

El Catastro en el Perú, avances y nuevas estrategias*

Angélica M. Portillo Flores

Abogada

Ex becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional

El deterioro ambiental, el crecimiento desordenado de las ciudades, las masivas propiedades informales, la doble inmatriculación o superposiciones entre predios inscritos; los conflictos por el derecho de propiedad, la anemia de las haciendas municipales; la ausencia de una real autonomía municipal constituyen algunos de los principales desafíos pendientes de solucionar no sólo en Latinoamérica sino también en la mayoría de los países del resto del mundo.

Frente a estos y otros retos, el Estado debe contar con los instrumentos idóneos que permita afrontarlos con éxito, siendo el Catastro uno de ellos.

En efecto (1), la institución catastral puede estar al servicio de diversas políticas del Estado pues contiene valiosa información gráfica y alfanumérica sobre los bienes inmuebles, tales como localización, superficie, uso o destino, clase de cultivo o aprovechamiento, calidad y tipología de las construcciones, valor catastral, titularidad dominial.

Empero, desarrollar un Catastro idóneo que satisfaga eficaz y eficientemente las múltiples necesidades públicas y privadas, de manera que produzca los beneficios proyectados, resulta una tarea nada sencilla en América Latina dada la falta de institucionalidad y los obstáculos o dificultades que en el contexto político, económico, legal y cultural puedan presentarse.

(*) El presente artículo es un extracto de su tesis, calificado de sobresaliente, para obtener el Máster y Maestría en Administración y Gerencia Pública otorgado por la Universidad Alcalá de Henares y el INAP de España.

(1) JERÓNIMO MIRÓN PÉREZ, "Actuaciones destinadas a mejorar la situación del Catastro en los países candidatos", CT/Catastro núm. 45, 2002, pág. 53.

En el Perú se han dado encomiables pasos hacia el desarrollo de la institución catastral con la entrada en vigor de la Ley 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, del 20 de julio de 2004 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, del 10 de febrero.

Sin embargo, como ocurre en otros países de América Latina, todavía queda un significativo trayecto por recorrer, en el que resulta fundamental tomar las decisiones adecuadas que permitan avanzar con éxito hacia los objetivos trazados.

En la búsqueda de los pasos a efectuar, resulta importante tomar como referencia la experiencia de otros sistemas catastrales que tienen un alto nivel de desarrollo y que puedan servir en la realidad peruana, tal es el caso del sistema catastral español del cual es posible extraer estrategias o criterios útiles que coadyuven a la solución de la problemática catastral, sin caer en ciegas reproducciones que no estén ajustadas a las necesidades y particularidades de la realidad del Perú.

A través del presente trabajo, pretendo compartir mi percepción sobre la problemática que afecta al Catastro peruano, los avances realizados, así como proponer adicionales estrategias que puedan adoptarse en el Perú bajo el contexto institucional y legal vigente.

Realidad catastral peruana

La forma en que el Estado administra el Catastro, las modalidades de los catastros existentes y el marco legal vigente constituyen tres aspectos fundamentales que se deben conocer para tener una visión correcta de la realidad catastral peruana, aspectos que constituyen el punto de partida del presente artículo.

Organización administrativa del Catastro

Diversas entidades de la Administración General del Estado ejercen competencias catastrales, las cuales pasamos a detallar.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)

COFOPRI es un organismo adscrito al Ministerio de Vivienda, que actúa como órgano técnico de asesoramiento de las municipalidades, en materia de saneamiento de la propiedad predial. Para tal efecto, suscribe los convenios respectivos con los gobiernos locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, del 26 de mayo de 2003 y artículo 7 de la Ley N° 28687, del 15 de marzo de 2006 (2).

En el marco de las atribuciones ejercidas para formalizar la propiedad informal ha levantado un Catastro respecto a las zonas donde existían asentamientos humanos y demás posesiones u ocupaciones informales, en cuya formalización ha intervenido.

Recientemente, mediante Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, del 21 de febrero, COFOPRI ha absorbido por fusión al Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y, por tanto, ha asumido, entre otros, la labor de formar y mantener el Catastro rural del país, función que será traspasada gradualmente a las municipalidades.

