

Un proyecto de referencia en Iberoamérica: el Sistema nacional integrado de Información Catastral predial en Perú

Manuel Alcázar Molina

*Departamento de Ingeniería, Cartografía, Geodesia y Fotogrametría
ETS. Universidad de Jaén*

Gran parte de la enorme riqueza cultural, social y ambiental del Perú se debe a su compleja estructura geográfica. La Costa, la Sierra y la Selva son las tres grandes regiones que pueden identificarse en este hermoso país. Sus 1.285.216 Km² se encuentran comprendidos entre los 0° 01' 48" y los 18° 21' 03" latitud sur; y entre los 68° 39' 27" y los 81° 19' 34" longitud oeste. Es el cuarto país más extenso de Iberoamérica, tras Brasil, México y Argentina, y limita con Ecuador y Colombia al norte, Brasil y Bolivia al este, Chile al sur y con el Océano Pacífico al oeste.

Administrativamente el territorio se divide en 24 departamentos; los departamentos en provincias y éstas en distritos; destacando las ciudades de Lima, Callao y Cusco en las que se asienta gran parte de ese 78% de población que habita en zonas urbanas.

La ciudad, o mejor dicho, la macro ciudad de Lima acoge a un ingente número de habitantes, a pesar de las diversas medidas que se adoptaron para desincentivar la inmigración. El resto de la población se

concentra mayoritariamente en la zona de La Sierra mientras que en La Selva sólo habita el 10 % del total; población que se comunica en alguna de las más de cincuenta lenguas reconocidas que conviven con las tres oficiales: español, quechua y aymara.

La tercera parte del PIB procede de la agricultura, destacando los cultivos de maíz, caña de azúcar, algodón, café, trigo y patata. Simultáneamente los sectores forestal, pesquero y minero tienen una considerable importancia en la actividad económica, especialmente éste último, que llega a contar con un catastro propio.

En los últimos años se han sucedido una serie de acontecimientos políticos que han impedido abordar y desarrollar con unicidad de criterios un proyecto tan ambicioso como es la elaboración y puesta en vigor de un catastro único, universal y multifuncional. No obstante, y como podrá comprobarse, se ha avanzado notablemente en diferentes procesos de formalización y catastro; en concreto y muy especialmente, a través del Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y

de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

La ayuda de entidades financieras internacionales (BID), la necesidad asumida de elaborar procesos de titulación de predios –en la línea de uno de sus insignes ciudadanos, Hernando de Soto–, y el reconocimiento, por parte de la población y la Administración, de los resultados, han favorecido la identificación física de millones de inmuebles y de sus titulares. Posteriormente, y siguiendo un procedimiento específico, fue posible el acceso de estos predios a los Registros Públicos con lo que los “flamantes” propietarios cuentan con el apoyo de esta Institución para defender sus derechos frente a terceros.

Los procesos han permitido la titulación masiva de predios rurales y de lotes urbanos, en las denominadas “zonas eriazas”, en las que se han asentaron los denominados “pueblos jóvenes”. Ambas iniciativas ofrecen seguridad, incrementan los valores por unidad de superficie y permiten el acceso a créditos financieros para acometer inversiones o proyectos de diversa índole. La seguridad jurídica reduce el riesgo con lo que el valor se incrementa; así como las diferentes elecciones a tomar sobre el predio registrado por parte de su propietario.

Marco legal

Propiedad y posesión

En El Perú, como en gran parte de países iberoamericanos, existe un déficit importante de documentos acreditativos que avalen las pretensiones de titularidad sobre los predios (1): los que inicialmente son sus propietarios raramente cuentan con títulos que así lo demuestren.

(1) La clasificación de bienes inmuebles se recoge en el artículo 805 de su Código Civil.

Desde un punto de vista práctico la implantación de un catastro es una magnífica oportunidad para confeccionar estos documentos e inscribirlos en sus correspondientes registros, con el objeto de garantizar la propiedad frente a terceros y favorecer el tráfico inmobiliario. Obviamente, esta fase añadida a la elaboración convencional de un catastro, de clara vocación fiscal (como gran parte de los existentes), debe abordarse de la mano del sistema jurídico vigente en cada país. En el caso concreto de Perú los procesos de formalización y catastro indicados (PETT y COFOPRI) nacieron con esa finalidad.

