



FACULTAD DE DERECHO  
SECCIÓN DE POSGRADO

**LA EFECTIVIZACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD  
PREDIAL EN EL PERÚ**

**PRESENTADA POR  
ROSARIO DEL CARMEN GUERRA MACEDO**

**ASESOR  
OSWALDO ARNULFO ARIAS MONTOYA**

**TESIS  
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTORA EN DERECHO**

**LIMA – PERÚ**

**2020**



**CC BY-NC-ND**

**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTÍN DE PORRES

**POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO**

**“LA EFECTIVIZACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PREDIAL EN EL  
PERÚ”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE**

**DOCTORA EN DERECHO**

**Presentada por:**

**MG. ROSARIO DEL CARMEN GUERRA MACEDO**

**Asesor**

**DR. OSWALDO ARIAS MONTOYA**

**LIMA, PERU**

**2020**

## **Dedicatoria**

A mis queridos hijos Gabriel y Ximena, a quienes pretendo demostrar que se pueden cumplir las metas a pesar de todas las dificultades que se presenten en el camino.

## **Agradecimiento**

A mi madre, la señora Lily Macedo a quien le debo lo que soy, a la SUNARP, institución en donde me he formado en el Derecho Registral, y a la Universidad San Martín de Porres que me ha dado la oportunidad de ejercer la docencia en la especialidad que tanto amo.

## INDICE DE CONTENIDO

RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPITULO I .....	13
1.1. Bases teóricas en torno al derecho de la propiedad privada .....	13
1.2. La propiedad como derecho subjetivo .....	16
1.3. La propiedad como un derecho fundamental.....	17
1.4. El derecho fundamental de la propiedad predial y su ejercicio en armonía con bien común a través de normas urbanísticas .....	19
1.5. La función económica del predio .....	23
1.6. La Efectivización del Derecho de Propiedad Predial .....	25
1.7. Sistemas de transferencias de la propiedad .....	26
1.7.1. Formación histórica de los sistemas de transferencia de la propiedad: Roma y la teoría del título y modo.....	28
1.7.2. El sistema francés de transferencia por el solo consenso (Sistema Consensualista).....	30
1.7.3. El sistema germánico.....	31
CAPITULO II : .....	38
MARCO TEÓRICO DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL.....	38
2.1. Concepto de Publicidad Registral.....	39
2.2. Los efectos de la publicidad registral en la doctrina nacional.....	41

2.2.1.	La posición de Jorge Avendaño .....	42
2.2.2.	La posición de Fernando Cantuarias .....	44
2.2.3.	La posición de Alfredo Bullard.....	45
2.3.	La Publicidad del Predio y La Base Gráfica Registral en el Sistema Registral (BGR) Peruana.....	46
2.3.1.	El Predio Registral.....	46
2.3.2.	Fundamentos que justifican la existencia de Bases Gráficas Registrales (BGR). 48	
2.4.	La calificación Registral.....	53
2.5.	Los Principios Registrales: Una aproximación a los principios gráficos registrales en el Perú. ....	54
2.5.1.	El Principio Titulación Auténtica: .....	55
2.5.2.	Principio de Rogación: .....	59
2.5.3.	Principio de Publicidad Material .....	61
2.5.4.	Principio de Legalidad .....	63
2.5.5.	Principio de Tracto Sucesivo.....	65
2.5.6.	Principio de Prioridad .....	67
2.5.7.	Principio de Legitimación .....	69
2.5.8.	Principio de Fe Pública Registral. ....	73
2.5.9.	Principio de Especialidad .....	75
	CAPITULO III : .....	80

MARCO TEÓRICO DEL CATASTRO INMOBILIARIO.....	80
3.1. Definición de catastro .....	80
3.2. Finalidad del Catastro.....	82
3.3. Modelos de Organización Catastral.....	83
3.4. Modelos de Organización Catastral en Latinoamérica .....	84
3.5. Modelos que regulan la organización catastral en Europa .....	85
3.6. El Modelo catastral peruano .....	87
3.6.1. Evolución del Catastro en el Perú.....	89
3.6.2. Alcances de La Ley 28294 Ley del Sistema Nacional de Integrado de Información Catastral Predial SNCP .....	92
3.6.3. El Catastro Urbano Nacional: Alcances de la Ley 30711.....	94
CAPITULO IV.....	96
METODOLOGÍA.....	96
CAPITULO V .....	98
RESULTADOS.....	98
5.1. Primer Resultado: El Registro de Predios tiene una participación decisiva en los actos traslativos de dominio.....	98
5.1.1. Predios inscritos en los Registros Públicos: La propiedad está vinculada al Registro .....	100
5.1.2. Los procesos de formalización de predios involucran la necesaria intervención del Registro.....	101



5.1.3.	Los procesos de saneamiento de predios estatales culminan con la inscripción en el Registro de Predios .....	102
5.1.4.	Implicancias económicas de la formalización predial.....	103
5.1.5.	Las leyes de fomento a la inversión y la seguridad jurídica .....	109
5.1.6.	El Fraude Inmobiliario y la confianza en el Registro .....	110
5.1.7.	Calificación registral:.....	113
5.1.8.	El desarrollo tecnológico y la seguridad jurídica .....	115
5.2.	Segundo Resultado: El Perú carece de un adecuado sistema catastral..	118
5.2.1.	Nivel de Gestión Nacional.....	119
5.2.2.	Nivel de gestión descentralizada de catastro a cargo de las municipalidades en virtud de la Ley 27972: .....	119
5.2.3.	Nivel de gestión sectorial: .....	120
5.2.4.	Clasificación de los catastros municipales en el Perú.....	123
5.2.5.	Repercusión de la falta de catastro en la inscripción de la propiedad inmobiliaria .....	124
5.3.	Tercer Resultado: La Base Gráfica Registral (BGR) no tiene una relación de coordinación ni de vinculación con la actividad catastral .....	127
5.3.1.	Avance porcentual de la Base Gráfica Registral (BGR) por cada Zona Registral	129
5.3.2.	Principales diferencias entre la Base Gráfica Registral (BGR) de la Sunarp y la actividad Catastral.....	130
	Base Gráfica Registral de la Sunarp .....	131

Catastro 131

5.3.3. Existencia de duplicidad de partidas o doble inmatriculación ..... 131

5.3.4. La discrepancia entre la BGR y la realidad física es asumida legislativamente..... 133

CAPITULO VI..... 136

6. DISCUSIÓN ..... 136

6.1. Primer planteamiento: Superar la posición doctrinaria sobre el sistema transferencia consensualista..... 136

6.1.1. La Posición de Hugo Forno Florez..... 136

6.1.2. La postura de Freddy Escobar Rozas..... 137

6.1.3. La postura de Gunther Gonzales Barrón..... 138

6.1.4. La postura de Miguel Torres Mendez..... 139

6.1.5. La posición de Manuel La Puente y la Valle..... 139

6.1.6. La postura de Alfredo Bullard..... 140

6.1.7. La opinión de Fort Ninamancco ..... 141

6.2. Registro Declarativo versus Registro Constitutivo..... 142

6.2.1. Posición De Gastón Fernández Cruz..... 145

6.2.2. Posición de Gunther Gonzales Barrón..... 147

6.2.3. Posición de Alfredo Bullard ..... 149

6.2.4. Posición de Eugenio María Ramírez Cruz ..... 151

6.2.5. Posición de Mario Castillo Freyre..... 151

6.3. Necesidad de un cambio sistema transmisivo de la propiedad predial	154
6.3.1. La realidad peruana actual apoya un cambio en el sistema de transferencia de la propiedad.....	158
6.3.2. Los costos de la formalidad en el sistema declarativo se asumen de todas maneras.....	160
6.3.3. El rol del Estado y la protección a la propiedad .....	163
6.3.4. En un sistema constitutivo el propietario no inscrito no es propietario	164
6.3.5. En el sistema declarativo se plantea un sistema de discriminación entre la propiedad inscrita y la propiedad no inscrita.....	165
6.3.6. El Fraude Registral Inmobiliario y los Sistemas de Transferencia de la propiedad .....	166
6.3.7. La calificación registral en el sistema constitutivo causalista. ....	167
6.3.8. La oportunidad del cambio de sistema.....	168
6.4. Segundo planteamiento: Modificar el modelo catastral atomizado y de actividad no coordinada. ....	171
6.4.1. El fracaso del sistema definido en la Ley 28294 .....	172
6.4.2. Hacia un modelo catastral peruano.....	173
6.5. Tercer planteamiento: Superar el modelo de relación no coordinada de la actividad catastral con el Registro de Predios.....	176
6.6. Análisis económico de la propuesta .....	177
CONCLUSIONES.....	181
RECOMENDACIONES .....	189

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	193
REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS .....	199
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS .....	201

## TABLAS

1.	Títulos inscritos otorgados por Cofopri .....	102
2.	Cuadro de normas relativas al fraude inmobiliario .....	112
3.	Cuadro comparativo de los principales sistemas registrales .....	113
4.	Cuadro comparativo de la documentación técnica catastral .....	127
5.	Cuadro comparativo de la base grafica registral y el catastro .....	131

## GRÁFICOS

1.	Avance de la base grafica registral de la Sunarp .....	120
2.	Cantidad de procedimientos de duplicidad de partidas en la Zona registral N° IV .....	123
3.	Inversión del Estado en los procesos de Formalización en los últimos 5 años .....	179

## **ANEXOS**

1. Ley N° 28294: Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios (Con sus modificaciones)
2. Ley N° 30711: Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la Propiedad Predial
3. D. S. N° 005-2019-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30711
4. D.S. 001-2020-VIVIENDA. Decreto Supremo que declara de necesidad pública y de prioritario interés nacional el desarrollo y consolidación de la formalización de la Propiedad Predial y del Catastro Predial.

## RESUMEN

La propiedad predial es un derecho subjetivo privado, su objeto principal es el predio el cual tiene una connotación geográfica y a la vez sometido a limitaciones urbanísticas dentro del ámbito del bien común como lo prevé el artículo 70 de la Constitución Política.

La efectivización del derecho de propiedad predial se logra a través de un marco legal e institucional que permite ejercerlo de manera exclusiva y en su verdadera dimensión de tal suerte que el propietario no debe someterse a largos procesos judiciales o procedimientos administrativos para probar su derecho. Corresponde al Estado implementar sistemas de adquisición, modificación y protección de la propiedad predial eficientes y eficaces.

De acuerdo al artículo 923 del Código Civil la propiedad se ejerce a través de sus atributos de usar disfrutar y reivindicar el bien, pero en el caso de la propiedad predial surge el problema respecto a su identificación. La falta de mecanismos que permiten la identificación del predio llevan a un poco efectivo ejercicio del derecho a la propiedad. Se plantea en la presente investigación que es a través de una relación colaborativa del Registro y el Catastro que el derecho de propiedad se efectiviza. De ese modo la propiedad podrá ejercerse sin perturbaciones ni conflictos si es que ambas instituciones actúan y se relacionan de manera eficiente.

Otro problema que se aprecia en la efectivización del derecho de la propiedad es el sistema de transferencia, existen ya varios estudios en el sentido que el sistema de solo consentimiento previsto en el artículo 1135 del



Código Civil, tomado del sistema francés, ha generado la coexistencia de diversas clases de propietarios, así como diversos conflictos. Por ello consideramos que el mejor sistema es el sistema constitutivo de transferencial, esto es adquirir la propiedad a través del Registro.

Por mucho tiempo la publicidad registral se restringía a la titularidad del bien, sin embargo, la publicidad gráfica del predio ha tomado gran importancia, asumiendo la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, Sunarp, un rol como ente centralizador de la información gráfica de los predios inscritos a través de la Base Gráfica Registral (BGR), pero muchos sectores lo confunden con el catastro, institución que es totalmente diferente y cumple un rol distinto en cuanto a la publicidad de predios.

Existen diversas entidades en el Perú, que ejecutan actividades catastrales. Con la dación de la Ley 28294 Ley del Sistema Nacional de Catastro Predial (SNCP), se ha pretendido cambiar este esquema, pero el sistema carece de personería jurídica e institucional. La finalidad de la Ley 28294 ha fracasado dado que a pesar de haber transcurrido 14 años no ha logrado su cometido. No existe un sistema catastral perfecto, pero el sistema que mejor resultado ha tenido es el sistema centralizado, lo que implica la implementación de una entidad con personería jurídica que centralice toda la información catastral.

Existe una necesidad urgente de sincerar y replantear legalmente el sistema de la propiedad predial y el registro, así como el modelo catastral en el Perú para efectivizar el derecho de propiedad.

**Palabras Claves:** Propiedad, Propiedad Predial, Sistemas de Transferencia de la Propiedad, Catastro, Base Gráfica Registral (BGR).

## ABSTRACT

The property in land or land ownership is a subjective private right, its main object is the land which has a geographical connotation and at the same time subject to urban limitations within the scope of the common good as provided in Article 70 of the Constitution.

The realization of the right to property in land is achieved through a legal and institutional framework that allows the exercise of the right exclusively and its true dimension, so that the owner does not have to undergo long judicial processes or administrative procedures to prove his right. It is up to the State to implement efficient and effective systems for the acquisition, modification and protection of property.

According to Article 923 Of the Civil Code, property is exercised through its attributes of using, enjoying, and claiming the property, but in the case of real state property, the problem arises with the respect to its identification. The lack of mechanisms that allow the identification of the property leads to a little effective exercise of the right to property. In the present investigation it is proposed that it is through a collaborative relationship between the Registry and the Cadastre that the right to land ownership is made effective. In this way the property can be exercised without disturbances or conflicts if both institutions act and relate to each other in an efficient way.

Another problem that can be seen in the implementation of property law is the transfer system.

There are already several studies in sense that the system of only consent provided for in Article 1135 of the Civil Code, taken from the French system, has generated the coexistence of various classes of owners, as well as various conflicts.

Therefore, we consider that the best system is the constitutive system of transference that is, acquiring the property through the Registry.

For a long time, registry publicity was restricted to the ownership of the property, however, graphic publicity of the property has taken on great importance, with the National Superintendence of Public Registries (Sunarp) taking on the role of centralizing graphic information on registered properties

through the Registry Graphic Base, but many sectors confuse it with the cadaster, an institution that is totally different and plays a different role in terms of publicity of properties.

There are several entities in Peru that carry out cadastral activities. With the enactment of Law 28294 Law of the National System of property cadaster (SNCP), there has been an attempt to change this scheme, but the system lacks legal and institutional status. The purpose of Law 28294 has failed because, despite the passage of 14 years, it has not achieved its goal. There is no perfect cadastral system, but the system that has had the best results is the centralized system, which implies the implementation of an entity with legal status that centralizes all cadastral information.

There is an urgent need for sincere and legal rethinking of the systems of ownership and registration as well as the cadastral model in Peru in order to make property rights effective.

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se plantea un cambio en la normatividad inmobiliaria con el fin de lograr la efectivización del derecho de propiedad predial, a través del Registro de Predios y el Catastro, partiendo de la premisa de que el goce efectivo de un derecho fundamental radica no solo en su ejercicio subjetivo, sino que además, deben existir herramientas adecuadas para su protección que permitan excluirlo de otros derechos incompatibles. En el caso del derecho de la propiedad predial, esto se logra a través de una publicidad real y eficiente del predio con una relación colaborativa del Registro y el Catastro, relación que le corresponde al Estado fomentar y patrocinar.

Consideramos que, en la actualidad, en nuestro país existen obstáculos para hacer efectivo el derecho fundamental de la propiedad predial puesto que no existe normatividad coherente respecto a la eficacia de la inscripción de la propiedad adquirida, como tampoco existe normatividad coherente respecto a la relación del Registro de Predios con el Catastro que identifique el predio objeto del derecho.

Los obstáculos legales parten de la incoherencia normativa que regula los sistemas de transferencia de la propiedad predial que debilita la efectividad del derecho mismo. En la presente investigación sustentamos y planteamos el cambio del sistema consensual con inscripción registral declarativa y de mera oponibilidad, por un sistema constitutivo con configuración causal, pues el primero de los sistemas no sólo no asegura un efectivo goce del ejercicio del derecho de propiedad predial, sino que además crea un clima discriminatorio

respecto a la propiedad no inscrita. Consideramos que existen las condiciones sociales y económicas en nuestro país, así como un marco legal que permiten asumir de manera inmediata el sistema constitutivo de transferencia de la propiedad para los predios inscritos.

En cuanto a los predios no inscritos, consideramos que el Estado dentro de su política de formalización de propiedad informal debe ampliar su ámbito a zonas distintas a los asentamientos humanos o urbanizaciones populares a fin de obtener la titularidad para fines de formalización.

En lo que corresponde a la calificación registral en el sistema constitutivo de los predios inscritos, planteamos una calificación registral basada en los principios registrales existentes, que son totalmente compatibles, aplicando principalmente el principio de legalidad respecto a la validez del acto causal, así como los principios registrales de legitimación y fe pública. La calificación registral debe tener mayor alcance que la mera verificación de los antecedentes registrales y el contenido del título, debiéndose permitir al Registrador aplicar elementos de la realidad extraregstral cuando la seguridad jurídica se encuentra en peligro, como sucede en otros sistemas registrales.

En cuanto a la actividad catastral consideramos que el Estado mediante una institución técnica especializada debe asumir un rol protagónico para que determine la identificación gráfica y espacial del predio como medio de protección de la propiedad. La identificación gráfica catastral no es otra cosa que la fase final de la evolución del ejercicio efectivo del derecho de propiedad predial, pues con ello se permite la identificación clara del objeto del derecho, así como la proyección geográfica sobre el que se efectivizan los derechos reales. En la presente investigación planteamos el cambio de una actividad catastral

múltiple efectuada por diversas entidades estatales (Sunarp, Cofopri, gobiernos locales, gobiernos regionales, SBN, Minagri) hacia un sistema único y centralizado de actividad catastral a cargo de la Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), quien debe asumir la rectoría de la organización catastral en el Perú y ejercer una relación de colaboración bilateral con las bases gráficas registrales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. De esta manera se logrará el fortalecimiento de la seguridad jurídica inmobiliaria del país y mejorará el clima para la realización de inversiones públicas y privadas en materia inmobiliaria.

El marco teórico del presente trabajo se ha desarrollado en tres capítulos: en el primero se sustentan las bases filosóficas del derecho de propiedad predial, en la cual se esbozan las teorías de la propiedad como derecho subjetivo, así como los fundamentos de la propiedad como un derecho constitucionalmente protegido, el objeto de la propiedad predial y los sistemas de transferencias de la propiedad predial.

En el segundo capítulo se desarrollan los fundamentos y los alcances de la calificación y publicidad registral, los fundamentos de la publicidad gráfica de los predios a través de la base gráfica registral (BGR), los principios registrales y los principios registrales vinculados a la publicidad gráfica.

En el tercer capítulo se desarrollan los fundamentos y finalidad del catastro inmobiliario, los modelos de organización en el derecho comparado y el modelo catastral del Perú.

La metodología de la investigación es puesta en el cuarto capítulo la cual tiene relación con la tesis cualitativa que se presenta.



En el capítulo cinco se presentan los resultados del análisis de los sistemas de transferencias de la propiedad y el sistema catastral en el Perú. Así tenemos como resultado que en la actualidad el Registro cumple una función preponderante en el proceso de transferencia y la formalización de la propiedad privada y estatal. Otros resultados obtenidos se refieren a las distorsiones en el Registro declarativo que ocasiona el fraude inmobiliario. En el mismo capítulo cinco se presenta el cuadro comparativo de la calificación registral a nivel de derecho comparado, así como el crecimiento económico y avance tecnológico en la administración pública y el Registro en los últimos años.

En lo que corresponde a la labor del desarrollo de la información gráfica, planteamos como resultado la normativa legal existente, los avances del desarrollo de la base gráfica registral (BGR) de la Sunarp y los resultados al 2017. Del mismo modo se muestran el desarrollo de diversas plataformas gráficas territoriales: Geo Llacta- Cofopri, SICAR-Minagri, Ingemmet, SIGDA-Ministerio de Cultura y Geo SERNAP.

En el capítulo seis, referido a la discusión de la investigación, se analizan, comparan e interpretan los resultados obtenidos en el capítulo cinco a partir de las bases teóricas planteados en los tres primeros capítulos con los criterios de otros autores y los propios de la autora de la investigación. Es así que se presentan las diversas posiciones de docentes e investigadores peruanos respecto a la conveniencia o no de modificar el sistema declarativo al sistema constitutivo, así como la posición asumida por la autora de la investigación fundamentada en los cambios económicos y tecnológicos que ha soportado el sistema registral en los últimos años, los costos de la formalidad, el rol del estado en la protección del derecho a la propiedad, la situación desventajosa del predio

no inscrito en un sistema declarativo, la repercusión del fraude inmobiliario, la calificación en los sistemas registrales extranjeros y la oportunidad del cambio del sistema registral.

En cuanto al modelo catastral se analizan las causas del fracaso del modelo planteado en la Ley 28294 y la propuesta del modelo centralizado a partir de la dación de la Ley 30711.

En lo que concierne al modelo de coordinación Registro y el Catastro se analizan las razones del cambio del modelo no coordinado hacia un modelo colaborativo del Registro con el Catastro. Para culminar el capítulo seis se ha realizado un análisis económico de la propuesta de la investigación.

Luego de presentar nuestras conclusiones planteamos nuestras recomendaciones.

En el capítulo siete se muestran las conclusiones y en el capítulo ocho se proponen las medidas que deben adoptarse para viabilizar los aportes del presente trabajo, así como un sistema transitorio como primer paso para el cambio en los sistemas de transmisión de la propiedad y el modelo catastral.

Cabe agregar que en la plataforma Alicia del Consytec se han encontrado diversas tesis que se encuentran en nuestra línea de modificar el sistema consensual por el sistema constitutivo:

- El sistema de transferencia de propiedad inmueble en el Perú y la seguridad jurídica, de López Gamarra, Jhefry Jhorda.
- La transferencia consensual de la propiedad predial en la legislación Civil Peruana, de Infante Cisneros, Wuilliam

- Planteamiento para la modificación del Sistema de Transferencia de bienes Inmuebles, de Fernández Arroyo, Genara Elizabeth.
- La falta de inscripción de la transferencia de la propiedad en registros públicos y la inseguridad jurídica, de Apaza Avilés, Yibing.
- El sistema peruano de transferencia de bienes inmuebles inscritos y la seguridad jurídica de Leyva Ospino, Maryuri Kassandra.

Estos respetables trabajos de investigación sobre sistemas de transferencias de la propiedad se diferencian del presente, puesto que los mismos fueron realizados desde la perspectiva de la seguridad jurídica, siendo que el presente trabajo se basa en un eficiente ejercicio del derecho de la propiedad predial que se da con el Catastro.

## **CAPITULO I**

### **MARCO TEÓRICO DEL DERECHO DE LA PROPIEDAD**

#### **1.1. Bases teóricas en torno al derecho de la propiedad privada**

Para determinar los alcances de la efectivización de la propiedad partiremos de la discusión filosófica sobre la propiedad que está relacionada a su vez con el concepto de derecho de propiedad. Los filósofos interesados en este problema formulan, por ejemplo, las siguientes preguntas ¿qué es el derecho de propiedad? ¿cuál es la esencia o naturaleza del derecho de propiedad? (Pincione, 2015)

Para una breve aproximación a la idea de la propiedad primero debe tenerse claro que no existiría propiedad, concebida como tal, sin que a ella preexista la idea de la libertad, pues es la libertad la que subyace a la propiedad privada. Algunos autores, como Friedrich Hayeck, sostienen incluso que la propiedad privada es necesaria para proteger la libertad individual.

Para entender un poco esta afirmación, esbozaremos la idea de propiedad sin libertad, icónica del régimen de propiedad medieval, cuya configuración se daba de la siguiente manera:

La llamada propiedad medieval, que antecede históricamente a la propiedad moderna, es también radicalmente diferente. En este caso el dominio no solamente confiere poderes privados de uso y disposición del bien sino también ciertos poderes públicos. Así, el señor feudal es

“propietario” de la tierra, lo que le confiere el poder de organizar políticamente el territorio que le pertenece. (De Trazegnies Granda, 1978).

Si se quiere ir un poco más atrás en la historia de la humanidad y la forma en cómo se configuró en sus inicios esta idea de propiedad, cabría tener presente que:

(l)as primeras nociones de propiedad o de posesión exclusiva estaban relacionadas de algún modo al grupo en vez de a los individuos. Los hombres vivían en unidades de caza, y la supervivencia del grupo debía haber sido el valor primordial. Los hombres servían a la tribu o a la unidad de caza. (Lefevre, 2013, pág. 36)

Este escenario de propiedad tribal, es un esquema aproximado al derecho de propiedad de nuestros días, ello porque en realidad existió un verdadero poder de exclusión de una tribu frente a otra respecto a los bienes tribales, aunque no se trate de derechos plenamente individuales, la idea de propiedad se construye sobre el poder de exclusión, un poder efectivo que permita repeler cualquier tipo de interferencia ilegítima en el desempeño de las atribuciones inherentes al derecho de propiedad.

Asumiendo la posición del liberalismo clásico considero que la justificación de la propiedad debe examinarse desde los conceptos de trabajo y apropiación, libertad, deberes y eficiencia. Estos conceptos han sido tratados y discutidos por los más representativos filósofos en el transcurso de la historia moderna.

La justificación de la propiedad a través del trabajo y la apropiación originaria se inicia con Jonh Locke (1690) para quien las personas tienen un

derecho moral de propiedad sobre el cuerpo y el fruto de su trabajo. Por ello la esclavitud viola el derecho de autopropiedad y por ello viola el precepto. Luego Robert Nozick (1974) propone reformular la tesis de Locke de la siguiente manera: la apropiación originaria es legítima siempre y cuando no empeore la situación de los demás. (Pincione, 2015). Las ideas de Locke y Nozick son ejemplos de posición conocida como “libertarismo”, palabra que en un sentido más general designa la creencia de que un sistema jurídico que otorga derechos de propiedad privada está moralmente justificado.

