registral y la seguridad jurídica que ésta brinda. De esta forma, los agentes económicos estarán garantizados y protegidos en sus transacciones, evitando así conflictos que, a la larga, generan mayores costos que beneficios, no sólo para los directamente interesados, sino para la sociedad en general.

Si la sociedad brinda las condiciones necesarias de seguridad política, económica, social y jurídica, se incentiva la inversión privada. De lo contrario, se frustra la creación de fuentes de trabajo, ensanchando aún más los márgenes de pobreza de nuestros países.

En conclusión, planteamos una política del Estado que implemente un sistema registral orientado a perfeccionar los mecanismos que otorgan seguridad jurídica y, dentro de este planteamiento, el tema de la autonomía adquiere especial relevancia como instrumento para el logro de dicha finalidad.

4. LA AUTONOMÍA EN LA DOCTRINA REGISTRAL

Los tratadistas de derecho registral suelen utilizar el término "autonomía" para referirse a los siguientes aspectos:

- *Como presupuesto de la existencia de un derecho registral.*- Se alude a la posibilidad de considerar la existencia de una rama autónoma del derecho denominada derecho registral y, en tal sentido, la discusión gira en torno a determinar "de qué rama del derecho ha de lograr esa independencia o frente a qué otra disciplina jurídica ha de afirmar su autonomía"¹¹.
- *Como fundamento de la tesis referida a la naturaleza jurídica de la función registral.*- Si bien existen diversas posiciones con relación a cómo catalogar la función registral, todas coinciden en afirmar la autonomía del registrador en el ejercicio de su función, en especial al ejercitar la facultad de calificación de los títulos sometidos a su consideración.

El fundamento de la tesis jurisdiccional radica en la autonomía con la que el registrador ejerce la función de calificación tanto frente a la parte solicitante como frente al título presentado, lo que ha originado que al registrador se le identifique como un "juez de títulos".

Por otro lado, la "tesis de la jurisdicción voluntaria" afirma que el propósito de la calificación es contribuir "al desarrollo normal de las relaciones jurídicas" sirviendo "para legitimar situaciones inmobiliarias, cualquiera [sic] sean las naturales repercusiones de los asientos practicados en el juicio contradictorio que sobre las mismas pudiera entablarse"¹².

11. MANZANO SOLANO, Antonio. *Derecho registral inmobiliario*. Vol. I. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España/Centro de Estudios Registrales, 1991, p. 251.

12. GONZÁLES, Jerónimo. Citado por LÓPEZ MEDEL, Jesús. *Teoría del registro de la propiedad como servicio público*. 3a. edición (reimpresión). Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España/Centro de Estudios Registrales 1993, p. 221.

Finalmente, quienes sostienen la "tesis administrativa" precisan que, si bien la calificación está contenida en una resolución, ésta tiene la naturaleza de un acto administrativo que reúne notas especiales¹³.

- *Como característica de la función calificadora.* Se trata de afirmar la autonomía como parte de aquellas notas distintivas o tipificadoras de la función registral de calificación de los títulos que pretenden acceder al registro. Al respecto, Aída Kemelmajer la define como una función "independiente", precisando que "el registrador califica los títulos presentados con entera libertad, sin recibir órdenes de la autoridad administrativa o judicial y sin perjuicio de los recursos a disposición de los interesados"¹⁴.

5. MANIFESTACIONES DE LA AUTONOMÍA EN UN SISTEMA REGISTRAL

Si bien el tratamiento de la autonomía en el derecho registral ha sido diverso, existe coincidencia en que la actuación estrictamente funcional se identifica más con el concepto de independencia que con el de autonomía propiamente dicha, reservándose ésta, en una acepción más amplia, para el conjunto de actividades administrativas que promueven la actividad calificadora del registrador.

Por tanto, para alcanzar un sistema registral autónomo, es necesario rodear la autonomía funcional o estrictamente jurídica de otras manifestaciones de autonomía en el plano administrativo que contribuyan a dar solidez y garantía a la actividad registral.

En este sentido, un sistema registral debe primero determinar claramente sus prioridades y garantizarlas. Prioridades que, a nuestro parecer, deben enfocar la autonomía-independencia de sus funcionarios, la intangibilidad del contenido de los asientos registrables y la seguridad jurídica de los derechos que se amparan en la fe del registro.

De acuerdo con lo expuesto, podemos entonces concluir que las manifestaciones de la noción de autonomía en un sistema registral, pueden agruparse de la siguiente manera:

- *En el ejercicio de la función registral.* Como señalamos, la autonomía de la función registral se vincula con la actividad propiamente jurídica del registrador, esto es, su poder de calificación y los actos vinculados a ésta (observaciones, tachas o resoluciones que deciden en la relación jurídica registral). Hemos precisado también que la noción de autonomía se asemeja a la de independencia, como actuación libre y producto de la autodeterminación del funcionario registral en la labor que le es propia y bajo las facultades, competencia y, por tanto, limitaciones que la legislación le señala.

En este aspecto, como en el caso de la autonomía-independencia del juez en su facultad jurisdiccional, no puede hablarse de un sistema registral que conceda autonomía absoluta al registrador, pues éste debe basar sus actos en el ordenamiento jurídico, especialmente en las normas de carácter registral, lo que impide que pueda actuar arbitrariamente.

13. Cf. lo expuesto sobre esta tesis por KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída. *Calificación registral de documentos que tienen origen en decisiones judiciales*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España/Centro de Estudios Registrales, 1996, p. 54.

14. *Ibidem*, p. 60.

te, aun cuando a veces discrepe seriamente del contenido y alcances de un título inscribible.

La autonomía-independencia de la función registral se garantiza respetando la plena competencia del registrador en la calificación de los títulos que se someten a su consideración. Esta autonomía-independencia tiene una doble manifestación, una interna y otra externa.

La interna consiste en que el registrador debe actuar con prescindencia de sus particulares opiniones subjetivas, convicciones ideológicas, especulaciones personales, incluso de sus conocimientos extrarregistrales, esto es, de la información que posea, aunque fuese cierta, si la misma no consta en el título ni en los antecedentes de los asientos ni en el archivo registral. En este caso, el registrador debe actuar con independencia de sí mismo, y no podrá impedir la inscripción.

El efecto o manifestación externa de la autonomía-independencia consiste en la actuación insubordinada de su labor calificadora con relación a los intereses de terceros, ya sea del propio solicitante del servicio como de otras personas. Es indudable que el registrador no puede sujetar su actuación a las presiones de los directamente interesados, sean éstos partes en el título o de otros ajenos a él.

Una de las pruebas más difíciles a las que se somete la autonomía-independencia del registrador se presenta cuando un órgano estatal interesado en el registro de un título presiona al registrador para que actúe en favor del interés de dicho órgano, afectando el derecho de terceros. Como resulta evidente, es deber del registrador hacer respetar su competencia, pero también es deber del órgano estatal interesado,

respetar la autonomía del registrador, quien no puede exigir un trato distinto al de los demás, por más razones de interés público que puedan alegarse, pues, de lo contrario, se quebraría el valor fundamental que hemos dicho sustenta un sistema registral: la seguridad jurídica.

Por ello es necesario que un sistema registral se organice y estructure de tal manera que sus órganos no dependan absolutamente del gobierno central, sino que exista un ente rector en materia registral, de carácter fundamentalmente técnico, con funciones y competencia específicas para organizar y dinamizar el sistema registral y sus órganos, prescindiendo de las vicisitudes políticas.

- *En la administración registral.*- Como se señaló en el párrafo anterior, para lograr la seguridad jurídica a la que aspira todo sistema registral, se requiere que el sistema esté dirigido por un ente rector con las funciones, prerrogativas y facultades de un organismo descentralizado. Dicho ente rector debe ser de carácter técnico-administrativo y de alcance nacional, en virtud de que la seguridad jurídica es un valor exigido por todos los ciudadanos.