Dentro del marco legal existente en este País, en gran medida similar al de otros países de su entorno, se hace una clara distinción entre los conceptos de posesión y propiedad. Remitiéndose al Código Civil (art. 896) la posesión se contempla como “*el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad*”, estando considerada como un derecho real más. Objetivamente la posesión es la manifiesta clara y evidente de la propiedad; y ésta última no puede existir si no lleva asociada la primera. Muchos son los textos legales que pueden estudiarse para conocer en profundidad las diferentes teorías y opiniones que entre los legisladores han suscitado y suscitan estos conceptos, pero no es éste el documento adecuado para desarrollarlos. No obstante, sí hay que hacer mención a la realidad que se indica en el Código Civil mencionado: “... ejercicio de hecho...”, la posesión debe ser un ejercicio de hecho, independientemente de que lo sea también de derecho.

Inmatriculación y primera inscripción

Para que un bien y su propietario gocen de la protección que ofrecen los Registros de la Propiedad el inmueble debe de estar inscrito. De esta forma el Registro dará publicidad de la situación del mismo y

defenderá los derechos del propietario frente a terceros. Ahora bien, para que un inmueble acceda al Registro deben realizarse, de forma usual, dos trámites previos: inmatriculación y primera inscripción.

Estos dos actos son diferentes pero como generalmente coinciden en el tiempo tienden a confundirse y a englobarse dentro de un único proceso. La inmatriculación es el acto por el cual una finca accede por primera vez al Registro exigiéndose, para ello, que no exista una inscripción anterior sobre la misma. Por su parte, la primera inscripción es el hecho formal de anotación de los derechos que las personas puedan tener sobre el bien, tras una minuciosa verificación de los títulos que se aportan. Normalmente inmatricula el propietario y, por eso, junto con el acceso primigenio de la finca al Registro, se anota su derecho de propiedad (si es el caso) sobre la misma a través del correspondiente asiento.

En ocasiones esta simultaneidad no se presenta y un ejemplo de ello se encuentra en el derecho alemán. En este país la inmatriculación se realiza de oficio de acuerdo con la documentación catastral, mientras que la primera inscripción es un proceso posterior en el que se añade al primero los títulos acreditativos de los derechos existentes sobre el inmueble.

Para que un bien pueda ser inscrito ha de disponer de lo que se denomina “Título inscribible”, que es el mecanismo necesario y suficiente, que satisface las exigencias del registrador, y en el que figura el acto en virtud del cual se constituyen, reconocen, declaran, modifican, transmiten o exigen los derechos que en él se indican. Indudablemente, deben ser derechos reales o personales reconocidos por la legislación vigente (art. 2.019 del C.C. del Perú), que en materia inmobiliaria son: *“los actos y contratos que constituyan, declaren, extingan, modifiquen o limiten los derechos reales sobre el inmueble”*.

De acuerdo con lo anterior, la inscripción de un derecho de posesión sobre un

inmueble en el Registro de la Propiedad, en cuyo ámbito se encuentre, ofrece al titular del mismo la protección del Registro: certeza de la situación jurídica en que se encuentra. Simultáneamente da publicidad a la inscripción para que todo aquel tercero que se considere afectado pueda disponer de la información registrada y actuar en consecuencia. Sobre esta base, y en el ámbito de los proyectos catastrales abordados, la inscripción de la posesión se convierte en un acto previo que permitirá, una vez superados los filtros legales previstos, la constitución sucesiva de nuevos derechos sobre el inmueble que no sean incompatibles con la posesión.

Lamentablemente el problema, porque es eso: un problema masivo, no puede resolverse con soluciones individuales; han de fomentarse procedimientos especiales que permitan la titulación de los predios de manera global pero, al mismo tiempo, han de respetarse los marcos jurídicos-administrativos con los que se han dotado las diferentes sociedades. El PETT y la COFOPRI, arropados en una decisión sopesada pero arriesgada, fueron los responsables de acometer los procesos de titulación y formalización masiva respondiendo a la demanda social existente.

Antecedentes

Ámbito rural

La marcada dependencia de la tierra y sus producciones, junto con una distribución de la propiedad basada en grandes fincas, muchas de las cuales no estaban en plena producción, animó a los responsables políticos de la década de los Sesenta y Setenta a proponer y acometer un proyecto de reforma agraria que fomentase la agrupación de agricultores en torno a la figura de la cooperativa. Lamentablemente esta iniciativa no tuvo el fruto socioeconómico

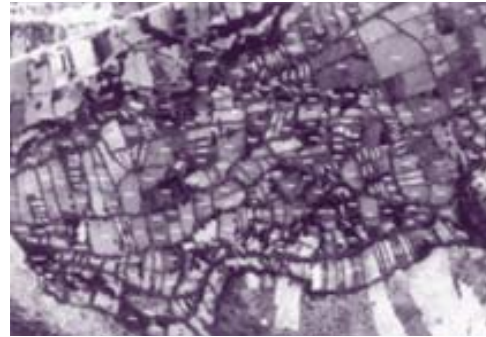
directamente perseguido, pero sí fomentó el catastro rural como herramienta para la identificación de predios y registro de los nuevos derechos sobre ellos.

