

ALCANCES DEL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CATASTRO PREDIAL -PROCEDIMIENTO DE SANEAMIENTO CATASTRAL REGISTRAL

M. Alberto Meneses Gómez ^(*)

Fecha de publicación: 01/01/2013

I. Introducción.-

Debemos iniciar el presente documento señalando que se entiende por Catastro, ya que muchas personas hablan de este término pero muy poco se mencionan cuál es su alcance real. Es por ello, que consideramos que la definición otorgada por Roca Sastre contiene los verdaderos alcances del catastro, quien lo define como *un Registro, Censo, Padrón, Catalogo o Inventario de la riqueza territorial de un país en el que se determinan las fincas, rústicas o urbanas del mismo, mediante su descripción o expresión gráfica, así como su evaluación o estimación económica, al fin primordial del tipo fiscal o tributario y a los fines auxiliares de orden económico, administrativo, social o civil*¹.

La relación entre el catastro y el registro de Predios resulta ser fundamental para que tener un adecuado registro de la propiedad, pese a ello existen varias causas que dificultan esta relación. El Dr. Gonzales Barrón ha indicado que (...) - *El inapropiado valor jurídico que se ha pretendido dar al Catastro, extralimitando su función en desmedro del Registro, por cuanto se pretende que aquel no sólo describa físicamente las fincas, sino además constate*

^(*) Abogado por la UIGV. Egresado de la Maestría de Derecho Registral y Notarial – U.S.M.P. Conciliador Extrajudicial con especialización en temas de Familia. Egresado del XV Curso PROFA – AMAG (2011). Secretario de la Comisión Consultiva de Derecho Notarial del C.A.L. Abogado del Estudio Castro & Bravo de Rueda Abogados.
alberto_meneses@yahoo.com

¹ Definición citada por Pedro Faudos Pons. En: Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral.

titularidades jurídicas existentes sobre dichas fincas.- La sobrevaloración de la base física del Catastro. Si bien las mediciones catastrales pueden ser perfectas, ellas se referirán únicamente a las líneas poligonales de cerramiento de las fincas en su aspecto físico (posesión actual), lo cual desde el punto de vista jurídico no ofrece suficientes garantías que recoja la base jurídica de las fincas (títulos de propiedad)².

Es por ello que se dice que *la coordinación entre el catastro y el registro, según repite la doctrina, debe basarse en un intercambio de datos: el catastro debe proporcionar al registro sustancia física, y el Registro al Catastro sustancia jurídica. Es lo que Gragera Ibañez denomina principio del doble suministro.*

El actual marco de colaboración entre el Catastro y el Registro de la Propiedad se basa en una necesidad de coincidencia gráfica entre las fincas registrales y las parcelas catastrales, criterio legislativo erróneo, a juicio de Vázquez Asenjo, dadas las diferencias entre ambas, El reconocimiento conceptual de la existencia de bases gráficas registrales independientes de las catastrales y de titularidades catastrales válidas no coincidentes con las titularidades registrales, implica un nuevo planteamiento en la relación entre ambas instituciones. Según este autor, el marco de colaboración deseable debe consistir en el intercambio de información territorial gráfica que permitiera al Catastro conocer on line la configuración constante de las bases gráficas registrales y el escueto dato de la titularidad registral, también constantemente actualizado y al Registro las titularidades y el parcelario catastral para los fines que le son propios³.

En este sentido, el 21 de julio de 2004 se promulgó la Ley No. 28294 – Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, habiendo sido reglamento por el Decreto Supremo No. 005-2006-JUS.

La creación de este Sistema Nacional tiene como finalidad regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país, vinculándose la información catastral con el registro de predios.

² Gonzales Barrón, Gunther. Tratado de Derecho Registral Inmobiliario. Juristas Editores. Segunda Edición. Lima 2004. Página 266.

³³ Faudos Pons, Pedro. Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral. Colección Manuales Universitarios. Registradores de Catalunya. Página 76.

El Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial es el ente rector del sistema catastral, encargado de regular todas las bases de catastro disponibles de los diferentes entes generadoras de catastro y organismos.

Se entiende como Entidades Generadoras de Catastro a aquellas que por mandato legal tienen la atribución de generar y mantener el catastro de predios, tales como las Municipalidades (las que pueden contratar los servicios de terceros) y los Programas de Titulación entre los que se encuentra la Comisión de Formalización de la Propiedad Informar – COFOPRI⁴.