De poco serviría que se tengan claros los fines de un sistema registral o que se cree un ente rector, si dentro de sus facultades no se le otorga la de auto-normarse o autorregular administrativamente su organización y funciones. Esta afirmación también es válida para el caso en que el ente rector no cuente con patrimonio propio, pues siempre existirá el riesgo de que se mermen sus funciones, claudiquen ante diversos intereses o se mantengan dependientes del poder central.

Si se cumplen los presupuestos antes señalados, habremos obtenido lo que

hemos llamado autonomía administrativa, económica, financiera y técnica del sistema, que en conjunto constituyen la autonomía en la administración registral, la cual coadyuva al logro de la autonomía-independencia o autonomía en la función registral.

Ahora bien, esta autonomía no será nunca completa si no comprende también al registrador-persona. El sistema debe considerar al registrador como el protagonista de la actividad registral, dándole capacitación permanente y promocionándolo en su carrera registral. No hay que dejar de lado el hecho de que el funcionario registral es un ser humano con necesidades y preocupaciones legítimas, en tal virtud, debe garantizársele el ambiente y el personal idóneo para la realización de sus funciones, así como remuneraciones que cubran sus necesidades y alejen las tentaciones de corrupción pasiva o activa.

6. LA AUTONOMÍA EN EL SISTEMA REGISTRAL PERUANO

6.1 Algunas referencias históricas

En el Perú, como en todas aquellas regiones de América que fueran colonia de España, se impuso la legislación de la Corona. Durante la Colonia, las inscripciones del tráfico inmobiliario se efectuaban en los Oficios de Hipoteca, instituidos por Carlos I, rey de España, mediante pragmática de las Cortes de Toledo en 1539 y las Cortes de Madrid en 1528, con la finalidad de que en ellos se inscribieran los contratos que gravaban la propiedad (entiéndase predial) tanto rústica como urbana. El rey nombró a personas de su confianza como administradores con facultades para con-

ducir y dirigir la tierra en nombre de la Corona. No era un sistema registral propiamente dicho, pues la esencia misma de él, esto es la publicidad, era prácticamente nula, lo cual puede explicar en parte el escaso tráfico de bienes.

Con la Independencia, las cosas no cambiaron mucho. Subsistieron los Oficios de Hipotecas a cargo de escribanos o notarios y, al expedirse el Código Civil de 1852 se tomó obligatoria la inscripción de las hipotecas. Sin embargo, no se creó un sistema registral inmobiliario en el que se pudiera registrar y publicitar la transferencia y/o la constitución de otros gravámenes sobre inmuebles. Por tanto, hasta esta fecha nada se puede decir sobre la autonomía registral.

En 1887 se expidió la ley por la cual se creó el Registro de la Propiedad Inmueble, como una entidad pública, dependiente del Poder Judicial, otorgándosele a la Corte Suprema las facultades reglamentarias correspondientes. Leyes posteriores, como la de 1892, crearon la Junta de Vigilancia, la que asumió las funciones de la Corte Suprema en el Registro de la Propiedad Inmueble. Sin embargo, todavía no se hacía ningún tipo de reflexión sobre la autonomía en la actividad registral. Aun cuando ya se delineaban las bases de un sistema propiamente dicho, dada la estrecha vinculación administrativa con el Poder Judicial, se entendía, paradójicamente, que la autonomía registral se encontraba subordinada a la autonomía administrativo-jurisdiccional del Poder Judicial.

Antes de expedirse el Código Civil de 1936, el debate en materia registral obvió el tratamiento de la autonomía, centrándose en determinar el "sistema" por el cual optaría el legislador, constitutivo o declarativo de derechos. Por ello, al entrar en vigencia dicho Código, se mantuvo la Junta de Vigilancia como órgano máximo de de-

liberación de la institución, disponiéndose que los reglamentos fueran aprobados por la Corte Suprema de la República.

No obstante, por primera vez el Código consideró los Registros Públicos como una institución, tratando implícitamente el tema de la autonomía, al calificarlo como un organismo especial del Estado sujeto a la Dirección de la Junta de Vigilancia, con funcionarios y servidores propios, así como con un particular procedimiento administrativo-jurisdiccional, en el que sus resoluciones sólo podían ser modificadas por el Poder Judicial. Adicionalmente, el Código otorgó facultades reglamentarias en materia económica, técnica y administrativa a la Junta de Vigilancia. Dicha autonomía fue ratificada en 1968 con la expedición del Reglamento General de los Registros Públicos, inspirado en la legislación española y que hasta la fecha continúa vigente. En el artículo I del título preliminar de dicho reglamento se precisa que los Registros Públicos constituyen una institución autónoma sujeta a la legislación civil y a sus propios reglamentos.

En 1972, la ley 19309 declaró en reorganización y reestructuración los Registros Públicos. En sus considerandos se señaló que era "necesario dotar a los Registros Públicos de una organización moderna, dinámica y eficiente, que al mismo tiempo asegure mejor todos los derechos susceptibles de inscripción", así como "uniformar y sistematizar las disposiciones legales vigentes en materia registral" procurando la integración de los diversos registros que funcionaran aislados y separadamente por defectos de las normas que lo rigieran.

Con posterioridad, se creó la Dirección Nacional de los Registros Públicos como entidad encargada de proponer la política, normar, organizar y supervisar el sistema registral a nivel nacional, dependiendo, ya no de la Corte Suprema, sino del Ministerio

de Justicia, que asumió la responsabilidad política del manejo y dirección del sistema registral.

El actual Código Civil de 1984 no modificó la organización descrita, limitándose a regular los principios, requisitos y efectos de las inscripciones de cada uno de los registros mencionados en él, así como de los actos inscribibles en ellos.

Como puede apreciarse, el tema de la autonomía registral comienza a aparecer. Se había formado conciencia de que el sistema registral peruano requería algo más que un conjunto de principios y normas jurídicas para cada tipo de registro, y de que era momento de dejar en un segundo nivel la discusión acerca de si nuestro sistema pertenecía al modelo francés o alemán o era una mezcla de ambos. Se estaba madurando la idea de la autonomía del sistema registral, la que se consolidó en 1994 con la creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

6.2 *El Sistema Nacional de los Registros Públicos*

Mediante la ley 26366 del 14 de octubre de 1994 se creó en el Perú el Sistema Nacional de los Registros Públicos, con la aspiración de optimizar el servicio registral buscando brindar cada día, una mayor seguridad jurídica.

Recordemos que un sistema registral no es un fin en sí mismo, sino un medio para el logro de los fines que interesan a la sociedad, los que incluso condicionan el mayor o menor movimiento de las transacciones en el mercado, tanto de los agentes locales como de los extranjeros, respecto de los bienes registrados.

En este contexto, la autonomía registral se convierte en uno de los medios, para que la función o actividad registral cumpla

sus fines, disminuyendo los riesgos e inseguridad en las transacciones.

Por ello el artículo 1 de la ley 26366 precisa como finalidad del Sistema Nacional de los Registros Públicos, la de

... mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país, orientado a la especialización, simplificación, integración y modernización de la función, procedimientos y gestión de todos los registros que lo integran.

Como puede notarse, el centro de gravedad de los fines del sistema es la función registral. El sistema es sólo un medio creado para servir mejor dicha función o actividad, la que a su vez tiene también sus propios fines, los que integrados al sistema bajo la naturaleza de garantías, constituyen en realidad su fundamento último.

Precisamente, en relación con el tema que nos ocupa, de la autonomía, la ley ha explicitado, como garantía del Sistema Nacional de los Registros Públicos, la autonomía de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones registrales. Así, se ratifica que la autonomía adquiere valor instrumental y se subordina al perfeccionamiento de la función no dependiente del registrador.

Sin embargo, es necesario y oportuno anotar, como ya lo habíamos adelantado, que la autonomía en un sistema registral moderno y no se manifiesta únicamente por este tipo de autonomía sino que, como parte de la potestad de la administración estatal, también tiene que ver con la organización del sistema y las atribuciones que se les da a los órganos que lo integran.

A continuación nos referimos al organismo y a los distintos órganos que conforman el sistema registral peruano.