Desde un punto de vista agronómico la distribución de la propiedad rural, los cultivos y producciones, las dimensiones, los valores de los predios y la forma de laborarlos difieren enormemente, incluso dentro de un mismo distrito; lo que incrementa la complejidad en relación con la captura y procesamiento de las características físicas, jurídicas y económicas que han de configurar ese inventario de bienes inmuebles que constituye un catastro multifinanciado de naturaleza rural.

Esta compleja realidad, las considerables dificultades topográficas para obtener documentos gráficos de calidad y la baja recaudación tributaria procedente del Impuesto Predial ha motivado que el Catastro Rural elaborado en Perú no sea universal y, en su mayor parte, proceda de los trabajos realizados por el Proyecto Especial Titulación de Tierras (PETT) (2).

De acuerdo con el Decreto Supremo N.º 064-2000, el PETT es el órgano técnico-normativo del Ministerio de Agricultura encargado de efectuar el saneamiento físico-legal de los predios y, para ello ha de: *“levantar, conservar y actualizar el catastro rural jurídico de las tierras de uso agrario en todo el país y la formalización de la propiedad para la inscripción de todos los predios expropiados y adjudicados por la reforma agraria, del territorio de las Comunidades Campesinas y Nativas, de los predios rurales pertenecientes a particulares y de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado”* (ver imagen).

El resultado de este ingente trabajo ha sido más de un millón y medio de predios, formalizados y titulados en todo el País, que formarán parte del nuevo Sistema



Fotografía linderada (PETT).

Nacional Integrado de Información Catastral Predial, creado por la Ley 28294.

Ámbito urbano

Las competencias para la elaboración, conservación y gestión del Catastro Urbano están asignadas, por Ley, a las municipalidades, que centra su actividad, de manera especial, en los núcleos urbanos plenamente consolidados y formalizados.

A diferencia del rural las complejidades que ha de superar la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) (3) no proceden de la dispersidad de construcciones distribuidas por el País, sino que, más bien, tienen su origen en la problemática de legitimar terrenos ocupados en los que se han asentado edificaciones; especialmente los denominados pueblos jóvenes y las urbanizaciones populares ocupadas por la abundante población que ha emigrado del campo a la ciudad.

Operativamente el proceso seguido en campo no difiere mucho de la ejecución material de un catastro urbano de solares en cualquier otro país; salvo por

(2) Proyecto Especial Titulación de Tierras: www.pett.gob.pe.

(3) Comisión de Formalización de la Propiedad Informal: www.cofopri.gob.pe.



Proceso de ejecución material de los trabajos urbanos (COFOPRI).

el hecho de que la información que se recoja deberá ser saneada para su posterior inscripción en los Registros Públicos, respetando la autonomía registral, tal y como se indica en el Decreto Legislativo N.º 803 origen de este programa (ver imagen).

Más de un millón de lotes catastrados y formalizados son una magnífica carta de presentación de su intensa actividad; actividad que no se ha visto respaldada masivamente por los nuevos propietarios que no han formalizado las posteriores alteraciones de los lotes ni han declarado las edificaciones realizadas en los mismos. En cualquier caso, es la base documental más extensa, uniforme y válida existente en Perú y será, sin lugar a dudas, la principal fuente de alimentación de los nuevos proyectos catastrales que se aborden.

Municipalidades

Formalmente las más de 1.800 municipalidades son los organismos generadores de catastro, de acuerdo con la Ley N.º 28294, ley que recoge lo indicado en la anterior de los Gobiernos Locales, N.º 27972, en la que se le reconocen la potestad para la organización territorial de su

ámbito y la responsabilidad en la elaboración y mantenimiento del catastro rural y urbano.

