

Artículo 139. Anotación preventiva a solicitud de organismo competente

Las anotaciones preventivas previstas en los procedimientos administrativos de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva u otros regulados en disposiciones especiales, se extenderán en mérito del oficio del organismo competente solicitando la anotación, acompañado de la copia certificada de la respectiva solicitud y, en su caso, de los planos correspondientes.

Valor residual del bien y el plazo para ejercer la opción de compra.

Comentado por:

Aldo Raúl Samillán Rivera

1. Procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio:

La prescripción adquisitiva de dominio es una figura legal que permite al poseedor de un bien adquirir la propiedad del mismo, siempre y cuando cumpla adecuadamente con los requisitos prescrito en la Ley; vale decir, que haya conducido como propietario por un espacio de tiempo y de forma pacífica el bien que pretende incorporar a su dominio.

Actualmente, la competencia para declarar la adquisición de la propiedad inmobiliaria por prescripción recae sobre jueces, notarios y funcionarios públicos (designados expresamente por norma legal).

Ahora bien, el artículo que nos ocupa en esta oportunidad, es una norma reglamentaria, puesto que ha establecido los requisitos para la inscripción de solicitud de anotación preventiva de prescripción adquisitiva de dominio proveniente de procedimientos administrativos⁵⁹² regulados en otras normas. Debemos precisar que esta disposición no pretende desnaturalizar, los procedimientos y requisitos ya establecidos en las normas especiales, sino simplemente establecer un parámetro de legalidad a los documentos que ingresan al registro.

En ese contexto, podríamos decir que nos encontramos ante la solicitud de inscripción de un acto administrativo⁵⁹³, el cual es el resultado jurídico de un proceso de exteriorización intelectual que es emanado de una institución pública, para concretar en un supuesto específico la potestad conferida por la Ley⁵⁹⁴.

2. Requisitos para la anotación preventiva de prescripción adquisitiva.

El artículo 137 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios regula la documentación que deberá ser presentada al registro para la anotación preventiva del procedimiento de prescripción adquisitiva en vía administrativa. Así, se ha regulado que la anotación se realizará en mérito al oficio del organismo competente solicitando la anotación, acompañado de la copia certificada de la respectiva solicitud y, en su caso, de los planos correspondientes. Desarrollando cada uno de estos requisitos, tenemos:

- a. Oficio del organismo o institución pública: Este documento no resulta únicamente un medio de comunicación entre funcionarios públicos conforme lo establece el primer párrafo del

592 Tomamos interesante la naturaleza que se le otorgan al procedimiento administrativo de declaración de prescripción adquisitiva de dominio, que plantea el abogado y escribano, Juan Luciano SCATOLINI, en su artículo "La Prescripción Administrativa: Hacia la Función Social de la Propiedad": [...] es necesario tener presente que no consideramos a la prescripción administrativa una mera norma de carácter ritual y procedimental, sino principalmente un instrumento de gestión con miras la satisfacción del interés general [...]. Recuperado de sitio web http://www.universidadnotarial.edu.ar/derechoregistralt2011/documentos/tema01_scatolini.pdf.

593 De conformidad con el artículo 1, numeral 1, de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el acto administrativo es la declaración unilateral que una entidad realiza en ejercicio de su función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos del administrado dentro de una situación concreta.

594 MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Tomo I, Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 185.

artículo 1485⁵⁹⁵ del Código Procesal Civil, sino que es el acto administrativo que contiene la rogatoria y da mérito a la inscripción.

Lo indicado en el párrafo anterior tiene sustento en los dispositivos que regulan los procedimientos administrativos de prescripción adquisitiva de dominio, donde se le otorga la calidad de título inscribible al oficio; artículos 70 y 87 del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA⁵⁹⁶ modificado por Decreto Supremo N° 030-2008-VIVIENDA⁵⁹⁷, artículo 50 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA⁵⁹⁸ cuyos lineamientos para su ejecución están establecidos en el numeral 4.2.10. del artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 0556-2015-MINAGRI⁵⁹⁹.

- b. Copia certificada de la solicitud: Este documento, si bien es cierto, formará parte del título puesto que acompaña al oficio, se trata de un instrumento que no fundamenta de manera inmediata y directa la inscripción, pero que de manera complementaria coadyuvan a que ésta se realice⁶⁰⁰; Pau Pedrón, citado por Gonzales Loli, señala que “los documentos complementarios son los que tienen por finalidad probar determinados extremos que están estrechamente relacionados con el título inscribible y acreditan la plena realidad o legalidad del derecho que se pretende publicar⁶⁰¹”.
- c. Esta solicitud está referida, a aquel documento que es presentado por el usuario a la entidad administrativa encargada de iniciar el procedimiento administrativo de prescripción; sin embargo, debemos tener presente que no todos los procedimientos administrativos, son iniciados a instancia de parte, por lo que este requisito puede prescindirse en dichas situaciones.

Copia certificada de los planos: El artículo bajo comentario coloca alternativamente la presentación del documento técnico y esto, tiene que ver con lo regulado en el literal b) artículo 138 del R.I.R.P, por lo cual el criterio para los casos de anotaciones preventivas de prescripción adquisitiva que se presenten es el mismo -que las solicitadas vía notarial-; es decir, que la exigencia de la presentación de los planos tiene sentido cuando el predio materia de prescripción es una porción o sección del predio inscrito y no cuando dicho trámite versa sobre la integridad del predio inscrito, sin modificación alguna. Ello en la medida que en el primer caso dará pie a una independización de la referida fracción, mientras que en el segundo a una inmatriculación.