En efecto, según el artículo 73 inciso 1.2 de la citada Ley Orgánica de Municipalidades, se ha atribuido a los gobiernos locales la función de generar y administrar el Catastro rural.

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)

Organismo público descentralizado del Ministerio de Justicia que tiene la función

(2) Mediante Decreto Supremo N° 011-2005-JUS, del 01 de setiembre, se ha precisado los objetivos y funciones de COFOPRI.

principal de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y derechos en el Registro de Predios y demás Registros que conforman el Sistema Nacional de los Registros Públicos (SINARP), en virtud de la Ley N° 26366.

En virtud a la citada Ley 28294, la SUNARP preside el Consejo Nacional de Catastro, ente rector del Sistema Nacional Integrado del Catastro, y ejerce la función de Secretaría Técnica de dicho Sistema realizando, entre otras, la función de coordinar, asesorar, supervisar y evaluar las actividades relacionadas a la generación y administración de la información catastral de los predios que ejecutan las entidades públicas que integran el aludido Sistema.

El Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC)

El INACC es un organismo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que ejerce la función de formación y mantenimiento del “Catastro” minero nacional (3), en virtud al Decreto Legislativo N° 110, del 12 de junio de 1981, en concordancia con el Decreto Supremo N° 002-2003-EM, del 23 de enero.

Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

El INRENA es un organismo que depende del Ministerio de Agricultura y que constituye el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Tiene entre otras funciones, la de administrar el “Catastro” (4) oficial de las Áreas Naturales Protegidas, según lo normado en el artículo 8 de la Ley N° 26834, del 30 de junio de 1997.

(3) Se trata de una base de datos en la que se registran los derechos mineros. La legislación peruana lo denomina “Catastro” y a efectos de mostrar una visión completa de la problemática catastral se ha comprendido al Catastro minero; sin embargo, en estricto, no es un Catastro, pues no tiene como unidad de trabajo a la parcela sino a la representación de derechos mineros.

(4) Similar situación se presenta con esta base de datos que registra áreas naturales protegidas y no parcelas.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento viene ejerciendo una labor normativa y de asistencia técnica para la elaboración y mantenimiento del Catastro urbano a cargo de las municipalidades, al amparo de la Tercera Disposición Final del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, del 03 de octubre.

En este sentido, mediante Resolución Ministerial N° 155-2006-VIVIENDA, del 13 de junio, el aludido ministerio aprobó las normas técnicas y de gestión reguladoras del Catastro urbano municipal.

Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN)

La SBN es un organismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, encargado de reunir la información administrativa, legal técnica, geográfica y catastral relativa a los bienes de propiedad estatal, a través del Sistema Nacional de Información de Bienes de Propiedad Estatal (SINABIP), de conformidad con el Decreto Supremo N° 154-2001-EF, en concordancia con el Decreto Supremo N° 004-2007-VIVIENDA, del 17 de febrero.

Ante la ausencia de un Catastro debidamente desarrollado de ámbito nacional, la SBN viene realizando el levantamiento catastral de los predios de propiedad estatal, al que denominan “Catastro de la Propiedad Estatal” (5).

Entidades de la Administración Local

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, del 26 de mayo de 2003, a través de su artículo 73 inciso 1.2 ha atribuido a las

(5) Dado que esa base de datos contiene información sólo de los inmuebles estatales, no es exacto denominarla Catastro; no obstante se ha comprendido dicho inventario, a efecto de tener una visión completa de la problemática catastral.

municipalidades provinciales y distritales (6) la función de formación y mantenimiento del Catastro urbano y rural.

Breve descripción de los Catastros existentes

En el Perú existen varios Catastros en desarrollo, que se puede identificar de la siguiente forma:

- Por el tipo de predio que contiene (predio urbano o rural) cabe distinguir el Catastro de ámbito rural y urbano, administrado por COFOPRI y las municipalidades.
- En atención al alcance del Catastro tenemos aquellos de alcance nacional, administrados por COFOPRI, INACC e INRENA y los de ámbito local gestionados por las municipalidades.

Estos Catastros han actuado como compartimientos estancos desarticulados entre sí, sin eficaces mecanismos de coordinación y colaboración, generándose distintos estándares, procesos técnicos, sistemas cartográficos e informáticos que ha dado lugar a información catastral no uniforme e inconsistente, a nivel nacional (7).