La falta de recursos técnicos y económicos ha favorecido que sean escasas las municipalidades distritales que acometan estos proyectos; y las que los han abordado lo han hecho con unos objetivos claramente fiscales. En consecuencia: sus trabajos sobre la propiedad formalizada se han centrado en la “captura” de sujetos pasivos para la emisión del recibo correspondiente al impuesto predial, con pocas más utilidades y con procedimientos de información y conservación obsoletos, mal diseñados, heterogéneos e ineficaces.

Complementariamente, el PETT y la COFOPRI entregaban sus documentos catastrales (ya registrados) a las municipalidades para que éstas tuvieran la información de las zonas que inicialmente ellas no catastraban; con lo que los niveles de conservación de aquellos han corrido una suerte paralela a la de los propios de las entidades locales.

Caso aparte es la Municipalidad Metropolitana de Lima que cuenta con el Instituto Catastral de Lima, una institución que lleva años trabajando en esta línea y que ha elaborado documentación de calidad; aunque comparte algunas de las características que se han comentado anteriormente.

Economía y finanzas

Las administraciones y, en concreto, el Estado Peruano es el propietario que cuenta con un mayor número de predios en el país, pero le ocurre como a otros muchos: no disponen de información actual y precisa de su patrimonio inmobiliario. Eso lleva consigo toda una gama de problemas derivados que suelen intentar resolverse cuando se presentan apoyándose en listados, fichas, relaciones, etc., más o menos útiles. Conscientes de esta situación los responsables gubernamentales fomentaron la aprobación de un Decre-

to de Urgencia (N.º 007-2001) que facultaba a la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) a realizar todas aquellas operaciones técnicas y administrativas necesarias para lograr el saneamiento de los predios propiedad del Estado.

Empleando documentos propios y procedentes de las municipalidades, el PETT, la COFOPRI, los Registros Públicos y todas aquellas fuentes a las que tiene acceso está trabajando para inventariar los bienes en los que tiene competencias.

Catastro Minero

La considerable riqueza minera de Perú ha justificado la creación del denominado Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (4) cuyas actividades principales son:

- Tramitar petitorios mineros, otorgar títulos de concesión minera y resolver las solicitudes referidas a derechos mineros conforme a Ley.
- Expedir resoluciones de extinción, no pago, exclusión y libre denunciabilidad de derechos mineros.
- Administrar el Catastro Minero Nacional, el pre-catastro y el catastro de áreas restringidas a la actividad minera.
- Elaborar el padrón minero, administrar y distribuir el derecho de vigencia y penalidad.

Quizá algo alejado de lo que coloquialmente se conoce por catastro, no deja de serlo pues se trata de un inventario detallado de las concesiones mineras, que identifica mediante las coordenadas UTM de sus vértices (Plano 1).

Sin lugar a duda es el más completo pues tiene registradas más del 90% de las

concesiones y sus procesos técnicos y administrativos están perfectamente reglados y, en gran medida, la información está disponible en la Red (Plano 2), siendo posible realizar numerosos procesos administrativos por vía telemática .

Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)

Con la entrada en vigor de la Ley N.º 27755 se creó el Registro de Predios, a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) (5) unificándose en uno sólo los antiguos Registros de la Propiedad Inmueble, Predial Urbano y la Sección Especial de Predios Rurales.

Esta decisión supuso un paso de trascendental importancia en la línea de buscar una integración y unificación de los diferentes procesos técnicos y administrativos encaminados a conseguir un sistema dinámico, normalizado, estandarizado, abierto, desconcentrado y con seguridad, que servirá de soporte al Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios, creado mediante la Ley N.º 28294, que se ha convertido en el punto de referencia de todas las actuaciones catastrales en Perú.