En lo que corresponde a la libertad y su relación con la propiedad, tenemos que algunos autores sostienen que la propiedad privada es necesaria para proteger la libertad individual. Un influyente representante de esta posición es Friedrich Hayek (1944), para quien las libertades de expresión de asociación y de elegir en qué y cuánto trabajar se perderían si las democracias liberales siguieran encaminándose hacia una planificación centralizada de la economía en detrimento de las decisiones dispersas que los individuos toman en los mercados libres. Igualmente, Milton Friedman advierte que si la libertad de expresión, y en particular la libertad de criticar al gobierno desaparecerían si el gobierno controlara, directamente o indirectamente, los recursos necesarios para expresar esas críticas, como el papel y los canales de radio y televisión (hoy día podríamos agregar el acceso al internet) (Pincione, 2015, pág. 2418)

El pensamiento político comúnmente denominado “liberal clásico” ve en la actuación soberana del propietario, al abrigo de interferencia de otros. La concepción de la libertad que subyace a esta línea argumentativa ha sido llamada “negativa”, esto es, libertad como ausencia de interferencia para

distinguir la de la libertad “positiva”, que en una de sus caracterizaciones usuales consiste en la capacidad efectiva de hacer cosas que el agente desea o valora. (Pincione, 2015)

Una manera obvia de defender la tesis empírica de que la propiedad promueve la libertad negativa consiste en primer lugar, en mostrar que la prosperidad general de una sociedad está positivamente correlacionada con la protección de la propiedad privada. (Pincione, 2015).

En suma, la propiedad, entendida para fines del presente trabajo como el derecho a la propiedad privada no es sino el ejercicio de la libertad propia de cada ser humano que le permite identificar lo que es suyo diferenciando y excluyendo su derecho frente a los demás. A su vez la propiedad privada es una condición para ejercer la libertad sin interferencias.

## **1.2. La propiedad como derecho subjetivo**

El derecho subjetivo es la facultad de obrar que se tiene para satisfacer un interés propio. En este sentido, constituye un medio para eliminar las necesidades que experimenta el hombre y no un fin en sí mismo. Dicha facultad puede traducirse en un "poder" (entendido este término en un sentido muy lato) o en una “pretensión”. Lo primero ocurre cuando el titular del derecho subjetivo tiene la posibilidad de realizar su interés mediante un comportamiento propio. Lo segundo ocurre cuando tal titular tiene que recurrir a un tercero para lograr dicha realización. (Escobar F. , 1998)

[c]uando indicamos que el objeto del derecho subjetivo es eso sobre lo que la facultad “recae”, hay que entender la expresión no

de manera estricta, desde que no todas las facultades recaen sobre algo, esto es, permiten una actuación sobre un ente. En consecuencia, se puede afirmar, con mayor precisión, que el objeto del derecho subjetivo no es otra cosa que (i) aquello sobre lo cual se puede actuar o (ii) aquello respecto de lo cual se puede plantear una exigencia; o, en otros términos, los bienes, las conductas, etc. (Escobar, 1998, pág. 298)

Conforme a lo expresado asumimos la tesis que sostiene que la propiedad derecho subjetivo es la suma de todas las facultades particulares en ella contenida que es actuar ejerciendo el derecho y exigir una protección para el mismo.

### **1.3. La propiedad como un derecho fundamental**

Para Landa (2010), los derechos fundamentales en general son derechos subjetivos, pero que exigen un deber objetivo de protección tanto del Estado como de los particulares. De aquí que se derive el doble carácter de los derechos fundamentales, en la medida que contienen un haz subjetivo y un haz objetivo. Por el primero se reconoce a la persona una esfera de pretensiones y satisfacción de necesidades legítimas jurídicamente reconocibles; y por el segundo y en tanto valores objetivos del ordenamiento jurídico, el Estado asume la obligación de brindar protección legal, judicial y administrativa de los mismos (art. 44) y coloca a los particulares también en una posición de ventaja como deber de coadyuvar a su protección o satisfacción.



Landa agrega que el doble carácter de los derechos fundamentales supera la concepción individualista o utilitarista de los derechos fundamentales que hacen prevalecer excluyentemente el interés público sobre el interés particular, en la medida que los derechos fundamentales cuando entran en colisión entre sí o con el interés público, no serán entendidos de manera excluyente de otro derecho o bien constitucional a preservar –dimensión subjetiva-, sino que la tarea se dirige a integrar la satisfacción razonable de los derechos o bienes en conflicto; dicho en otras palabras a la ponderación de los mismos –dimensión objetiva- lo que evita anular el contenido esencial de uno u otro derecho o bien constitucional (Landa, 2010, pág. 12).

La propiedad privada ha ocupado siempre – y sigue ocupando un lugar central en el constitucionalismo, porque entre los presupuestos esta la idea “la libertad no es posible sin la propiedad privada”. Asimismo, constituye un presupuesto del pluralismo político. Sin propiedad privada no puede haber democracia. Toda libertad es efímera si no existen los medios materiales para hacerlas explícitas y perseguibles (López Quetglas, 2006)

La propiedad se encuentra reconocida como un derecho fundamental en el inciso 16 del artículo 2 la Constitución Política del Perú. Dicho derecho, desde una perspectiva *iusprivatista*, se concibe como el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, el propietario puede servirse directamente del bien, percibir sus frutos y productos y darle el destino o condición conveniente a sus intereses patrimoniales. Sin embargo, así entendido el derecho fundamental a la propiedad, parece atribuir a su titular un poder absoluto, lo cual no se condice con los postulados esenciales de los

derechos fundamentales que reconoce un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro. Por ello, el derecho a la propiedad debe ser interpretado no solo a partir del artículo 2° inciso 16 de la Constitución, sino también a la luz del artículo 70.° de la misma norma constitucional, el cual establece que este se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. (STC EXP N ° 06251-2013-PA/TC).

#### **1.4.El derecho fundamental de la propiedad predial y su ejercicio en armonía con bien común a través de normas urbanísticas**

El artículo 70 de la Constitución establece que la propiedad es inviolable y debe ser ejercido en armonía con el bien común y dentro de los límites que la Ley señala. Sin embargo, la anterior constitución de 1979 establecía que “la propiedad obliga a usar los bienes en armonía con el interés social” (art. 124). El bien común puede ser interpretado como la suma de intereses individuales, pero esto es un concepto básicamente liberal, mientras que el interés social tiene un contenido de solidaridad. (Correa Rubio, 1999, pág. 365)

En relación a la propiedad predial, Chehade sostiene que la norma constitucional nos da un marco teórico y legal que nos indica que la propiedad predial debe ejercerse en congruencia con el bien común, pues no puede entenderse como un ejercicio individualista “aislado o abstraído de la realidad fáctica donde se materializa, por lo que debe sujetarse necesariamente a determinados límites de orden público cuya observancia obligatoria vendrá impuesta por Ley” (Chehade, 2010).

Martín Mejorada afirma que “el bien común importa una garantía para los propietarios de que sólo serán afectados en los casos previstos en la ley y demás fuentes del sistema jurídico, pero ya no sobre la base de criterios arbitrarios” (Mejorada Chauca M. , 2007)

El Código Civil es una norma anterior a la Constitución vigente en 1993, por ello es válido afirmar que el extremo del artículo 923 del Código Civil “debe ejercerse en armonía con el interés social” se encuentra derogada. Sin embargo, sí puede afirmarse que el artículo 957 del mismo Código aún se mantienen vigente “La propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas”, pues este enunciado es concordante con el precepto constitucional vigente cuando se refiere al ejercicio de la propiedad en armonía “al bien común”.

Ahora bien, el enunciado del Código Civil, que la propiedad predial queda sujeta a la zonificación tiene enormes implicancias jurídicas, pues en definitiva será la zonificación y el planeamiento urbano los que determinen los verdaderos alcances del derecho de propiedad predial ya no dentro del ámbito del Derecho Civil sino dentro del campo del Derecho Urbanístico (Chehade, 2010), el que a su vez ha sido subsumido por el derecho municipal.

Entonces la propiedad predial se llena de contenido gracias a los planes urbanos y a la zonificación asignada a cada predio, pues sólo así el propietario podrá conocer los reales alcances de su aprovechamiento urbanístico. Así mediante un documento emitido por las municipalidades distritales denominado “Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios”, el

mismo que al ser inscrito en los Registros Públicos genera oponibilidad en cuanto a las condiciones del aprovechamiento y condiciones de edificación del predio según lo ha normado la Ley 29090 (art. 14).

Por lo tanto, resulta evidente que en nuestro derecho los verdaderos alcances territoriales de la propiedad predial no vienen siendo definidos por el Derecho Civil, ya que éste expresamente traslada dicha labor a la legislación específica, para que este se encargue de señalar cuál es el aprovechamiento urbanístico concreto que le corresponde disfrutar a cada predio en función a lo previsto en la zonificación y en los planes urbanos. (Chehade, 2010).

Es preciso señalar que es la concepción civilista del derecho de propiedad la que nos permite establecer su verdadera la dimensión en el ámbito predial al referirse, el artículo 954 del Código Civil, a los planos verticales del perímetro superficial, lo que permite conocer el área de forma cierta y medible del predio. Esta concepción debe ser complementado por el derecho urbanístico, es decir en sus proyecciones de altura y profundidades de acuerdo a la zonificación vigente y a los planes urbanos que regulen el uso del suelo en cada momento concreto.

Cabe precisar que el derecho de propiedad se encuentra reconocido como un derecho fundamental con connotación económica. Así el Tribunal Constitucional ha señalado en el expediente 0016-2002-AI/TC:

(E)l derecho constitucional a la propiedad tiene una incuestionable connotación económica, y así lo ha entendido nuestra Carta Fundamental cuando no sólo reconoce a la propiedad dentro de la enumeración de su artículo 2°, que agrupa a los principales derechos fundamentales, sino que en su artículo 70° establece que "El derecho

de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza (...). A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública (...)" . De este modo, el derecho a la propiedad no sólo adquiere la categoría constitucional de derecho fundamental, sino que su defensa y promoción se constituyen en garantía institucional para el desarrollo económico. Tal conclusión se ve reafirmada cuando en el título "Del Régimen Económico", específicamente en el artículo 60° del texto constitucional, se dispone que "El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa (...)". Empero, para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución lo reconoce y promueve, no es suficiente saberse titular del mismo por una cuestión de simple convicción, sino que es imprescindible poder oponer la titularidad de dicho derecho frente a terceros y tener la oportunidad de generar, a partir de la seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que a ella le son consubstanciales. Es decir, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho. Es la inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio a través del cual el derecho trasciende su condición de tal y se convierte en una garantía institucional para la creación de riqueza y, por ende, para el desarrollo económico de las sociedades, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.

La propiedad como derecho fundamental debe tener la máxima protección por parte del Estado quien además debe crear las garantías que permitan ejercer este derecho, con instituciones sólidas y eficientes.

### **1.5. La función económica del predio**

El Predio, pertenece a la categoría de los bienes inmuebles por naturaleza por tener sus propias características de inmovilidad. La categoría de los bienes inmuebles nace como correlato jurídico de la importancia del suelo. (Gonzales Barrón, 2003).

La importancia del predio es fundamental para las actividades económicas del nombre, además de hallarse vinculado a otros aspectos de índole ecológico, urbanístico, político e inclusive social.

Es indudable que el valor del predio aumenta con la inscripción pues asegura excluir a los demás de todas las facultades que pueda recaer sobre el bien. El tercero contratante valoriza más la seguridad que brinda el Registro. Esto explica porque un inmueble que se formaliza e inscribe inmediatamente eleva su valor, pues elimina incertidumbres y riesgo estado que es valorizado por la sociedad moderna. En cambio, el riesgo que supone la falta de inscripción, es castigado por los agentes económicos ya sea no concertando la transferencia o “castigando” el precio. En el fondo, lo que hace la diferencia es que quien compra siente que el Registro le garantiza una posibilidad de exclusión más perfecta y por tanto más valiosa. (Echevarria Arellano, 2011).

Un predio debidamente delimitado e inscrito circula con su verdadero valor de intercambio. El titular puede otorgar el predio en garantía de un crédito, invertir y generar trabajo y riqueza.

Sin embargo, el proceso de inscripción no debe ser onerosa ni complejo, sino todo lo contrario. Como afirma Bullard, el sistema debe responder a las percepciones de manera práctica y dar disposiciones que creen no propiedades teóricas, sino propiedades percibidas como reales y verdaderas. Si los derechos sobre el predio no son percibidos como claramente definidos, entonces es más costoso contratar sobre ellos. La incertidumbre es económicamente un costo que se mide en función del riesgo de perder un derecho. Cuando se contrata sobre un bien inscrito y con un derecho bien definido, el riesgo disminuye. Al haber menos costo, por simple aplicación de la ley de oferta y demanda, la cantidad demandada aumenta. Si el “precio de la incertidumbre” es menor, entonces los costos de transacción son menores. En consecuencia, hay más contratos, mayor circulación de la riqueza y con ello mayor bienestar.

Registrar una propiedad permite definir el derecho de manera más precisa y completa, pero el propio registro tiene un costo. Este tiene que ser organizado y requiere de una infraestructura y un personal que alguien tiene que pagar. Pero además acceder a él tiene un costo porque hay que pagarles a abogados, notarios y tramitadores. Y esos son costos de transacción. (Bullard Gonzales, 2007)

Estos costos de transacción no pueden ser muy elevados, ni el proceso de inscripción demasiados complicados, pues pueden llegar a una informalidad y el Registro no podrá reflejar los cambios que se produce en el predio.

## **1.6. La Efectivización del Derecho de Propiedad Predial**

En las economías de libre mercado, la propiedad es uno de los medios para el desarrollo económico y social. Por ello los beneficios y las amenazas al libre ejercicio del derecho de propiedad repercutirán en forma directa al bienestar económico y social de un país.

Desde la perspectiva de la Convención Americana de los Derechos Humanos CADH, las obligaciones del Estado con relación al derecho a la propiedad suponen tanto obligaciones negativas como positivas. El objetivo esencial de esta provisión es proteger a la persona contra una interferencia arbitraria por parte del Estado en el pleno goce de sus bienes (obligación negativa). Dentro de estas se encuentran, por ejemplo, la expropiación o la destrucción de la propiedad. (Salmon G. & Blanco V., 2012).

Por otro lado, el ejercicio de este derecho no depende únicamente de la obligación del Estado de no interferir, sino también requiere medidas positivas de protección, particularmente donde hay una vinculación directa entre las medidas que el individuo legítimamente espera de las autoridades y el efectivo disfrute de sus bienes.

La regulación constitucional del derecho a la propiedad es una de las medidas positivas del Estado para la protección al ejercicio libre de la propiedad, sin embargo, esta regulación no es suficiente, puesto que es a través de las normas de desarrollo como el Código Civil que se regulará el nacimiento, modificación y transferencia de la propiedad. Esta regulación debe permitir al titular del derecho ejercer de manera exclusiva los atributos de usar, disfrutar y disponer del bien.



La exclusividad del ejercicio del derecho de propiedad predial implica la exclusión de otros derechos incompatibles, es en esas circunstancias que podemos afirmar que hay una efectivización del derecho de propiedad predial. Así corresponde al Estado dictar normas de urbanismo que busquen ordenamiento óptimo del espacio territorial, pero también que permita el libre desarrollo de los atributos de la propiedad.

No se puede concebir un concepto de derecho de propiedad si al mismo tiempo no existan condiciones para ejercerla. Un verdadero derecho de propiedad predial debe ser suficientemente oponible a terceros, de lo contrario no estaríamos ante un derecho real, sino meramente personal. En el caso del derecho de propiedad predial, es el predio que tiene que estar además debidamente identificado y ubicado y así determinar los alcances del dominio y la exclusión de los derechos incompatibles de otros. Por ello corresponde esbozar un concepto de propiedad predial vinculado a la identificación del predio mismo. Entonces un derecho de propiedad predial es el poder jurídico sobre un predio identificado que permite usarlo, disfrutarlo, disponerlo y reivindicarlo.

Ello implica la necesidad de identificar el predio de manera gráfica y literal lo más precisa posible (que es diferente a buscar la exactitud) a través de una institución técnica y especializada como el catastro, institución que explicaremos más adelante.

### **1.7. Sistemas de transferencias de la propiedad**

La adquisición originaria o autopropiedad es explicada por John Locke como un derecho natural por el cual una persona puede adquirir la propiedad privada sobre los objetos externos incorporado a su dominio por el fruto de su

trabajo. Este derecho puede luego ser transferido en forma voluntaria por compraventa, donación entre otros contratos *intervivos* o por herencia (*mortis causa*).

En el Perú, se han desarrollado diversos trabajos que analizan (desde distintos enfoques) la problemática en torno a la transferencia de la propiedad. Como bien sabemos, respecto a la interpretación del artículo 947 del Código Civil no existe mayor inconveniente pues la transferencia de bienes muebles se produce con la tradición; con excepción a los bienes muebles que son registrables (o susceptibles de inscripción registral), conforme a una correcta interpretación del artículo 912 de nuestro Código Civil.

Si bien las normas de nuestro ordenamiento, en materia de transferencia de bienes muebles, son del todo coherentes y confluyen en otorgar a la tradición el efecto adquisitivo, las excepciones pueden resultar obvias cuando se enfrentan todos los mecanismos publicitarios, me refiero a la posesión y a la publicidad registral.

Hasta aquí, solo nos asomamos a la transferencia de la propiedad mueble para destacar un elemento importante: La función de la publicidad en la actuación de los atributos y las características del derecho de propiedad. A partir de ello, es que se pretende abordar el tema propuesto, es decir la transferencia de la propiedad predial, porque la inmobiliaria no solo se reduce a los predios, sino a cualquier bien inmueble dentro de la clasificación que acoge nuestro artículo 885° del Código Civil.

Siendo esto así, referirse a la transferencia de la propiedad y a la importancia de la forma que adopten determinados ordenamientos para que ésta opere, es una cuestión que incide tanto en la seguridad jurídica estática

como dinámica que exige el derecho de propiedad. La adopción de un sistema específico de transferencia permitirá asegurar uno de los derechos patrimoniales de mayor importancia, el cual es considerado desde otrora como la piedra angular de la civilización (Delsol, 1878).

La adopción de un sistema determinado no es una cuestión que pueda efectuarse sin tener en consideración el contexto social, para ello, en una realidad como la peruana, si bien la discusión por asegurar el derecho de propiedad no se limita a la adopción de un sistema de transferencia idóneo, toda vez que existen otros problemas (como el fraude inmobiliario) que se han venido mitigando con el tiempo, tampoco podría afirmarse que constituya una cuestión nimia.

Bajo este esquema, el análisis que se efectuará en el presente acápite se centrará en los sistemas de transmisión de la propiedad más usuales, como lo son, los que adoptan (i) la teoría del título y modo; (ii) el consensualismo (sistema consensual); y, (iii) la propiedad constituida con la inscripción registral (sistema constitutivo); sin embargo, para analizar las ventajas y desventajas de los mencionados sistemas, es necesario conocer su desarrollo histórico.

### **1.7.1. Formación histórica de los sistemas de transferencia de la propiedad: Roma y la teoría del título y modo**

Los modos de adquisición de la propiedad privada en la época clásica romana, se dividían de acuerdo a las reglas del derecho civil (*mancipatio*, *in jure cesio*, *usucapio*, *adjudicatio* y *lex*) o a las del derecho natural o de gentes (*occupatio* y *traditio*, básicamente). Como es claro,

la aplicación de las reglas del derecho civil o del derecho natural, dependían de la situación jurídica del sujeto, es decir, si se trataban de ciudadanos, latinos o peregrinos, se podrían regir por las normas del derecho civil; por el contrario, para el caso de los peregrinos solo podían adquirir los fundos provinciales, ya que las *res Mancipi* solo podían adquirirse por medio de las normas del derecho. (Petit, 1983, pág. 262) Sin embargo, tanto esta distinción, como el desuso de la *mancipatio* y la *in jure cesio*, ocasionaron que dejen de existir en la época de Justiniano (Petit, 1983).

Como resultado de ello, quedó la *traditio* como único modo de transmisión de la propiedad (Salvat, 1946) dado que los modos restantes eran propiamente modos de adquisición originaria y no derivativa, entendiendo así que la *traditio* se componía de dos elementos: (i) El consentimiento, como intención de enajenar del *tradens* y de recibir del *accipiens*; y, (ii) La remisión de la posesión (Petit, 1983).

Es recién en el derecho medieval, a partir de la distinción entre *ius ad rem* y *jus in rem* que se forma la teoría del título y modo como la conocemos hoy en día, y con ello su influencia en la mayoría de países europeos (Ariza, 2005, pág. 12), manteniéndose hasta el día de hoy en el sistema español. Entonces, la teoría del título y modo es la que entiende la necesidad de un título de adquisición (V.Gr. el contrato) y un modo de transmisión (la entrega), solo con la confluencia del título y el modo, es que se adquiere la propiedad de los bienes inmuebles.

Es en este punto, donde esta teoría adquiere contornos distintos que desembocan en dos sistemas diferentes.

### 1.7.2. El sistema francés de transferencia por el solo consenso (Sistema Consensualista)

Es el sistema francés en donde inicialmente, rigió el sistema del título y modo, sin embargo, dos autores clásicos franceses nos explican la razón de la mutación del título y modo y la formación de su propio sistema de transferencia. Así, Charles Aubry y Charles-Frédéric Rau (1897), refiriéndose al título y modo, explican que:

*Ces principes, admis en théorie dans les pays de Droit écrit-et même dans la majeure partie des pays coutumiers, avaient été profondément modifiés, du moins en matière immobilière, par les effets que la pratique, d'accord avec les dispositions de quelques coutumes, attachait à la clause de dessaisine-saisine insérée dans les actes notariés, en assimilant la simple déclaration de tradition, résultant de cette clause, à la tradition, du Droit romain, qui supposait un déplacement réel de la possession (p. 420).*

Estos principios, admitidos en teoría en los países de derecho escrito, e incluso en la mayoría de los países consuetudinarios, había sido profundamente modificado, al menos en asuntos inmobiliarios, por los efectos de algunas costumbres. Adjuntaban a la cláusula de enajenación de los actos notariales una simple declaración asimilando esta cláusula, a la tradición de la ley romana, que suponía un desplazamiento real de la posesión. (traducción libre)

Fue así como se forjó la supresión de la *traditio* como *modo* de adquirir el dominio y se gestó la unificación del *título y modo*,

reemplazando a la entrega real de la cosa (modo) por la suscripción de la cláusula *dessaisine-saisine*. Siendo este el motivo por el cual, en Francia se formó el sistema de transferencia conocido como consensual, espiritual o de unidad del contrato, a partir de su consagración legislativa en el art. 1138° del *Code*, cuyo texto es el siguiente:

*L'obligation de livrer la chose est parfaite par le seul consentement des parties contractantes. [...]*

La obligación de entregar la cosa es perfecta por el mero consentimiento de las partes contratantes (traducción libre).

De ello, que en Francia basta que exista la obligación de enajenar una cosa determinada para que por el solo consentimiento de las partes opere la mutación jurídico-real.

### **1.7.3. El sistema germánico**

El segundo sistema que desemboca de la teoría del título y modo, es el sistema alemán, el mismo que se suele entender como equivalente al sistema germánico, sin considerar que los llamados pueblos germánicos (Alamanos, Anglos y Warnos, Bávaros, Burgundios, Francos y demás) no solo abarcaron los territorios de la actual Alemania, sino también de Austria y Polonia (Rodríguez, 2012, pág. 21). No obstante, para aproximarnos al sistema alemán, es necesario describir brevemente la transmisión del dominio en el sistema germánico.

Así, en el sistema germánico, dentro de las formas más antiguas de transmisión del dominio, se conocen dos tipos: (i) La Extrajudicial, a través de la entrega de signos representativos o simbólicos del predio y

el abandono en forma corporal o bastando una declaración solemne; y, por otro lado, (ii) La Judicial, que resulta muy similar a la *in jure cessio* y la *emancipatio* romanas. (Rodríguez, 2012)

Con posterioridad a dichas formas, es que se establecieron dos procedimientos: (i) La investidura *per chartam* que consumaba la transmisión con la entrega del documento acompañado de ciertos símbolos de propiedad y la presencia de testigos; y, (ii) La *auffassung* judicial o la extrajudicial. (Rodríguez, 2012).

Es aquí donde se marca un hito en la historia del sistema germánico y la posterior formación del sistema alemán, es que, el régimen alemán ha descansado en la institución de la *Auffassung*, entendida como un procedimiento seguido ante la autoridad pública para que opere de manera perfecta e irrevocable la transmisión del derecho de propiedad. Así, el procedimiento se compone a partir de la comparecencia del enajenante, quien solicita ante el Concejo o Tribunal la aprobación del contrato de transmisión y tras la deliberación y el acuerdo del Concejo o del Tribunal se realizaba públicamente la tradición (entrega) de la cosa enajenada, la misma que era verificada por el mismo Juez para luego emitirse la declaración del Consejo o del Tribunal declarando la legitimidad y el carácter definitivo de la propiedad de la cosa enajenada. Siendo por ello que se afirma que en la *auffassung* se encuentra el verdadero precedente de la publicidad moderna (Rodríguez, 2012, pág. 47).

Sin embargo, luego de siglos de evolución y dada la respuesta reacia de las legislaciones territoriales frente a la recepción del derecho

romano, existían simultáneamente dos modos de adquirir la propiedad inmueble, siendo la tradición de la cosa (Roma) y la inscripción del título (Prusia), sin comprender la profunda antítesis que existía entre ambos (Rodríguez, 2012).