(6) En términos generales, la Ley N° 27972 distingue dos tipos de municipalidades: provinciales y distritales, a las cuales les atribuye competencias exclusivas y compartidas en distintas materias. La municipalidad provincial ejerce su competencia sobre el territorio de la respectiva provincia y distrito del cercado y la distrital sobre el territorio del distrito (artículo 3).

(7) COFOPRI, Estudio de Prefactibilidad: Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad, Lima, enero 2006, pág. 177, fecha de consulta: 6.09.2006, disponible desde Internet: www.cofopri.gob.pe/pcdpi.asp. En el citado documento de trabajo confirmando lo expuesto se señala: "...las instituciones involucradas generan iniciativas aisladas para atenderlos, muchas veces incompatibles entre sí como ha sucedido con el catastro. Éste ha sido desarrollado por diversas instituciones, sin estándares comunes, por lo que sus catastros no son compatibles y para atender problemas como éste, el Estado debe crear políticas integrales que ordenen el sector".

Esta problemática no sólo se ha presentado en el Perú sino en otros países latinoamericanos: "otro tipo de conflicto en la mayor parte de los países latinoamericanos lo constituye la ausencia de colaboración interinstitucional (...) Como consecuencia de este trabajo no coordinado, ni complementado los resultados son duplicidad de esfuerzos, ineficiencia e inexactitud en la información." (8)

Marco legal

El marco legal que regula la organización, funciones y los procesos de las entidades catastrales resulta frondoso y disperso lo cual ha dificultado la generación de adecuadas relaciones de coordinación y colaboración interinstitucional (9, 10).

Del entramado institucional y normativo se aprecia que los gobiernos de turno no han manejado una única y permanente concepción del Catastro.

(8) Alumnos del XIII Curso sobre Usos y Aplicaciones del Catastro, "Gestión estratégica del Catastro en Países de Latinoamérica", CT/Catastro núm. 50, 2004, pág. 143.

(9) COFOPRI, op. cit. pag. 170. En el citado trabajo de investigación, sustentando lo expresado, se manifiesta lo siguiente: "el marco legal e institucional de asignación de tierras, saneamiento físico-legal, registro y catastro de las propiedades se caracteriza por su falta de continuidad, por la participación de diversos actores, y por duplicidades, vacíos y cruces de funciones entre los mismos(...)Esta situación genera conflictos de competencias y problemas de coordinación interinstitucionales en la asignación y defensa de los derechos de propiedad, que resultan ser una de las causas más importantes de las dificultades para el acceso a la formalidad y la permanencia en la misma por parte de los pobladores. Además, la gestión y administración de recursos del Estado resulta ineficiente y los pobladores perciben un ambiente confuso, que no les permite identificar claramente a qué institución deben dirigirse."

(10) COFOPRI, op. cit., pág. 169. En dicha publicación se señala: "sumado a la existencia de extensa normatividad en temas catastrales, de la cual únicamente el 15% de municipios tiene conocimiento (que ocasiona diferentes criterios de interpretación) (...) tienen como consecuencia resultados de difícil integración y aplicación a otros sistemas".

Por ejemplo, se optó en un primer momento por impulsar el desarrollo de un Catastro rural de alcance nacional gestionado por la Administración Central (antes PETT ahora absorbido por COFOPRI)*. Sin embargo, posteriormente, a pesar del avance del citado Catastro y los logros obtenidos, el anterior gobierno de turno se inclinó, a través de la aludida Ley Orgánica de Municipalidades, por el desarrollo de Catastros rurales de ámbito local, a cargo de los gobiernos locales.

La ley del sistema nacional integrado de Catastro

Hace algunos años nació la Ley 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, como respuesta a la falta de homogeneidad y desarticulación de los Catastros peruanos.

Este nuevo marco legal simboliza el avance político que ha logrado la institución catastral peruana, que se traduce en el reconocimiento a nivel político de su importancia, así como la necesidad y trascendencia de corregir la problemática que lo afecta.

Este aspecto debe destacarse dado que el tema catastral, en el contexto latinoamericano, difícilmente ingresa y permanece en la agenda política.

En este sentido, en el Perú, por primera vez, se emite una ley que se centra en regular al Catastro como institución con sustantividad propia, lo cual resulta destacable dada la ausencia de leyes catastrales en Latinoamérica.