6.2.1 *La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos como organismo descentralizado autónomo*

La referida ley 26366 creó la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos como un

... organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, con personería jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídico registral, técnica, económica, financiera y administrativa.

Aplicando la teoría de los órganos, antes expuesta, podemos concluir que la Superintendencia tiene la calidad de organismo, lo cual significa, entre otras cosas, que bajo su conducción se encuentran todos los demás entes que integran el sistema y, especialmente, todos los registros de carácter jurídico que brindan la denominada "publicidad efecto".

Se le ha dado el carácter de organismo descentralizado, a fin de que pueda actuar con plenas atribuciones administrativas y competencia en materia de política registral; competencia esta última que, al ser responsabilidad del Estado, explica su incorporación en el sector justicia, de la estructura estatal, lo cual no significa subordinación al poder político, sino el establecimiento de una necesaria jerarquía administrativa que coordine armónicamente la política del Estado en materia registral.

Sin embargo, a la Superintendencia no se le ha dado sólo este carácter, sino que se ha explicitado su autonomía tanto en el ejercicio de la función registral como en la administración registral, dándose así un paso sólido en la reforma y modernización de la actividad registral en el Perú. Ambos tipos de autonomía también son otorgados, con acentos distintos, con relación a

los denominados órganos desconcentrados del sistema, como tendremos oportunidad de ver a continuación.

6.2.2 *Las oficinas registrales como órganos desconcentrados de la Superintendencia*

La ley peruana ha considerado como órganos desconcentrados de la Superintendencia a las diferentes oficinas registrales del país.

En su calidad de órganos desconcentrados, estas oficinas registrales están subordinadas jerárquicamente a la Superintendencia, pues forman parte de una misma organización, compartiendo aspectos de la autonomía en el ejercicio de la función registral y en la administración registral, porque es en ellas donde se realiza directamente la función registral.

6.3 *Las manifestaciones de la autonomía en el Sistema Nacional de los Registros Públicos*

El modelo adoptado por el Perú recoge los dos ámbitos de la autonomía, como lo veremos a continuación.

6.3.1 *Autonomía en el ejercicio de la función registral*

Esta forma de autonomía tiene un lugar privilegiado dentro del sistema registral peruano. De su correcto ejercicio depende la confianza del usuario y de la sociedad toda: en que los actos que pretendan ser publicitados mediante su inscripción, serán previamente examinados, sin ningún tipo de presión o influencia de terceros.

El registrador o el órgano colegiado de segunda instancia no tiene más limitación que la que el ordenamiento jurídico le im-

pone en cuanto a su competencia y su facultad de calificación, a tal punto que la calificación es exclusiva y excluyente. Se trata de un caso de autonomía interna en cuanto se manifiesta dentro del mismo sistema. Esta posición ha sido ratificada recientemente por la Superintendencia al señalar en los considerandos de la resolución 062-99-Sunarp:

... no puede de ninguna manera constituir inconducta funcional el asumir una opción interpretativa que se encuentra dentro del marco de lo opinable, máxime, cuando en el ejercicio de su función calificadora, los registradores gozan de autonomía conforme a lo establecido por el literal a) del artículo 3º de la Ley Nº 26366.

También contamos con autonomía externa, la que se presenta en los casos en que se contraponga la decisión del registrador con los intereses de una entidad estatal presentante de un título. También recogemos como otra manifestación de autonomía externa, la independencia del registrador para calificar una resolución judicial, tema que trataremos en el acápite 7.

6.3.2 *Autonomía en la administración registral*

La autonomía en la administración registral la tienen tanto la Superintendencia como sus órganos desconcentrados. La ley peruana ha individualizado los diferentes aspectos de esta autonomía, entendiéndola en un sentido amplio como poder de autodeterminación y autoconducción en diversos aspectos de la función y competencia registral sobre las materias que la misma ley establece. Así, la Superintendencia cuenta con:

- *Autonomía funcional.*- Respecto de los actos y gestiones propios que como organismo rector del sistema le compe-

ten. Así, dicta las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos, planifica, organiza, norma, dirige, coordina y supervisa la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el sistema nacional.

- *Autonomía jurídico-registral*.- Nos referimos al efecto vinculante de las decisiones en materia registral, que expresadas en resoluciones, reglamentos y directivas adopta la Superintendencia. Este efecto vinculante tiene alcance nacional y comprende todos los órganos desconcentrados del sistema y recae también en los usuarios en cuanto a la forma y requisitos con que pueden acceder a los servicios del sistema.
- *Autonomía técnica*.- Cuenta con las facultades y autonomía correspondientes para simplificar, integrar y modernizar el servicio registral, eligiendo y supervisando la más óptima y adecuada tecnología para las necesidades del sistema. En los últimos años se han efectuado importantes avances al respecto, aunque aún faltan alcanzar las metas que a nivel nacional la Superintendencia se ha propuesto lograr. Esta autonomía permite celebrar convenios de apoyo y asesoría con instituciones análogas de otros países.
- *Autonomía económica*.- Permite a la Superintendencia mantener la sana y prudente distancia que corresponde a todo organismo de carácter técnico-registral respecto del poder político o del gobierno central, a fin de que la actividad y gestión dentro del sistema no se vean limitadas por falta de recursos. Exige un óptimo manejo gerencial y una política de distribución de los recursos que puedan satisfacer las diversas necesidades del sistema.
- *Autonomía financiera*.- Es complementaria de la anterior. En virtud de ella, la

Superintendencia se encuentra facultada para realizar toda gestión que posibilite el incremento de sus ingresos, incluyendo convenios de apoyo con organismos nacionales e internacionales, sin perjuicio de las coordinaciones que deban realizarse con el Ministerio de Economía, para lo cual se cuenta con un representante de este ministerio en el directorio de la Superintendencia.

- *Autonomía administrativa*.- La Superintendencia decide y dispone lo más conveniente en relación a la organización y funciones de los Registros Públicos, así como de la integración y centralización de toda la información registral a nivel nacional. También regula y supervisa la actividad funcional de los registradores y la correcta gestión de los funcionarios administrativos de cada oficina registral. Por último, regula y supervisa los concursos públicos para el acceso a los cargos de registrador y vocales de la segunda instancia registral.

A su turno, las oficinas registrales en el Perú (órganos desconcentrados del sistema), también gozan de lo que hemos llamado autonomía en la administración registral, la que se manifiesta de la siguiente manera:

- *Autonomía registral*.- Nos referimos a la función registral que, como ya señalamos, corresponde sólo a los órganos desconcentrados.
- *Autonomía administrativa*.- Los órganos desconcentrados del sistema tienen la posibilidad de disponer y resolver como autoridad administrativa todo lo que tenga que ver con los asuntos de su competencia. Tienen incluso la facultad para –con la supervisión de la Superintendencia– convocar a concurso público de acceso al cargo de registradores y vocales de segunda instancia registral. Debe tenerse en cuenta que a

nivel jerárquico es la Superintendencia la que resuelve en última instancia administrativa.

- *Autonomía económica.*- La autonomía económica se expresa en el hecho de que las oficinas registrales cuentan también con patrimonio propio. Esto posibilita que sus ingresos, que provienen del cobro de las tasas registrales, donaciones, legados, transferencias y otros recursos provenientes de instituciones públicas y privadas y de la cooperación técnica y financiera internacional, los libere de la dependencia económica del Tesoro Público. Como consecuencia de ello, las oficinas registrales pueden abocarse al mejoramiento de la infraestructura y al acondicionamiento de los locales donde prestan servicios al público, en función de sus propios recursos.

En definitiva, podemos afirmar que el modelo peruano ha plasmado un sistema que se enmarca en una noción amplia de autonomía, sin desconocer la jerarquía administrativa bajo la que se rige. Con ello se han logrado cambios radicales que han contribuido a despertar la confianza de los usuarios y de la sociedad en general en el sistema registral.