3. Sobre la calificación registral de la solicitud de anotación preventiva de prescripción adquisitiva de dominio tramitada en sede administrativa.

Al haber quedado establecido que el oficio es el acto administrativo suficiente para realizar la inscripción de solicitud de anotación preventiva, este también se encuentra sujeto a análisis por parte de las instancias registrales.

595 Artículo 148 del Código procesal Civil.- “A los fines del proceso. los Jueces se dirigen mediante oficio a los funcionarios públicos que no sean parte en él (...)”.

596 Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, referido a “Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares”. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 17/3/2006.

597 Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 30/11/2008.

598 Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 - Decreto Legislativo que Establece el Régimen Temporal extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 30/11/2008.

599 Lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 13/11/2015.

600 Reglamento General de los Registros Públicos

Artículo 7.- Definición

Se entiende por título para efectos de la inscripción, el documento o documentos en que se fundamenta inmediata y directamente el derecho o acto inscribible y que, por sí solos, acrediten fehaciente e indubitadamente su existencia.

También formarán parte del título los documentos que no fundamentan de manera inmediata y directa la inscripción pero que de manera complementaria coadyuvan a que ésta se realice.

No constituye título inscribible las copias simples de los documentos que sustenten o coadyuven a la inscripción, por lo que los mismos no serán susceptible de ser calificados en las instancias registrales, salvo disposición expresa en contrario”.

601 GONZÁLES LOLI, Jorge. *comentarios al Nuevo Reglamento General de los Registros*. Lima, Gaceta Jurídica, 2002, pág. 87.

Esta calificación en ejercicio de la potestad administrativa, se desarrolla siempre bajo el principio de legalidad, como lo dispone el artículo IV. 1.1⁶⁰² del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, conforme al cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. En ese sentido, los actos de la administración deben ser legítimos y justificados y para ello deben ceñirse a las disposiciones constitucionales y legales que disciplinan las materias sometidas a su conocimiento. Dichos actos administrativos se encuentran bajo el manto de la presunción de validez recogida en el artículo 9⁶⁰³ de la Ley N° 27444, por el cual estos se reputan válidos en tanto su invalidez no sea declarada por la misma Administración o por el Poder Judicial. En ese sentido, debe entenderse que, cuando una autoridad administrativa expide un acto administrativo que se presume válido, también ha de presumirse que el procedimiento del cual deriva éste ha sido regular; es decir, acorde con las normas procedimentales y sustantivas que regulan la materia.

Al respecto, se ha sostenido recurrentemente en la jurisprudencia del tribunal registral que en nuestro ordenamiento jurídico dicha interpretación es viable, a la luz de la presunción de validez de los actos administrativos. En efecto, sostener lo contrario importaría desconocer dicha presunción de legitimidad de la actuación de la administración pública. Por ende, el control sobre el desarrollo del procedimiento administrativo, los requisitos de admisibilidad y procedencia de la pretensión que se hace valer en sede administrativa y los fundamentos de la decisión de la entidad no pueden ser cuestionados en sede registral. En este caso, bien se puede hablar de una calificación restringida o atenuado, pues el registrador puede y debe evaluar básicamente: i) la competencia del funcionario que otorgó el acto, ii) el carácter inscribible del acto, iii) la adecuación del acto con los antecedentes registrales y iv) las formalidades extrínsecas de la documentación presentada. Aspectos todos que no suponen el análisis de la validez del acto administrativo, ni del procedimiento correspondiente que lo origina.

En esa misma línea, el Tribunal Registral reunido en el XCIII Pleno Registral⁶⁰⁴, realizado los días 2 y 3 de agosto de 2012, aprobó el siguiente precedente de observancia obligatoria:

4. Calificación de actos administrativos

En la calificación de actos administrativos, el registrador verificará la competencia del funcionario, la formalidad de la decisión administrativa, el carácter inscribible del acto o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la Administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado.

Conforme al citado precedente, se han fijado las bases de la calificación de los actos administrativos, precisando que lo habilitado a ser evaluado básicamente es el carácter inscribible del acto, la adecuación del acto con los antecedentes registrales y las formalidades extrínsecas de la documentación presentada, aspectos todos que no suponen el análisis de la validez del acto administrativo, ni mucho menos del procedimiento correspondiente que lo origina.

En ese sentido, se tiene que los actos administrativos constituyen actos que gozan de una presunción de legitimidad y validez, conforme a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 27444. Ello también supone que todos los requisitos de validez del acto administrativo regulados por el artículo 3 de la citada ley han sido satisfechos, entre ellos el de procedimiento regular, por lo cual no es viable calificar dicho aspecto, pues ello significaría convertir al Registro en una suprainstancia administrativa, cuando su naturaleza es evidentemente distinta.

602 Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1.Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

603 Artículo 9.- Presunción de validez Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según corresponda.

604 Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de agosto de 2012.

Referencias Bibliográficas

- Morón Urbina, Juan Carlos. 2017. *comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I. Gaceta Jurídica SAC. Lima - Perú.
- Gonzáles Loli, Jorge. 2002. *comentarios al Nuevo Reglamento General de los Registros*, Gaceta Jurídica SAC. Lima - Perú.
- Ledezma Narváez, Marianella. 2012. *comentarios al Código Procesal Civil*. Cuarta Edición, Editorial Gaceta Jurídica SAC. Lima – Perú.
- Ledezma Narváez, Marianella. 2014. *Estudios Críticos de Derecho Procesal Civil y Arbitraje*. Tomo II, Primera Edición, Editorial Gaceta Jurídica SAC. Lima – Perú.