Así, “en la mayoría de países latinoamericanos existe ausencia de ley de Catastro a

nivel nacional. También es representativo que en la mayoría de países existen anteproyectos y/o proyectos de ley de Catastro. El hecho de que existan anteproyectos que no se ha concretado en proyectos, o proyectos que no se ha concretado en leyes, con procesos de años, tiene relación con la debilidad que tiene el Catastro frente a los poderes ejecutivos y legislativos” (11).

Otro punto resaltable de la citada Ley del Sistema Nacional Integrado de Catastro lo constituye la visión legal de desarrollar un catastro multifinilaritario como se infiere del inciso 4 de su artículo 14 y del artículo 4 de su Reglamento.

Antes de exponer las razones de tal afirmación, conviene expresar qué se entiende por Catastro multifinilaritario o también denominado Catastro multifuncional, multipropósito o polivalente.

La definición contenida en el Diccionario de Cartografía, Topografía, Fotogrametría, Teledetección, GPS, GIS, MDT (12) resulta suficientemente explicativa: “Sistema de información territorial basado en el parcelario y en una red de información geodésica, organizado generalmente en capas. La idea en que se sustenta es que, el mapa parcelario es el conjunto de información más importante, en torno al cual se organizan otros conjuntos de datos referidos por lo general a la gestión, generalmente municipal, que el territorio requiera: planeamiento urbanístico, redes de servicios, espacios públicos, etc.”

Asimismo, es necesario precisar como lo señala Diego Alfonso Erba y Miguel Águila Sesser (13) que: “...no es la institu-

(11) Alumnos del XIII Curso sobre “Usos y Aplicaciones del Catastro”, op. cit., pág. 146.

(12) A. R. ALCÁLA y otros, Diccionario de Cartografía, Topografía, Fotogrametría, Teledetección, GPS, GIS, MDT, Ciencias Sociales, Madrid, 1995, pág. 49.

(13) DIEGO ALFONSO ERBA y MIGUEL ÁGUILA SESSER, *Aplicaciones del Catastro Multifinilaritario en la Definición de Políticas de Desarrollo Urbano en Latinoamérica*, pág. 7, noviembre 2005, fecha de consulta: 19.07.06, disponible desde Internet: www.catastrolatino.org/legislación.htm/documentos.

(*) Nota del editor: a este respecto ver ALCÁZAR MOLINA, M. “Un proyecto de referencia en Iberoamérica: el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral predial en el Perú”, CT/Catastro núm. 55, 2005, pág. 49

ción catastral quien debe disponer de la totalidad de los datos en su sistema, sino que su base parcelaria debe ser tomada como referencia para relacionar todos los datos administrados por las instituciones que generan y requieren información territorial, interconectando todas ellas a través de la base cartográfica parcelaria única oficial del Catastro y de la nomenclatura catastral de cada parcela. Sólo así será posible extraer, relacionar y cruzar datos provenientes de múltiples orígenes”.

De manera que un Catastro Multifinanciado contribuye a una adecuada formulación, mejora o evaluación de políticas públicas y/o gestión pública en diversas materias: inversión o gasto público, planes de desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento urbano, protección del medio ambiente, formalización de la propiedad informal, ayudas públicas, redes de transporte, hidrografía, minería y cualesquiera otras actividades públicas o privadas en el que se requiera información territorial a nivel parcelario.

Por ello, resulta destacable la visión legal y política de desarrollar un Catastro multifinanciado que como señala Castanyer (14) coadyuve a realizar toda clase de estudios en el que la información parcelaria tenga un rol relevante, no solo para los distintos niveles de la Administración Pública, sino también para los particulares, entidades y empresas privadas.

Por otro lado, otro aspecto a destacar constituye la creación del código único catastral en su condición de un importante medio de enlace e interoperabilidad entre los datos catastrales, registrales y otras informaciones relativas a los bienes inmuebles.

En España se denomina referencia catastral y se asigna a cada bien inmueble

para identificarlo y situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro.