7. LA AUTONOMÍA REGISTRAL FRENTE A LOS DOCUMENTOS DE ORIGEN JUDICIAL

7.1 *Planteamiento del problema*

En muchas ocasiones, y por diversas causas, para lograr el acceso al registro de un determinado acto o contrato o el reconocimiento de un derecho, es necesario seguir previamente un proceso judicial.

Tanto el aseguramiento de la pretensión que se ventila en dicho proceso, así como el resultado, requieren de la publicidad que ofrece el registro, y es así como el usuario del servicio de administración de justicia se ve precisado a poner en comunicación al órgano jurisdiccional con el órgano registral. Pero, para sorpresa de ese usuario, suele ocurrir que lo que entendió él como la comunicación de un mandato que llevaba consigo todo el peso que en cualquier ordenamiento jurídico se le reconoce a las decisiones judiciales, sólo devino –para su desazón– en el origen de un conflicto entre dos autoridades, la judicial y la registral, sosteniendo cada una de ellas una posición distinta respecto de la registrabilidad de dicho mandato. La inquietud que sufre dicho individuo frente a lo que acontece entre dos órganos que para él forman parte de un mismo Estado, también genera efectos en la sociedad, pues así aumenta las críticas ante la actuación de los órganos estatales y el funcionamiento de sus mecanismos y genera la pérdida de credibilidad en el sistema jurídico.

Ciertamente, en muchos de esos casos pudiera ocurrir que la razón del conflicto radique en un incorrecto mandato judicial o en una indebida negativa a registrar. Sin embargo, más allá de estas situaciones que indudablemente se presentan en la práctica, lo fundamental es que deben crearse mecanismos que reconociendo la autonomía que corresponde a cada uno de estos órganos, delimiten sus respectivas atribuciones y sobre todo, prevean los distintos supuestos y soluciones que permitan evitar los conflictos generados en la falta de información respecto de los márgenes dentro de los cuales se mueve la actuación de cada uno de dichos órganos.

Para delinear dichos mecanismos es preciso centrar la noción de la función registral, esto es, de la calificación y su relación con los principios registrales.

7.2 Calificación registral

7.2.1 Noción

Calificar tiene su origen etimológico en las palabras latinas "qualis" (cual) y "face-re" (hacer). El primer significado que le atribuye la Real Academia Española es el de apreciar o determinar las calidades o circunstancias de una persona o cosa¹⁵.

En la doctrina registral la facultad de calificar suele ser definida como "el examen y valoración que el registrador debe realizar de los documentos que se le presentan para su registro"¹⁶.

Tanto en la doctrina como en la legislación se suele identificar la calificación registral como vinculada sólo al trámite de una inscripción. Ésta es la interpretación restrictiva del artículo 2011 del Código Civil peruano, que señala que "los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción...". Consideramos que este artículo debe merecer una interpretación amplia, incluyendo además de la calificación en el procedimiento de inscripción, su aplicación en otros ámbitos del ejercicio de la función registral, considerando que la calificación no sólo es adecuada para examinar y emitir conclusiones respecto de títulos cuya inscripción se ha solicitado, sino también para efectuar dicha tarea en todo el ámbito de la función registral. Así, señala López de Zavala:

... todo es susceptible de calificación y todos calificamos a diario. De allí lo equivocado de la terminología registralista que habla

de función calificadora para uno solo de los casos de calificación (...) la oficina registral no sólo califica lo controlado sino que se autocalifica sobre sí puede controlar, y califica siempre antes de cualquier obrar, obrar que puede ser del tipo más variado, pues la actividad del registro no se reduce a controlar¹⁷.

En general, los instrumentos de la técnica registral, como es el caso de la función calificadora, no deben quedar limitados por los textos legales que suelen referirlos al procedimiento de inscripción de un título, pues tal contracción genera una pérdida de la perspectiva real que la amplitud operativa de éstos debe tener.

Por ello, también recusamos la posición tradicional que, a su turno, identifica la calificación como el instrumento para hacer efectivo el principio de legalidad¹⁸.

Tal conceptualización de la función calificadora en el procedimiento registral es insuficiente para describir los distintos elementos en los que se basa el ejercicio de ésta. El registrador al calificar un título no sólo observa o tiene en cuenta el denominado principio de legalidad, sino también

17 Cf. LÓPEZ DE ZAVALLA, Fernando. *Curso introductorio al derecho registral*. Buenos Aires: Victor P. de Zavalla (ed.), 1983. También SORIA ALARCÓN, Manuel. *Función jurisdiccional, función administrativa, función registral y las inscripciones de mancomunación judicial*. Lima: Servicios Gráficos Fernández, 1993, p. 20, que sostiene que la calificación se ejerce tanto en un acto inscripcional como en un acto publicitario, sea formal o material, pues "en ambos casos, la amplitud o complejidad del acto, no disminuye ni anula a la naturaleza de la calificación que asegura su propia identidad".

18 Sosteniendo esta posición, Roca Sastre ha afirmado que "la función calificadora base del principio de legalidad registral tiene su órgano propio, que es el Registrador de la propiedad. Al ejercer éste la función calificadora hace efectivo dicho principio de legalidad registral" (ROCA SASTRE, Ramón y ROCA SASTRE MUNCHINILL, Luis. *Derecho hipotecario*, 7.ª edición. Tomo II. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A., 1979, pp. 259 y 260).

15 *Diccionario de la lengua española*. 20.ª edición. Tomo I. Madrid: Real Academia Española, 1984, p. 242.

16 Cf. DE MENA Y SAN MILLÁN, José María. *Calificación registral de documentos judiciales*. Barcelona: Librería Bosch, 1985, p. 7.

todos los demás principios registrales que sirven de presupuesto para lograr una inscripción, tales como el tracto sucesivo, impenetrabilidad y prioridad excluyente y, en general, cualquier requisito o condición que resulte aplicable para determinar la accesibilidad de un título al Registro, incluyendo la evaluación de la propia relevancia o idoneidad del título para producir efectos en sede registral. Éste es el momento en el que se produce la concentración en el examen de un documento de "todos los requisitos registrales exigibles"¹⁹.

Ésta es la posición que en nuestro país ha asumido el Tribunal de la Oficina Registral de Lima y Callao, tal como tendremos ocasión de apreciar más adelante al analizar los aspectos de las decisiones judiciales que nuestra jurisprudencia registral ha considerado susceptibles de calificación registral.

7.2.2 Principio de legalidad y calificación

Se suele identificar el principio de legalidad con el control de las exigencias establecidas para la validez de los títulos que son sometidos a consideración del registrador para su inscripción, control que se lleva a cabo a través de la calificación registral. Autores como Díaz González opinan:

... la publicidad tiene su complemento indispensable en la legalidad, o sea, en la necesidad de que los títulos que lleguen al registro estén revestidos de todos los requisitos que las leyes exigen para que sean perfectamente eficaces en derecho²⁰.

En consecuencia, desde este punto de vista, existiría plena identificación entre la

función calificadora y el principio de legalidad, siendo aquella instrumento de éste y éste fundamento de aquella.

Sin embargo, esta supuesta identificación entre ambos conceptos, en nuestra opinión, no es del todo correcta por las siguientes razones:

- Limita el accionar del principio de legalidad sólo al ámbito de la función calificadora ejercida dentro de un procedimiento de inscripción cuando, en realidad, el principio de legalidad registral está presente —como acontece en todo acto de las autoridades y de los particulares que se encuentran sometidos a un Estado de derecho—, en todo el actuar del funcionario registral²¹.
- En el ámbito del procedimiento registral, limita la acción de este principio sólo en el momento de la calificación, cuando, en verdad, opera a lo largo de todo el procedimiento, en una íntima relación con los demás principios registrales²².

21 Como afirma LÓPEZ DE ZAMALÁ, Ferrando. Op. cit., p. 589: "la actividad de la oficina debe ser aplicación de la ley, pero no depende del antojo del funcionario, sino de la ley (...) cuando toma razón, y cuando da razón, cuando recibe documentos y cuando instrumenta, cuando dicta las llamadas resoluciones técnico-registrales, cuando (...) ¿Para qué seguir? Está siempre sujeto a la legalidad".