II. Lineamiento y Estructura.-

2.1 Política, principios y características.-

Las políticas catastrales del sistema nacional han sido aprobadas y publicadas mediante la Resolución No. 01-2008-SNCP/CNC, entre las cuales tenemos:

- a. Generación del catastro nacional predial.
- b. Mantenimiento y actualización del catastro nacional predial.
- c. Infraestructura informática y de datos del catastro nacional predial.
- d. Integración e interconexión del catastro nacional predial.
- e. Sostenibilidad del catastro nacional predial.
- f. Usos y aplicaciones del catastro nacional predial.
- g. Promoción, difusión y capacitación del catastro nacional predial.
- h. Normativa del catastro nacional predial.
- i. Recursos económicos de la Secretaría Técnica del SNCP.

Del mismo modo, en esta resolución se aprueban y publican ocho principios catastrales básicos para la aplicación de este sistema, los cuales permitirán definir claramente las acciones que deben seguir cada entidad generadora de catastro, todos los cuales han sido definidos como:

⁴ Debemos precisar que Cofopri ya no cuenta con las facultades de sanear ni titular predios rústicos, ya que estas han sido transferidas a los Gobiernos Regionales a mérito del Decreto Supremo 056-2010-PCM, el cual establece la transferencia a favor de los Gobiernos Regionales de la función de formalización y titulación de predios rústicos, de tierras eriazas habilitados al 31 de diciembre del 2004, así como la función de reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado, ocupados por asentamientos humanos, a que se refiere la Ley N° 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos. No obstante ello, existe la posibilidad que Cofopri siga teniendo dichas facultades siempre y cuando existe un convenio entre los Gobiernos Regionales y Cofopri, como ha sucedido en Arequipa, único caso hasta la fecha.

- a) **Principio de Integración de la información catastral:** Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, tengan incorporados sus respectivos catastros, con el fin de evitar desigualdades producidas por la falta de información y/o de los servicios que suministran.
- b) **Principio de Exclusividad:** El Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, es el encargado de normar, estandarizar y supervisar la información del catastro predial a nivel nacional.
- c) **Principio de acceso a la información catastral:** Todas las Entidades miembros del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial y terceros tengan acceso a la información catastral predial conforme a lo dispuesto en las normas vigentes.
- d) **Principio de Veracidad:** Se presume que la información gráfica y alfanumérica que expiden los entes generadores de catastro representa la realidad física del predio.
- e) **Principio de identidad:** Los entes generadores de catastro identifican al predio en el espacio geográfico, independientemente del dominio o posesión.
- f) **Principio de Ubicación Geográfica:** Toda información gráfica catastral esta geo referenciada de acuerdo al marco geodésico vigente.
- g) **Principio de Desarrollo Multidisciplinario:** El catastro se desarrolla con la participación de especialistas de las distintas disciplinas de ciencias de la tierra y afines, utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones.
- h) **Principio de Socialización:** La información catastral sirve para el desarrollo social, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional.

Dentro de las principales características de este sistema se puede mencionar a las siguientes:

- a) Abierto, permite el intercambio de la información entre quienes la generan y aquellos que la solicitan.
- b) Desconcentrado, admite el acceso al mismo a través de distintas entidades del Gobierno Nacional, Regional o Local.
- c) Dinámico, ya que es objeto de actualización permanente por los cambios físicos y legales inherentes al predio.

2.2 Conformación y órganos de administración.-

El Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial se encuentra integrado por:

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

Los órganos de administración del Sistema Nacional son:

- a. **Consejo Nacional de Catastro**, el cual tiene como principal función la de establecer la política nacional del Sistema y su vinculación al Registro de Predios a través del Plan Nacional de Catastro.

El Consejo se encuentra integrado por el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, quien lo preside, un representante de los Gobiernos Regionales, el Presidente de la Asociación de Municipalidades o su representante, el Jefe Institucional de Concesiones y Catastro Minero o su representante, el Jefe del Instituto Geográfico Nacional o su representante, el Director Ejecutivo del Instituto Catastral de Lima o su representante, Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, el Superintendente Nacional de Bienes Estatales.

En la actualidad el Consejo Nacional se encuentra conformado por los siguientes funcionarios:

- ✓ Mario Solari Zerpa – Presidente - Superintendente Nacional de los Registros Públicos.
- ✓ Cesar Villanueva Arévalo – Gobiernos Regionales.
- ✓ Cesar Acuña Peralta – Asociación de Municipalidades.
- ✓ Susana Gladis Vilca Achata – Ingemmet
- ✓ Pedro Arturo Chocano Ochoa - Jefe del Instituto Geográfico Nacional.
- ✓ Martha Ferreyros Paredes – Instituto Catastral de Lima.
- ✓ Ais Jesús Tarabay– COFOPRI.
- ✓ Sonia Maria Cordero Vásquez – SBN.

- b. **Secretaría Técnica**, tiene como funciones la de proponer al Consejo Nacional la política nacional del sistema, evaluar y supervisar las actividades relacionadas a la generación y administración de la información catastral de predios, administrar el sistema, entre otras funciones.