Al respecto, Jesús Miranda Hita, Director General del Catastro de España, (15) señala: “ si de lo que se trata es de coordinar dos bases de datos totalmente diferentes en su concepción, que se refieren a realidades distintas como lo son la finca registral y la parcela catastral, que a su vez generan objetos espaciales descritos de distinta forma y que siguen criterios clasificatorios y de búsqueda distintos, resulta obvio que el único elemento lógico de organización de dicho intercambio pasa necesariamente por utilizar al menos un dato común que, a modo de campo clave, sirva de puente entre dos sistemas tan diferenciados como los que queremos coordinar. Este, y no es otro, el papel que ha de cumplir la referencia catastral. La utilización de la misma permite la perfecta convivencia del sistema de inscripción registral con la utilización de identificadores postales variables o con la utilización de definiciones tradicionales por lugares o parajes, si en todo caso dichas descripciones se hacen acompañar de la referencia catastral que servirá como localizador geográfico de las fincas”.

Si bien resulta interesante ahondar más en los aspectos relevantes de la Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro y su Reglamento; empero ello impediría tratar el objetivo final del presente artículo: recoger experiencias y criterios del sistema catastral español que pueden ser de utilidad en la construcción del proyecto catastral peruano.

(14) JORGE CASTANYER, *El Catastro en Europa*, Subdirección General de Estudios y Estadística del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Madrid, 1990, pág. 233.

(15) JESÚS MIRANDA HITA, “La coordinación de las fuentes de información territorial. Análisis de las implicaciones de la Ley 13/96”, CT/Catastro, núm. 32, 1998, Madrid, pág. 15.

Estrategias hacia el desarrollo de la institución catastral bajo el contexto legal e institucional vigente

Impulso de la función fiscal del Catastro, como una de las principales prioridades de la política catastral peruana

El Catastro al contener información valiosa, gráfica y alfanumérica, sobre los bienes inmuebles permite el cálculo y la recaudación eficaz de los tributos inmobiliarios, ejerciendo una relevante función fiscal.

Esta función no sólo se refiere al impuesto municipal que grava la tenencia o rendimiento del inmueble sino también a otros tipos de impuestos regionales o nacionales que gravan operaciones en torno a los inmuebles.

Así, el Catastro se convierte en un soporte indispensable para una buena gestión tributaria de los distintos niveles de la Administración Pública, por ser un elemento clave para la obtención de recursos fiscales.

De manera que la institución catastral es una herramienta fundamental para solucionar la debilidad de las haciendas municipales y, por ende, para consolidar la autonomía municipal.

En el Perú las finanzas locales de la mayoría de las municipalidades dependen fuertemente del Gobierno Central y su capacidad de generar recursos propios es bajísima. Lo recaudado por el impuesto predial (el impuesto de bienes inmuebles es su equivalente en España) es bajo y se aprecia una fuerte evasión tributaria. Por tanto, existe una crónica debilidad financiera que podría solucionarse con el apoyo del Catastro.

La experiencia histórica en España, resulta aleccionadora. Al inicio de la década de los 80 la mayoría de los municipios españoles sufrían una grave anemia finan-

ciera y fue el Catastro una de las herramientas fundamentales que contribuyó eficazmente a la solución de este problema, que permitió a los Municipios ganar autonomía financiera.

Al respecto Jesús Miranda Hita (16), señala: “En 1983, en efecto, se vuelve a reconocer por el legislador que “la crónica situación deficitaria de las Corporaciones Locales es una de las cuestiones más preocupantes en el panorama político español y que más reiteradamente se ha intentado resolver en los últimos años”, pese a lo cual “las medidas adoptadas ... han resultado a lo largo del tiempo insuficientes”, por lo que “se hace necesario-decía la Exposición de Motivos de la Ley 24/1983- para solucionar definitivamente tal cuestión, abordarla en su origen, que no es otro que el deficiente sistema de financiación local”.

“Cuando uno se adentra en el ejercicio de repasar lo que ha sido la financiación local en los últimos veinticinco años, con especial consideración del papel que en ella ha desempeñado el impuesto territorial y el Catastro, no puede sino empezar constatando el notable progreso logrado en la consolidación del esquema financiero municipal y de los principios constitucionales en que se inspira, a pesar de las múltiples vicisitudes vividas por las corporaciones locales y por la legislación que a lo largo de este cuarto de siglo ha ido enmarcando su evolución...” (17)

Asimismo, debe resaltarse que apostar por impulsar la función fiscal del Catastro es diseñar una estrategia con alta rentabilidad para el desarrollo del país.