Así que, el mayor aporte de la Escuela Histórica del Derecho, en manos de Friedrich Karl Von Savigny, fue el estudio del derecho romano, no con la intención de imponerlo sino entendiendo su estudio como una necesidad para cultivar el derecho vigente en la Alemania de su época, propugnando un derecho romano puro. Es así que se crea la figura moderna del contrato abstracto, partiendo de un ejemplo esbozado por el propio Savigny:

[c]uando se realiza una entrega se pueden perseguir fines distintos. Se puede dar una cosa en alquiler, en custodia o en prenda, y en estos casos no hay transferencia de la propiedad. Pero también puede entregarse como consecuencia de una venta, de una permuta, de una donación o préstamo, y en todos ellos hay transmisión de propiedad. ¿En qué consiste la diferencia entre estas dos especies de casos? Únicamente en que, en los últimos, el propietario anterior quiere transferir su propiedad, y en los primeros, no. De aquí se deduce que la tradición transfiere la propiedad por la voluntad concordante de ambas partes contratantes, pero no cuando falta esta voluntad. (Rodríguez, 2012).

Savigny entiende que es decisivo para la transmisión de la propiedad la “*concorde*” voluntad de transmitir y adquirir, distinguiendo los contratos



que generan obligaciones, de los que generan derechos reales, entendiendo como éstos últimos a la tradición como un negocio abstracto, pues no tiene vinculación alguna con su causa (V.Gr. compraventa). Es a partir de la construcción de esta teoría que se consagra en el § 925 del BGB, con el siguiente texto:

*§ 925 Auflassung. Die zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück nach § 873 erforderliche Einigung des Veräußerers und des Erwerbers (Auflassung) muss bei gleichzeitiger Anwesenheit beider Teile vor einer zuständigen Stelle erklärt werden. Zur Entgegennahme der Auflassung ist, unbeschadet der Zuständigkeit weiterer Stellen, jeder Notar, zuständig. Eine Auflassung kann auch in einem gerichtlichen Vergleich oder in einem rechtskräftig bestätigten Insolvenzplan erklärt werden.*

*Eine Auflassung, die unter einer Bedingung oder einer Zeitbestimmung erfolgt, ist unwirksam*

§ 925 Divulgación. El acuerdo del cedente y el adquirente (entrega) requerido para la transferencia de la propiedad de una propiedad de conformidad con el § 873 debe declararse a una autoridad competente en presencia de ambas partes. Es responsabilidad de otros organismos, cada notario, aceptar la disolución y, al mismo tiempo, tener la responsabilidad. Una omisión también puede explicarse en un acuerdo judicial o en un plan de insolvencia legalmente validado.

Una exención, que se lleva a cabo bajo una condición o una determinación de tiempo, es ineficaz. (traducción libre)

Esta norma debe ser interpretada simultáneamente con el § 873 BGB y con el § 313 BGB que prescribe la forma de escritura pública para el negocio jurídico obligatorio de transmisión de propiedad.

Entonces, el sistema alemán regula el negocio abstracto que consta de un negocio jurídico obligatorio, como el contrato de compraventa y del negocio dispositivo de naturaleza jurídico-real, operando la transmisión de la propiedad con la celebración del negocio dispositivo de naturaleza jurídico-real, con independencia de la validez del negocio causal junto a la inscripción registral (Martinez, 2000, pág. 668). De ello, que identificamos como elementos del negocio abstracto alemán al acuerdo real de las partes (*Einigung*) siendo distinto del negocio causal y teniendo, por ello, una eficacia distinta (Kupish, 2007).

Siendo este el panorama, en Alemania se exige que la formalidad del negocio jurídico obligacional conste en documentación judicial o notarial, por su parte, la disposición propiamente dicha debe constar en acuerdo e inscripción, debiendo el acuerdo abstracto, en estos casos, constar en una determinada forma ante un notario alemán u otra autoridad equivalente, debiendo manifestarse en forma expresa y presentando la escritura del contrato obligatorio (Westermann, Westermann, Gursky, & Eickmann, 1998).

Bajo estos fundamentos históricos Alan Pasco Arauco (2018) clasifica los sistemas de transferencia de la propiedad de la siguiente manera:

- a) Sistema causa; es aquel en donde el desplazamiento patrimonial depende de la existencia y validez del contrato u obligación que fundamenta la transmisión: una compraventa, permuta legado obligacional o cualquier otra forma negocial que haga surgir una obligación de transmitir la propiedad.
- b) Sistema abstracto es aquel en donde la transmisión se produce con independencia de la existencia y validez de la obligación previa que la explica o fundamenta. En este sistema lo determinante es la existencia de una concorde voluntad de las partes de transmitir y adquirir el dominio, que se le conoce como “voluntad transmisiva”, y que es distinta del contrato u obligación no determina la nulidad de la transmisión, que depende de la voluntad transmisiva.
- c) Sistema consensual, es aquel en donde la titularidad se transfiere por mero efecto del contrato, sin necesidad de forma externa que haga perceptible a los terceros el hecho de la transmisión.
- d) Sistema traditio, es aquel que exige de un signo externo, típicamente la *traditio* o entrega de la cosa (o la inscripción registral para el caso de inmuebles), para dar por perfeccionada la transmisión.

Pasco sostiene que de esta clasificación se deriva básicamente cuatro binomios combinando, causalidad o abstracción y consensualismo o tradición. Los ordenamientos vigentes en Europa se

inclinan, o bien por seguir un sistema causal y consensual, Francia, Italia, Bélgica, Portugal o bien por seguir uno causal pero traditorio: España Austria, Holanda, Suiza, o bien en fin, por seguir uno abstracto y traditorio- Alemania. Sin embargo, dentro de los que siguen el modelo de exigencia de tradición, la mayoría de ellos han optado en materia de inmuebles por sustituir la tradición por la inscripción, de forma que en Alemania, Austria, Holanda o Suiza. Agrega el referido autor que en materia inmobiliaria, no se puede decir que el sistema sea traditorio, sino entendido esto en un sentido lato, como contrapuesto a consensual: el sistema de esos países, es propiamente, de inscripción constitutiva. (Pasco Arauco, 2018)

## **CAPITULO II :**

### **MARCO TEÓRICO DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL**

En la actualidad no se discute y más bien se acepta unánimemente que obtener información de manera pública y suficiente de la situación jurídica de un inmueble hace más eficiente el tráfico inmobiliario, sin embargo, esto no ha sido siempre la idea generalizada en las primeras etapas de la historia que el estado de un bien inmueble ha permanecido en la clandestinidad, es decir sin publicidad. En Roma, por ejemplo, si bien el dominio era absoluto e ilimitado su sistema de transmisión era clandestino porque se desconocía un régimen de publicidad.

Los mecanismos de publicidad a lo largo de la historia fueron muy variados desde anuncios públicos con intervención de miembros de la comunidad o de autoridad, hasta mecanismos contractuales, siendo que progresivamente los registros fueron adquiriendo un mayor protagonismo como medio de dotar la publicidad a la situación de la propiedad inmobiliaria.

Comentando la consolidación de la institución registral en España, Serna (1999) señala que en el proceso de la configuración de la propiedad liberal se distinguen dos etapas. En la primera, la tierra se liberalizó, desplegando en este momento las normas desvinculadoras y desamortizadoras<sup>1</sup> y supresoras de señoríos todos sus efectos; mientras que en la segunda, esta nueva propiedad se consolidó con la protección que les proporcionó por medio, entre otras

---

<sup>1</sup> Proceso en España basado en la expropiación forzosa y mediante una subasta pública de las tierras y bienes que hasta entonces no se podían enajenar y que se encontraban en poder de la Iglesia católica y las órdenes religiosas.

técnicas, de la reforma del régimen de publicidad y el consiguiente establecimiento del registro de la propiedad (Serna, 1999). A la etapa del establecimiento del Registro en España, es necesario dividirla también en tres etapas: (i) La publicidad de gravámenes, (ii) la publicidad de derechos (iii) la publicidad gráfica de la finca.

El establecimiento del Registro en España, no fue sencillo en sus inicios ni en teoría ni en la práctica puesto que tuvo que afrontar el recelo de la población que vinculaba la publicidad del registro con tributos que tendrían que pagar lo que se agravaba con los plazos obligatorios para registrar. Fue hasta la reforma de 1861 en el que suprime dichos plazos y se da carácter voluntario a la inscripción, que se logra que la población acuda al registro convencida de los beneficios que la publicidad registral le otorgaba. Así cuando la institución registral llega al Perú (1888) ya el Registro tenía carácter voluntario.

### **2.1. Concepto de Publicidad Registral**

La publicidad registral puede ser definida como la exteriorización continuada de situaciones jurídicas de trascendencia real referidas a los inmuebles en un Registro Público y bajo el control profesional del Registrador con el fin de posibilitar el conocimiento general de las mismas y con determinados efectos jurídicos substantivos sobre la situación publicada. (Gómez Galligo & Del Pozo Carrascosa, 2006)

A decir de Moisset de Espanés, el fin de la publicidad es preservar un valor “seguridad”, razón por la cual debemos afirmar que no se reduce a tutelar intereses privados, sino que está en juego el interés público, ya que contribuye

a afianzar la paz social y hacer efectivo el valor supremo del ordenamiento, la justicia. (Moisset de Espanés, 2004)

Según el criterio del valor jurídico y de la eficacia a la publicidad registral de los |derechos reales sobre bienes inmuebles, la publicidad registral puede clasificarse: (Cristobal Montes, 1964)

- i. **Los que atribuyen a la publicidad registral simple fuerza negativa preclusiva (oponibilidad de lo inscrito)** en los que las mutaciones jurídico reales sobre los inmuebles se producen al margen del Registro, el cual limita publicarlas, sin añadirles eficacia civil especial.
- ii. Para evitar los perjuicios que pudiera ocasionar la clandestinidad de los gravámenes y las dobles enajenaciones, se establece que quien inscribe en el Registro su título adquisitivo queda a salvo de cualquier reclamación que formulen quienes al mismo tiempo o fecha anterior adquirieron el mismo derecho u otro incompatible con el inscrito y no procedieron a su registración o lo hicieron con anterioridad (lo no inscrito no perjudica a quien inscribe): ejemplo Sistema Francés.
- iii. **Los que atribuyen a la publicidad registral eficacia convalidante:** En estos sistemas también nace fuera del Registro, pero los efectos de publicidad no se limita a hacer oponibles los actos registrados frente a quienes puedan perjudicar, sino que mucho más amplia, inciden sobre la sustancia misma del derecho real dando lugar a una presunción de exactitud de lo publicado en el Registro (principio de legitimación); esta presunción puede actuar *iuris et de iure* a favor del tercero que adquiere

de buena fe confiando en lo que el Registro publica (principio de fe pública registral). Se encuadra dentro de este grupo el sistema español.

iv. **Los que atribuyen a la publicidad registral efectos constitutivos.** En estos, la inscripción registral forma parte del proceso de constitución de derecho real (inscripción constitutiva). Dentro de este grupo, y en función de la mayor o menor eficacia que se dé a la publicidad registral, cabe distinguir a su vez:

a) Aquellos sistemas en los que si bien la inscripción registral, acompañada de otros requisitos previos (consentimiento, título) tiene valor constitutivo, los pronunciamientos registrales, salvo que se trate de un tercer adquirente que reúna los requisitos legalmente exigidos para ello, están subordinados a la validez de tales requisitos previos, de forma tal que, aun presumiéndose la exactitud del Registro, si se demuestra su inexactitud, vence la realidad jurídica extrarregistral. Alemania y Suiza.

b) Los sistemas en los que la publicidad registral tiene un valor constitutivo absoluto. En estos, no existe más derechos reales que los surgidos a través del Registro de manera tal que, quien logre el acceso al mismo adquiere una situación jurídica inatacable, ya que no hay, técnicamente, posibilidad de discordia entre la realidad jurídica registral y la extrarregistral, (Sistema australiano)

## **2.2. Los efectos de la publicidad registral en la doctrina nacional**

Nuestra publicidad registral predial es declarativa en contraposición con el sistema constitutivo. Dado que la transferencia de la propiedad se realiza fuera



del Registro con el solo consenso conforme al artículo 949 del Código Civil, la publicidad registral sólo busca oponer derechos ante terceros. La publicidad registral de acuerdo al mismo Código Civil no es obligatoria para que se reconozca la propiedad al adquirente.

Es el rol que cumple la propiedad predial en el proceso del desarrollo económico que hace que la publicidad registral se convierta en una necesidad.

### **2.2.1. La posición de Jorge Avendaño**

Jorge Avendaño explicó los efectos de la publicidad registral a partir de la clasificación de los bienes. Así los bienes podrían ser registrables y no registrables, en vez de la clasificación tradicional de bienes muebles e inmuebles. Su posición fue puesta en la reforma del Código Civil de 1936 la cual fue desechada por lo que en el Código Civil de 1984 se mantuvo la posición de clasificar los bienes, en bienes muebles e inmuebles.

Avendaño, consideró que las críticas a la clasificación tradicional y principalmente la función que debe cumplir la propiedad en una sociedad de mercado hicieron que la movilidad de los bienes quedara de lado, y fuera reemplazada por la publicidad, como el mecanismo más idóneo para identificar a los bienes y permitir un fluido intercambio de los mismos (Avendaño, 2004).

“La tendencia moderna, a la cual nos acogemos con entusiasmo, es la de cambiar el criterio de clasificación, declarar honestamente que la distinción entre bienes muebles e inmuebles ya no rige, y en su lugar proponer otra.

Hoy se habla de bienes registrables y no registrables. La publicidad viene a ser así el elemento diferenciador, en lugar de la movilidad. Lo cual es perfectamente congruente porque la publicidad es el medio que hace posible la persecutoriedad en aquellos bienes susceptibles de identificación” (Avendaño J. , 1965).

Jorge Avendaño preparó un innovador Anteproyecto de Reforma del Libro de los Derechos Reales del Código Civil de 1936. Además de clasificar a los bienes entre muebles e inmuebles, Jorge Avendaño los clasificó en registrados y no registrados y justificó su anteproyecto bajo los siguientes argumentos:

“(…) el Anteproyecto innova sustancialmente con respecto al Código Civil vigente. En efecto, mientras que éste clasifica los bienes en muebles e inmuebles atendiendo a un criterio objetivo (...), el Anteproyecto distingue entre bienes registrados y no registrados y, en segundo lugar, en muebles e inmuebles.

Avendaño, en su momento sostuvo que entonces clasificación de los bienes en inmuebles y muebles, contenida en los artículos 812 y 819 del Código vigente, adolece de graves defectos:

a) El criterio de la movilidad ha sido abandonado y se lo ha sustituido, aparentemente, por uno que atiende a las garantías. Así, el artículo 812 considera inmuebles a las naves, los aviones y los ferrocarriles, con el claro propósito de que ellos puedan ser objeto de hipoteca. Sin embargo, el Código omitió incluir en el artículo 812 otros bienes de naturaleza análoga, sobre los cuales también cabría constituirse hipoteca. Nos referimos concretamente a los vehículos automotores, la maquinaria

industrial, minera y agrícola, el equipo destinado a la construcción, etc. Algunos de estos bienes pueden ser actualmente objeto de prenda sin desplazamiento, pero sobre otros no es posible constituir sino prenda civil, lo cual supone la desposesión del deudor-propietario.

La actual clasificación de los bienes, por consiguiente, lejos de propiciar un ordenamiento de las garantías, ha contribuido a su desarticulación.

b) Los artículos 812 y 819 consignan diversos bienes incorporales, tales como las concesiones y autorizaciones para explotar servicios públicos (812, inciso 7), los derechos sobre inmuebles inscribibles en el Registro de la Propiedad (612, inciso 8), los derechos comprendidos en la propiedad literaria, artística e industrial (819, inciso 5) y los derechos referentes a muebles, dinero, servicios y a inmuebles, si no son de los comprendidos en el inciso 8 del artículo 812 (819, inciso 6).

La ubicación de estos bienes incorporales en una u otra categoría de bienes no obedece a una razón aparente. El criterio de la movilidad no puede haberse tenido en cuenta, ya que los bienes incorporales no son móviles ni inmóviles. El criterio de las garantías tampoco parece haber sido considerado, porque en el caso de los derechos comprendidos en la propiedad literaria, artística e industrial, ellos habrían podido ser considerados inmuebles y, consecuentemente, ser objeto de hipoteca (Avendaño J. , 1980).

### **2.2.2. La posición de Fernando Cantuarias**

Fernando Cantuarias Salaverry por su parte explica la importancia y los efectos de la publicidad registral en los términos siguientes:

“(…) el registro reducirá dramáticamente los costos de transacción (información) acerca de la titularidad de los bienes, posibilitando de esa manera un fluido tráfico de bienes en el mercado y, con la publicidad que genera, permitirá la constitución de titularidades *erga omnes*. Adicionalmente, un bien registrado evitará todos los costos indirectos generados por la posesión, incentivará la constitución de varias titularidades concurrentes, posibilitará que el titular no tenga que desprenderse físicamente de los bienes y, además, generará información precisa respecto de la titularidad y demás derechos constituidos sobre dichos bienes”.

### **2.2.3. La posición de Alfredo Bullard**

Alfredo Bullard, acoge y defiende la propuesta de Jorge Avendaño, pues considera que “los sistemas en realidad se “cierran” con soluciones, con respuestas concretas a las preguntas que la realidad les plantea”.

Bullard considera que “ninguno de los argumentos usados en contra del cambio se centra en el tema principal que motivó la propuesta, es decir, el buen funcionamiento del sistema de transferencia y constitución de titularidades”. (Bullard Gonzales, 2008)

El autor considera que las críticas no entendieron lo importante de la propuesta y su perspectiva funcionalista. La razón que explica la idea del cambio de clasificación no es un gusto por clasificaciones nuevas, sino la comprensión de cómo debe funcionar un sistema de transferencia de titularidades en la reducción de costos de transacción, es decir, en los costos de hacer viable el intercambio. (Bullard Gonzales, 2008).

De acuerdo al análisis de Bullard cuando Avendaño se refiere a la seguridad en el tráfico que el proyecto persigue se está refiriendo a lo que los economistas llaman costos de transacción. En el mercado de bienes y derechos los costos de transacción dependen de una serie de factores. Pero uno de los principales factores es propia definición de los derechos y titularidades.

### **2.3. La Publicidad del Predio y La Base Gráfica Registral en el Sistema Registral (BGR) Peruana.**

El Registro de Predios, no tiene por objeto identificar personas, ni contratar ni de identificar físicamente el territorio, sin embargo, es necesario que los derechos allí publicados estén dotados de seguridad para una mejor contratación. De ahí que se justifica la necesidad de publicitar los datos de identificación de los titulares registrales (número de documento de identidad y estado civil) así como los datos de identificación del objeto del derecho que es precisamente el predio, sin que ello implique una descripción detallada a ultranza.

#### **2.3.1. El Predio Registral.**

En doctrina ya se habla de la finca registral como concepto jurídico con proyección geográfica. Tradicionalmente dos elementos definían el concepto de finca o predio, desde un punto de vista civil, el de ser un trozo de terreno, edificado o no, y el de su limitación poligonal por razón de su pertenencia a uno o a varios propietarios. Es una delimitación jurídica y no de carácter físico. Sin embargo, dicho predio debe ser

ubicado en una superficie geográfica a fin de ser publicitada en el Registro.

Por tanto, la finca o Predio Registral es un concepto jurídico con proyección geográfica (Fandos Pons, 2016). No es por tanto solamente un concepto tabular: debe corresponderse con una finca homóloga de la realidad, a la que se refiere la publicidad. (Morales Moreno, 2000). Pero, como regla general, la finca siempre arranca o guarda referencia a una porción de terreno sobre la que asienta o enraíza. (Vázquez Asenjo O. G., 2010)

Es Fandos (2016) quien nos da una definición moderna de finca registral como la unidad del tráfico jurídico inmobiliario, integrada, generalmente, por la superficie de terreno, situado en el suelo, el vuelo o la rasante, atribuida exclusivamente a un solo propietario o a varios proindivisos, que puede abrir folio registral en el Registro territorialmente competente.

En esta definición queda claro que la finca ya no es más un trozo de terreno, sino que es un espacio, que es un concepto más amplio. Esto permite incluir a los predios unidos por su función (predios funcionales), constitutivos en un solo predio o bien a predios diferenciados: suelo, vuelo (aire) y subsuelo.

Queda atrás por tanto la definición clásica de que el predio registral es aquel que puede abrir folio, pues este nos llega a pensar que es un objeto abstracto o de pura ficción, sino que nace y se mantiene, precisamente, porque su objeto se adapta a la realidad creada por los propietarios como objeto de su derecho de propiedad.

El predio así definido y caracterizado es objeto de individualización en aras del principio de especialidad. La descripción ha de ser precisa pero elástica, sin necesidad de que haya que esperar a determinar su exactitud, pues ello podría suponer una paralización del tráfico jurídico. (Fandos Pons, 2016). Una identificación clara del predio es el complemento ideal para que el Registro publique, con todas las garantías la proyección geográfica de los predios sobre el que se desarrollan los derechos reales. Los predios lindan con predios, ocupan un lugar geográfico determinado y tienen una forma geométrica característica; y con base en estos principios tenemos que apoyar el sistema de bases registrales relacionado con un sistema catastral eficiente, como herramienta que permita una descripción más precisa de la misma.

### **2.3.2. Fundamentos que justifican la existencia de Bases Gráficas Registrales (BGR).**

La identificación del predio necesita el apoyo de un sistema de información gráfica territorial como herramienta para lograr una descripción más precisa. En sistemas registrales no constitutivos como el nuestro y que no cuentan con un soporte catastral, se ha visto la necesidad de contar con las denominadas Bases Gráficas Registrales. Hay sin embargo un sector que considera que el Registro no debe contar con una base gráfica propia.

En España, en donde el Sistema de Bases Gráficas está regulada en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, existe polémica puesto que hay

doctrina que argumenta que el Registro de la Propiedad no necesariamente debe contar con una base física o geográfica, propia y autónoma de las restantes realidades territoriales. Se considera que la descripción literaria de la finca, es propio del registro y de los derechos reales, y que la descripción gráfica corresponde al catastro.

No obstante, los defensores del sistema de bases gráficas ven en la última Ley 13/2015 el reconocimiento legal del inicio del proceso de transformación del sistema tradicional de descripción literaria de la finca en un sistema actual basado en la técnica de georreferenciación, con un lenguaje gráfico apoyado en un mapa o plano y alfanumérico, que exprese las coordenadas geográficas de los puntos que, en cada caso, sean necesarios para construir el contorno de la finca. (Morales Moreno, 2000).

Fandos (2016) sostiene que el Registro de la propiedad no debe esperar que otras instituciones resuelvan el problema de conseguir una identificación gráfica de sus fincas registrales. Agrega que, mantener el sistema literario de descripción “supone anclar el Registro de la Propiedad en el siglo XX y detener su evolución hacia un auténtico Registro electrónico y gráfico, ágil y tendencialmente exacto, para poder garantizar el derecho a su integridad, es decir de elementos personales reales y formales.

En el Perú, la carencia de un catastro nacional, la falta de elementos técnicos en los títulos archivados fueron motivos para la construcción paulatina de la BGR. La primera experiencia de elaboración de una base de datos gráfica se inicia en soporte papel en la Oficina de Lima y Callao



en el año de 1986, con la creación de la Dirección de Catastro, ya en el año de 2002 se crea las oficinas de catastro en todas las Zonas Registrales y en el año 2003 se inician sus labores con la aprobación del primer reglamento de inscripciones del Registro de Predios mediante Resolución 548-2003-SUNARP/SN. Entonces la BGR se construye más de un siglo después del inicio de las actividades del Registro de la Propiedad, de ahí que muchos predios inscritos no cuenten con información gráfica.

Actualmente, las denominadas áreas de catastro forman parte de la Dirección Técnica Registral de la Sunarp quien tiene a su cargo la base gráfica digitalizada que utilizan las zonas registrales.

La BGR peruana es definida como una base de datos gráfica y alfanumérica sistematizada de predios inscritos, automatizados a partir de los planos que obran en los títulos archivados y representa el ámbito geográfico registrado. La BGR en principio debe generarse a partir de una cartografía base extraregstral georreferenciada sobre la cual se debe yuxtaponer diversas capas de información estructurada, organizada y desarrollado en el software ArtGis. La fórmula legal la encontramos en la Directiva N° 002-2014-SUNARP-SN como un sistema de información registral estructurada y organizada, constituida por la base de datos gráficos y alfanuméricos automatizados de predios inscritos en el Registro de Predios, a partir de la información técnica que obra en títulos archivados, elaborado sobre la base de una Cartografía Base.

Esta BGR es exclusivamente para uso interno del área técnica llamada “área de Catastro” y está compuesta también por datos de los títulos en trámite, por datos de predios de los cuales se ha solicitado el servicio de búsqueda catastral y por datos de predios reconstruidos referencialmente a partir de datos técnicos que se indiquen en los asientos registrales o los correspondientes títulos archivados.

Se trata de una información gráfica desarrollada sin tener una cartografía base completa. Es administrada por las Zonas Registrales que conforman la Sunarp y que sirve de base para los informes técnicos del Área de Catastro. A esta base se refiere el artículo 11 del Reglamento del Registro de Predios (RIRP) cuando señala: “El Área de Catastro verificará los datos técnicos del plano presentado, (...) emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine, la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes si los hubiere. Dicho informe se realizará **sobre la base de la información gráfica con la que cuente el Área de Catastro**, actualizada a la fecha de la emisión del informe técnico, bajo responsabilidad”.

Esta base de datos, si bien se funda en una información gráfica no es un Catastro, puesto que el Registro no efectúa una verificación física del predio, por lo que no se entiende por qué el certificado y el área técnica tienen esta denominación. Tampoco se encuentra coordinada ni vinculada a ninguna entidad catastral y no cuenta con la información gráfica de todos los predios inscritos. Es cierto que se alimenta de la información gráfica elaborada por los entes generadores de catastro

(Municipalidades y Cofopri), y de la información gráfica no catastral visada por verificadores, según lo previsto en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios; pero esta información física constituye sólo una de las capas de información, puesto que sobre esta se construye el gráfico tomado de los títulos archivados. Es de señalar que cuando se trata de zonas catastradas, esto es, que cuenten con catastro municipal o rural, el administrado debe presentar planos o certificados catastrales a fin de que el Área de Catastro emita su informe (arts. 20, 22, 24, 25, 26, 26, 27, 56, 60, 64, 66 y 67 del RIRP). De manera que, las Zonas Registrales utilizan las bases gráficas de catastro provenientes de distintas entidades para el desarrollo de su BGR.