Consideraciones

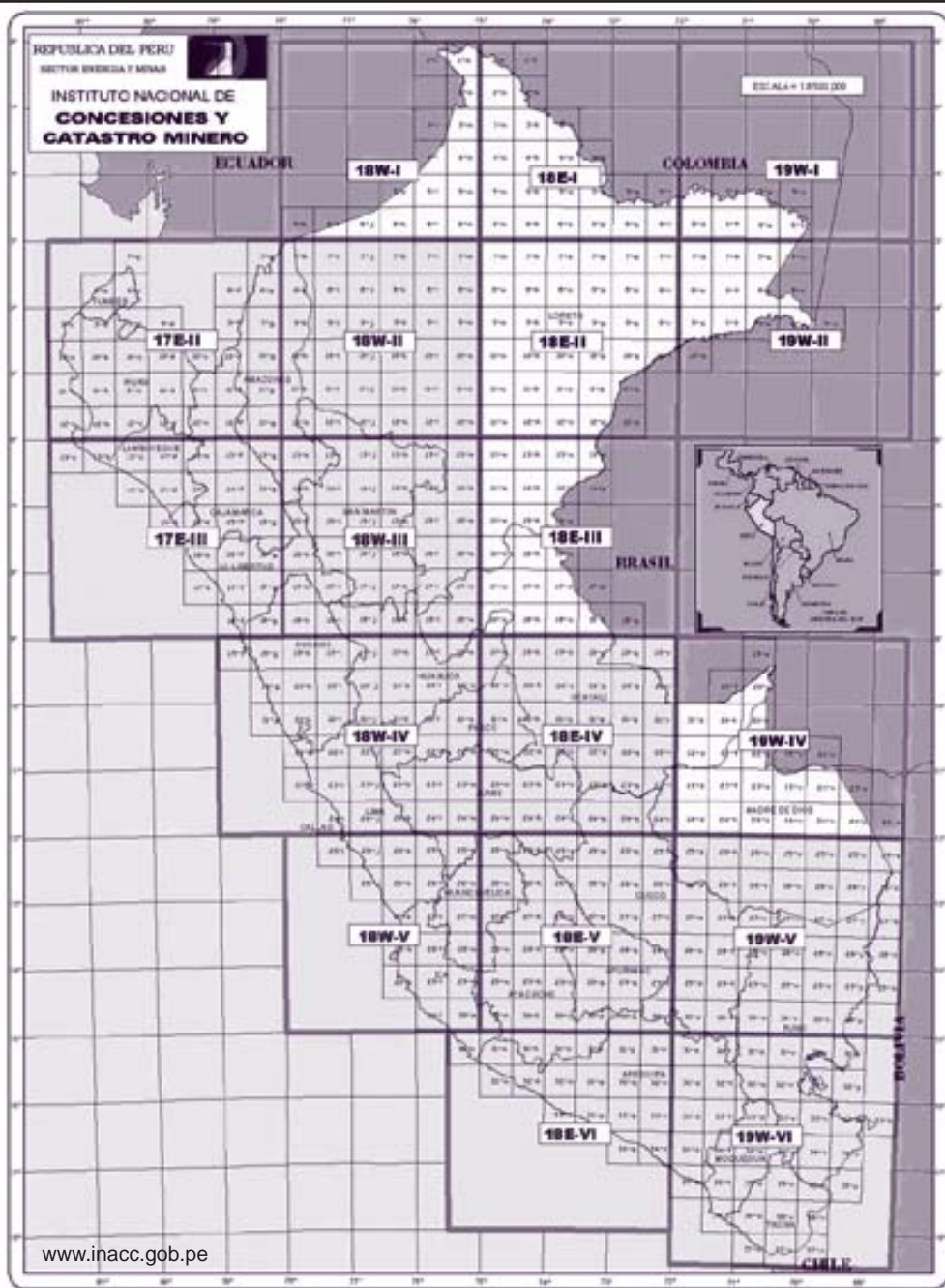
La situación descrita, a la que se ha llegado por diferentes causas, en gran medida motivada por la necesidad de satisfacer demandas parciales y por la imposibilidad técnica y económica de abordar proyectos integrales, ha generado la existencia de diferentes catastros, elaborados por distin-

(4) Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero: www.inacc.gob.pe.

(5) Superintendencia Nacional de Registros Públicos: www.sunarp.gob.pe.

Plano 1

Distribución de cuadrículas empleadas en el INACC



blecen los criterios, conceptos, definiciones y procedimientos técnicos normativos para asignar un valor a los bienes inmuebles y muebles de todo el territorio; un valor que ha de fijar el perito tasador estudiando el bien, analizando sus cualidades y características en un determinada fecha para establecer lo que se denomina su justiprecio: “valor razonable y justo del bien”.

La extensa normativa, la abundancia de variables explicativas en algunos casos y escasez en otras, y la falta de peritos tasadores cualificados ha propiciado que los resultados iniciales y las sucesivas actualizaciones de valores para los distintos efectos no concuerden con la realidad inmobiliaria. En consecuencia, la recaudación predial articulada sobre la Ley de Tributación Municipal (N.º 776) comparte las deficiencias del proceso dado que en la misma se indica que: “A los efectos de determinar el valor total de los predios se aplicará los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de diciembre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación que formula la CONATA...”, a lo que se añade: “En el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, el valor de los mismos será estimado por la Municipalidad Distrital respectiva o, en defecto de ella, por el contribuyente, tomando en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características”.

Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios

Conscientes de esta realidad sólo era cuestión de tiempo y de decisión política la creación de una infraestructura que garantizase: “regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generado-

ras en el país”, lo que vino de la mano de la Ley 28294 que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios (el Sistema, en adelante).

El Sistema está conformado por:

- La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- Los Gobiernos Regionales.
- Las Municipalidades Provinciales, Distritales y Metropolitana de Lima.
- El Instituto Geográfico Nacional.
- El Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.

y, hasta su disolución, de acuerdo con sus normas de creación, por

- La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
- El Programa de Titulación de Tierras y Catastro Rural.

Todas ellas instituciones con atribuciones catastrales que cuentan con equipos, documentación, experiencia y responsabilidades, conforme se ha reseñado anteriormente.

Operativamente el Sistema se relaciona con el Registro de Predios a través de la información catastral y, en concreto, empleando el código único catastral (CUC), que será la referencia alfanumérica universal de los inmuebles, con la vista puesta en uniformar la generación, administración, mantenimiento y actualización de la información catastral predial.

Para ello se diseñó teniendo en consideración las siguientes características que lo definen:

- Abierto. Permite el intercambio de la información entre quienes la generan y aquellos que la solicitan.
- Desconcentrado. Permite el acceso al mismo a través de las distintas entidades públicas del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales.

- Dinámico. Es objeto de actualización permanente por los cambios físicos y legales inherentes al predio.
- Normalizado. Permite la uniformidad en los procedimientos de gestión, obtención y tratamiento de la información que genera.
- Estandarizado. Contiene estándares técnicos, informáticos, administrativos y legales en los procesos y datos que conforman el Sistema.
- Seguridad. Otorga seguridad jurídica a los actos jurídicos referidos a predios y a sus derechos.

Desde un punto de vista eminentemente administrativo los órganos que lo componen son tres: el Consejo Nacional de Catastro, la Secretaría Técnica y las Comisiones Consultivas, distribuyéndose las competencias de acuerdo con el siguiente esquema:

- a) Consejo Nacional de Catastro: es el órgano del Sistema encargado de aprobar su política nacional y la referida a la integración catastral, así como de emitir las directivas para su implementación, entre otras, de conformidad con la Ley y su reglamento, así como las normas respecto a la ejecución de tales políticas.
- b) Secretaría Técnica: es el órgano responsable de cumplir y monitorear la aplicación de las políticas, normas y estándares del Sistema, aprobados por el Consejo Nacional; para lo cual coordina, asesora, supervisa y evalúa el tratamiento de las acciones del catastro vinculadas al Registro de Predios a efectos de que éstas se realicen de acuerdo a los procedimientos estandarizados.
- c) Comisiones Consultivas: conformadas por los representantes de los Gobiernos Locales involucrados y de otras instituciones afectas, serán responsables de tratar y dilucidar los

temas que involucren un área geográfica determinada.

Todo ello, conforme se ha adelantado, girará en torno a un código único catastral (CUC) cuya finalidad es identificar de forma precisa los diferentes predios. Se convertirá en el elemento de unión entre los distintos niveles de información, gráficos y literales, que sustentaran la emisión de la Certificación Catastral: “*documento con valor jurídico y efectos legales*”. En consecuencia: la información sobre los predios que figure en los Registros Públicos, gozando de su protección, estará respaldada por la información catastral.

Conclusiones

La creación de un Sistema único, al que puedan tener acceso diferentes entidades generadoras de catastro: PETT, COFOPRI, municipalidades, etc., y distintos niveles administrativos: juzgados, gobiernos regionales, etc., para realizar las consultas y abastecerse de documentación actual y precisa, exigirá una gestión correcta y coordinada del mismo en la que se han de implicar de lleno, no sólo las entidades reseñadas, sino también el colectivo de notarios y registradores del Perú.

Los problemas que han de solucionarse son múltiples: comenzando por la generación del catastro, rural o urbano en donde no lo haya, y acabando con la emisión de un documento acreditativo de la propiedad que respalde la pretensiones de la persona que figure inscrita con este derecho, la gama es lo suficientemente extensa para no justificar aquí su inclusión. Sin embargo, es imprescindible poner de manifiesto la importancia de la decisión adoptada y los esfuerzos de las administraciones y de sus responsables para poner en marcha el Sistema Nacional Integrado de Catastro que servirá de referencia en otros países del entorno. ■