22 Así tenemos que García Curi percibe que la función calificadora se vincula con los siguientes principios registrales: (1) Con el principio de inscripción cuando se establecen los documentos inscribibles y sus recaudos formales; (2) Con el principio de rogación, al verificarse que la inscripción es requerida por alguna de las personas admitidas por la ley; (3) Con el principio de autenticidad, cuando se exige que los documentos inscribibles revistan el carácter de auténticos; (4) Con el principio de determinación o especificidad, en tanto debe calificarse la exacta individuación de los sujetos, derecho e inmueble referidos en el documento; (5) Con el principio de prioridad, cuando debe analizarse la inexistencia de inscripciones incompatibles, o asignar el grado que corresponde; (6) Con el principio de tracto sucesivo, en el momento que se verifica el perfecto encañamiento del

19 KEMELMAJER, Aída. Op. cit., p. 36.

20 Citado por GARCÍA CONI, Raúl y FRONTINI, Ángel. *Derecho registral aplicado*. 2a. edición. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1995, p. 227.

- Agota la función calificadora en la sola necesidad de verificar el cumplimiento del principio de legalidad cuando, en realidad, la función calificadora es más amplia porque al llevarse a cabo se verifican no sólo los aspectos que confieren legalidad a un documento, sino también todos los demás principios registrales y en general todas las exigencias preestablecidas para la registrabilidad de un título²³.
- Distorsiona el real alcance del principio de legalidad en el ámbito registral, porque analiza la validez de la situación jurídica que se pretende registrar como un examen de lo ocurrido en el ámbito extrarregistral. En verdad, no es correcto afirmar que el registrador verifica directa e íntegramente que el acto sea válido, según la normatividad distinta a la registral que le resulta aplicable. Lo que ocurre es que en un sistema como el peruano, de carácter no constitutivo ni convalidante, el registrador califica los documentos presentados en la medida en que lo autorizan las normas registrales referidas a las condiciones de registrabilidad de un título, y sólo por remisión de estas normas puede tener en cuenta, dentro de los márgenes en que tal remisión ocurra, las exigencias establecidas por la normatividad que rige la producción externa de dicho ac-

to. Es por ello que López de Zavalía sostiene que "más que de validez se trata de receptabilidad, porque hay documentos inválidos que el Registro debe recibir, y, a la inversa, hay documentos válidos que no debe recibir"²⁴. Ciertamente, la finalidad de la calificación es evitar que ingresen al Registro documentos nulos o insuficientes que no justifiquen el conferirles los efectos publicitarios, pero tal finalidad del principio de legalidad no puede confundirse con la esencia de aquél.

Lo antes expuesto nos permite concluir que tradicionalmente el principio de legalidad y la calificación registral han sido reducidos al ámbito del procedimiento de inscripción y dentro del mismo han sido considerados como absolutamente complementarios; la legalidad sustentando a la calificación del título y la calificación sin otro objeto que el de verificar la legalidad de dicho título. Sin embargo, modernamente se señala que el principio y la técnica jurídica mencionadas trascienden tanto la frontera del procedimiento registral como la frontera que los une dentro de ese mismo procedimiento. En efecto, la legalidad sustenta el desenvolvimiento de todo el actuar de los órganos registrales y de los particulares con relación a los mismos, en tanto que existe calificación tanto en el procedimiento de inscripción, como en el manejo de la publicidad que se brinda a través del Registro. Además, dentro del procedimiento registral, la legalidad deviene en el fundamento último de cada uno de los actos que integran su secuencia, mientras que la calificación no tiene por objeto exclusivo el principio

titular del dominio y de los demás derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones o extinciones" (GARCÍA CONI, Raúl y otros. *Op. cit.*, pp. 230-231).

²³ Así lo señalaba Delgado Scheelje que la calificación registral tiene por objeto determinar si el título presentado al Registro es inscribible, sobre la base de los diversos principios que, como requisitos y presupuestos técnicos para la inscripción, cada sistema contempla (DELGADO SCHEELJE, Álvaro. "La calificación registral". *Notarius* 7. Año VII. Lima, 1997, p. 105).

²⁴ LÓPEZ DE ZAVALÍA, Fernando. *Op. cit.*, pp. 396-397.

de legalidad, sino también a los demás principios vinculados con el procedimiento de inscripción y todos los otros requisitos que el sistema registral pudiera exigir.

Por tanto, el principio de legalidad como fundamento de la función registral, trasciende a la calificación, pues en general cubre todas las actividades registrales y, en particular, sustenta todo el procedimiento registral del que forma parte la calificación, mientras que la calificación como instrumento técnico registral, trasciende a su vez al principio de legalidad, pues no sólo aplica este último sino también otros principios y exigencias fijadas para poder dar acceso registral a una situación jurídica determinada.

7.2.3 Naturaleza jurídica de la calificación

Una de las preocupaciones más importantes que suelen tener los estudiosos del derecho en general es la de indagar sobre la naturaleza de la institución jurídica que están tratando, entendiéndose por tal indagación la catalogación de ésta dentro de un determinado grupo de instituciones que comparten ciertas similitudes esenciales, de forma tal que lo que se diga para una de ellas, dentro de ciertas particularidades no esenciales, puede extenderse a las otras.

Los autores del derecho registral no han sido ajenos a esta preocupación y al ocuparse de la función registral en general y de la función calificadoras en particular, han elaborado las siguientes tesis respecto de la naturaleza jurídica de la calificación:

- *Tesis jurisdiccional*.- Puede calificarse de antigua y actualmente minoritaria. Sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente, ha dejado su huella en

expresiones comunes como la de atribuir al registrador la denominación de "juez de títulos".

La idea tuvo su sustento en el derecho alemán en el cual el registro inmobiliario está a cargo de jueces y, luego, se trasladó a otros derechos, para lo cual fue preciso "distinguir entre el órgano y la función: el registrador (órgano) es un funcionario administrativo, pero ejerce función jurisdiccional"²⁵.

Las críticas a esta tesis son variadas. En primer lugar, se ha afirmado que no hay más jurisdicción que la que ejercen los jueces en los procesos contenciosos, ya que en el procedimiento registral no existe propiamente una pretensión que se dirija contra otro ni mucho menos un pronunciamiento que resuelva sobre un derecho dudoso o litigioso, y lo que se resuelve no tiene el carácter de cosa juzgada. Adicionalmente, se ha señalado correctamente que el procedimiento registral no impide la posterior discusión de la validez del acto inscrito ni mucho menos anticipa el resultado de dicha discusión.

- *Tesis de la jurisdicción voluntaria*.- Fue tan criticada la tesis jurisdiccional, que quienes rechazaban la idea de que la actividad registral pudiera ser asimilada sin más a la actividad administrativa, optaron por la tesis de la jurisdicción voluntaria. Así tenemos que autores como Andorno y Marcolín sostienen que

... la función calificadoras del registrador debe ser asimilada, aunque con particularidades, a los llamados actos de jurisdicción voluntaria, resultando por tanto lógico que tal calificación deje a salvo o no impida que los interesados sometan a la jurisdicción civil contenciosa la decisión definitiva acerca de la validez o nulidad del título calificado

25 KEMELMAJER, Aída. Op. cit., p. 45.

por el registrador y, naturalmente, que tampoco tal calificación prejuzgue la decisión que en este procedimiento recaiga²⁶.

Esta teoría ha sido criticada fundamentalmente por la falta de definición que existe respecto de lo que debe entenderse por jurisdicción voluntaria. Se afirma que:

... sólo la jurisdicción llamada contenciosa es jurisdicción, mientras que la jurisdicción llamada voluntaria no es jurisdicción, sino que es administración ejercida por órganos judiciales²⁷.

- *Tesis de la función especial o sui generis*.- Parte de afirmar que las tesis jurisdiccional, jurisdiccional voluntaria y administrativa son insuficientes para explicar la labor registral cuya finalidad última es proteger la seguridad del trá-

fico mediante la publicidad de los actos jurídicos inscribibles²⁸.