Para la formación de la BGR debe obtener cartografías general y temáticas, cartografías catastrales y ortofotos de distintas instituciones como el Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Agricultura y Cofopri, quienes a su vez no cuentan con información actualizada ni completa.

La BGR forma parte de la publicidad registral a través de los certificados de búsqueda catastral, que tiene por finalidad determinar si el polígono de un predio se encuentra o no inscrito. Asimismo, la base gráfica de un predio inscrito es un producto que puede ser adquirido por los ciudadanos. Ambos documentos sin embargo no otorgan una publicidad precisa y por el contrario generalmente está llena de imprecisiones.

## **2.4. La calificación Registral**

El artículo 2011 del Código Civil y el artículo V del Título Preliminar del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos consagran el principio de legalidad, conforme al cual las instancias registrales califican la legalidad del título en cuya virtud se solicita la inscripción.

El artículo 32 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos regula los alcances de la calificación, esto es los aspectos a verificar en la calificación de los títulos; y el artículo 33 las reglas de calificación por las instancias registrales.

En cuanto a las reglas de calificación, debemos señalar que éstas constituyen los lineamientos que direccionan la actuación de las instancias registrales en su labor de calificación con la finalidad de que el Registro brinde un servicio adecuado, acarreado su incumplimiento responsabilidad para el funcionario.

La calificación registral, según Roca es el examen de la legalidad de los títulos presentados en el Registro que verifica el Registrador antes de proceder a la inscripción de los mismos, registrándolos si es procedente, o denegando, o suspendiendo la inscripción, cuando no están arreglados a derecho. (Esteban Morcillo, 1996).

Gonzales Loli, considera que la calificación registral es la forma en que se desarrolla, de manera concreta y efectiva el Principio de Legalidad, vale decir, la evaluación de legalidad del título presentado para su inscripción, no se realiza sólo respecto al contenido, validez y formalidad del mismo, sino también en relación con su compatibilidad y adecuación con los antecedentes

existentes en el Registro, lo que determina la aplicación de los demás principios que regulan los efectos de las inscripciones ya existentes. (Gonzales Loli, 2002).

Son los principios registrales recogidos en cada sistema registral los que determinaran los alcances de la calificación registral. Así en un sistema declarativo el Registrador es competente para evaluar la validez del acto a inscribir, mientras en un sistema constitutivo como el alemán el Registrador no calificará la validez del acto pues ello corresponde al notario, reduciendo su actividad a la verificación de la formalidad.

### **2.5. Los Principios Registrales: Una aproximación a los principios gráficos registrales en el Perú.**

Toda institución, toda organización o colectividad humana tiene unos principios de los que se deriva su funcionamiento y virtualidad hacia el futuro de una concreta institución, por lo que el correcto funcionamiento de la misma depende de la adecuada determinación de estos principios. (Fandos Pons, 2016).

Los principios configuradores del Registro de la Propiedad han recibido tradicionalmente la denominación de principios hipotecarios, por razón de la materia a la que se refería y por influencia de la denominación que se daba a la materia que era el derecho hipotecario. Esta denominación es la que más seguidores tiene en la doctrina, y es en ese sentido, podemos definirlos como las notas, caracteres, rasgos básicos que tiene o debe tener un determinado sistema registral y el cual nos plegamos en la presente investigación.

En nuestro país se encuentran regulados desde el artículo 2010 hasta el 2017 del Código Civil, así como en el Título Preliminar del Reglamento General de los Registros Públicos. Estos principios son: El principio de titulación auténtica, el principio de legalidad, el principio de publicidad, el principio de legitimación, el principio de fe pública registral, el principio de tracto sucesivo, el principio de prioridad preferente y el principio de prioridad excluyente.

Los principios registrales forman parte de la calificación registral y en el Registro de Predios estos deben aplicarse dentro de un entorno técnico y gráfico, es decir dentro del entorno de la BGR.

En efecto, la BGR es analizada por los profesionales del área técnica denominada “área de catastro”, cuyas conclusiones son vinculantes conforme lo establece el artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios. En las siguientes líneas explicaremos los principios registrales y su incidencia en la BGR.

### **2.5.1. El Principio Titulación Auténtica:**

El principio de titulación auténtica se encuentra regulado en forma general en el artículo 2010<sup>o</sup> del Código Civil, cuyo texto vigente es el siguiente: “La inscripción se hace en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria”. Según lo expresado en la Exposición de Motivos Oficial del Código Civil: “Dichos instrumentos son de tres tipos, dependiendo de la naturaleza de la función de quien los expida:

- Instrumento público notarial, como los partes notariales.

- Instrumento público judicial, como los partes judiciales y las copias certificadas de actuados judiciales.

- Instrumento público administrativo, como las resoluciones administrativas con carácter de cosa juzgada, las copias certificadas de las partidas de los registros del estado civil.

Cualquiera de estos instrumentos son los requeridos para la inscripción correspondiente, salvo disposición contraria, la misma que no tiene necesariamente que ser una ley, exigencia que sí contenía el Código derogado.

Como señaló Gonzales Loli, el Principio de Titulación Auténtica no es diferente al que normalmente se ha denominado de Instrumentación Pública, como una clase de principio que constituye requisito de la extensión de los asientos de inscripción. El término “Titulación Auténtica” es frecuentemente utilizado por los comentaristas de la legislación hipotecaria española, habida cuenta que constituye la expresión empleada por el artículo 3º de la Ley Hipotecaria. Sin embargo, el documento público o el documento auténtico tiene el mismo significado registral, pues como acertadamente precisa Roca Sastre (1997) “la única diferencia es que el primero alude más al origen o formalización pública y el segundo se refiere más al resultado de hacer fe o autenticidad; pero, en el fondo, son conceptos análogos”.

Manzano Solano, al referirse a este principio sostiene “No basta, sin embargo, cualquier título o documento, sino que, además, ha de ser documento público y auténtico. Esta sería la segunda nota básica del

procedimiento registral en nuestro sistema: *principio de documentación pública frente al principio de documentación privada*. Es insuficiente, pues, que los documentos que contengan derechos inscribibles estén solamente suscritos por los interesados; precisa que en su creación haya intervenido una persona dotada por el Estado de facultades legales para conferirles carácter de públicos y auténticos". (Manzano Solano, 2008)

En nuestro sistema registral el instrumento público notarial ha tenido mayor acogida. No fueron pocos los intentos en dejar de lado este instrumento para dar acogida a documentos privados o los denominados formularios registrales. Así con la entrada en funcionamiento del Registro Predial Urbano a partir del D. Leg 495 y D. Leg 495 se da cabida a los formularios, cuya mayor característica es la falta de matricidad y la flexibilidad en la formalidad como la falta de comparecencia de los otorgantes ante notario, quien no actuaba como tal sino como simple verificador, función que también cumplían los abogados inscritos en un índice. De esta manera se crea una institución registral paralela de bajo costo y de procedimientos flexibles, enfocada en un inicio en los pueblos jóvenes de la zona urbana, pero luego fue ampliado por D. Leg 667 a los predios rurales. Obviamente esta institución recibía subsidio estatal.

Con la dación de la Ley 26366, Ley que crea el Sistema Nacional de los Registros Públicos se dispuso la incorporación del Registro Predial Urbano, al Sistema Nacional de los Registros Públicos, dando inicio a la desaparición del Registro Predial Urbano. Con la aprobación de la Ley 27755, Ley que crea el Registro de Predios, se fusiona el Registro



Predial Urbano, la Sección Especial de Predios Rurales y el Registro de la Propiedad Inmueble, dejando sin efecto el uso del formulario simple para dar lugar a un formulario registral, que fue luego cuestionado por los Colegios de Notarios de Lima, Callao y Arequipa ante el Tribunal Constitucional. Se argumentó que los artículos 7 y 13 de Ley N°27755, que disponen que la inscripción registral de los inmuebles de valor no mayor de 20 UIT a través de formulario registral legalizado por notario público y no mediante escritura pública, atentaba contra la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional a través de la sentencia 0001/0003-2003-AI/TC, declaró infundada la demanda, pero a su vez, ordenó la reglamentación de un formulario registral con mucha más exigencia y una participación más activa del Notario. Este formulario ha caído en desuso en la actualidad.

**Principio Gráfico de Titulación autentica:** En el plano gráfico, la presentación de documentación técnica debidamente visada por la autoridad administrativa competente para poder acreditar la existencia y la delimitación gráfica del predio, es una vertiente del principio de titulación autentica. Así no podrá acceder al Registro actos como la inmatriculación, independización, acumulación y habilitación urbana sin la presentación de los planos que cuenten con las especificaciones técnicas y no se encuentren debidamente visados o autorizados por la autoridad del ámbito urbano o rural competente. En lo relativo a los predios rurales los planos deberán ser visados por las autoridades del gobierno regional, mientras que lo referente a los predios urbanos

deberán de ser visados por la municipalidad. En cuanto a los planos visados por verificador inscrito en los índices de la Sunarp si bien no tienen la calidad de públicos, tienen la validez que la Ley le da a los documentos privados.

Los requisitos y las especificaciones técnicas se encuentran normados en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios y en la Directiva N° 003-2014-Sunarp/SN.

### **2.5.2. Principio de Rogación:**

El Principio de Rogación forma parte del texto del artículo 2011º del Código Civil, que también regula el Principio de Legalidad. La noción del principio de rogación se encuentra contenido en la formulación “los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción”. El enunciado legal precisa que las inscripciones no se realizan de oficio, sino que deben ser solicitadas por el interesado al Registrador. Así, aunque éste tenga conocimiento personal de la existencia de un título que modifique la situación registral publicitada, no podrá calificar un título ni extender asiento alguno sino media pedido de parte interesada, quien, además deberá aportar el instrumento o título que dé lugar a la inscripción respectiva.

En los últimos años nuestro sistema registral ha relativizado el principio de rogación por el de presentación cautiva. En efecto a partir de la dación del D. Leg 1049, Ley del Notariado, se regula la presentación cautiva de los partes notariales a los Registros por parte

del notario ante quien se otorgó el instrumento o por sus dependientes debidamente acreditados ante la Sunarp. Excepcionalmente a solicitud y bajo responsabilidad de los otorgantes, dichos partes notariales podrán ser presentados y tramitados por persona distinta debiendo el notario consignar en el parte el nombre y el documento de identidad de la persona y la procedencia legitima de la persona, esto con el fin de evitar problemas de falsificación.

**Principio Gráfico de Rogación:** El artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios impone que para las inscripciones de títulos que impliquen la incorporación al Registro o la modificación física del predio se requiere el informe técnico de la documentación gráfica presentada. Dicho informe debe fundamentarse en la BGR construida a partir de los gráficos de los predios contenidos en los títulos archivados. De este modo toda rogatoria sobre los actos en mención lleva implícita la rogatoria de la incorporación o modificación del polígono del predio dentro de la BGR.

Sobre el tema cabe reiterar que después de España, Perú es uno de los países que no basa su calificación registral es el catastro sino en una base creada en el propio Registro, pero a diferencia de España en el Perú dicha base no se encuentra validada ni coordinada con el Catastro.

El principio de rogación queda debilitado si los polígonos incorporados a la Base Gráfica se efectuaron sin el consentimiento de los titulares registrales y sin que nadie validara su ubicación en la cartografía

utilizada por la Sunarp. La inscripción es un acto voluntario, pues es el titular registral o presentante quien pone en marcha el procedimiento registral, sin embargo, debe precisarse que no puede hablarse de voluntariedad en cuanto a la descripción literaria o gráfica del predio, pues estos datos deben de justificarse con documentación expedida por la autoridad competente. Atrás quedaron las épocas en donde la descripción y el gráfico del predio quedaba al libre albedrío de los contratantes.

### **2.5.3. Principio de Publicidad Material**

La publicidad en sentido jurídico es la exteriorización continuada de un hecho, situación o relación jurídica para producir cognoscibilidad general o posibilidad de conocer. (Gonzales Loli, 2002)

Son dos los mecanismos de publicidad de la propiedad predial –uno más eficiente que el otro– que de una u otra manera hacen posible el conocimiento objetivo a los individuos de las relaciones jurídicas operadas: uno es el registro y el otro es la posesión. Sin embargo, aun cuando la posesión puede ser útil, y de hecho lo es, para publicitar la titularidad de bienes de difícil identificación y de escaso valor económico, es absolutamente ineficaz no sólo para publicitar derechos sobre bienes de significativo valor económico y fácil identificación, sino también para hacer cognoscible cualesquier otro hecho, situación o relación jurídica relevantes, casos en los que el registro constituye el único medio idóneo para publicitarlos, pues es el mecanismo más perfecto de publicidad.

En cuanto a los medios para acceder a la información que otorga el Registro, el Reglamento General de los Registros Públicos establece la manifestación de documentos del archivo registral y el otorgamiento de certificados. Dentro de estos certificados se mantiene la misma clasificación entre literales y compendiosos; y se hace una enumeración meramente enunciativa de estos últimos en el artículo 132º del mismo Reglamento.

La regulación específica de la publicidad formal se encuentra prevista en el Reglamento de Servicio de Publicidad Registral aprobado por Resolución N° 281-2015-SUNARP/SN del 30 de octubre de 2015.

**Publicidad Gráfica:** Uno de los certificados que ha logrado una relativa importancia es el Certificado de Búsqueda Catastral, el cual es del tipo compendioso que acredita si un determinado predio se encuentra inmatriculado o no, o si parcialmente forma parte de un predio ya inscrito. También da fe sobre la existencia o no de superposición de áreas. La fuente de la información es la BGR que no se encuentra completa ni mucho menos validada. Estando así la BGR, los certificados catastrales sólo deben ser tomados como referenciales y no como verdad absoluta. Es por ello que la información que nos brinda debe ser complementada con otras fuentes como las cartografías oficiales, y la información literal que consta en la partida.

Cabe señalar que mediante Decreto Supremo N° 004-2013-JUS se aprueba la venta de la BGR y la Directiva N° 06-2013-SUNARP/SN regula el procedimiento para la venta de este servicio.

#### **2.5.4. Principio de Legalidad**

Frecuentemente se confunde los conceptos de Principio de Legalidad y la Calificación Registral y se considera que son expresiones equivalentes. Para Delgado Scheelje, la función calificadora tiene un alcance mayor que el Principio de Legalidad. Más bien, lo que en realidad ocurre es que el principio de legalidad supone tan sólo un aspecto de la calificación registral, que es un concepto mucho más amplio, donde quedan comprendidos, además de dicho control de legalidad, la determinación de los obstáculos que puedan emanar de la partida (tracto sucesivo, impenetrabilidad y prioridad excluyente) así como de la relevancia registral de la situación jurídica que pretende inscribirse. (Delgado Scheelje, 1999)

Gonzales Loli, no comparte esta posición, pues desde su enfoque la calificación registral es la forma en que se desarrolla, de manera concreta y efectiva el Principio de Legalidad, vale decir, la evaluación de legalidad del título presentado para su inscripción, no se realiza sólo respecto al contenido, validez y formalidad del mismo, sino también en relación con su compatibilidad y adecuación con los antecedentes existentes en el Registro, lo que determina la aplicación de los demás principios que regulan los efectos de las inscripciones ya existentes. (Gonzales Loli, 2002).

Vista las posiciones, no se puede dejar de reconocer que este tema es sumamente discutible en el ámbito doctrinal, puesto que diversos autores, con mayor o menor énfasis, aluden a que la calificación implica la aplicación de otros principios registrales distinto al de Legalidad. Pero en algo que coinciden la mayoría de los autores es que el Principio de Legalidad se hace efectivo a través de la calificación registral.

Así, la calificación registral no sería un principio registral, sino una actividad registral tendiente a determinar si un acto es o no inscribible, si reúne los requisitos y se adecua a los antecedentes registrales. Sin embargo en los sistemas constitutivos el principio de legalidad es mucho mas amplio pues incluso se puede incorporar elementos ajenos a los antecedentes registrales que pueden generarle duda al Registrador respecto a la validez del acto a inscribir, facultándole la Ley a suspender la inscripción como sucede en Alemania y Suiza.

**Principio de Legalidad Gráfica:** En su vertiente gráfica el principio de legalidad involucra una actividad más compleja pues constituye un análisis jurídico y técnico. El aspecto técnico está previsto que sea desarrollada por el profesional del área de catastro (art. 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios) y es el Registrador quien deberá hacer una evaluación jurídica. La realidad se pinta de otra manera, pues es el profesional del área de catastro quien asume casi la exclusividad de la función de calificación gráfica. Para Vázquez Asenjo “la participación directa de los registradores en el proceso gráfico digital de la creación de la base gráfica registral de un predio, resulta hoy en día imprescindible en cualquier calificación registral” (Vázquez Asenjo Ó.

G., 2013, pág. 41). Al igual que el mencionado autor sostenemos que la delimitación del ámbito concreto de actuación del área de catastro y el Registrador siempre será una cuestión conflictiva mientras no se integren ambos en un mismo y único proceso de trabajo integrado.

Volviendo a la labor del profesional del área de catastro, es necesario precisar que su calificación se funda en la propuesta de plano visado por los entes competentes (municipalidad o gobierno regional) y también por el verificador. La calificación positiva implica la incorporación o modificación de polígonos a la BGR de lo contrario se prescinde de esta operación.

A diferencia de España, la calificación técnica en el Perú es vinculante para el Registrador. La calidad de vinculante es confundida como infalible e incuestionable, no obstante que la Directiva N° 02-2014-SUNAPR/SN señala que el Registrador puede devolver el informe técnico para su corrección, aclaración o ampliación. En muchas ocasiones el Registrador sólo transcribe el informe técnico sin ningún análisis.

#### **2.5.5. Principio de Tracto Sucesivo**

El Principio de Tracto Sucesivo o Continuo tiene su formulación normativa en el artículo 2015º del Código Civil de 1984, bajo el siguiente texto: “Ninguna inscripción, salvo la primera, se hace sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane”.



El principio de tracto sucesivo es uno de los más importantes del sistema registral de publicidad, pues contribuye a la mejor formación del contenido del registro, presupuesto de cognoscibilidad legal y esencia de la publicidad registral, con una doble exigencia, demandar la identidad personal y real correlación entre el título inscribible y el Registro y ordenar sucesivamente los asientos, dentro de cada folio, sobre la base de un nuevo nexo causal entre la titularidad registral del transferente y el adquirente que inscribe. (Fandos Pons, 2016)

Constituye un principio de carácter formal, es decir, que no tiene naturaleza sustantiva, en cuanto no se refiere a la comprobación de la existencia misma del derecho del que emana la nueva transmisión, sino que se limita a la simple comprobación de su previa inscripción. Coincide en ello Díez-Picazo (1995) cuando sostiene que “el tracto sucesivo aunque presupuesto importante en la mecánica del registro, tiene solamente carácter formal y afecta exclusivamente al funcionamiento del registro (. . .). No es, pues, un requisito necesario para disponer del derecho desde el punto de vista material o sustantivo, sino solamente un requisito de tipo formal para permitir que el acto dispositivo tenga acceso al registro”.

**Principio Gráfico de Tracto Sucesivo:** Para Fandos (2016) en el principio de tracto sucesivo podemos distinguir dos aspectos: el personal, referente a la titularidad y el real, relativo a la finca, que nos lleva a estudiar la conexión gráfica de este principio, reducida a los títulos que produzcan una modificación en la descripción de la finca y, por tanto,

en la configuración de la BGR, produciendo el eslabonamiento de las sucesivas bases gráficas registrales que identifican las nuevas descripciones literarias resultantes de las operaciones de modificación efectuadas. Se produce así un historial registral gráfico de la finca, paralelo al historial registral que consta en el folio abierto a la finca.

Cabe señalar que la intención de la Ley 28294 “Ley Sistema Nacional de Catastro Predial” era crear un sistema que vincule la información catastral con la registral, de tal suerte que el Registro publicaría los cambios físicos que se iban produciendo en el predio. Así tanto en el Registro como el Catastro se almacenaría el historial gráfico del predio. Nada esto se ha podido concretar como veremos más adelante.

#### **2.5.6. Principio de Prioridad**

Tradicionalmente, el principio de prioridad registral se define como aquel en virtud del cual el acto registrable que primeramente ingresa en el Registro de la Propiedad se antepone, con preferencia excluyente o superioridad del rango, a cualquier otro acto registrable, que siéndole incompatible o perjudicial, no hubiere ingresado al Registro aunque fuese de fecha anterior (Roca Sastre L. , 2008).

Para Fandos (2016) la misión de este principio no radica en resolver la cuestión relativa a la adquisición de los derechos reales, que se adquieren extrarregistralmente, sino de solucionar con criterio legal, las posibles controversias relativas a la colisión de los derechos en el ámbito del Derecho Inmobiliario Registral.

Nuestra legislación regula el principio de prioridad en sus dos manifestaciones: prioridad preferente o prioridad de rango en el artículo 2016 y prioridad excluyente (artículo 2017). El artículo 2016 establece en forma expresa “La prioridad en el tiempo de la inscripción determina la preferencia de los derechos que otorga el Registro”.

A su vez el artículo 2017 señala lo siguiente “No puede inscribirse un título incompatible con otro ya inscrito, aunque sea de fecha anterior”.

**Principio Gráfico de Prioridad:** Un predio incorporado a la BGR deberá tener la prioridad en cuanto a su ubicación cartográfica de acuerdo a la fecha del asiento de presentación del título que lo contiene. No obstante, considerando que la BGR se encuentra incompleta, por la carencia de planos e información gráfica en los títulos archivados, entonces no es posible asignar prioridades de rango a los predios inscritos que no cuentan con planos georreferenciados y cartografiados.

Puede ser que los planos georreferenciados se presenten con posterioridad al Registro, sin embargo, esto ocasionará distorsión en los efectos de este principio, puesto que los efectos de los datos de hechos y de su ubicación serán posteriores al del asiento de su inmatriculación. Puede ser también que nunca se incorpore a la BGR los datos de hecho y la ubicación de un predio que carecía de estos datos, en este caso, la inscripción registral del predio se encuentra expuesta a que se presente al Registro otro titular sobre el mismo predio con datos técnicos para su

incorporación a la BGR, ocasionando un conflicto de derechos sobre un mismo predio.

### **2.5.7. Principio de Legitimación**

Se define este principio como aquél en cuya virtud los asientos del Registro se presumen exactos y veraces y, como consecuencia de ello, el titular registral se le considera legitimado para actuar en el tráfico inmobiliario en la forma que el asiento lo determina. (García García, 1995)

Su fundamento deriva de tres aspectos:

a) La necesidad de dar protección jurídica provisional a la apariencia, puesto que la protección definitiva corresponde a los principios de oponibilidad y fe pública registral.

b) El principio de seguridad jurídica que se encuentra implícito en nuestro ordenamiento jurídico a través de la seguridad estática, que busca proteger al titular de un derecho inscrito.

El artículo 2013 del Código Civil con la última modificación dada con la Ley 30313 reza:

#### Artículo 2013. Principio de legitimación

El contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme.

El asiento registral debe ser cancelado en sede administrativa cuando se acredite la suplantación de identidad o falsedad documentaria y los supuestos así establecidos con arreglo a las disposiciones vigentes.

La inscripción no convalida los actos que sean nulos o anulables con arreglo a las disposiciones vigentes

En torno a la extensión del principio de legitimación a los datos de hecho o descriptivos del predio ha sido discutida doctrinariamente. Tradicionalmente se ha entendido que la legitimación registral no se extiende a los datos descriptivos del predio de la finca registral, puesto que el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales y por lo tanto las circunstancias descriptivas de los inmuebles no se encuentra dentro de su ámbito, sino que es competencia del Catastro.

Fandos (2016) sin embargo tiene una opinión diferente al señalar que del mismo modo que el derecho real requiere de un titular, también precisa de un objeto material, en este caso un inmueble sobre el que se va ejercer las facultades que integran el contenido del derecho. Por lo que, todos aquellos aspectos que configuren la realidad jurídica de este inmueble interesan al Registro de la Propiedad.

Fandos concluye que, por ello, al igual que ocurre con las circunstancias subjetivas con trascendencia real, cualquier circunstancia descriptiva del dominio inmobiliario a registrar que tenga trascendencia

real, ha de ser tenida en cuenta para la legislación hipotecaria a la hora de aplicar sus efectos a la misma. Ello es así porque la titularidad del dominio como elemento configurador de la finca, recae por regla general, sobre una porción de territorio, para que a todos aquellos aspectos inmobiliarios que conforman la realidad dominial, le sean aplicables los efectos que derivan de la inscripción registral y entre ellos, los efectos derivados del principio de legitimación registral.

Efectivamente, al igual que ocurre con las circunstancias subjetivas con trascendencia real como: el estado civil del titular, el régimen económico matrimonial, la capacidad o el nombre del representante de la empresa, cualquier circunstancia descriptiva del dominio inmobiliario a registrar que tenga trascendencia real, debe ser tenida en cuenta cuando se efectuó la calificación registral.

Ciertamente esto se comprueba porque no puede determinarse la extensión del dominio del titular dominial sino se tiene una porción de terreno debidamente individualizado y así determinar los efectos que derivan de la inscripción registral y entre ellos los efectos del principio de legitimación.

Pero la presunción de exactitud de los datos descriptivos no puede fundarse en una BGR incompleta y desactualizada, y menos aún con un catastro poco desarrollado, como sucede en el Perú. Lejos de ello el Registro resulta ser fuente de información inexacta repercutiendo en forma negativa en el tráfico inmobiliario del país. De ahí la necesidad de

completarla sin necesidad de recurrir a procesos de rectificación o saneamiento previstos en la Ley 27333 y el D.S. 005-2006-JUS, entre otros.

En España luego de la reforma a la Ley hipotecaria, mediante Ley 13/2015 el artículo 10.5 de la LH, señala expresamente:

Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá con arreglo a lo dispuesto en el art. 38, que la finca objeto de los derechos inscritos, tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real.