“Si se vincula la existencia de un Catastro al establecimiento de impuestos inmobiliarios, la rentabilidad de la inversión realizada resulta no sólo inmediata y muy llamativa. Como ejemplo en Espa-

(16) JESÚS MIRANDA HITA, “El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, CT/Catastro núm. 50, 2004, pág 12.

(17) JESÚS MIRANDA HITA, 2004, op. cit., pág. 7.

ña, tan sólo por el Impuesto Local de Bienes Inmuebles se han recaudado, en el pasado ejercicio de 1995, 493.831 millones de pesetas. Además, los esfuerzos de creación de la base de datos catastral ha permitido pasar de una recaudación de 146.799 millones de pesetas al principio del proceso (18) (1.203 millones de dólares) a 493.831 millones de pesetas en 1995 (4.048 millones de dólares), antes mencionados, lo que supone un incremento del 336%.

Resulta por tanto evidente que la inversión en Catastro es una fuente inmediata de generación de recursos económicos para las Administraciones Públicas, objetivo que nunca debe olvidarse a la hora de diseñar un modelo de Catastro. Ha de tenerse en cuenta, además, que al tratarse de figuras tributarias que inciden sobre los bienes inmuebles, el nivel de fraude es sumamente bajo, dada la imposibilidad material de mantener oculto este tipo de bienes, sobre todo mediante la utilización de la fotografía aérea” (19).

En tal contexto, es necesario impulsar, como una de las principales prioridades de la política catastral peruana, el desarrollo de la función fiscal del Catastro, lo cual contribuiría, entre otros, al fortalecimiento institucional de los ayuntamientos, al desarrollo de una real autonomía municipalidad, a través del incremento de la recaudación tributaria municipal.

Recopilación y análisis de todas las leyes

Frente al marco legal frondoso y disperso en materia catastral, la Ley del Sistema Nacional del Catastro tiene entre sus objetivos regular la integración y unificación de

(18) Según la lectura, el inicio del proceso se inició en 1982.

(19) M^a JOSE LLOMBART BOSCH, “El Catastro en España”, CT/Catastro núm. 28, 1996, pág. 14.

los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades catastrales, que implica emitir y derogar normas.

En España, se cuenta con un solo cuerpo legal de rango de Ley, el citado Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 417/2006, del 7 de abril, que recopilan las disposiciones catastrales vigentes y tratan al Catastro como una institución con sustantividad propia e independiente.

Estas lecciones también deben ser recogidas para iniciar una profunda limpieza legal. En este sentido, resulta conveniente que se evalúe las siguientes acciones:

- La recopilación y análisis de todas las disposiciones legales y administrativas, a fin de determinarse las normas que deben derogarse, modificarse, mantenerse y desarrollarse en concordancia con las estrategias de la actual política catastral.
- La elaboración de los dispositivos legales pertinentes que recopilen todas las normas catastrales que deben mantenerse vigentes y que contenga los nuevos dispositivos legales que se requiera.

Incorporación de todos los datos físicos necesarios en el Catastro

Los Catastros municipales no tienen el mismo nivel de desarrollo, la mayoría de estos catastros no posee los datos sobre el área construida de los inmuebles ni sobre sus edificaciones.

En similar situación, los Catastros que administra COFOPRI no contienen información sobre el área construida ni respecto a las características físicas de las construcciones.

Estas características físicas constituyen datos indispensables para que la institución catastral cumpla adecuadamente su función fiscal y tenga una vocación multifuncional.

Por tal razón, si el Catastro carece de esta información no podría, por ejemplo, apoyar adecuadamente en la gestión y fiscalización tributaria respecto a edificios, departamentos y demás construcciones extendidas sobre el suelo.

Por ello, resulta conveniente que la normativa catastral peruana contemple expresamente que el Catastro debe contener la extensión superficial de la construcción y la calidad y tipología de la construcción, en el caso de edificios.

Informatización (20)

La existencia de diversos Catastros, no relacionados entre sí, ha generado que cada uno de ellos tenga su propia organización informática y que incluso puedan ser incompatibles sus sistemas informáticos (21).