Esta tesis tampoco resuelve el tema en debate, pues lo mismo puede afirmarse sobre cualquier institución jurídica, cuando de lo que se trata es de hacer abstracción de sus particularidades para llevarla a una categoría más general.

- *Tesis administrativa*.- Sostiene Díez Picazo que "el registro es una institución administrativa que tiene por objeto la publicidad oficial de las situaciones jurídicas", afirmando más adelante que el registro "forma parte de la administración pública del Estado (...) servida por funcionarios públicos (...) llamado a producir efectos sobre los derechos de los particulares"²⁹.

El hecho de que exista una normatividad especial, distinta de la general que es aplicable a la actividad administrativa, no es un obstáculo para considerar que éste es un tipo de actividad administrativa, pues al igual que en la función registral existen muchos otros funcionarios públicos, integrantes de la denominada administración pública, sujetos a estatutos especiales sin que pueda llegarse a discutir su permanencia dentro de la administración.

La legislación peruana opta claramente por esta tesis cuando en el artículo 158 del Reglamento General de los Registros Públicos, modificado por el artículo 5 de la ley 26366, se señala que contra la resolución de segunda instancia (Tribunal Registral) puede promoverse

26 *Ley Nacional Registral Inmobiliaria*. Buenos Aires: Editorial Humundi S.R.L., 1989, p. 125. Similar es la posición adoptada por Roca Sastre, quien sostiene que entre los dos criterios que se suelen oponer, el de la función judicial y el de la función administrativa, es indispensable efectuar una delimitación y reducir el debate a estos dos criterios "el de la función judicial del tipo de jurisdicción voluntaria y el de la función administrativa del tipo de protección estatal de derechos subjetivos privados", concluyendo más adelante que "esta discrepancia no es un fundamento como parece y todo se reduce a una pura cuestión de denominaciones, pues evidentemente existe una función de tutela pacífica, por no implicar contención entre partes interesadas sobre derechos subjetivos de índole civil o privado que, según sea la organización de los poderes públicos, está compartida entre la Administración de Justicia y la Administración del Estado, pero cuya función es sustancialmente idéntica. A esta función de particular protección estatal de tales derechos privados no se le ha encontrado todavía una denominación específica y reveladora de su esencia (...). La denominación que mejor cuadra (...) es la que se viene calificando de jurisdicción voluntaria" (ROCA SASTRE, Ramón y otro. Op. cit., pp. 260 y 264).

27 CALAMANDREI. Citado por KEMELMAIER, Aída. Op. cit., p. 48.

28 Cf. FUENTES YÁÑEZ, María y TINTAYA FERRA, Fanny. "Principio de legalidad". *Derecho registral*. Tomo II. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Lima: Gaceta Jurídica Editores, pp. 268-269; y KEMELMAIER, Aída. Op. cit., p. 50.

29 Díez PICAZO, Luis. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*. 4a. edición. Vol. III. Madrid: Editorial Civitas, 1995, p. 304.

acción judicial que se entiende, entre otros, con el procurador general de la República. Esto quiere decir que se concede a los interesados la denominada acción de impugnación de una resolución administrativa.

Concordamos con esta tesis, y consideramos que ella no afecta en lo absoluto la autonomía de los Registros Públicos. La crítica que se formulaba respecto de la afectación natural a esta autonomía que ocurriría de asimilarse la función registral a la administrativa, es infundada a la luz de la actual organización del Estado, por cuanto existen muchos funcionarios públicos que, sin dejar de pertenecer al ámbito de la administración, gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones.

7.2.4 Características de la calificación

La función calificadora tiene las siguientes notas tipificantes:

- *Inexcusable u obligatoria.*- El artículo 2011 del Código Civil peruano dispone imperativamente que "los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción...". Frente a la presentación de un título, en nuestro ordenamiento jurídico, el registrador sólo tiene las siguientes opciones: a) practicar la inscripción o anotación preventiva solicitada; b) observar la solicitud por considerar que el título presentado adolece de una falta subsanable; y c) tachar el título presentado (denegar la inscripción o anotación solicitada) si el defecto no fuese subsanable.

El registrador no puede negarse a emitir su calificación, ni efectuar consulta previa alguna a otros órganos.

- *Independiente o autónoma.*- El artículo 4 de la ley 26366, establece que las ofi-

cinas registrales que integran el sistema gozan de "autonomía registral".

Señala Coghlian sobre el particular que

... la calificación ha de ser autónoma, es decir, no influenciada por factor alguno extraño a la actividad específica que ella comporta. El registrador se desempeña con subordinación a la ley, pero con total libertad de criterio. Cuando califica el conjunto inscriptorio no recibe ni obedece a directivas de ninguna fuente, sea que persigan orientar, limitar o impedir la calificación que a él sólo toca producir, lo cual no significa el ejercicio de una potestad direccional o arbitraria, porque se trata esencialmente de un quehacer jurídico que debe cumplirse con arreglo riguroso al Derecho vigente (legalidad de la propia calificación)³⁰.

- *Completa e íntegra.*- Debe incidir sobre la total apreciación del registrador respecto del título presentado. Esta característica es el sustento del artículo 153 del Reglamento General de los Registros Públicos, conforme al cual las tachas y observaciones "se formularán en forma simultánea y no sucesiva". Sin embargo, la ley no prevé una consecuencia para el incumplimiento de este deber; por ello, si al reingresar el documento se formulara una nueva observación "no se podrá oponer a ello una suerte de preclusión o un planteo de extemporaneidad de la observación"³¹.
- *Personalísima.*- Se trata de una función indelegable. Es una tarea que le viene atribuida al registrador por la ley, en virtud de las normas que delimitan su competencia, conforme a las cuales -por razón de materia- le corresponde

30 COGLIAN, Antonio. *Teoría general de derecho inmobiliario registral*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1984, p. 135.

31 CORNEJO, Américo. *Derecho registral*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1994, p. 205.

siempre conocer de los asuntos registrales, y –por razón de lugar– le corresponde ejercer tales atribuciones en el ámbito territorial de la oficina registral de la que forma parte.

- *Limitada.* La función calificadora en un procedimiento de inscripción queda sujeta, en última instancia, a apreciar todas las condiciones o exigencias previstas por las leyes para la registrabilidad del título. Tal facultad no se puede extender a efectuar averiguaciones distintas de aquéllas a las que la ley se refiere como presupuestos de una inscripción. Podríamos decir que se trata de una apreciación del título desde la perspectiva registral, la que en nuestro derecho, se extiende no sólo a la calificación de la legalidad (artículo 2011 del Código Civil), sino también a la calificación del cumplimiento de otros principios registrales y demás exigencias que la legislación registral prevé. Resulta pertinente explicar que los autores, al tratar el ámbito de aplicación de la calificación y de los medios permitidos para llevar a cabo tal calificación, limitan la acción calificadora sólo al principio de legalidad entendido en su sentido restringido.

Para la postura tradicional, entonces, la calificación a la que hace referencia el artículo 2011 del Código Civil, sólo podría versar sobre los siguientes aspectos: la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita una inscripción; la capacidad de los otorgantes; y, la validez del acto; utilizando para ello, y como únicos medios probatorios, lo que resulte del contenido externo de los documentos, de sus antecedentes, y de los asientos de los registros públicos.

Sin embargo, como quiera que la calificación no puede limitarse a la apreciación de la legalidad, en los términos en

que ella es entendida para un procedimiento de inscripción, consideramos también que la calificación puede versar sobre el cumplimiento o no de otros principios, tales como el de tracto sucesivo o el de impenetrabilidad y, en general, sobre la observancia de cualquier otro requisito de registrabilidad. Lo anterior no significa en modo alguno que la actividad calificadora resulte desmedida o ilimitada pues, como también lo hemos señalado, ella sólo puede versar sobre aquellos extremos de la validez y eficacia de los actos sometidos a su calificación en la medida de lo autorizado por las leyes registrales y no en la medida que pudieran preverlo las leyes que rigen la configuración de dichos actos al exterior de la sede registral.