En nuestro país, el Tribunal Registral a través de sus pronunciamientos reiterados ha podido dar cabida registralmente a los datos descriptivos como la ubicación georreferenciada de predios mediante la presentación de un plano georreferenciados cuando el predio carece de ello, así en la Resolución N° 2956-2018-SUNARP-TR-L del 7 de diciembre de 2018 se ha concluido:

La incorporación, actualización o modificación de coordenadas UTM son actos inscribibles en el Registro de Predios, siempre que cuenten con informe favorable del área de catastro.

Las coordenadas UTM y el plano de ubicación respectivo deben ser aportadas mediante documento expedido por el ente generador de

catastro, de ahí que se podría presumir que existiría una aparente información coordinada con el catastro una vez que se inscriba dichas coordenadas con el respectivo gráfico, sin embargo dada la situación que atraviesa nuestro sistema catastral a través de las municipalidades y gobiernos regionales: desarticulada y poco desarrollada, resulta siendo una información poco confiable.

Por otro lado, mediante procedimiento de saneamiento catastral registral previsto en el D.S. 005-2006-JUS, se puede rectificar el área y las medidas perimétricas de un predio e incorporar información catastral con el respectivo Código Único Catastral (CUC), de esta manera tendríamos un predio con elementos descriptivos más certeros que puedan gozar del principio de legitimación gráfico registral. Sin embargo, por tratarse de procedimientos individuales son pocos los predios que gozan de esta presunta exactitud.

#### **2.5.8. Principio de Fe Pública Registral.**

La concepción moderna separa los principios de fe pública registral y oponibilidad, y define el primero como el principio hipotecario en virtud del cual el tercero que adquiere en base a la legitimación dispositiva de un titular registral es mantenido en la adquisición *a non domino* que realiza, una vez que ha inscrito su derecho con los requisitos exigidos por Ley (Fandos Pons, 2016)

Los presupuestos de aplicación del principio de fe pública son: la existencia de una inexactitud registral y la aparición de la figura del tercer



adquirente que inscribió su derecho confiando en la exactitud del registro.

Nuestro Código Civil contiene la siguiente fórmula legal:

**Artículo 2014. Principio de buena fe pública registral**

El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda, cancele o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan.

La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro.

**Principio Gráfico Registral:** En el ámbito registral gráfico, la fe pública debería de establecer la misma presunción de exactitud respecto a la descripción precisa y objetiva de la descripción indubitada de la finca como la que cuenta el dato jurídico. Pero para que eso se materialice deben existir determinadas condiciones, en primer lugar, que la descripción física provenga del resultado de una identificación confiable como el catastro y segundo que dicha descripción cuente con el consentimiento de los colindantes.

Así cumplido estos requisitos en los sistemas donde se admite la legitimación gráfica registral, como el español, las acciones o procesos, tendientes a destruir la presunción *iuris et de iure* que implica el principio de fe pública registral, no serán oponibles a tercero que haya inscrito su

derecho sobre una finca cuya delimitación geográfica haya sido previamente inscrito con dichos requisitos. Por tanto, si la fe pública registral en su vertiente literaria dispone la inatacabilidad de los derechos inscritos, que cumplan los requisitos legales, la fe pública registral gráfica establece la presunción *iuris et de iure* de exacta georreferenciación y se aplica a las bases gráficas registral inscrita con los requisitos citados, extendiéndose la protección al elemento objetivo del derecho de dominio inscrito. Esta representación gráfica solo podrá ser modificada con el consentimiento del titular registral o por mandato judicial en el cual el titular registral habrá de ser demandado. (Fandos Pons, 2016)

En nuestro sistema registral en tanto no se regule un procedimiento eficaz de coordinación entre el catastro y el Registro, la fe pública no será un principio que se aplique a los datos descriptivos del predio.

#### **2.5.9. Principio de Especialidad**

Para que la publicidad registral produzca el efecto de seguridad jurídica pretendida, resulta indispensable precisar o determinar, sin ninguna duda, los elementos integrantes de la relación jurídico-material que van a ser objeto de la misma. Por esta razón, la doctrina hipotecarista habla del principio de especialidad o de determinación, que vale tanto como hablar del principio o regla de necesaria claridad o transparencia. (Manzano Solano & Manzano Fernandez, 2008, pág. 154)

El principio de especialidad y la técnica del folio real son los más usados por los sistemas registrales pues mientras el titular cambia, el

predio o finca suele permanecer siempre, aunque sujeta a posibles variantes en su aspecto cuantitativo y cualitativo. El sistema de folio real y la plena identificación de la finca es uno de los aspectos esenciales del principio de especialidad, que supone que el Registro es eficaz en la medida en que el objeto de la inscripción está plenamente identificado (Chico y Ortiz, 2000, pág. 458)

El principio de especialidad tiene una triple manifestación: la unidad real de la finca, la identificación del titular registral y la especificación del derecho inscrito. La triple manifestación del principio de especialidad es reconocida por casi toda la doctrina pues ésta es la forma ideal de conocer en todo momento la historia y situación de cada inmueble. Gómez Gállico (1995) considera que por la triple manifestación de este principio, la doctrina jurídica se ha cuidado de destacar su evolución como un fenómeno aplicable a todo derecho real.

La hipotecarista María Goñi (2005) define el principio de especialidad: “La especialidad registral consiste en definir o especificar todos los elementos de la relación jurídico-registral. Entendiendo por ésta, todas las situaciones jurídicas inscribibles, es decir, aquellas susceptibles de ser inscritas y oponibles, lo cual implica tanto el sujeto (titular registral), como el objeto (finca y derecho), amén de las múltiples circunstancias particulares que nos sirven para identificarlas y diferenciarlas de otras.” (Goñi, 2005, pág. 13).

El principio de especialidad puede ser considerado un principio requisito de la calificación registral y a la vez un principio efecto de la publicidad registral. Siendo un principio requisito en la calificación es necesario que se identifique el bien objeto de rogatoria. Como un principio efecto, tenemos que la publicidad que se proyecta a través de los asientos registrales, está directamente relacionada a cómo se identifica el predio conjuntamente con el derecho del titular.

En cuanto a su naturaleza, algunos autores consideran que el principio de especialidad es la manifestación formal del Registro. Goñi (2005) considera que la verdadera esencia del principio de especialidad reside en su aspecto material, y no por el formal y es por ello que solo mediante sus efectos es posible entender a los otros principios hipotecarios: “Por tanto, el principio de especialidad es un principio independiente de los demás principios, con su propia identidad pero, a la vez, necesario para el desarrollo del resto de los principios, pues se coloca como base de todos ellos, como punto de partida”. (Goñi, 2005, pág. 17).

En nuestro sistema registral, a diferencia de otros principios registrales, el Principio de Especialidad o Determinación no se encuentra previsto en el Código Civil, por lo que, hasta la vigencia del Reglamento General de los Registros Públicos aprobado por Resolución N° 195-2001-SUNARP/SN, se encontraba disperso en las normas específicas de cada Registro, en sus distintas manifestaciones de folio real o personal (Reglamento de las Inscripciones, Ampliación del Reglamento

de las Inscripciones, Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular, Reglamento del Registro de Testamentos, etc.). No existía, entonces, una regla general aplicable a todos los Registros Jurídicos.

Este principio no se encuentra regulado en el Código Civil, pero sí se encuentra regulado en forma general por el artículo IV del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos (TUORGRP) aprobado por Resolución N° 126-2012-SUNARP-SN y específicamente por el artículo 4 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RIRP) aprobado por Resolución N° 197-2013-SUNARP/SN el cual lo regula con la misma fórmula que sus antecesores: el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios aprobado por Resolución N° 540-2003-SUNARP/SN y el aprobado por Resolución 248-2008-SUNARP-SN:

Por cada predio se abrirá una partida registral en la cual se extenderán todas las inscripciones que a este correspondan ordenadas por rubros. Por cada acto o derecho se extenderá un asiento registral independiente.

Así vemos que de las dos maneras que se puede llevar el Registro de Predios: Personal y Real, el sistema registral peruano ha optado tradicionalmente por el de folio real. De este modo el sistema registral peruano ha seguido el modelo español y este a su vez ha seguido el modelo germánico.

La aplicación del principio de especialidad a través del folio real implica identificar el predio y ello se materializa, entre otras normas, en el artículo 11 del RIRP cuyos alcances serán materia de otro análisis.

## **CAPITULO III :**

### **MARCO TEÓRICO DEL CATASTRO INMOBILIARIO**

#### **3.1. Definición de catastro**

En la doctrina y la normativa del derecho comparado, definiciones de catastro existen y han existido muchas. En la reunión internacional de expertos en el catastro, convocada por las Naciones Unidas en Bogor, Indonesia, en marzo de 1996, se estudiaron la multiplicidad de definiciones para llegar a la conclusión, expresada muy gráficamente, de que no era necesario “reinventar permanentemente la rueda” por lo que se acordó aceptar la definición del Catastro elaborada por la Federación Internacional de Geómetras FIC, el cual se definió de la siguiente manera:

El catastro es un sistema de información basado en la parcela, que contiene un registro de derechos de derechos, obligaciones e intereses sobre la tierra. Normalmente incluye una descripción geométrica de las parcelas unidas a otros archivos que describen la naturaleza de estos intereses, la propiedad o dominio de los mismos y, a menudo el valor de la parcela y de las construcciones que existen sobre ella.

Puede establecerse con propósito fiscales (por ejemplo de valoración y la imposición de contribuciones justas), con propósitos legales, para la transmisión de bienes o como apoyo en la gestión y uso de la tierra (por ejemplo para planificar el territorio y otros propósitos administrativos), y

facilita el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente (Velasco Martín-Varés, 2018).

En el régimen peruano, el concepto oficial de catastro lo encontramos en la Ley N° 28294 (2004), según el cual el catastro es el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito. La norma sostiene que el Catastro está constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio de la República, los cuales poseen un Código Único Catastral (CUC) con referencia al titular o titulares del derecho de propiedad del predio. Así, el catastro brindaría información actualizada de todos los derechos registrados sobre un predio puesto que se encontraría interconectado y vinculado al Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – Sunarp.

Dicha ley, también refiere que el catastro la conforma la información gráfica con las coordenadas de los vértices de los linderos de los predios en el Sistema de Referencia Geodésico Oficial en vigencia y un banco de datos alfanuméricos con la información de los derechos registrados.

En el Reglamento de la Ley 28294 que se aprobó por Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, se señala que el catastro es “el inventario físico de todos los predios que conforman el territorio nacional, incluyendo sus características físicas, económicas, uso, infraestructura, equipamiento y derechos, inscritos o no en el Registro de Predios”.

Ahora bien, respecto a la relación del catastro con el derecho es necesario precisar que en el régimen jurídico de los derechos reales se



impone la necesidad de que la cosa que constituya su objeto sea cierta, actualmente existente y determinada. La determinación del objeto, adquiere particular relevancia en materia inmobiliaria puesto que se impone la necesidad de una instrumentación para graficar y representar el inmueble en una expresión documental. Para proteger la propiedad privada o pública es necesario que el objeto de derecho esté bien definido y su contenido bien delimitado por la Ley.

Con el transcurso del tiempo se ha buscado que la representación gráfica del predio fuese lo más exacta posible, mediante medios técnicos de levantamiento de terreno, tendiente a evitar divergencias entre la representación y lo representado, esta labor está a cargo del catastro. El catastro por tanto constituye el soporte gráfico necesario para el mejor funcionamiento de los Registros de la Propiedad.

### **3.2. Finalidad del Catastro**

La doctrina ha determinado tres finalidades de la función catastral

- a) Finalidad física, de acuerdo a esta, el catastro permite conocer la composición de una demarcación territorial mediante la correcta individualización de los elementos que componen una parcela.
- b) Finalidad económica, Los catastros posibilitan el conocimiento de la riqueza económica de la tierra y, sobre esa base determinan el hecho imponible a los fines del cálculo del impuesto que grava la riqueza.

c) Finalidad jurídica, en una correlación debida con el Registro de la Propiedad, Catastro permite conocer la titularidad dominial del inmueble gráficamente representado.

### **3.3. Modelos de Organización Catastral**

En todos los países se concibe el Catastro como una actividad pública. Es cierto que se han adoptado distintos modelos de gestión de Catastro, incluyendo fórmulas basadas en instituciones con personalidad jurídica diferenciada. Pero ello no ha supuesto que se cuestione en ningún país el carácter del Catastro como una competencia pública. (Velasco Martín-Varés, 2018).

Aun así, existe diversidad de modelos de organización catastral que, aunque tienen la misma finalidad, se presentan en la administración pública tomado los siguientes criterios:

1. La estructura administrativa del Estado. La asignación de la competencia en materia catastral puede corresponder a la administración central, regional o local, o incluso a distintos niveles de la organización administrativa de forma simultánea. El caso más extendido es la existencia de una competencia administrativa nacional sobre el catastro rural y una competencia administrativa local sobre el catastro urbano.

2. El contenido de la función catastral en cada país. Relacionada con los usos a que el catastro se destina fundamentalmente y en qué medida esa función está coordinada o integrada con el resto de actividades que comprende la Administración del Territorio.

3. Una razón histórica, que suele condicionar las dos anteriores. La función catastral (y otras del entorno funcional de la Administración del Territorio) se ha ejercido durante décadas o siglos por determinadas instituciones con una determinada adscripción administrativa y ese *statu quo* es enormemente complicado de modificar, aun habiendo llegado a la conclusión de que otro modelo organizativo sería más eficiente.

4. Su relación con el Registro determinará qué tan vinculado o no se encuentra la publicidad registral con el catastro. (Velasco Martín-Varés, 2018)

### **3.4. Modelos de Organización Catastral en Latinoamérica**

En América Latina no hay uniformidad a la hora de definir que organismos conducen los catastros, pero se puede decir que los organismos que gestionan los catastros forman parte de la estructura nacional y/o municipal. Con mayor frecuencia son los gobiernos locales los que asumen competencia en materia catastral.

En cuanto a la dependencia administrativa del catastro, existen diversos supuestos en que los catastros dependen de Ministerios de Hacienda, de Agricultura, de Minería, de Desarrollo sostenible y Planificación o de Justicia.

La principal nota distintiva es tal vez la frecuente existencia de conflictos de competencia entre distintos órganos y administraciones vinculados en catastro. Los motivos están relacionados con las indefiniciones legales, empezando en algunos países por el hecho de no existir unidad de criterios en la definición de lo que debe entenderse por catastro, así como la ausencia

de normativas claras, dando lugar a las contradicciones en interferencias entre los mismos. (Mirón Pérez, 2010).

### **3.5. Modelos que regulan la organización catastral en Europa**

Mirón (2010), citado por Gladys Rojas (2018) propone la siguiente clasificación de los modelos los modelos catastrales europeos:

1. **Modelos muy integradores.** En una sola institución se gestiona la geodesia, la cartografía, el registro de la propiedad y el catastro. Esto es, todas estas instituciones, conforman una única institución geográfica y catastral. Este modelo se aprecia en los países de Europa Central y Oriental, como Austria, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo Suecia y Portugal.

2. **Modelos con grado variable de integración,** La geodesia, la cartografía, el registro de la propiedad y el catastro presentan diversas formas de agrupación y diversos procedimientos de intercambio de información; es decir son instituciones distintas. Este modelo se presenta en los países de Bélgica, Alemania, España, Grecia, Francia, Italia y Holanda.

3. **Modelos muy poco integrados.** No existe un catastro como tal, sino una institución con alto grado de autonomía (*ordnance survey*) que se encarga de la cartografía y la geodesia nacional. Así que, la geodesia, la cartografía, el registro de la propiedad y el catastro, se gestionan desde instituciones independientes, aunque puedan intercambiar información. Este modelo se presenta en los países de Reino Unido e Irlanda.

Sobre la premisa de que la realidad física puede ser observada por diferentes ópticas legales, con mayor o menor independencia, múltiples pueden ser los modelos de gestión que se articulen en cada país para

coordinarlas. Tomando como referencia el trabajo desarrollado por Durán y Velasco (2007), en el ámbito europeo pueden distinguirse cuatro grandes modelos de coordinación de la realidad registral y catastral, esto es: centroeuropeo, latino, anglosajón y países procedentes de economías socialistas.

El modelo centroeuropeo se caracteriza por un sistema de completa coordinación, en el que la base gráfica catastral da soporte al registro de la propiedad en una relación uno a uno (objeto-propiedad). Esto hace que la representación gráfica sea única y la información alfanumérica de ambas fuentes haga referencia a una misma porción de territorio de forma que, las alternaciones físicas del bien inmueble se reflejan en la cartografía catastral, mientras que las jurídicas en el registro, existiendo un paralelismo que impide contradicciones.

En el lado opuesto se encuentra el modelo latino, en el que se sitúa España. Este se caracteriza por la tradicional división entre el registro y el catastro, sosteniendo objetivos, criterios y funciones distintas. De este modo, el catastro, de carácter obligatorio y con posibilidad de actuar de oficio, se desarrolla con el apoyo de una base cartográfica oficial, mientras que el registro se ha sostenido como voluntario (potestativo) y carente de una base cartográfica hasta tiempos recientes, gestionando información sobre la titularidad de los bienes no necesariamente coincidente. Un caso particular es el del modelo anglosajón. Este se distingue de los anteriores por hacer uso de un soporte cartográfico producido por un organismo no vinculado con el catastro. En estos casos, aunque no exista un catastro propiamente dicho, la representación gráfica de la propiedad se realiza a través de un organismo

oficial (responsable de la cartografía, geodesia y topografía), dando soporte al registro de la propiedad.

Por su parte, el modelo implementado en los países procedentes de economías socialistas, en su proceso de adaptación a un nuevo sistema económico, se ha propiciado la creación o mejora de su catastro, así como la coordinación de éste con el registro de la propiedad, desarrollando un proceso ya consolidado en algunos países (sobre todo aquellos en los que se ha tenido que implantar prácticamente desde cero) o en proceso de consolidación en otros, evidenciando similitudes con el centroeuropeo. De todo ello es posible extrapolar una tendencia mayoritaria hacia el modelo de coordinación registro-catastro centroeuropeo, con diferentes niveles de desarrollo dependiendo de cada país, en el que se toma como referencia la relación uno a uno. Se trata de un proceso fomentado por organismos internacionales, como la Comisión Económica para Europa de la Organización de Naciones Unidas (United Nations, 1996), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2007), la Federación Internacional de Geómetras (Kaufmann & Steudler, 1998) o el e-Government Concept promovido por la Unión Europea (2005 y 2007), en el que se insiste en la ineficiencia de la duplicidad de sistemas (Duran Boo & Velasco Martin-Varés, Amalia, 2007)

### **3.6. El Modelo catastral peruano**

- No existe un modelo específico del catastro peruano. Se puede afirmar que en el Perú existe actividad o gestión catastral pero no hay

un catastro con organización estructurada.

Gladys Rojas (2018) identifica la existencia de tres modelos de gestión del catastro que se encuentran desarticulados y vigentes en el Perú:

- **Un modelo de gestión nacional**, a cargo del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP) que dicta las normas técnicas y manuales para los predios urbanos y rurales, de estricto cumplimiento para los entes generadores de catastro. Este sistema no es una entidad pública con personería jurídica, por lo que no tiene potestad de control y seguimiento y tampoco actúa como sistema funcional.
- **Un modelo de gestión descentralizada**, que está constituido por los Gobiernos locales y regionales. De acuerdo con las normas legales actualmente vigentes (Leyes 27972, 27867) el catastro de los predios urbanos y rurales depende exclusivamente de las decisiones individuales de las gestiones municipales distritales; las que no han establecido mecanismos de seguimiento, monitoreo, o control para llevar a cabo esta actividad.

Si bien en la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N°27972 y por Ley N° 28294, se establece que el catastro urbano o rural es de responsabilidad exclusiva y excluyentes de las municipalidades distritales, en la práctica, esta actividad no se lleva a cabo de manera técnica ni formal.

En el caso de los Gobiernos Regionales, estas entidades cumplen su función de acuerdo a lo normado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – Ley N° 27867.

- **Un modelo de gestión sectorial**, que está a cargo de distintas entidades públicas tales como el SERFOR, Ministerio de la Cultura Cofopri, INGEMMET, SBN, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) Ministerio del Ambiente, entre otras, quienes a iniciativa propia realizan inventarios de información territorial para sus propios fines. Estos catastros temáticos surgen ante la ausencia de catastro por parte de las municipalidades distritales.

### **3.6.1. Evolución del Catastro en el Perú**

De acuerdo a la información del INEI, al año 2017, solamente el 0,3% de los 1876 distritos del país han completado el catastro de su jurisdicción de acuerdo a las normas técnicas establecidas por el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP) establecido en la Ley 28294. Para Gladys Rojas, uno de los motivos que ha limitado el avance en materia catastral en nuestro país, es la ineficiencia de los Gobiernos locales -encargados de la generación del catastro- para obtener de manera sistemática la base de datos catastral de su jurisdicción. Esta información es necesaria para el proceso de planificación territorial; ello, a pesar de la dación de la Ley N° 28294 – “Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios” (SNCP), que tenía como objetivo impulsar el proceso catastral peruano a través de sus municipalidades. (Rojas León, 2018)



La ausencia de información territorial sistematizada, oportuna y organizada, genera limitación en los procesos de gestión pública local, regional y sectorial. Este problema aún no se ha resuelto porque los gobiernos de turno no han considerado como una necesidad la formulación de una política pública la gestión y desarrollo de un catastro unificado, a pesar de la comprobada ineficiencia de las entidades generadoras de catastro.

Para Rojas León, La evolución catastral en el Perú fue lento en el tiempo y ha quedado rezagado en su proceso de crecimiento, en comparación con otras entidades proveedoras de información de base de datos sistematizada (INEI, RENIEC, Sunarp) lo cual ha generado desfase con la necesidad de uso de las demás instituciones. Un ejemplo claro es la institucionalidad del Registro de Predios en comparación con el catastro. El Registro de Predios necesita de la información de las características de las unidades territoriales, el uso del suelo, sus titulares, la geometría y los planos de los predios, que sean elaborados por un catastro oficial; pero al no existir tal información, genera limitaciones en los procesos de titulación y registro de la propiedad de la tierra. (Rojas León, 2018)

Con respecto a los predios urbanos, por el año 1950 ya se realizaba el levantamiento de los predios de varios de los nacientes distritos limeños, sin mayores criterios técnicos normativos regulatorios (Rojas León, 2018). Ello se realizaba con procedimientos manuales y en formato papel.

A mediados de la década de 1980 y gracias a un convenio de cooperación Perú-Francia, se impulsó la creación del Instituto Catastral de Lima (ICL) y se empezó a aplicar la metodología del “catastro moderno” en las municipalidades de Lima Metropolitana, utilizando criterios novedosos para la fecha. Además, se reguló la necesidad de presentación del plano catastral para inscribir los predios en los Registros Públicos, con la dación del Decreto Supremo N° 02-89-JUS.

Sin embargo, terminado el convenio que facilitaba la realización del catastro con las municipalidades, estas quedaron solas y debieron continuar individualmente su proceso catastral, el cual resultó muy complejo y de alto costo debido a las nuevas tecnologías utilizadas en el “catastro moderno”, sobre todo, el de la naciente informática catastral. Solo algunas municipalidades de Lima Metropolitana económicamente solventes pudieron realizarlo, lo que no sucedió con el resto del país. Así nuevamente se fue relegando la generación del catastro municipal. Dada la demanda de los planos catastrales (en virtud al D.S. 002-1989-JUS), se encontró una alternativa con la presentación de la “constancia negativa de catastro” ante los Registros Públicos, para indicar que la municipalidad no podía otorgar plano catastral debido a que no había generado su catastro municipal. (Rojas León, 2018)

En lo referente a los predios rurales, a partir de la reforma agraria se inicia el levantamiento catastral, basado en el Decreto Ley N° 17716, dado en 1969. Este levantamiento catastral no tuvo la rigurosidad tecnológica ni jurídica. Luego, en el año 1992 se crea con Ley N°25902 el Proyecto Especial de Titulación de Tierras Rurales-PETT, el cual inició

un proceso centralizado (desde el gobierno central) gráfico, técnico y moderno con cartografía y levantamiento de campo para identificar a los conductores de las parcelas, en las zonas de los valles de la costa y andina con la finalidad de elaborar los expedientes técnicos hasta lograr la formalización y su inscripción en los Registros Públicos.

En la actualidad, se prosigue con los procesos de levantamiento e inventario de los predios rurales para su titulación individual, pero ya no existe el PETT, ni los motivos de la reforma agraria; sino ahora, el motivo es formalizar la propiedad, es decir hacer identificable el dominio hasta llegar al Registro de la Propiedad. Ahora la información del Catastro Rural se encuentra en manos del Ministerio de Agricultura y Riego de acuerdo a lo dispuesto por el D.S. N° 018-2014-VIVIENDA, y el D.S. N° 005-2016-VIVIENDA.

En lo referente a los catastros temáticos existentes, los sectores de Cultura, Agricultura, Ambiente, entre otros, han procedido a realizar inventarios específicos y especializados de los espacios que administran y cautelan, generando información sectorial desde el gobierno nacional con carácter parcial y restringido para el uso colaborativo entre los demás sectores.

### **3.6.2. Alcances de La Ley 28294 Ley del Sistema Nacional de Integrado de Información Catastral Predial SNCP**

El SNCP no tiene personería jurídica propia y está conformado de diversas instituciones: Sunarp, Cofopri, Ministerio de Economía y

Finanzas, Instituto Geográfico Nacional, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura y Riego, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Superintendencia de Bienes Estatales, Instituto Catastral de Lima y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico. En su estructura organizacional cuenta con un Consejo Nacional presidido actualmente por la Sunarp y una secretaría técnica a cargo de Cofopri.

La Ley N° 28294, tuvo como objetivo regular la integración y unificación de los estándares, nomenclaturas y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país; asimismo, planteaba que el SNCP se vincule con el registro de predios de la Sunarp mediante la información catastral que tiene asignado el código único catastral (CUC). Se había previsto un procedimiento registral catastral a fin de que los predios inscritos actualicen su información física y puedan obtener su CUC. Asimismo, se planteaba que una vez culminado el proceso levantamiento físico y técnico con los estándares dictados por el SNCP, las municipalidades pueden tener la condición de zona catastrada.