Asimismo, están pendientes de elaboración los mecanismos que compatibilicen

(20) La presente nota al pie se ha trabajado recogiendo la información y documentación elaborada por D^a Carmen Conejo Fernández, Subdirectora General Adjunta de la Subdirección General de Estudios y Sistemas de información de la Dirección General de Catastro y por D. Fernando Serrano Martínez, Subdirector General de Estudios y Sistemas de Información de la Dirección General de Catastro y brindada a través del XVI Curso sobre Usos y Aplicaciones del Catastro, dictado del 5 al 30 de junio del 2006 en Madrid

(21) COFOPRI, op. cit. pag. 169. En la citada publicación se señala con relación a la organización informática de los diversos catastros peruanos: "...uso de variados sistemas informáticos en la recolección de los datos espaciales, tratamiento, salida, gestión y mantenimiento de la información, tienen como consecuencia resultados de difícil integración y aplicación a otros sistemas".

(22) El aludido Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Integrado de Catastro ha creado la Base de Datos Catastrales constituido por el conjunto de datos gráficos y alfanuméricos que describen las características físicas, jurídicas y económicas de los predios catastrados, que estará administrado por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Catastro y que albergará la información catastral de las entidades generadoras del Catastro.

esos diferentes sistemas informáticos, así como el desarrollo informático de la futura "Base de Datos Catastrales (22)" a cargo del Sistema Nacional Integrado de Catastro.

Una situación distinta se presenta en la organización informática del Catastro Español, que está constituida por el Sistema de Información Catastral (S.I.C.) y posee un alto nivel de desarrollo.

Al respecto, el mencionado Sistema de Información Catastral está integrado por un conjunto de subsistemas lógicos entrelazados, siendo los principales:

- El Sistema de Gestión Catastral (SIGECA): base de datos alfanumérica integrado por los datos físicos, jurídicos y económicos de los inmuebles y que permite, entre otros, los siguientes cometidos: i) la gestión de todos los trámites y procedimientos de actualización de Catastro (declaraciones, comunicaciones, solicitudes, resolución de recursos, subsanación de discrepancias, correcciones de errores, inspección, procedimientos de valoración, renovaciones rústicas); ii) la actualización del Catastro (datos jurídicos, físicos y económicos); iii) la consulta y certificación de la información alfanumérica; iv) la gestión de los documentos y su proceso de notificación; y v) el intercambio de información con agentes externos.
- El Sistema de Información Geográfico Catastral (SIGCA): base de datos gráfica del Catastro, que permite realizar las siguientes labores: i) la actualización catastral; ii) la emisión de certificaciones descriptivas y gráficas; iii) la consulta, localización e identificación ágil de bienes inmuebles en línea, iv) trazados de planos de cartografía catastral y planos de trabajo y generación de mapas temáticos, entre otros.
- La Base de Datos Nacional del Catastro (BDNC): sistema centralizado que integra y consolida a nivel nacional

los datos de los titulares catastrales y datos básicos de los bienes inmuebles, que recibe de las bases de datos territoriales.

Este sistema de información tiene, entre otras, las siguientes funciones: i) carga y actualización de datos; ii) identificación unívoca de titulares con su número de identificación fiscal (NIF), a fin de utilizar éste como clave de consulta y certificación de bienes inmuebles a nivel nacional; iii) servicio de consulta y certificación a nivel nacional; iv) estadísticas nacionales.

- La Oficina Virtual de Catastro (OVC): permite la consulta y certificación de información gráfica y alfanumérica y el intercambio de información con entidades colaboradoras.

Al respecto, estimo que la experiencia o know how adquirido en el desarrollo de la organización informática del Catastro Español puede ser de suma utilidad para el desarrollo informático no sólo del Catastro peruano sino también de otros países de Latinoamérica.

En este sentido, los resultados de la encuesta realizada a especialistas en el tema catastral, que son funcionarios latinoamericanos y que conocen la organización informática del Catastro español (23) ha

(23) La encuesta estuvo compuesta de 5 preguntas para contestar con respuestas cerradas de elección, 1 pregunta para contestar con respuesta cerrada con un ítem abierto (otros) y una última pregunta con respuesta abierta. Tuvo el objetivo de conocer la opinión de especialistas en el tema catastral (que sean funcionarios latinoamericanos y que conozcan debidamente la organización informática del Catastro Español) sobre si la experiencia o know how del Sistema Informático Catastral de España (en sus distintos subsistemas o aplicativos) puede ser de suma utilidad para el desarrollo informático de los Catastros latinoamericanos.