- *Responsabilidad.* Es una consecuencia de la autonomía de la que goza el registrador en el ejercicio de su función, si él es libre para calificar el título –y por ende, admitirlo o rechazarlo–, también se sigue de ello que resulta responsable por la calificación que emite. Ésta es una responsabilidad personal que no queda sustituida por la adicional responsabilidad del Estado como consecuencia de un eventual daño producido, pues esta segunda es una responsabilidad indistinta o concurrente por el hecho del dependiente, establecida en garantía del perjudicado.

7.3 Calificación de documentos de origen judicial

7.3.1 La facultad de expedir mandatos y la función calificadora

La potestad jurisdiccional goza del denominado *imperium* y “garantiza al juez la superioridad que debe poseer para ejerci-

tar útilmente su oficio³². Los mandatos que expiden someten a aquél a quien se dirigen, al cumplimiento de lo ordenado, pero tal sumisión no debe ser entendida en un sentido vulgar, sino como una sumisión a la ley.

Trasladado el tema al ámbito registral, se tiene que en todos los sistemas jurídicos, exista o no disposición específica sobre la materia, se ha producido la discusión sobre el peso de los documentos procedentes de la autoridad judicial con respecto a lo que es materia de calificación y normalmente se ha llegado a la conclusión de que en este punto existe una limitación a la facultad de calificación. Según Jerónimo González

... la resolución del Registrador, cuando se niega a dar cumplimiento a sentencias dictadas por un Juez dentro de los límites de su competencia, se acerca al delito de denegación de auxilio por falta de cooperación con la Administración de Justicia, pero desde otro punto de vista, no puede dejarse el funcionamiento del Registro en manos de funcionarios que deciden sobre otras cuestiones³³.

De lo que se trata es de fijar límites legales o jurisprudenciales que tengan en cuenta que ni el juez puede avasallar al registrador ni éste puede desconocer el mandato judicial. Ciertamente, lo deseable es que la ley no opte por privilegiar la autonomía de uno en desmedro de la del otro, sino que fije determinadas pautas o criterios para resolver las diferencias que inevitablemente se producirán y que servirán a la jurisprudencia para ir, caso por caso, perfilando los hitos demarcatorios de dicha

frontera, y que en todo caso también se prevean mecanismos destinados tanto a prevenir conflictos como a solucionar a un nivel distinto el conflicto ya producido entre el juez y el registrador.

7.3.2 El caso peruano

El artículo 2011 del Código Civil desarrolla, en su primer párrafo, la facultad de calificación del registrador en el procedimiento de inscripción.

Originalmente estaba redactado en los siguientes términos:

Los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los Registros Públicos.

La primera disposición modificatoria del texto único ordenado del Código Procesal Civil de 1982 adicionó al artículo un segundo párrafo con el siguiente texto:

... lo dispuesto en el párrafo anterior no se aplica, bajo responsabilidad del Registrador, cuando se trate de parte que contenga una resolución judicial que ordene la inscripción. De ser el caso, el Registrador podrá solicitar al Juez las aclaraciones o información complementaria que precise, o requerir se acredite el pago de los tributos aplicables, sin perjudicar la prioridad del ingreso al Registro.

La inserción de este párrafo ha dado lugar a numerosos debates, que han tenido por común denominador considerar que constituye, ciertamente, una limitación a la autonomía del registrador en el ejercicio de su función calificadora.

Cabe notar que el primer párrafo del citado dispositivo fue redactado en los términos tradicionales en los que se ha enten-

32 CARNELUTTI. Citado por OZ MENA Y SAN MILLÁN, José María. Op. cit., p. 14.

33 Citado por CANO TELLO, Celestino. *Introducción al estudio de derecho hipotecario*. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1982, p. 123.

dido el principio de legalidad y la función calificadora. Nosotros, sin embargo, como hemos señalado anteriormente, somos de la opinión de que como la función calificadora puede tener por sustento otros principios registrales y otras exigencias técnico-registrales, no existe razón alguna para considerar –como pudiera sugerir una lectura lata de la limitación introducida– que los documentos de origen judicial no puedan ser calificados por el registrador. Así lo ha establecido nuestra jurisprudencia registral, cuando al referirse a la limitación introducida por el segundo párrafo del artículo 2011 ha señalado que la misma “no enerva la plena vigencia de los demás principios registrales recogidos en el Código Civil”³⁴.

• *Aspectos calificables.* - A nuestro entender, tres son los aspectos que pueden ser tenidos en cuenta por el registrador para, sin infringir lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil y sin quebrar el principio de unidad y exclusividad jurisdiccional, denegar la inscripción de un mandato judicial. Esos aspectos son los siguientes:

- *La competencia del órgano jurisdiccional.* - Si tenemos en cuenta que la competencia es la medida de la jurisdicción, podemos sostener, al igual que lo hace José María de Mena y San Millán, que “no hay resolución judicial, ni hay mandato sin jurisdicción, y no hay jurisdicción sin competencia”³⁵.

El registrador no necesita un mandato expreso de la ley que le diga que puede observar dicha falta, está im-

plicito en su función calificadora determinar si aquello que se le presenta es efectivamente un mandato judicial. En todo caso, resulta muy conveniente tener en cuenta la precisión efectuada por De la Rica y Arenal, quien señala:

– los motivos de orden público que determinan la competencia son los que entran en el crisol depurador de la calificación; los que obedezcan a consideraciones de orden privado no pueden aquilatarse por el Registrador³⁶.

- *Formalidades extrínsecas.* - Los mandatos judiciales para efectos de su registrabilidad deben observar determinadas formalidades, las cuales responden al principio de autenticidad. Tales formalidades están señaladas por la propia ley procesal y por consiguiente el registrador está autorizado a considerar inexistente, para él, el mandato judicial en la medida en que éste no se le presente con el envoltorio señalado por la ley como acreditativo de su existencia. Constituye una aplicación de la causal a la que nos venimos refiriendo, lo resuelto por el Tribunal de la Oficina Registral de Lima y Callao en su resolución 432-97-ORLC/TR³⁷, en un caso en el que el interesado en la inscripción de un embargo presentó copia del escrito ofrecido al juez solicitando el embargo y el original de una cédula de notificación. El tribunal señaló que la copia y la cédula presentadas no podían ser consideradas co-

34 Cf. resolución 578-97-ORLC/TR. *Jurisprudencia registral*, Vol. V, Lima: Oficina Registral de Lima y Callao, 22 de setiembre de 1997, p. 29.

35 DE MENA Y SAN MILLÁN, José María. Op. cit., p. 148.

36 DE LA RICA Y ARENAL, Ramón. “Calificación de documentos judiciales”. *La calificación registral*, Tomo I. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1986, p. 1.013.

37 Publicada en *Jurisprudencia registral*, Vol. V, Lima: Oficina Registral de Lima y Callao, 1997, p. 91.

mo título inscribible, porque se requería de la presentación de los correspondientes partes judiciales conteniendo el auto del juez por el que decretó el embargo y los demás requisitos propios de una medida de dicha naturaleza.

– *Obstáculos registrales.*– Son aquellos impedimentos que surgen en el propio registro, que no cuestionan el fondo de la decisión jurisdiccional sino el simple hecho de que ésta no encaja en la partida registral en la que se quiere inscribir o anotar. Se trata de exigencias que responden a una técnica interior. Un típico ejemplo de este supuesto es la inobservancia del principio del tracto sucesivo, como aconteció en el caso resuelto por el Tribunal Registral de la Oficina Registral de Lima y Callao en su resolución 468-97-ORLC/TR³⁸ referida a un supuesto en el que se cursaron partes judiciales para el embargo de un inmueble perteneciente a una persona jurídica no comprendida en el proceso seguido contra uno de sus accionistas.