Pese a que a la fecha el SNCP ha aprobado todo un conjunto de directivas y normativa técnica en materia catastral, estableciendo los manuales de los procesos estandarizados para el levantamiento, mantenimiento y actualización de los predios urbanos y rurales, esto no ha sido suficiente para impulsar la generación del catastro en el Perú puesto que solo 5 municipalidades cuentan con procesos catastrales

alineados al SNCP, de un total de 1876 que existen actualmente. Entonces a más de 15 años de creado el SNCP, debemos reflexionar sobre su situación y repensar en una nueva propuesta sobre el catastro peruano. (Rojas León, 2018)

### **3.6.3. El Catastro Urbano Nacional: Alcances de la Ley 30711**

Habiéndose comprobado el escaso éxito de la Ley 28294, se promulga la Ley N° 30711, publicada el 29 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial El Peruano. Esta Ley tiene por objeto establecer medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal a cargo del Cofopri. Esta norma legal le otorga a dicha entidad facultades excepcionales para poder efectuar actividades catastrales de levantamiento y/o actualización catastral urbana dentro de la jurisdicción correspondiente de cada distrito previa suscripción de convenios entre el gobierno local respectivo y Cofopri para efectuar la labor antes señalada.

De acuerdo a la norma en mención, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) será el ente rector en materia de Catastro Único Nacional CUN, mientras que su implementación, gestión, actualización y ejecución como ya lo dijimos estará a cargo del Cofopri. Esta entidad debe promover y establecer los mecanismos de intercambio de la información catastral que sea generada por las municipalidades u otras entidades públicas, mediante la implementación de la plataforma informática correspondiente. Con ese propósito se ha

desarrollado la plataforma virtual Geollaqta el cual debe contener información cuantitativa y cualitativa de la infraestructura urbana, edificaciones formales e informales, equipamiento urbano, mobiliario urbano y espacios públicos de los centros poblados, áreas riesgosas o dañadas por una emergencia o desastre natural.

## **CAPITULO IV**

### **METODOLOGÍA**

Por tratarse de una investigación de una institución conceptual del derecho de propiedad, el presente trabajo tiene un enfoque cualitativo y descriptivo. Es así que se ha tratado de explicar la institución de la propiedad predial en el Perú porque considero que existen problemas actuales que deben ser de conocimiento de la comunidad jurídica y sobre los cuales se han trabajado las propuestas.

El trabajo de investigación es mayormente inductivo a través del cual he arribado a conclusiones generales a través de premisas teóricas, fácticas y normativas.

Los resultados se han obtenido a través de la investigación, observación y el análisis de las situaciones más resaltantes en torno a la propiedad y las instituciones del Registro de la Propiedad y el Catastro. También se han empleado los métodos histórico y comparativo, tanto de los sistemas de transferencia de la propiedad como de modelos catastrales.

Asimismo, se ha utilizado la técnica del análisis de contenido extrayendo información relevante de diversas fuentes bibliográficas referentes a los temas materia de la investigación.

Mediante el análisis de los contenidos y la observación de la realidad registral y catastral del país, así como la evolución normativa de ambas

instituciones hemos podido validar nuestra posición en relación al objeto de la investigación.



## **CAPITULO V**

### **RESULTADOS**

A continuación, se presenta los resultados del análisis de los sistemas de transferencia de la propiedad inmueble, así como de los datos y estadísticas que nos permitirán sustentar nuestro planteamiento sobre la necesidad del cambio del sistema de transferencia de la propiedad y la implementación de un catastro centralizado de alcance nacional como instrumentos para la efectivización de la propiedad predial en el Perú.

#### **5.1. Primer Resultado: El Registro de Predios tiene una participación decisiva en los actos traslativos de dominio**

La concepción asumida en el artículo 949 del Código Civil y en la jurisprudencia, busca reducir la eficacia del Registro Público al de mera declaración de la propiedad ya adquirida. Así en el VII pleno Casatorio, se determinó:

En los procesos de tercería de propiedad que involucren bienes inscritos, debe considerarse, de conformidad con lo dispuesto en la segunda parte del artículo 2022 del Código Civil, en concordancia con los artículos 949 y 1219 inciso 1o del mismo cuerpo legal, que el derecho de propiedad del tercerista es oponible al derecho del acreedor embargante, siempre que dicho derecho real quede acreditado mediante documento de fecha cierta más antigua que la inscripción del embargo respectivo.

Esta concepción, sin embargo, no coincide con la función y la importancia

que le otorga el propio Código Civil en sus arts. 2013 (función legitimadora), 2014 (función de fe pública) y 2022 (función de oponibilidad). Asimismo, no se adapta a las necesidades de una economía de mercado en los ámbitos hipotecario y de mercado inmobiliario.

Es cierto que uno de los efectos de la fe pública registral consiste en la legitimación de las adquisiciones *non domino* en ciertos supuestos (Méndez González, 2017), pero esta no es la única función que cumple el Registro. Como ya lo ha establecido el Tribunal Constitucional “Es la inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio a través del cual el derecho trasciende su condición de tal y se convierte en una garantía institucional para la creación de riqueza y por ende, para el desarrollo económico de las sociedades, tanto a nivel individual como a nivel colectivo”. La propiedad inscrita entonces genera riqueza no sólo por constituir un activo sino porque constituye un elemento importante para constituir garantías reales que paradójicamente sólo existen a través del Registro.

Por otro lado, la inscripción del derecho de propiedad se hace necesaria no sólo para oponerla a terceros, sino para que sea reconocida por el Estado. Solo el Estado puede reconocer a una persona como propietaria y, por lo tanto, sólo él puede conferir títulos, y, por ende, titularidades *erga omnes*. Por ello es necesario que el Estado intervenga de forma directa en el proceso transmissivo, pues mientras éste se base en la sola intervención de los particulares sólo son posibles títulos y, por tanto titularidades negociales, es decir privadas, aun cuando estas estén documentadas en escritura pública. (Méndez González, 2017). Así lo han entendido las gestiones del Estado en las últimas décadas cuando han aprobado diversos procesos de formalización de la propiedad

informal y saneamiento de predios tanto de particulares como del Estado. Una propiedad no inscrita es una propiedad informal o irregular.

El ingreso continuo y en forma creciente de títulos al Registro, la normatividad sobre saneamiento y formalización de la propiedad fortalecen nuestra posición de revisar el sistema transmisivo de la propiedad vigente.

#### **5.1.1. Predios inscritos en los Registros Públicos: La propiedad está vinculada al Registro**

De acuerdo a la nota de prensa difundida por la Sunarp en abril del 2018, un total de 10 millones 45,796 predios se encuentran legalmente inscritos. La Sunarp precisó que Lima, con 3 millones 9,288 inmuebles inscritos, concentra el 29.95% del total. Le sigue La Libertad con 787,452 predios inscritos (7.83%). Tercero se ubica el departamento de Áncash con un total de 625,381 inmuebles registrados (6.22%). Piura se ubica en cuarta posición con 618,870 de viviendas inscritas en la Sunarp (6.16%); y a continuación se ubica Cajamarca con 615,819 casas registradas (6.13%).

Arequipa se ubica sexta con un total de 577,901 inmuebles anotados (5.75%); seguida de Ica con 501,647 anotaciones (4.99%); Junín con 410,285 (4.08%), Lambayeque con 409,273 predios registrados (4.07%) y San Martín con 357,941 (3.56%).

Puno con 342,267 (3.4%), Cusco con 291,884 (2.9%), Ayacucho con 256,605 inscripciones (2.55%) y Loreto con 179 mil 478 (1.78%).

Después se ubican los departamentos de Huánuco con 178 mil 441 predios anotados (1.77%), Apurímac con 170 mil 894 (1.7%), Tacna con 166 mil 422 (1.65%), Ucayali con 132 mil 682 (1.32%), Amazonas con 110 mil 307 (1.09%), Moquegua con 108 mil 061 (1.07%), Huancavelica con 73 mil 627 inmuebles registrados (0.73%), Pasco con 42 mil 729 (0.42%), Madre de Dios con 42 mil 054 (0.41%) y, finalmente, Tumbes con 36 mil 488 predios inscritos (0.36%)

Sólo en el 2018 se han inmatriculado 91,357 predios y se han inscrito 186,090 transferencias.

Queda claro y probado que la ciudadanía en su mayoría vincula el derecho de propiedad con el Registro.

#### **5.1.2. Los procesos de formalización de predios involucran la necesaria intervención del Registro**

El proceso de formalización y titulación de la propiedad informal, iniciado desde hace más de 20 años surge como necesidad de conseguir financiamiento de manera formal para los sectores de bajo recursos debido a que no se podía entregar en garantía la propiedad o terrenos. Así nace Cofopri con la finalidad de incorporar estos activos al esquema de crédito financiero o transformarlos en activos líquidos. De esta manera las funciones de titulación y de formalización de predios urbanos y rurales que las municipalidades distritales y provinciales llevaban a cabo, son trasladadas a Cofopri. Así se dieron: El D. Leg 803, que fue luego modificado por las Leyes 27046, 28923 y el D. Leg 1202.

Hasta el año 2019 Cofopri había titulado a 746,575 predios a nivel nacional. De acuerdo al informe de evaluación al Plan Estratégico Institucional 2014 – 2018, desde el año 2005 al 31 de diciembre de 2015 este organismo ha logrado reducir la brecha de informalidad predial urbana en 18.8 puntos porcentuales, lo que significa que para el año 2015 los predios informales se habrían reducido sólo 28.9% a nivel nacional.

**TABLA 1  
TÍTULOS INSCRITOS  
OTORGADOS POR COFOPRI**

ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL COFOPRI RESUMEN ANUAL DEL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD					
ENERO 2010 AL 30 SETIEMBRE 2019					
Fecha de actualización: 10 de octubre 2019					
Periodo	Títulos rurales	Títulos Urbanos	Total de títulos	Beneficiarios	Monto Ejecutado S/.
2010	7,648	127,742	135,390	674,255	87,372,057
2011	2,837	99,010	101,847	509,235	55,704,065
2012		81,173	81,173	405,865	38,753,103
2013		82,634	82,534	412,670	39,402,863
2014		91,699	91,699	458,495	43,778,360
2015		64,603	64,603	323,015	39,465,973
2016		52,731	52,731	263,655	32,213,368
2017		53,343	53,343	213,044	41,405,756
2018		61,090	61,090	232,142	49,482,900
2019		22,165	22,165	84,227	17,953,650
<b>Total</b>	<b>10,486</b>	<b>736,090</b>	<b>746,575</b>	<b>3,576,603</b>	<b>445,532,095</b>

Fuente: COFOPRI  
Elaboración: Oficina General de Estadística-Oficina de Estudios Estadísticos y Económicos

### 5.1.3. Los procesos de saneamiento de predios estatales culminan con la inscripción en el Registro de Predios

El saneamiento de predios estatales es un procedimiento por el cual se regulariza o se formaliza la propiedad u otros derechos de las entidades estatales, hasta lograr su inscripción registral.

Así, existen en nuestro marco jurídico leyes especiales que reglamentan dicho procedimiento, tales como Ley N° 26512, “Declaran de

necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de los Sectores Educación y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, y el Decreto Supremo N° 130-2001-EF, “Dictan medidas reglamentarias para que cualquier entidad pública pueda realizar acciones de saneamiento técnico, legal y contable de inmuebles de propiedad estatal.”

El 21 de julio del 2018 se publicó el D. Leg 1358 Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada. Luego el 10 de julio del 2019 se aprueba el Texto Único Ordenado mediante D.S. 019-2019-VIVIENDA.

De acuerdo a la exposición de motivos del D. Leg 1358, el total de hectáreas que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales SBN ha inmatriculado en el periodo 2011-2017, es de 363 717.14ha que equivale a 1,341 predios. Si bien el Estado utiliza recursos y esfuerzos para lograr inmatricular el universo de los inmuebles estatales, ello no se ha logrado a la fecha. Debe tomarse en cuenta que de acuerdo al artículo 23 de la Ley 29151 (36 del TUO) los terrenos no inscritos que no sean de propiedad de privada o de comunidades campesinas o nativas se presumen que son de dominio del Estado.

#### **5.1.4. Implicancias económicas de la formalización predial**

La propiedad- y especial la propiedad predial-, es uno de los temas que más sensibiliza a la población. El derecho de propiedad ha evolucionado, a decir de Hernandez Gil “es problemente el derecho que

más se ha transformado” Esta transformación se ha producido gradualmente (Martinez Coco & García-Montufar Sarmiento, 2000), a tal punto que la concepción tradicional de propiedad ha envejecido. García Montufar sostiene que uno de los factores que ha contribuido a este envejecimiento, es el del fenómeno de la informalidad, vinculado al acceso a la propiedad sobre la tierra.

En muchos países en vías de desarrollo como en países desarrollados, la propiedad predial “sin un título formal o con sistemas complicados de formalización o inscripción, es un gran problema” (Paredes Tejada, 2013) puesto que no sólo genera atraso en el desarrollo social y económico, sino que además genera un clima propenso a los conflictos sociales. Morris sostiene que la informalidad de la propiedad es un inconveniente latente para las distintas economías y como resultado, el desarrollo económico de los países y la posibilidad que se inviertan capitales en ellos se vuelvan tímidos y lentos. (Morris, 2014)

Por ello, las acciones que pretenden la mayoría de proyectos que financian la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, son básicamente la modernización y eficiencia de los registros de propiedad, el establecimiento de catastros nacionales y la titulación como eje central para disminuir los conflictos entre los propietarios. Y de manera indirecta se busca la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, el acceso al crédito y el aumento del valor de los activos (predios) (Rouillon Gallece, 2005). De esta manera la publicidad registral se convierte en una herramienta para disminuir la pobreza en el Perú.

El primer intento concreto de implementar un sistema de formalización y titulación de la propiedad informal urbana en el Perú eficiente sin necesidad de cambiar el sistema de oponibilidad lo constituyó el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal, del 22 de marzo de 1996, bajo la influencia de las ideas plasmadas por De soto en sus obras: El Misterio del Capital y el Otro Sendero, mediante la cual se declaró de interés nacional la formalización de la propiedad urbana a fin de garantizar el acceso de las personas al derecho de propiedad. Mediante dicha norma se dispuso además la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, Cofopri, como ente a cargo de implementar las acciones pertinentes para llevar a cabo la titulación de unidades urbanas informales vinculando el Registro con un Catastro administrativo. Dicha norma y sus posteriores reglamentaciones habrían de regir el proceso de titulación y formalización de la propiedad durante años sucesivos, afrontando las limitaciones presupuestarias y de ejecución que caracterizan al aparato público. (Zecenarro Monge, 2016)

Para la ejecución de este proyecto, el Estado contó con el apoyo del Banco Mundial en el denominado Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana (PDPU). Hacia el 2005, el Estado Peruano y el Banco Mundial volvieron a suscribir un nuevo convenio para la ejecución del proyecto denominado “Consolidación de los Derechos de la Propiedad Informal (PCDPI). Este proyecto tiene una duración de 12 años. (Zecenarro Monge, 2016)



Las labores de formalización implican la realización de actividades técnicas y jurídicas las que tienen como productos finales la expedición e inscripción de títulos de propiedad como la generación del catastro urbano. Es así que hasta el año 2009 Cofopri ya tenía catastrado 2'602,020 predios urbanos, el cual representa el 50% del total proyectado. En cuanto a predios rurales se había catastrado 2'829,238 predios el cual representa el 74% de los predios proyectados. En el 2008 Cofopri, logra desarrollar la plataforma tecnológica "Catastro Virtual" el cual es el resultado del levantamiento de datos realizado por los técnicos de Cofopri durante los trabajos de formalización. Además, ha permitido identificar cuántas viviendas son informales.

Bajo una perspectiva optimista podría decirse que los programas de formalización han sido un éxito, puesto que han permitido que muchos ciudadanos que antes no tenían expectativas accedan al crédito. Los estudios previos y posteriores a la formalización dan cuenta del éxito de estos programas incluso a nivel internacional el Perú es tomado como un ejemplo en programas de regularización de la propiedad informal, en el entendido que a través del crédito los beneficiados tenían las expectativas de salir de la pobreza.

Sin embargo, muchos de los propietarios que se convirtieron en prestatarios con la adquisición de un crédito carecían de educación o conocimientos financieros e inclusive de educación en general, siendo que en algunos casos se trataba de población analfabeta, que luego de haber adquirido un crédito utilizándola como garantía, al momento de

invertir el dinero prestado, no tenían conocimiento necesario, lo que determinaba que terminen perdiendo su propiedad por la imposibilidad de pagar su deuda (Paredes Tejada, 2013).

Por otro lado, a pesar de tener un título de propiedad, un sector de la población beneficiada no pudo adquirir créditos del sistema financiero. No nos olvidemos que los principales beneficiarios de los programas de formalización fueron los más pobres. Los pobres por lo general desconfían de las empresas del sistema financiero por los altos costos de mantenimiento y los excesivos requisitos. Pero esta desconfianza es mutua, “puesto que a la banca privada le resulta costoso otorgar créditos en pequeños montos, desconfían de esos grupos sociales considerados como “clases peligrosas” y temen que no les paguen los préstamos y después tengan que cargar con un stock de viviendas embargadas que luego no podrán acceder al mercado”. (Calderón, 2004)

En relación a recursos para la construcción de las viviendas formalizadas en muchos casos fueron financiados con recursos propios, así como con instituciones del Estado como el Banco de la Vivienda y el Banco de Materiales, y no por la banca privada como se planteó en un inicio en los programas de formalización.

La expectativa general era que a través de los programas de formalización se lograría el aumento de las inscripciones de las hipotecas. De acuerdo a los reportes de la Sunarp, las hipotecas van subiendo año a año. Sin embargo, de esta cifra, sólo el 1%, pertenece a

los sectores formalizados por el Estado. Es obvio entonces que no son los pobres los que precisamente constituyen hipotecas, sino los que más tienen.

Por otro lado, el precio de un predio para vivienda está determinado principalmente por la ubicación, la extensión, la tenencia de servicios públicos, cercanía a colegios, vías de acceso y seguridad de la zona. La formalidad del predio incide directamente en el precio, pero no resulta suficiente para que las promotoras inmobiliarias formales estén dispuestas a adquirir viviendas en los barrios populares toda vez que no les resulta rentable.

No debemos perder de vista los datos sobre la medición de la pobreza con relación a la titulación de la vivienda efectuados por el INEI. Así tenemos que en los años del 2009 al 2013, la carencia del título de propiedad en los denominados pobres ha aumentado del 51.7% al 67.1%. La misma tendencia se aprecia en los sectores no pobres del 53.6% al 77.4%. Tenemos entonces que los esfuerzos por formalizar a los sectores de menos recursos no fueron suficientes para acabar con la informalidad. Por otro lado, se descuida la formalización de los sectores que no son pobres, a pesar que es este sector el que más actividad financiera tiene.

Como se ha visto, no es suficiente la realización de programas de formalización vinculando el Registro con el Catastro si se mantiene el mismo sistema registral. Al no ser obligatoria y constitutiva la inscripción

en el Registro siempre se corre el riesgo que una propiedad formalizada vuelva a caer en la informalidad. De ahí que no es extraño que las cifras de la informalidad aumenten cada año a pesar de los programas de formalización.

#### **5.1.5. Las leyes de fomento a la inversión y la seguridad jurídica**

Los procedimientos de saneamiento buscan que el Registro refleje la realidad física y jurídica de los predios. Cuando existe coincidencia entre ambas realidades se materializa un escenario perfecto para la inversión pública y privada.

Bajo esta premisa se han dictado normas como la Ley 30230 que propician y facilitan el saneamiento físico y legal de predios para el desarrollo de diversos proyectos. Una de las condiciones necesarias para emprender cualquier proyecto de inversión es la correcta titularidad de dominio y la clara determinación de áreas y linderos de los predios involucrados en el proyecto. No obstante, la inexistencia de títulos de propiedad e inscripciones en el Registro de Propiedad y discrepancias entre la propiedad real y la información registral ha provocado una serie de deficiencias de información que requieren ser subsanadas mediante largos procesos de saneamiento legal que en su mayoría de casos culminan con una lenta intervención judicial. Dicha situación incide negativamente en la oportuna ejecución de proyectos de inversión en infraestructura sobre los predios, tanto públicos como privados, puesto que, al no ejecutarse los proyectos a tiempo, el país se retrasa en

obtener capacidades que repercutan favorablemente en otras áreas de actividades productivas como por ejemplo con la infraestructura vial.

La Ley 30230 regula un procedimiento de saneamiento legal de predios que busca la inscripción final ante el Registro de Propiedad Inmueble. Se establece un régimen especial de saneamiento de predios a cargo de Cofopri para el caso de la propiedad privada y de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, para los predios estatales, que indirectamente se encuentran en el área de proyectos de inversión.

La Ley establece un proceso de formalización que pasa por un levantamiento catastral, anotación preventiva y luego una inscripción definitiva. Establece un régimen de prevalencia de la información levantada en campo frente a la información de la BGR. De esa manera se ratifica el rumbo que está tomando en país en materia de formalización, es decir lograr una relación catastro y registro para proteger la propiedad del Estado.

#### **5.1.6. El Fraude Inmobiliario y la confianza en el Registro**

El fraude inmobiliario se configura a partir de la presentación de instrumentos públicos, supuestamente auténticos, que transfieren propiedades inscritas u otorgan poderes para tales fines. También se configura con la presentación de instrumentos auténticos con la concurrencia de personas que suplantan la identidad de propietarios de predios inscritos. Estas operaciones se benefician del principio de fe

pública previsto en el artículo 2014 del C.C. que, como sabemos, mantiene blindada la inscripción del presunto propietario a pesar que el título de su transferente ha sido declarado nulo o inválido.

No es materia de la presente investigación ahondar en el tema del fraude inmobiliarios y las consecuencias del fraude inmobiliario. Lo cierto es que el fraude inmobiliario ha despertado serias dudas sobre la eficacia de la publicidad registral y el principio de fe pública registral. Sin embargo, se han adoptado medidas legales para disminuir la ola de fraudes detectados, lo que aparentemente ha dado resultado. Amén del proceso penal que se está llevando a cabo contra la red criminal más denunciada: La red Orellana.

Lo expuesto nos lleva a concluir que el fraude inmobiliario no puede ser usado como argumento en contra para un cambio en el sistema de transferencia de la propiedad.