La Secretaria está a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, independientemente de sus funciones específicas. La secretaria es dirigida por un secretario, designado por la SUNARP. Actualmente la Secretaria Técnica del Sistema Nacional es la Dra. Angélica Portillo Flores.

- c. **Comisiones Consultivas**, las cuales se conformaran con los representantes de los Gobiernos Locales y otras instituciones afectas, cuando corresponda tratar o dilucidar temas que involucren un área geográfica determinada.

III. Servicios y Productos.

Las entidades generadoras de catastro al momento de generar información catastral se encuentran obligadas a poner en conocimiento y facilitar dicha información al Sistema Nacional, a fin de que actualicen o ingresen los nuevos datos sobre una determinada área geográfica del país.

Lo antes indicado permitirá que el Sistema Nacional pueda brindar el acceso a datos de las Municipalidades que cuenten con sus catastros levantados y actualizados, debiendo registrarse en el sistema para poder acceder a los mismos.

Las Entidades Generadoras de Catastro y la Secretaria Técnica reciben y tramitan las solicitudes de acceso a la Base de Datos Catastrales. La información que se proporcionara se realizará a través de la Hoja Informativa Catastral (la cual no tiene valor jurídico) y/o el Certificado Catastral (documento oficial que acredita que un terreno aparece en la Base de Datos Catastrales).

Por otro lado, el Sistema Nacional también brinda los siguientes servicios:

- a) **Descarga de Modulo de Ingreso de Fichas Catastrales:** Admite que las entidades generadoras de catastro puedan descargar un software que le permitirá obtener un modelo único aprobado para el mejor manejo de su propia base de datos catastrales.

- b) **Visor Gráfico:** Permite acceder a los usuarios a la información detallada de nuestro territorio, mediante un acceso web en línea con las entidades generadoras de catastro.
- c) **Solicitud de Rango de Código Único Catastral (C.U.C.):** Permite que las entidades generadoras de catastro puedan solicitar su Rango C.U.C. y obtener una respuesta de manera inmediata.
- d) **Consulta de C.U.C. Asignados:** Solo para los Registradores y personal técnico, facilita la información que la Municipalidad o secretaria técnica hubiera designado, a fin de verificar si la misma es válida.
- e) **Series Cartográficas Catastrales:** Permite verificar las diversas escalas cartográficas del país, así como, poder visualizar y obtener el número o serie catastral de un distrito.
- f) **Índice de Verificador Catastral:** Permite el registro de los profesionales que pretendan ser verificadores catastrales.
- g) **Consulta de Verificadores Catastrales:** Facilita la verificación del record de cada verificador catastral.

IV. Código Único Catastral.-

El Código Único Catastral es la identificación alfanumérica de predios, compuesto por doce (12) dígitos alfanuméricos que vincula la información catastral con el Registro de Predios. Para la generación de los rangos del C.U.C. se ha tenido en consideración los siguientes criterios técnicos:

- Número de Predio
- Índice poblacional.
- Volumen de edificaciones proyectadas.
- Extensión del ámbito territorial de la Municipalidad respectiva.
- Estimación de la dinámica inmobiliaria.

De acuerdo con ello, es factible que se establezca un C.U.C. a predios inscritos, predios no inscritos, predio inscrito a nombre de tercero, predios inscritos con superposición total o parcial o en los que se encuentre discrepancia entre los títulos y el levantamiento catastral; teniendo el solicitante, que puede ser propietario o no, que inscribir este código en Registros Públicos.

V. Procedimiento de Saneamiento Catastral Registral.-

En el caso que exista una discrepancia entre la base grafica catastral y lo que se encuentra inscrito, se tendrá que proceder al saneamiento correspondiente, pudiendo darse en vía notarial o judicial. Sin embargo, este Sistema Nacional ha contemplado un tercer procedimiento de saneamiento, el denominado Saneamiento Catastral Registral, que en buena cuenta es el procedimiento de rectificación de áreas y linderos tramitado ante el Registrador; conforme a lo establecido en el Título VI del Reglamento de la Ley No. 28294 y la Directiva No. 001-2007-SUNARP/SN.

En efecto, una vez que el Registrador al calificar un título que contenga la solicitud de inscripción de un C.U.C., encuentre discrepancia entre los títulos archivados o medidas inscritas y el levantamiento catastral, o en el caso de existir superposiciones sean totales o parciales, procederá a anotar preventivamente en la partida del predio, el área, linderos y medidas perimétricas que se consignan en el plano presentado, la cual tiene una vigencia de sesenta días hábiles contados desde su inscripción.

Luego de ello, el registrador procede a notificar mediante esquila dentro de los cinco días hábiles siguientes, a los propietarios de los predios colindantes. En el caso que el predio colindante no se encuentre inmatriculado se procederá a notificar al ocupante del mismo. Adicionalmente, se publicará en el diario oficial El Peruano y en otro de mayor circulación.