- *Aspectos no calificables.*– Resulta importante señalar cuáles son los aspectos que quedan fuera de la calificación registral, ello en aplicación tanto de la limitación contenida en el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil, como fundamentalmente por el hecho de que la función calificadora en ningún caso puede representar un quebrantamiento del principio de unidad y exclusividad jurisdiccional. Los supuestos a nuestro entender son los siguientes:

– El contenido y el fundamento de la decisión judicial. Porque la califica-

ción registral no puede transformar al registrador en juez de jueces³⁹. Un ejemplo típico es el caso de las autorizaciones judiciales para la disposición de bienes de incapaces, supuestos en los cuales el registrador de ningún modo podría sustentar su observación en una consideración con respecto a la no existencia de la necesidad o utilidad que justifica la medida adoptada por el juez.

- *La congruencia del mandato con el procedimiento en que se dictó.*– El procedimiento en el que se ha dictado el mandato judicial debe ser el adecuado para sustentar el alcance y trascendencia registral de la medida decretada. Así, por ejemplo, en un proceso de desalojo no podrían hacerse pronunciamientos sobre el dominio del inmueble⁴⁰. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia por ejemplo del derecho español, dicha causal no puede ser invocada por el registrador, éste se debe limitar a determinar si el mandato existe, aun cuando el proceso en el que se haya adoptado no sea el pertinente. Un caso vinculado a este tema es el resuelto por el Tribunal de la Oficina Registral de Lima y Callao en su resolución 423-97-ORLC/TR⁴¹, en el que en primera instancia el registrador denegó la cancelación de un asiento de inscripción sobre la base de que el mandato judicial que disponía tal cancelación no resultaba congruente con la sentencia expedida, en la que sólo se había declarado la nulidad del contrato mas no la

38 Publicada en *Jurisprudencia registral*, Vol. V, Lima: Oficina Registral de Lima y Callao, 1997, p. 94.

39 Cf. KEMELMAJER, Arda. Op. cit., p. 87.

40 Cf. DE LA RICA Y ARENAL, Ramón. Op. cit., p. 1.015.

41 Publicada en *Jurisprudencia registral*, Vol. V, Lima: Oficina Registral de Lima y Callao, 1997, p. 35.

del asiento en el que él corría inscrito. El tribunal revocó la observación, no porque ésta fuera improcedente, como lo consideramos nosotros, sino porque estimó que era correcto que siendo nulo el acto jurídico, esta nulidad se extendiera a la cancelación del asiento que era posterior en virtud del principio jurídico *quod nullum est, nullum producit effectum*.

- *La inobservancia del orden riguroso del procedimiento.*- El registrador no puede observar omisiones producidas en el proceso, aun cuando éstas pudieran haber afectado el derecho de alguna de las partes; por ejemplo, si se cumplió con las notificaciones de ley o si se abrió la causa a prueba o no, pues no es su misión velar por la validez del proceso, esa misión corresponde al juez.

8. NOTA CONCLUSIVA

De todo lo expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Entendemos la autonomía como el poder de una persona natural o jurídica, privada o estatal para conducirse de acuerdo con ciertos márgenes de autodeterminación sin intervención de terceros.
- La autonomía del Estado está relacionada con la delegación de algunas de sus potestades en sus organismos y órganos, para poder lograr más eficazmente sus fines.
- La forma de organización del Estado en centralizado, descentralizado o desconcentrado, definirá el margen de operatividad y toma de decisiones de los organismos y órganos estatales y, en función de ello, se podrá hablar de un mayor o menor grado de autonomía.
- Cuando la administración y actividad del Estado se refiere a materias complejas, ya sea por los elementos que participan en ella, o por los efectos que pueden recaer sobre los destinatarios, se opta por integrar las normas, los procedimientos, principios y organismos u órganos encargados de realizar dicha actividad y la interrelación de aquéllos en un sistema. Si la actividad que se administra es la registral, hablaremos de un sistema registral.
- Concebimos un sistema registral, más allá del ámbito geográfico y estrictamente técnico-jurídico con el que tradicionalmente se le ha identificado. Lo ubicamos en el plano de una política integral basada en la seguridad jurídica, para lo cual la autonomía de los organismos y órganos que conforman el sistema resulta esencial.
- Para alcanzar un sistema registral autónomo, es necesario rodear a la autonomía funcional o estrictamente jurídica de otras manifestaciones de autonomía en el plano administrativo, económico, financiero y técnico que contribuyan a dar solidez y garantía a la actividad registral. Se requiere un sistema organizado y estructurado de tal forma que sus órganos no dependan del gobierno centralizado, sino que exista un organismo rector en materia registral, de carácter fundamentalmente técnico, con funciones y competencia específicas, prescindiendo de vicisitudes políticas.
- Mediante la ley 26366 del 14 de octubre de 1994 se creó en el Perú el Sistema Nacional de los Registros Públicos. Dicha ley ha explicitado, como garantía del Sistema Nacional de los Registros Públicos, la autonomía de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones

registrales. Además, crea la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos como un

... organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, con personería jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídico registral, técnica, económica, financiera y administrativa.

- La citada ley 26366 califica las oficinas registrales como órganos desconcentrados de la superintendencia y les otorga autonomía, tanto para el ejercicio de la función registral, como en los aspectos administrativos.
- Un tema siempre controversial, cuando se trata acerca de la materia de la autonomía en la función registral, se presenta cuando se solicita el registro de una resolución judicial y surge un conflicto por la opinión divergente de las autoridades judicial y registral sobre la registrabilidad de la resolución judicial. Se discute cuál es el límite de oposición del registrador al mandato judicial, lo que implica delimitar la función de calificación y su relación con el principio de legalidad y los demás principios registrales.
- El principio de legalidad, como fundamento de la función registral, trasciende la calificación pues cubre todas las actividades registrales y sustenta todo el procedimiento registral del que la calificación es sólo una parte. La calificación, a su turno, como instrumento técnico-registral, trasciende a su vez el principio de legalidad, pues no sólo aplica este último, sino también otros principios y exigencias fijadas para poder dar acceso registral a una situación jurídica determinada.
- En definitiva, podemos afirmar que el modelo peruano ha plasmado un siste-

ma que se enmarca en una noción amplia de autonomía, sin desconocer la jerarquía administrativa bajo la que se rige. Con ello se han logrado cambios radicales que han contribuido a despertar la confianza de los usuarios y de la sociedad en general en el sistema registral.

- La calificación, así entendida, debe considerar dentro de su competencia tres aspectos cuando se solicita el registro de una resolución judicial: a) la competencia del órgano jurisdiccional; b) las formalidades extrínsecas de la resolución; y, c) la existencia o no de obstáculos registrales.
- En contraposición a lo señalado en la conclusión anterior, quien califica la registrabilidad de una resolución judicial no podrá considerar: a) el contenido y el fundamento de la decisión judicial; b) la congruencia del mandato con el procedimiento en que se dictó; y, c) la inobservancia del orden riguroso del procedimiento.
- Consideramos que, sin perjuicio de las pautas señaladas en las dos conclusiones anteriores, deben crearse mecanismos que, reconociendo la autonomía que corresponde tanto a la autoridad judicial como a la registral, delimiten sus respectivas atribuciones y, sobre todo, prevean los distintos supuestos y soluciones que permitan evitar los conflictos generados en la falta de información respecto de los márgenes dentro de los cuales se mueve la actuación de cada una de ellas.
- De lo que se trata es de fijar límites legales o jurisprudenciales que tengan en cuenta que ni el juez puede avasallar al registrador ni éste puede desconocer el mandato judicial. Ciertamente, lo deseable es que la ley no opte por privilegiar la autonomía de uno en desmedro

de la del otro, sino que fije determinadas pautas o criterios para resolver las diferencias que inevitablemente se producirán y que servirán a la jurisprudencia para ir perfilando, caso por caso, los hitos demarcatorios de dicha frontera, y que la ley también prevea mecanismos destinados a prevenir conflictos como a solucionar a un nivel distinto el conflicto ya producido entre el juez y el registrador.