**TABLA 2**  
**CUADRO DE NORMAS RELATIVAS AL FRAUDE INMOBILIARIO**

<b>Norma</b>	<b>Título</b>	<b>Contenido</b>
Ley 30313	Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación".	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el procedimiento de oposición a la inscripción y cancelación de asientos.</li> <li>• Modifica los artículos 2013 y 2014 del Código Civil</li> <li>• Modifica disposiciones de la Ley del Notariado sobre ámbito territorial, presentación de instrumentos notariales y anotaciones preventivas</li> </ul>
D. Leg 1049, modificado por la Ley 30313, D. Leg 1232 y D. Leg 1310	Ley del Notariado. Arts. 4, 55, 123 A, Quinta, sexta y séptima, décimo primera disposición complementaria, transitoria y final	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ámbito territorial</li> <li>• Identificación de los otorgantes</li> <li>• Nulidad de Escrituras Públicas</li> <li>• Anotación preventiva por suplantación o falsificación de instrumentos</li> <li>• Presentación cautiva de partes y copias certificadas notariales</li> <li>• Módulo Notario obligatorio</li> </ul>
Directiva N 006-2013	Directiva que regula el Servicio Gratuito denominado Alerta Registral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante la cual las personas naturales o jurídicas podrán ser alertadas de la existencia de títulos que se pretendan inscribir en la partida registral de sus respectivos inmuebles</li> </ul>
Res. 234-2014-SUNARP/SN	El sistema de presentación electrónica de instrumentos, denominado también SID, Sistema de Intermediación Digital.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación electrónica de instrumentos con firma digital</li> </ul>
Directiva N° 001-2012.SUNARP/SN que	Bloqueo por Presunta Falsificación de Documentos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene por finalidad poner en conocimiento del público que un asiento registral se ha extendido sobre la base de un título que contiene presuntamente documentos falsificados y además garantizar la prioridad eventual medida cautelar dictada por el órgano jurisdiccional</li> </ul>
Directiva N° 003-2012-SUNARP	Anotación por presunta falsificación de instrumentos extra protocolares y constancias de acreditación de quorum.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extiende los efectos a los instrumentos extraprotocolares.</li> </ul>
Directiva N° 008-2013	Directiva sobre Inmovilización de Partidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regula el procedimiento para solicitar la inmovilización voluntaria de partidas registrales</li> </ul>
Directiva 09-2013-SUNARP/SN	Directiva de anotaciones preventivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regula en sede registral los efectos de las anotaciones preventivas previstas en el D. Leg 1049</li> </ul>

### 5.1.7. Calificación registral:

Ya se ha asumido que el sistema registral peruano es declarativo, causalista, consensual con presunción de legitimación de sus asientos y protegido por el principio de fe pública registral, sus diferencias con otros sistemas lo destacamos a continuación:

**TABLA 3**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS REGISTRALES**

País	Sistema	Características
Francia	Causalista Consensual Declarativo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se aplican los principios de prioridad, pero desconoce los principios de fe pública y legitimación.</li><li>• La calificación es limitada sólo se refiere a la forma de la documentación autentica y no al fondo del mismo</li><li>• No se califica la validez del acto</li><li>• Se califica las formalidades externas del documento</li><li>• La publicidad registral tiene efecto relativo.</li><li>• Se rechaza el título si las fincas no se describen adecuadamente y si los datos del título no se adecuan al del Registro.</li><li>• El Registro produce efectos en la mutación catastral</li><li>• La inscripción es obligatoria, pero se admiten excepciones.</li></ul>
Alemania	Abstracto Consentimiento material Constitutivo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Está a cargo de un funcionario que tiene la jerarquía de un Juez</li><li>• No se califica el acto causal</li><li>• Está basado en los principios de legitimación y fe pública, aplicando además los otros principios, como rogación, previa inscripción, principio de prioridad, especialidad</li><li>• Se califica en algunos casos la realidad extrarregistral</li><li>• Se basa en el catastro en el cual se verifica la realidad física de los terrenos, mientras que en el Registro se verifica la realidad jurídica de los terrenos.</li></ul>



Suiza	Causalista Título y Modo Constitutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Califican la validez del acto causal, y la capacidad de los otorgantes basado principalmente en el principio de legalidad, y la concurrencia de los otros principios como prioridad y especialidad</li> <li>• El modo de adquirir la propiedad es el Registro.</li> <li>• La facultad de calificar se extiende a los elementos no resultantes de los documentos.</li> <li>• Coordinación Registro-catastro</li> </ul>
Australia	Causalista Constitutiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un procedimiento de inmatriculación muy riguroso</li> <li>• No existe intervención notarial en el documento de transmisión de la propiedad.</li> <li>• Expedición de un certificado de título y un duplicado se queda en poder del interesado.</li> <li>• Se califica el negocio de enajenación (transfer)</li> <li>• El título inscrito es inatacable, que un principio con mayor alcance que los principios de fe pública y Legitimación.</li> <li>• Las inscripciones están protegidas por un seguro de títulos</li> <li>• Total coordinación con el catastro</li> </ul>
España	Causalista Título y Modo Declarativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un procedimiento de inmatriculación o expediente de dominio</li> <li>• Se basa en los principios de legitimación y fe pública, así como en los demás principios hipotecarios, como tracto sucesivo, legalidad y prioridad.</li> <li>• Se califica la validez del acto</li> <li>• Coordinación con el catastro</li> </ul>
Argentina	Causalista Título y Modo Declarativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe los principios de Legitimación y Fe Pública</li> <li>• Se califica la validez del acto, pero no amplitud</li> <li>• Se califica la legalidad de las formas extrínsecas y la referencia a defectos manifiestos</li> </ul>
Brasil	Causalista Título y modo Constitutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se admite el principio de legitimación pero se prescinde del principio de fe pública.</li> <li>• La nulidad es objeto de calificación</li> <li>• Comprende la trascendencia real inmobiliaria del acto realizado, las formalidades del título, la continuidad de la inscripción y las clases de titulación</li> </ul>

### **5.1.8. El desarrollo tecnológico y la seguridad jurídica**

El crecimiento económico en el Perú y el incremento de las actividades registrales como soporte de dicho crecimiento, responden a un Estado que apuesta por la tecnología y la digitalización para maximizar el trabajo de la administración pública y una mejor atención al ciudadano. Es en ese contexto que el gobierno central ha dictado diversas normas, siendo las más importantes:

- Ley 27294 Ley de Firmas y Certificados Digitales
- Ley 27291 que modifica el Código Civil permitiendo la utilización de los medios electrónicos para la manifestación de voluntad y la utilización de la firma electrónica
- Ley 28530 Ley de Promoción de Acceso a Internet para personas con discapacidad y de adecuación del espacio físico en cabinas públicas de internet
- D.S N° 034-2010-MTC Decreto Supremo que establece como Política Nacional la Implementación de una red dorsal de fibra óptica para facilitar a la población el acceso a Internet de banda ancha y promover la competencia en la prestación de este servicio
- D.S N° 069-2011-PCM Crean el Portal de Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP).
- D.S N° 083-2011-PCM Crean la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE
- LEY N°29904 Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica

- D. S N° 105-2012-PCM Establecen disposiciones para facilitar la puesta en marcha de la firma digital y modifican el Decreto Supremo N° 052-2008-PCM Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
- LEY N° 29985 Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera
- D.S. N° 081-2013-PCM Decreto Supremo mediante el cual se Aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017.
- D. S. N° 081-2013-PCM Decreto Supremo mediante el cual se Aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017
- D.Leg N° 1412 Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

En lo que corresponde a la Sunarp, esta ha implementado diversos sistemas y aplicativos para una mejor atención a la ciudadanía que permite acercar más a los pueblos que antes no podían acceder a la información. Así tenemos:

- Sistema de Intermediación Digital (SID-Sunarp), que facilita el ingreso virtual de los títulos por parte de las notarías. Esta plataforma pone en práctica la presentación obligatoria de los instrumentos notariales al Registro que es una medida que busca eliminar el fraude inmobiliario.
- El sistema alerta registral, servicio gratuito mediante el cual se notifica mediante un correo electrónico o mensaje de texto, sobre cualquier movimiento que se realice sobre la partida registral que inscriba.

- Modulo Notario que forma parte las plataformas de servicios institucionales, mediante el cual los Notarios, a través de su cuenta, deberán indicar entre otros datos, los sellos, firmas y presentantes autorizados.
- El Servicio de Publicidad Registral en Línea (SPRL), permite acceder a la base de datos que contiene los índices de los distintos registros, el repositorio centralizado de imágenes de las partidas registrales y de los títulos almacenados que consten en formato digital de las oficinas registrales para obtener información que se encuentre disponible. Asimismo, permite solicitar publicidad formal certificada. Se brinda a través del Portal Web Institucional. El usuario debe encontrarse suscrito, contar con un usuario y una contraseña, así como reunir las condiciones de uso del servicio.
- El servicio de consulta vehicular, a través de este servicio el usuario tiene acceso directo y confiable a determinados datos relacionados a las características de los vehículos registrados a nivel nacional. El acceso es a través de una PC o un teléfono móvil con acceso a internet, ingresando el número de placa del vehículo.
- Consulta de estado de títulos, que es un servicio en línea mediante el cual los usuarios pueden consultar y saber el estado de sus títulos presentados en cualquiera de nuestras oficinas a nivel nacional. Asimismo, le permitirá realizar consulta directa de un título por el año y número del mismo, sin costo alguno.
- Directorio Nacional de Personas Jurídicas, que es una herramienta de información referencial para quienes tengan interés en conocer si una

determinada persona jurídica está inscrita o no, así como si determinada denominación o razón social ya ha sido adoptada por otra persona jurídica inscrita.

- Solicitud electrónica de rectificación por error material, que permite al usuario presentar electrónicamente en forma gratuita las solicitudes de rectificación cometidos por el Registro, brindándose con ello un mecanismo alternativo a la presentación física de dichos documentos.
- Consulta de verificadores, mediante este servicio gratuito el usuario tendrá acceso directo a la información referencial sobre los verificadores inscritos y activos en las diferentes zonas registrales.
- Aplicativo Síguelo, con el cual se puede consultar gratuitamente el estado y trámite de un título, en forma referencial. Asimismo, se puede visualizar las esquelas de observación, liquidación y tacha, los informes técnicos del Área de Catastro, los asientos de inscripción, entre otros; evitando que se pueda acudir a las oficinas.

Por otro lado, la Sunarp viene promoviendo programas de acercamiento al poblador con las campañas “Sunarp en tu pueblo”, los “Registrones”, la elaboración didáctica que permite y facilita el entendimiento para el registro de las comunidades, así como las tasas preferenciales para las poblaciones ubicadas en zonas de pobreza.

Es así que se prueba que la Sunarp está en condiciones tecnológicas de asumir un cambio con seguridad jurídica.

**5.2. Segundo Resultado: El Perú carece de un adecuado sistema catastral.**

El Perú no tiene catastro como Registro administrativo dedicada al inventario de todos los predios a nivel nacional y de gestionar la información territorial de manera centralizada, sin embargo, existen entidades que están facultadas para realizar actividad catastral en diferentes niveles que no han tenido éxito.

#### **5.2.1. Nivel de Gestión Nacional.**

Previsto en la Ley 28294, SNCP tenemos que a Julio del 2019 sólo cinco (5) municipalidades se han declarado zonas catastradas: Miraflores, San Isidro y Los Olivos en Lima y otras dos (2) municipalidades catastradas en provincia: San Jerónimo en Cusco y Casa Grande en Trujillo. Esto representa sólo el 0.3% de la totalidad de municipalidades (1876).

En lo referente a la inscripción del CUC, estos ingresan al Registro solo como parte del acto denominado saneamiento registral catastral

#### **5.2.2. Nivel de gestión descentralizada de catastro a cargo de las municipalidades en virtud de la Ley 27972:**

La investigación nos da como resultado que las Municipalidades no han logrado desarrollarse ni articularse unos a otros. El INEI, en su estudio sobre Registro de Municipalidades, nos informa que más de un tercio de las municipalidades no tiene un registro completo de catastro. En lo que corresponde a Lima Metropolitana, de las 43 municipalidades, cuatro, nunca han levantado catastro: Punta Negra, el Rímac, Santa Anita y Santa Rosa. Asimismo, 23 de las 39 municipalidades que han levantado catastro no lo han actualizado. Magdalena es el distrito con el

catastro más antiguo pues lo levantó en 1992 y luego no lo ha vuelto a actualizar. Las municipalidades que sí han realizado una actualización han demorado, en promedio, ocho años desde el levantamiento. (ver gráfico).

### **5.2.3. Nivel de gestión sectorial:**

Tal como ya lo ha sostenido Angélica Portillo (2009) a lo largo de la historia peruana, diversos actores institucionales han tomado las riendas del Catastro, de manera desarticulada bajo inexistentes o inadecuadas relaciones de coordinación y colaboración. Estos catastros han actuado como compartimentos estancos sin eficaces relaciones de coordinación y colaboración y, por ende, han manejado distintos estándares, procesos técnicos, sistemas cartográficos e informáticos lo que ha generado información catastral no uniforme e inconsistente, a nivel nacional.

Esta situación debió cambiar con la promulgación de la Ley 28294 y su reglamento el D.S. 005-2006-JUS. Sin embargo, nuestra investigación nos arroja como resultado que aún no existe un nivel colaboración ni un nivel de articulación, más por el contrario estos catastros temáticos y sectoriales se han sofisticado a nivel de plataformas Informáticas que no se encuentran relacionadas una a otras y hoy podemos apreciar las siguientes plataformas web:

- GEOLLACTA, descrita como una Plataforma Única de Catastro Multipropósito del Perú a cargo de Cofopri, que busca brindar información estadística y geo referencial del Catastro

Urbano Nacional, del Catastro de Daños de poblaciones afectadas por desastres naturales, información sistematizada de predios urbanos formales e informales y centros poblados. “Geo Llaqta” contiene aproximadamente más de seis millones de información sistematizada de predios, viviendas, colegios, postas médicas, comisarías, zonas arqueológicas, zonas mineras y otros servicios públicos. Según lo afirmado por los encargados, “existe información de dos millones 800 mil predios formalizados como ubicación, situación de linderos, condición del título, nombre del propietario, entre otros datos importantes”.

- SICAR.- La Plataforma del sistema de catastro rural fue creado por el MINAGRI con el objetivo de brindar información catastral de predios rurales y comunidades campesinas.

- GEOCATMIN administrado por el Ingemmet, el cual es un sistema de información geográfica con funciones ágiles que permiten la interactividad, fácil manejo y comprensión de la información geológica y catastral minera del Perú.

- GEOSERFOR: Es el portal web de la Infraestructura de Datos Espaciales del Servicio Nacional Forestal de Flora y Fauna SERFOR, cuya finalidad es ofrecer a los usuarios el acceso a una serie de recursos y servicios basados en la información geográfica espacial forestal y de fauna silvestre.

- SIGDA CULTURA: El sistema de información geográfica de arqueología a cargo del Ministerio de Cultura.



- GEOHIDRO: Es el visor que presenta la recopilación de información geográfica relacionada a recursos hídricos y sus bienes asociados, administrados por la Autoridad Nacional del Agua ANA
- GEOBOSQUES: Administrada por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC), y pone a disposición de la ciudadanía la información generada sobre el monitoreo de los bosques, en diferentes formatos, tablas, reportes, visores, servicios WMS, servicios API.
- GEOSERVIDOR: Es una plataforma tecnológica con información geoespacial especializada y de utilidad práctica sobre la situación ambiental del territorio, a cargo del Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental. La información disponible en el Geoservidor proviene del monitoreo y evaluación permanente del territorio y sus recursos naturales, la cual puede ser de gran utilidad para la toma de decisiones, la planificación y el desarrollo técnico de políticas públicas de gestión territorial; así como para la construcción de conocimiento técnico y académico y como medio de consulta sobre condiciones ambientales o territoriales que pueden afectar la vida y el desarrollo sostenible de los ciudadanos.
- GEOIDEP: Es el sitio de Información de Datos Espaciales del Perú y el Nodo Central de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP). Está a cargo de la secretaría de gobierno digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- LA BASE GRÁFICA REGISTRAL de la Sunarp: Es la base de datos gráfico desarrollado y utilizado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos Sunarp para la calificación Registral. Sus características, efectos jurídicos lo hemos analizado en el punto 2.3.2 del presente trabajo.

Por tanto, existen diversas plataformas virtuales las cuales pueden ser centralizadas y gestionadas por una sola entidad para acercarnos al denominado catastro multifinalitario.

#### **5.2.4. Clasificación de los catastros municipales en el Perú**

Según estudio del Banco Mundial (2015) denominado “Diagnóstico de capacidades y línea de base para modernizar y consolidar el sistema de catastro nacional”, estas son las principales características de los catastros municipales:

a) **Los incipientes:** Estas municipalidades tienen precarias o limitadas instalaciones, es decir, poco espacio para su personal. Estos municipios cuentan con limitado equipo tecnológico, únicamente disponen de equipo básico (computadoras, impresoras) y cinta métrica como instrumento de medición. No cuentan con oficina de catastro y existe una nula articulación de las funciones de rentas y el catastro.

Estos municipios no cuentan con una historia catastral y ninguna relación con Cofopri, además no cuentan con un software de gestión de catastro, por lo que la información de su distrito se encuentra en planos de AutoCAD o en programas comerciales.

b) **Los limitados:** Son similares a las municipalidades incipientes, pero se diferencian de aquellos porque cuentan con personal interesado en el catastro. Poseen una oficina de catastro sin embargo no desarrollan catastro, sino que sólo emiten certificaciones.

c) **Los conformistas:** Las municipalidades se caracterizan por tener algún levantamiento catastral y cuentan con una oficina de catastro, pero la información en mapas es a mano o en AutoCAD. Los funcionarios reconocen la importancia del catastro, pero no demuestran gestiones para realizar catastro en su distrito.

d) **Los progresistas:** Son similares a los conformistas en cuanto a su equipamiento y personal e historial catastral. Estos municipios demuestran interés en mantener la información catastral del distrito actualizada a pesar de las limitaciones y problemas que pueda surgir, pues cuentan con un software de gestión de catastro. Además, obtienen una recaudación baja o media.

e) **Los consolidables:** Estos municipios cuentan con recursos y visión para una gestión catastral moderna, dichos municipios se encuentran enlazados al sistema geodésico, cuentan con estaciones totales e incluso utilizan un sistema de gestión propio.

Es así que se demuestra que las municipalidades no han podido ser eficientes en la gestión de su catastro.

#### **5.2.5. Repercusión de la falta de catastro en la inscripción de la propiedad inmobiliaria**

El artículo 2019 del Código Civil regula los actos inscribibles en el Registro de Predios. La norma sólo regula los actos relacionados al dominio y al gravamen del predio inscrito. Los requisitos referidos a la incorporación del predio y sus modificaciones, en aplicación del principio de especialidad, se encuentran regulados en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios y en la directiva 002-2014-SUNARP/SN, Directiva que regula los actos que necesitan informe previo del área técnica, sólo en relación a la BGRI y no a la información catastral. Es más, se da por sentado que existen zonas catastradas, como zonas no catastradas.

5.1. Se requiere informe previo del área de catastro en los siguientes casos:

- a) Inmatriculaciones.
- b) Acumulación e Independización de predios que no provienen de lotizaciones o habilitaciones urbanas inscritas.
- c) Inscripción de perimétricos de posesiones informales por entidades con facultades de saneamiento.
- d) Lotización de posesiones informales por entidades con facultades de saneamiento.
- e) Rectificación, modificación, delimitación o determinación de áreas, linderos o medidas perimétricas de predios.
- f) Las anotaciones preventivas contempladas en el artículo 138 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, siempre que versen sobre una parte del predio inscrito y el título

cuenta con los planos respectivos. En su caso, también las solicitudes de inscripciones definitivas, cuando el Registrador advierta que esta ha variado en relación a a contenida en las anotaciones preventivas de las que derivan.

- g) En todas las etapas de las Habilitaciones Urbanas, respecto a la conformidad de su perímetro registrado.
- h) Inscripción de Recepción de Obras, en el supuesto que en la recepción de obras se varíe el área, linderos y medidas perimétricas de los lotes preindependizados, cuyo dominio se encuentre anotado a favor de terceros, conforme se regula en el artículo art. 42 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.
- i) Los actos a los que se refiere el artículo 133 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, siempre que cuenten con los planos correspondientes.
- j) Inscripción de declaratorias de fábrica, sobre la adecuación del perímetro de la fábrica respecto a su antecedente registral.
- k) Las servidumbres que recaen sobre derecho de concesiones y la correlación de los predios afectados tal como se regula en la Directiva N° 006-2011-SUNARP-SA.
- l) Inscripciones de las áreas naturales protegidas y la correlación de los predios afectados tal como se regula en la Directiva N° 01-2012-SUNARP-SA.
- m) Otros supuestos que otras normas determinen.

El Reglamento de inscripciones del Registro de Predios regula los requisitos técnicos que deben acompañar a los títulos para el acceso de aquellos actos al Registro. Estos requisitos los podremos clasificar de la siguiente manera:

**TABLA 4  
CUADRO COMPARATIVO DE LA DOCUMENTACIÓN TÉCNICA  
CATASTRAL**

Naturaleza del Predio	Zona Catastrada	Zona no Catastrada
Urbano  Ente Generador de Catastro: Las Municipalidades (Ley 27972)	Se requiere la presentación de planos catastrales conforme a lo regulado por el D.S. 002-89-JUS	Se requiere la presentación de planos firmados por verificador y visados por la municipalidad distrital. Además del certificado negativo de zona catastrada.
Rural  Ente Generador de Catastro: Los Gobiernos Regionales (Ley 27867)	Se requiere la presentación de certificado catastral emitido por los gobiernos regionales. Cabe señalar que antes el catastro rural estuvo a cargo del Proyecto Especial de Predios Rurales PETT, y luego por Cofopri.	Planos visados por verificador catastral y certificado negativo de zona catastrada

**5.3. Tercer Resultado: La Base Gráfica Registral (BGR) no tiene una relación de coordinación ni de vinculación con la actividad catastral**

Como se ha indicado, la carencia de un catastro nacional, la falta de elementos técnicos en los títulos archivados fueron los principales motivos para la construcción paulatina de la BGR. Sin embargo, este soporte y apoyo en la calificación registral no tiene fundamento legal, puesto que su definición y estructura están previstas en forma de glosario en la Directiva 002-2014-

SUNARP-SN, norma que no tiene una jerarquía necesaria que pueda justificar los efectos que debe causar en la calificación registral.

En cuanto al artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado por Resolución N° 097-2013-SUNAR-SN, esta norma regula la obligación de derivar al área técnica todos los actos relacionados a la incorporación o modificación física del predio a fin de que se emita un informe de carácter vinculante, dicho informe debe emitirse teniendo como base la información gráfica con la que cuente la oficina de catastro de cada zona registral. Al amparo de esta norma el área técnica encuentra justificación para observar o rechazar la documentación técnica proveniente de los entes generadores de catastro que acompañan los interesados a los títulos referidos a la incorporación o modificación física del predio. En muchas ocasiones estas observaciones son injustificadas, puesto que se da por cierto todo el contenido de dicha base gráfica a pesar que se sabe que esta base no se encuentra completa ni validada.

En lo referente a la regulación de la calificación registral, el artículo 2011 del Código Civil establece que la misma debe hacerse tomando como base los antecedentes registrales. A diferencia de la Ley Hipotecaria Española, no establece de manera expresa la utilización de bases gráficas para la calificación registral y descripción del predio.

De acuerdo al artículo 18 de la Ley 28294 la información sobre predios en el Registro, debe estar respaldada por la información catastral. Esto es lo que se llama “la vinculación del catastro con el Registro de Predios”. Obviamente que este precepto legal no se cumple, pues la BGR es

desarrollada y complementada independientemente de la información catastral generada por los entes generadores de catastro.

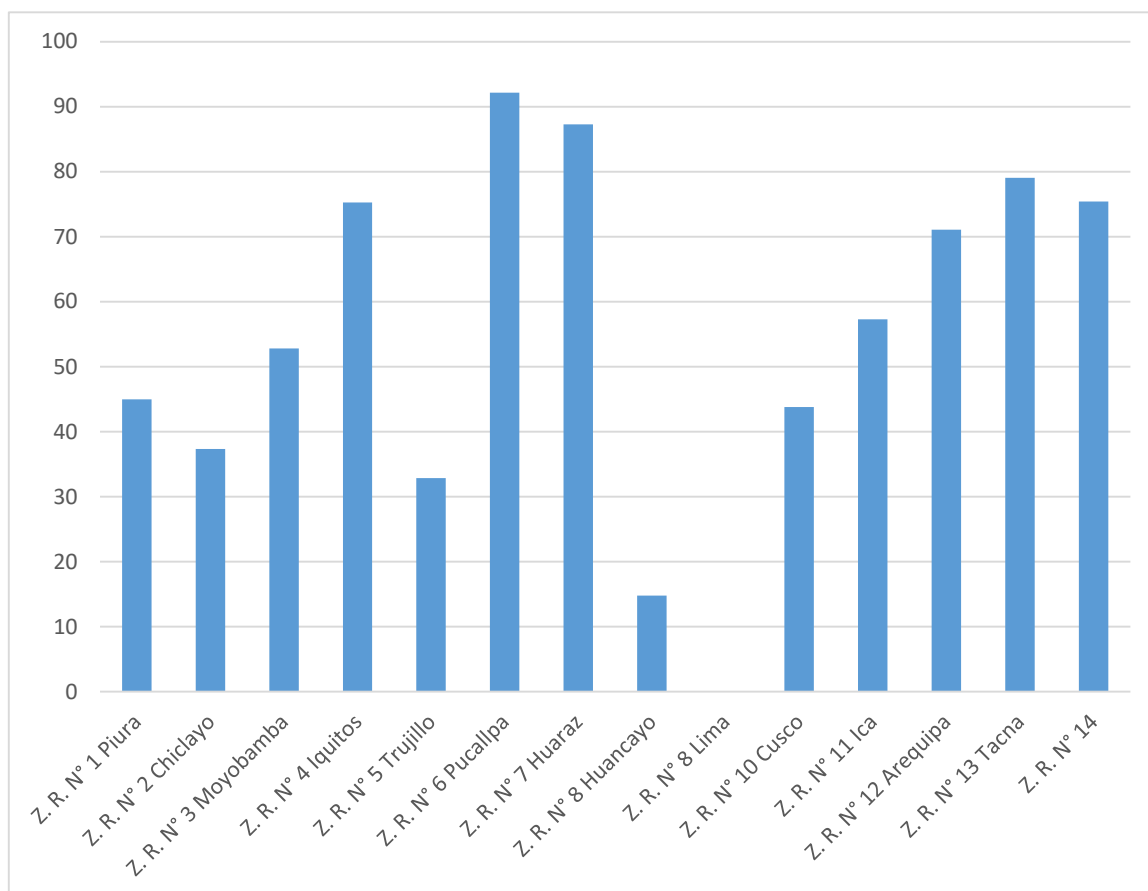
En resumen, la falta de un catastro ha obligado a la Sunarp a generar una base gráfica no coordinada ni vinculada con alguna información catastral.

### **5.3.1. Avance porcentual de la Base Gráfica Registral (BGR) por cada Zona Registral**

La Sunarp a través de sus diferentes gestiones ha fomentado el desarrollo y la utilización de las BGR en la calificación registral. Así cada zona registral ha realizado grandes avances a fin de tener una base gráfica de los predios inscritos y apoyar la calificación registral. La oficina de Pucallpa es la que mayor avance ha logrado, y Lima tiene casi nula. Sin embargo, esta base no se encuentra coordinada con cartografía catastral alguna. Es cierto que su mayor insumo es la información aportada por las entidades que legalmente deben generar catastro, pero esta información llega al Registro de manera aislada y desarticulada. En cuanto a la calificación registral, esta información incompleta y desarticulada genera observaciones y obstruye la inscripción registral en muchos casos de manera injustificada.



**GRAFICO 1  
AVANCE DE LA BASE GRAFICA REGISTRAL DE LA SUNARP**



Fuente: SUNARP

### **5.3.2. Principales diferencias entre la Base Gráfica Registral (BGR) de la Sunarp y la actividad Catastral**

Existen claras diferencias entre la BGR y la actividad catastral en nuestro país. Desde el punto de vista jurídico, debe destacarse que mientras que la actividad catastral está regulada por la Ley Orgánica de Municipalidades, para predios urbanos y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para predios rurales, la BGR sólo tiene definida su función en la Directiva 02-2014-SUNARP/SN.

**TABLA 5**  
**CUADRO COMPARATIVO DE LA BASE GRAFICA REGISTRAL Y EL**  
**CATASTRO**

	Base Gráfica Registral de la Sunarp	Catastro
<b>Entidad a Cargo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sunarp (Zonas Registrales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalidades, por Ley Orgánica de Municipalidades</li> <li>• Cofopri: responsable de la ejecución del catastro urbano (CUN, Ley 30711 y D. Leg 13659) y de la secretaria técnica del SNCP, Ley 28294)</li> <li>• Minagri- Sicar. D.S. 018-2014-VIVIENDA</li> </ul>
<b>Predio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción física depende de información en partida registral y título archivado. Trabajo sólo en gabinete.</li> <li>• Inscripción facultativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción depende del levantamiento físico. El predio puede estar inscrito o no</li> <li>• Registro Obligatorio, actualización permanente</li> </ul>
<b>Efectos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se encuentra validada pero el informe del área técnica es vinculante en la calificación de los actos relacionados a la incorporación o modificación del predio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo para fines administrativos</li> </ul>

### 5.3.3. Existencia de duplicidad de partidas o doble inmatriculación

La doble o múltiple inmatriculación constituye un estado patológico irregular que se produce cuando un predio o parte de él, ingresa dos o más veces en el Registro en distintas partidas. La causa radica, en la falta de implementación y desarrollo de un catastro, o en la falta de un catastro que coordine con la BGR. La fórmula legal en nuestro ordenamiento

jurídico lo encontramos en el artículo 56 del Reglamento General de los Registros Públicos:

**Artículo 56:**

Existe duplicidad de partidas cuando se ha abierto más de una partida registral para el mismo bien mueble o inmueble, la misma persona jurídica o natural, o para el mismo elemento que determine la apertura de una partida registral conforme al tercer párrafo del Artículo IV del Título Preliminar de este Reglamento.