La encuesta se remitió, en el mes de septiembre, a las direcciones electrónicas de los 21 asistentes al XVI Curso sobre usos y aplicaciones del Catastro (realizado en Madrid, del 5 al 30 de junio del presente año) y fue contestado por 12 personas, entre ellos 4 peruanos.

confirmado esta opinión, pues todos lo que contestaron la encuesta consideran que la experiencia española puede ser de sumo provecho para el avance informático de los Catastros latinoamericanos.

En este sentido, el 100% de los encuestados consideran que el BDNC es el subsistema de mayor utilidad para aplicarse en sus países ajustándolo a sus realidades. El 92% de los encuestados estima que los subsistemas SIGECA; SIGCA y OVC pueden ser de provecho en sus países, siempre que se adecuen a las particularidades de sus Catastros.

En opinión de los encuestados los principales mecanismos en orden de importancia para transmitir la experiencia española en materia de informática catastral son:

- Los canales de comunicación para brindar asistencia técnica.
- Las clases teóricas y prácticas a especialistas en informática que trabajan en los Catastros latinoamericanos y,
- El suministro de los respectivos programas informáticos.

Asimismo, se señalaron otros mecanismos como son:

- Los seminarios presenciales o cursos con practicas in situ.
- Pasantías en el área de trabajo en España con el fin de lograr el intercambio de conocimientos tecnológicos.
- Asistencia técnica en proyectos específicos tales como Catastro en línea.

Sobre el particular, cabe señalar que el apoyo de España en materia informática catastral no sólo contribuiría a profundizar los lazos de cooperación con América Latina, sino también enriquecería la experiencia de los técnicos españoles conociendo otras realidades informáticas, que podrían servir para innovar más su sistema informático catastral, además de poder desarrollar un producto final que puede replicarse con éxito en distintos puntos de Latinoamérica.

En tal contexto, resulta conveniente que el gobierno peruano evalúe la conveniencia de adquirir y aplicar, en lo que resulte pertinente, el know how español en materia informática-catastral.

Mecanismos de mecanización

A través del aludido Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Catastro, en términos generales, se han dado los primeros pasos en la regulación del mantenimiento de la información catastral al establecerse los deberes de comunicación por alteración de la información catastral de la citada “Base de Datos Catastrales”; sin embargo faltan importantes avances normativos en esta materia.

En efecto, todavía no se ha desarrollado normativamente los procedimientos necesarios para asegurar la actualización homogénea de los Catastros ni respecto a la aludida Base de Datos Catastrales.

Al respecto, el capítulo II del título II del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario Español y el título III de su reglamento, normas antes citadas, contienen una interesante regulación de diversos procedimientos dirigidos a mantener actualizado su Catastro.

En efecto, se ha desarrollado normativamente entre otros: i) los procedimientos de incorporación de información al Catastro mediante declaraciones de los titu-

lares catastrales, a través de comunicaciones de determinadas administraciones públicas, notarios y registradores o vía solicitudes de determinados interesados; ii) el procedimiento de subsanación de discrepancias cuando la propia Administración Catastral advierta la falta de concordancia entre lo catastral y la realidad inmobiliaria; y) el procedimiento de inspección catastral para verificar, entre otros supuestos, el adecuado cumplimiento de los deberes establecidos en la normativa catastral.

Por tanto, resulta interesante tomar en cuenta la legislación catastral española en esta materia como una fuente de información relevante al momento de desarrollar legalmente los diversos procedimientos de actualización del Catastro.

Conclusión

En los últimos años, se ha dado loables avances en el ámbito normativo catastral peruano, empero queda una significativa distancia por recorrer, en el que para avanzar oportunamente y hacia el rumbo correcto, resulta conveniente conocer y recoger, en lo que corresponde, las experiencias valiosas y exitosas de sistemas catastrales como el de España, que puedan aplicarse en el Perú, adaptándolas a las particularidades y necesidades de nuestra realidad. ■