De no formularse oposición, dentro de los 30 días calendarios posteriores a la última publicación, la anotación preventiva se convierte en inscripción definitiva.

En el supuesto que se formule una oposición, el Registrador inscribirá una anotación en la partida del predio y remitirá lo actuado a la Gerencia Registral, a fin que resuelva la oposición interpuesta. La persona que presentó la oposición puede presentar recurso de apelación contra la resolución que emita la Gerencia Registral, en el caso que considera que se le vulneran sus derechos, siendo el Tribunal Registral la última instancia administrativa, para resolver el caso.

Si el opositor considera que la resolución emitida por el Tribunal Registral no se encuentra ajustada a derecho, tiene expedito su derecho para entablar una demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial.

Problemática del Saneamiento Catastral Registral.- Consideramos que este procedimiento no se ajusta a derecho, toda vez que el registrador no es la persona indicada para tramitar y llevar un saneamiento de predios, no por la

capacidad de los registradores, sino por el solo hecho que no se puede ser Juez y Parte a la vez en un mismo procedimiento.

Por otro lado, SUNARP es una entidad pública, **que no tiene dentro de sus facultades el poder determinar el derecho de propiedad que tiene una persona sobre determinada área de terreno, sino que ello es competencia de los jueces y excepcionalmente de los notarios.** Con este procedimiento se genera que Sunarp pueda definir la titularidad de una porción de terreno a favor de cualquier persona, pudiendo perjudicar a terceros o a legítimos propietarios.

De la misma opinión es el Dr. Huerta Ayala, quien ha señalado *que la notificación, avisos, documentación técnica y falta de oposición, no autorizan la inscripción de acrecentamiento de área en desmedro de otro titular registral, toda vez que la falta de oposición no puede ser considerada como una forma de consentimiento tácito, en la medida que no constituye un real título de propiedad*⁵.

Asimismo, el citado autor precisa que en el procedimiento de saneamiento catastral conlleva a serios problemas, ya que *al momento de efectuar la inscripción definitiva el Registrador debe efectuar anotaciones de correlación en las partidas afectadas, es decir no hay expresamente un cierre de partidas en las partidas afectadas ni modificación de área, toda vez que la norma no indica que el Área de Catastro deba señalar el área de superposición de cada partida involucrada, ni sus linderos y medidas perimétricas, por lo que con la rectificación de área como consecuencia del procedimiento de saneamiento catastral registral se genera una superposición registral contraviniendo el Principio de Especialidad contemplado en el numeral 4 del Título Preliminar del Reglamento General de los Registros Públicos y que a la postre derivará en un procedimiento administrativo registral de duplicidad de partidas contemplado en el artículo 56 y siguientes del citado Reglamento, en la que la regla: es el cierre de la partida menos antigua, en tal sentido debe modificarse las normas relativas al saneamiento catastral registral.*⁶

VI. A modo de conclusión.-

- El Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial tiene como fin la unificación de los estándares, nomenclatura y procesos

⁵ Huerta Ayala, Oscar. Instituciones de Derecho Registral e Inmobiliario. Primera Edición. Página 137.

⁶ Huerta Ayala, Oscar. Instituciones de Derecho Registral e Inmobiliario. Primera Edición. Página 138.

técnicos de los entes generadores de catastro, a efectos de poder tener en un solo sistema todo el catastro de nuestro territorio

- El Sistema Nacional establece la política nacional de catastro y aprueba las directivas para el cumplimiento obligatorio de la ejecución de las actividades de catastro de predios o derechos sobre éstos.
- El Sistema Nacional no tiene facultades suficientes para generar directamente la información gráfica y alfanumérica de los predios y del titular catastral.
- Las Municipalidades son los organismos generadores de catastro, sin embargo, en uso de sus facultades, pueden encargar el levantamiento catastral a otras entidades públicas, privadas, personas jurídicas o naturales de acuerdo a los criterios técnicos que disponga el sistema.
- El Sistema Nacional permite que titulares de predios ubicados en zona no catastrada puedan contratar los servicios de un Verificador Catastral, quien levantará la información catastral y gestionara la asignación del C.U.C. ante la entidad generadora de catastro.
- Con este Sistema Nacional se ha creado un procedimiento no contencioso de Saneamiento Catastral Registral, a fin que en sede registral se proceda a rectificar las áreas y linderos de un predio.
- Registros Públicos debería mantenerse al margen de realizar un saneamiento de la propiedad inmueble y no verse contaminado, ya que con ello se está generando que determine el derecho de propiedad que tiene una persona sobre un área de terreno, facultad que no le compete sino solamente a los jueces y excepcionalmente a los notarios.