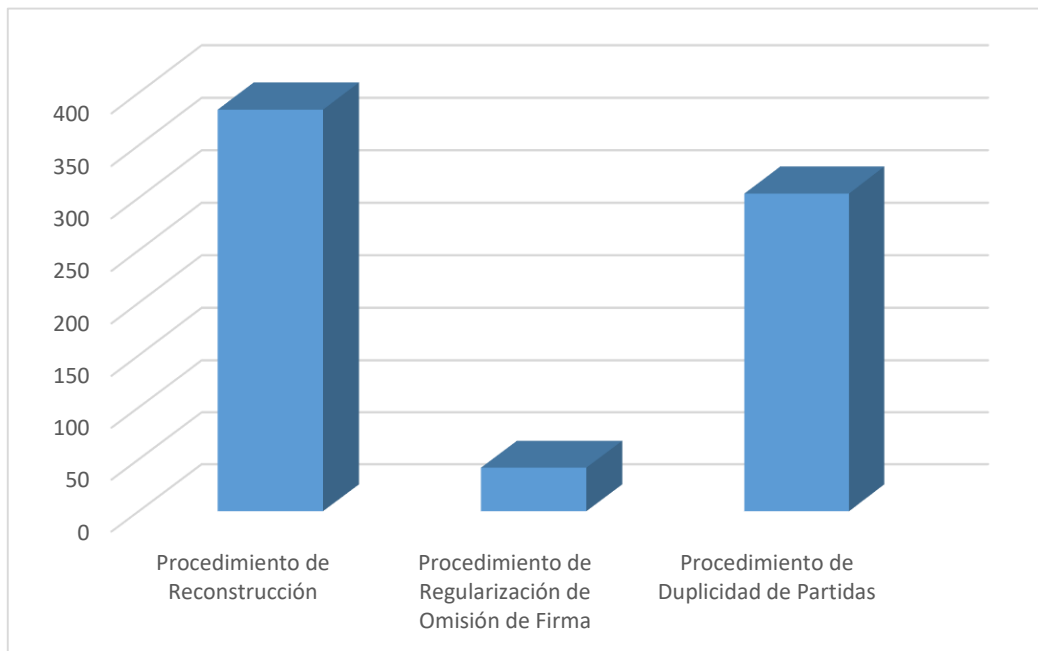
Se considera también como duplicidad de partidas la existencia de superposición total o parcial de áreas inscritas en partidas registrales correspondientes a distintos predios.

El área encargada de determinar la existencia o no duplicidades es la Oficina de catastro de cada oficina registral.

El remedio para una duplicidad o multitud es cerrar las partidas menos antiguas para que quede vigente la partida más antigua. Sin embargo, el cierre administrativo puede conllevar a una afectación del derecho de propiedad. Los artículos del 57 y siguientes del Reglamento General de los Registros Públicos regulan los procedimientos de cierre de partidas, siendo el artículo 60 que regula el procedimiento de cierre de partidas incompatibles.

Durante el año 2018, la Oficina Registral de la Oficina Registral de Lima ha resuelto 304 casos de duplicidad de partidas y en los últimos 5 años se han resuelto 1,550 casos. Es así que el procedimiento de cierre de partidas por duplicidad se ha convertido en el segundo procedimiento más recurrente de la oficina de Unidad Registral de Lima.

**GRAFICO 2**  
**CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS DE DUPLICIDAD DE PARTIDAS EN LA ZONA REGISTRAL N° IV**



**Fuente: Unidad Registral de Zona N° IX**

#### **5.3.4. La discrepancia entre la BGR y la realidad física es asumida legislativamente**

La discrepancia existente entre la información de la BGR y la realidad física es normada por la Ley 30230 “Ley de que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y Dinamización de la inversión en el país” y en el D. Leg 1358 “Ley general del sistema nacional de bienes estatales, para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada”. Ambas normas determinan la prevalencia de la realidad física cuando la información registral no es confiable. Así el artículo 47 de la Ley 30230 señala como causales de prevalencia:

- a) Cuando en el título archivado obra planos imperfectos que no cuenten con georeferenciación y/o área y/o medidas perimétricas y/o no contengan datos técnicos y/o estos tengan coordenadas arbitrarias.
- b) Cuando no existan planos como parte del título archivado, siempre que se encuentren dentro de los rangos de tolerancia respectivos.
- c) Cuando existan superposiciones gráficas generadas por desplazamiento de coordenadas o coordenadas en predios inscritos.
- d) Cuando el predio tenga discrepancias de cualquier dato técnico, dentro de los rangos de tolerancia establecidos en las normas del Sistema Nacional Integrado de Catastro, creado por Ley 28294.
- e) Cuando la medida del área o medida perimétrica del predio inscrito esté expresada de forma distinta al sistema métrico decimal, siempre que la medida en esta última sea equivalente o esté dentro de los rangos de tolerancia respectivos.

De igual modo, el artículo 17 h del D. Leg 1358 señala las causas de prevalencia en los procedimientos de saneamiento de predios estatales:

Cuando en el Registro de Predios no exista plano en el título archivado que dio mérito a la inscripción del inmueble colindante al catastrado por una entidad.

Cuando en el Registro de Predios exista plano en el título archivado que dio mérito a la inscripción del inmueble colindante al catastrado por una entidad, pero se advierte alguna de las siguientes deficiencias:

b.1 No consigna área o algún lindero o medida perimétrica.

b.2 No tiene coordenadas o estas se encuentran desplazadas, o no se encuentra georreferenciado según las especificaciones técnicas del SNCP.

b.3 Fue elaborado en el sistema PSAD-56 y como consecuencia de la conversión al sistema oficial WGS-84 se generan superposiciones gráficas y no físicas.

b.4 Consigna área, linderos y medidas perimétricas en un sistema distinto al sistema métrico decimal.

En lo relacionado a la formalización de predios urbanos marginales y rural, el D.S. 032-2006-VIVIENDA establece que la prevalencia de la información catastral generada por el Cofopri es de aplicación a todos los trámites de formalización que realice dicha entidad ante el Registro de Predios, en los distintos procesos de formalización de la propiedad predial a su cargo, urbana y rural. La información catastral que emita el Cofopri con fines de formalización de la propiedad predial, se incorporará en la base catastral del Registro de Predios.

## **CAPITULO VI**

### **DISCUSIÓN**

#### **6.1. Primer planteamiento: Superar la posición doctrinaria sobre el sistema transferencia consensualista.**

Las discusiones en torno al contenido y alcances del artículo 949 del Código Civil, inicialmente se centraron en la capacidad del contrato para producir o no efectos reales (Forno, 1993), Entonces existen posiciones contrarias en el sentido que el artículo 949 del Código Civil produce efectos traslativos de dominio, mientras que la posición contraria sostiene que no produce dicho efecto sino que necesita otras acciones para poder lograr dicho cometido.

##### **6.1.1. La Posición de Hugo Forno Florez**

De acuerdo a este autor, si la obligación consiste en transmitir el derecho de propiedad y ese efecto -según el artículo 949 del Código- se logra mediante la sola obligación -de enajenar-, esa obligación es absolutamente inútil pues no puede darse siquiera la secuencia de obligación-cumplimiento ya que el pago de tal obligación se produce, con independencia de toda actividad del “deudor”, por el hecho de su misma existencia; ella se paga por sí misma, es su propio cumplimiento. (Forno, 1993)

Forno concluye que la transmisión del derecho de los bienes inmuebles determinados se produce por efecto del contrato. Atribuye por

tanto el carácter traslativo y no obligacional en la transferencia de bienes inmuebles, advirtiendo que el cumplimiento de una obligación requiere de una actividad del deudor, pues precisamente esto es la prestación. Por lo cual el artículo 949 no exige conducta alguna para que opere la transferencia de propiedad, debe entenderse que dicha transmisión no deviene del cumplimiento de una obligación, requiere de una actividad del deudor, pues precisamente esta es la prestación. En consecuencia, para este autor el artículo 949 no exige conducta alguna para que opere la transferencia de propiedad por lo que debe entenderse que dicha transmisión no deviene en cumplimiento de una obligación, sino que surge directamente del contrato. No existe un modo para que opere la transferencia, a ese efecto bastaría el título. (Forno Flores, 1997)

### **6.1.2. La postura de Freddy Escobar Rozas**

Escobar comparte la posición de Forno, en sentido que a la Luz del artículo 949 del Código Civil, el contrato transfiere directamente la propiedad. Partiendo de la premisa de que la prestación es un elemento esencial de la obligación (que determina que ésta se distinga de otro tipo de relaciones patrimoniales, como las de sujeción, por ejemplo) y que la misma se resuelve en una conducta (positiva o negativa), resulta evidente que la “obligación de enajenar” recogida en el artículo 949 del Código Civil no existe. Sostener lo contrario, esto es, que dicha obligación sí existe (para de ahí afirmar que es ella la que provoca la transferencia de la propiedad inmueble), daría pie a admitir, por un mínimo de coherencia, la idea de que la relación jurídica a la que



denominamos obligación pueda surgir sin sujetos, sin vínculo o sin causa.

Como quiera, sin embargo, que nadie se ha atrevido siquiera a plantear la posibilidad de discutir la referida idea, no queda sino aceptar que “la obligación de enajenar” contemplada en el artículo 949 del Código Civil, al carecer de prestación, esto es, de uno de los elementos que conforman a toda obligación, no es más que una construcción artificial, sin contenido, sin valor jurídico. Por tanto, el efecto jurídico previsto en el artículo en cuestión tiene que ser atribuido al contrato (con finalidad traslativa), en tanto que éste es el único hecho que se produce en la realidad antes de que opere tal efecto. (Escobar F. , 2002, pág. 60)

### **6.1.3. La postura de Gunther Gonzales Barrón**

De acuerdo a este autor el artículo 949 del Código Civil no establece ningún requisito adicional para la transferencia de la propiedad, operando este efecto de manera automática (Gonzales Barrón, 2003). Considera que el consensualismo tiene ventajas teóricas como la facilitación de los intercambios, la más rápida circulación de la riqueza al comprador, admite, al igual que otros autores, que dicho sistema tiene sus limitaciones. “Así pues, el consensualismo descarta la utilización de instrumentos publicitarios para dar a conocer las transferencias y, en general para dar a conocer el estado jurídico de los inmuebles”. (Gonzales Barrón, 2003). Sin embargo, considera que el Registro atenúa sus desventajas.

También descarta la visión equivocada referida a que el artículo 949 del Código Civil transfiere una propiedad relativa, pues en realidad la transmisión se produce para todo efecto legal y con carácter absoluto, por lo que el comprador se convierte en propietario con poderes plenos para realizar todos los actos de uso, disfrute, aprovechamiento, administración o disposición del bien. Sólo que la propiedad corre el riesgo teórico consistente en que un comprador que le adelante en la inscripción, y de buena fe, pueden terminar despojándolo, pero mientras ello no ocurra, como efectivamente acontece, entonces la propiedad es indisputada. (Gonzales Barrón & Gordillo Caña, 2017)

#### **6.1.4. La postura de Miguel Torres Mendez**

Según la tesis de Torres Mendez, la transferencia de la propiedad sea este bien mueble o inmueble, no opera directamente con el contrato sino como consecuencia de la entrega del bien realizada en cumplimiento de un título válido (Torres Mendez, 1993). Torres parte de la idea de que existe un conflicto entre lo dispuesto por el artículo 949 del Código Civil y el artículo 1529 de dicho código. Para el autor mientras el artículo 949 supone que el contrato transfiere la propiedad, el artículo 1529 regula el contrato de compraventa en donde el vendedor se obliga a transferir el bien. Así mientras el artículo 947 del Código Civil regula en forma coherente de unidad y tradición, esto no sucede en el artículo 949.

#### **6.1.5. La posición de Manuel La Puente y la Valle**

La Puente y la Valle en sus diversas obras sostiene que la transferencia de propiedad, muebles e inmueble, opera en virtud al título y un modo. Según De la Puente, la sustitución del artículo, propuesto por la Comisión Reformadora del Código Civil de entonces, que establecía que los bienes inmuebles se transferían con la inscripción registral, por la redacción que establece que la sola obligación de enajenar hace al acreedor propietario del bien, no puede determinar la existencia de un sistema mixto, en el cual mientras los bienes muebles se transfieran en virtud del título y el modo, los bienes inmuebles se transfieran en virtud del contrato. A su entender, la referida sustitución crea un problema que es necesario solucionar. (Escobar F. , 2002).

De la Puente sostenía que para encontrar el camino que lo conduzca nuevamente a la teoría del título y el modo, es necesario recurrir al artículo 1529 del Código Civil, según el cual por la compraventa el vendedor se obliga a transferir la propiedad de un bien. En efecto, como quiera que el artículo en cuestión no le otorga al contrato efectos reales sino efectos meramente obligaciones, De la Puente concluye que aquél le otorga a éste la condición de título. (Escobar F. , 2002)

#### **6.1.6. La postura de Alfredo Bullard**

Respecto a lo normado en el artículo 949 del Código Civil, Bullard sostiene que esta norma es completamente incoherente con la función que la propiedad debe desarrollar. El contrato es un acto que, de ordinario, permanece oculto al conocimiento de terceros. Ello quiere

decir que carece de la cualidad de ser un signo de cognoscibilidad y, por tanto, de la posibilidad de informar a los terceros sobre quién goza de la titularidad para excluirlos de la relación. Si el artículo 949 fuese el único referido para la transferencia de propiedad, la disfuncionalidad del sistema sería evidente. Pero cualquier abogado sabe que esto no es así y que el postulado propuesto en el 949 no funciona en la realidad tal como se ha descrito.

Bullard concluye que la propiedad entendida como el mencionado contrato es una propiedad relativa (lo que en sí mismo es un contrasentido), pues no permite excluir a todos. Tan es así, que un "adquirente" posterior, pero que inscribe su derecho con anterioridad, no podrá ser excluido. En realidad, nadie es un auténtico propietario al celebrar un simple contrato. (Bullard Gonzales, 1991)

#### **6.1.7. La opinión de Fort Ninamanco**

Criticando la postura de un sector de la doctrina que considera que el derecho de propiedad transmitido por el solo consenso, vendría a ser una propiedad relativa, señala que: (Ninamanco, 2014):

[l]a oponibilidad *erga omnes* no es parte de la estructura del derecho de propiedad, sino un mecanismo exterior a dicho derecho. Bajo este enfoque, el *solo consensus* sí es capaz de transmitir el derecho de propiedad, entendido como aquel derecho subjetivo que permite obrar de la manera más plena sobre un bien para satisfacer los intereses del titular, sin la cooperación ajena. Y

esto último no afecta en nada lo afirmado por nosotros en la parte final del punto dos, ya que uno es propietario o no es propietario, no hay términos medios, sin embargo, asunto bien diverso, es decir, por ejemplo, que mi propiedad está mejor protegida que la del vecino, o que una propiedad se encuentra mejor tutelada que otra.

Agrega que nadie niega que el contrato de compraventa tenga como propósito la transferencia de la propiedad del bien, evidentemente ese es el resultado que las partes buscan alcanzar. Ninamanco “patrocina” la opinión que sostiene que la transferencia se da por la sola celebración del contrato tal como lo manda la norma general que regula el tema (art. 949 del CC). ¿Cómo va ser exigible la transferencia de la propiedad, si esta ya se logró por la sola celebración del contrato? ¿Cómo puede ser exigible un efecto legal?. Tal parece que no resulta ocioso repetirlo: al celebrarse el mentado contrato, según el código, surge la “obligación de enajenar”, al surgir esta “obligación” el acreedor de la misma ya es propietario. Cuando se celebra el contrato de compraventa de bien inmueble ¿qué otro acontecimiento es necesario para que el comprador se haga propietario? (...) Y es que ningún acontecimiento es necesario. (Ninamanco, 2014)

## **6.2. Registro Declarativo versus Registro Constitutivo**

No obstante, discutir o no sobre la capacidad del contrato para producir efectos reales, no es una variable determinante para nuestra investigación, sino la adopción del sistema de transmisión más adecuado para una realidad como la peruana. Sin perjuicio de ello, compartimos la postura de Gonzales Barrón, en el sentido que el sistema consensual origina muchos problemas referidos a la seguridad jurídica de los adquirentes y un defecto intrínseco de la clandestinidad, por lo cual las transferencias pueden quedar ocultas ante terceros, siendo necesario recurrir al Registro Público. Nos adherimos a la propuesta planteada por Jorge Avendaño en su oportunidad cuando propuso clasificar los bienes en bienes registrables y bienes no registrables, debiendo los predios ser considerados bienes registrables. Al igual que Gonzales Barrón consideramos que efectivamente el Registro atenúa las desventajas del sistema consensual, pero lamentablemente a nuestro entender esta especie de atenuación no es suficiente para otorgar seguridad jurídica. El Registro se ha desarrollado en los últimos años de manera que los argumentos esgrimidos para no cambiar en sistema de transferencia de la propiedad a un sistema constitutivo son desfasados. Es que no se puede partir de los mismos argumentos de hace más de 80 años para insistir en mantener el régimen actual.

Asumimos la postura de Bullard y apostamos a un cambio bajo el fundamento en que “la definición de derechos no es un tema meramente teórico. Ni siquiera es un tema principalmente teórico”. Es un tema esencialmente práctico (...) no interesa que el Código Civil diga que uno es propietario, con facultad de excluir a los demás, por el simple consenso. Las personas se sienten propietarios no cuando el Código lo dice, sino cuando sienten que su propiedad es segura. Por ello, el sistema debe responder a las percepciones de manera

práctica y dar disposiciones que creen no propiedades teóricas, sino propiedades percibidas como reales y verdaderas. (Bullard Gonzales, 2008)

Un sistema que consagra materialmente la propiedad con el sólo consenso pero que en su diseño determina que se necesita al Registro para poder oponerlo es una incoherencia. En el sistema vigente se relativiza un sistema registral (débil de por sí), y con ello se introduce incertidumbre y falta de seguridad al mercado inmobiliario de bienes ante la coexistencia de predios inscritos y predios no inscritos. Afirmar que mientras no exista conflicto todo es felicidad y que la existencia del Registro sólo se justifica ante la concurrencia de acreedores, es como afirmar que solo los que adivinan que va haber conflicto van al Registro.

Cabe recordar que, en los albores del Código Civil de 1984, la recordada civilista, Lucrecia Maisch Von Humboldt (1980), en su Anteproyecto al Libro de los Derecho Reales, respecto a la transmisión inmobiliaria, señaló que:

La transmisión inmobiliaria es un arduo problema en países como el Perú, que no tienen el sistema catastral germánico (...) Como es conocido este problema se planteó en el seno de la comisión codificadora de 1936, en la que surgieron dos tendencias: los Doctores Solf y Olivera propugnaban un sistema dual, en el sentido que fuera obligatoria la inscripción referente a inmuebles registrados y facultativa para los demás, por otro lado, los Doctores Calle y Olaechea consideraban que era muy peligroso tal dualidad, inclinándose por el mantenimiento del sistema imperante, no sin lamentarlo, ya que reconocían sus defectos.

En el mismo Anteproyecto, concluía sobre el tema lo siguiente:

[d]esde la promulgación del Código [1936] la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble se ha generalizado y extendido en forma notable, no sólo por las indudables ventajas y seguridades que brinda, sino también por exigencias de orden legislativo, como las de la Ley del Banco Hipotecario del Perú, la de la Reforma Agraria, etc.

Por estas razones, y siendo el problema de tanta trascendencia, la Comisión encargada del estudio y revisión del Código Civil debería abocarse al estudio de esta materia, sopesando las razones en pro y en contra y la posibilidad de adoptar el sistema Torrens en el Perú, tal vez en forma paulatina y progresiva (...) (p. 853 y 854).

Vemos que en el Anteproyecto ya se reconocía el problema del sistema a elegir y la misma autora que en un trabajo posterior reconoció los efectos positivos del sistema registral constitutivo para los fines de la seguridad del derecho de propiedad, no obstante, siendo consciente de la realidad del Perú de su momento, solo expresó su deseo de que algún día se implante el registro constitutivo (Maisch Von Humboldt, 1984).

Es así que puede advertirse que a pesar de la tradición francesa para la forma de transmitir inmuebles que acogió nuestro sistema normativo, los codificadores desde hace casi un siglo reconocen las deficiencias del consensualismo, pero lo mantienen atendiendo a la presunta realidad de nuestro país.

### **6.2.1. Posición De Gastón Fernández Cruz**



Fernández Cruz, de manera enfática ha expuesto su preferencia hacia el sistema espiritualista francés y en contra de un cambio al sistema constitutivo y justifica esta posición bajo los siguientes fundamentos “en nuestra patria, la puesta en práctica, por ejemplo, del sistema registral constitutivo de transferencia de la propiedad inmueble, como modo de transmisión del dominio inmobiliario, dado el nivel socioeconómico y cultural de las grandes mayorías nacionales y la imposibilidad de extender el registro inmobiliario a todos los confines de la patria, pese a significar el sistema más perfecto de seguridad jurídica individual imaginable, incrementaría los costos de transacción a un nivel inaceptable, paralizando las transacciones jurídicas. (Fernandez Cruz, 1994)

Agrega que en todo sistema ideal de transferencia de la propiedad inmueble existen tres finalidades: El permitir una circulación ágil de bienes y servicios, el reducir el número de adquisiciones a *non domino* y el dar seguridad jurídica.

Así el profesor Fernández, nos explica que el consenso constituye el sistema de transferencia de la propiedad inmueble más adecuado para su aplicación a la realidad peruana, por ser aquel que traduce –en términos económicos- la opción más conveniente para maximizar la circulación de la riqueza, dado el carácter eminentemente agrario de la economía nacional.

Sostiene que el Sistema de Transferencia de dominio perfecto es aquel que conjuga las tres finalidades: a) la maximización de la circulación de la riqueza inmobiliaria, b) la reducción de los costos de

transacción, cuando la transferencia de la propiedad inmueble opere por la vía de la cooperación, c) la reducción o eliminación, de ser esto último posible, de todo riesgo de adquisición de un “*nom domino*” o de pérdida ulterior de eficacia del derecho adquirido, a través de un sistema publicitario adecuado de exclusión. (Fernandez Cruz, 1994)

### **6.2.2. Posición de Gunther Gonzales Barrón**

En su libro “El Registro Declarativo de Inmuebles”, escrito conjuntamente con Antonio Gordillo Cañas, hace un balance entre el sistema declarativo y el constitutivo. Así, en el caso de la doble venta el registro constitutivo tiene la misma solución que el registro declarativo, esto es que vence el primer comprador de buena fe que ha inscrito su título.

Sostiene que cuando no hay conflicto en el sistema declarativo, el propietario que vende el inmueble a un único comprador se convierte en propietario, aunque no lo inscriba. Bajo el sistema constitutivo el vendedor se mantiene propietario, a pesar de que probablemente ya no tiene la posesión y recibió el precio. El autor se pregunta ¿por qué se le mantiene como propietario? Y si a eso le agregamos que el comprador ya pagó el precio y goza de una consolidada posesión entonces resulta notoriamente injusto no considerarlo titular del bien. (Gonzales Barrón & Gordillo Caña, 2017). Concluye que, igual protección y mayor flexibilidad abonan decisivamente a favor del sistema declarativo.

Gonzales Barrón agrega cuatro argumentos adicionales justificando el sistema declarativo y cuestionando el sistema constitutivo:

a) El registro constitutivo tiene su origen alemán, es decir tiene como fundamento filosófico la naturaleza pública de la propiedad. Por el contrario, el sistema napoleónico parte de una concepción individualista del pacto social, y funda la propiedad en una relación directa e inmediata del hombre con la tierra, en la que el reparto es meramente instrumental. El registro es una ruptura radical con los orígenes privados e inciertos de la propiedad, en tanto se pretende incorporar la propiedad inmobiliaria en un libro público. La propiedad no se redistribuye por el Estado, sino que reconoce a la persona. En caso contrario, no sería un derecho humano.

b) La práctica demuestra que es un sistema formal de ordenación y prueba de la propiedad, se enfrenta a un grave problema de coordinación con la realidad material, tanto la prueba de los lindes y la identidad material de la finca.

c) La elevación de la inscripción como único mecanismo traslativo de los derechos reales sobre inmuebles constituye una involución formalista, contradictoria con el carácter liberal del Derecho moderno. Agrega que la inscripción es un requisito administrativo que pondría cortapisas al derecho de propiedad de los particulares.

d) El comprador de un inmueble podría “quedar colgado”, por la falta de inscripción de un inmueble, aun cuando el requisito legal incumplido sea relevante o meramente formal, lo que conllevaría un grave riesgo para los adquirentes que hubiesen pagado el precio del bien, que gocen

de posesión física, pero que podría llamarse propietarios por una sutileza jurídica contraria al principio de autonomía privada.

Gonzales Barrón, considera que el sistema constitutivo es además dudosamente compatible con la Constitución peruana, pues la propiedad es un derecho fundamental que merece una “tutela fuerte”, por lo cual se trata de un valor especialmente protegido, por lo que su existencia y exigibilidad no puede quedar condicionado a un requisito administrativo, como el registro.

### **6.2.3. Posición de Alfredo Bullard**

Bajo el enfoque del análisis económico del derecho Bullard apoya la clasificación de Avendaño de bienes registrables y no registrables, considerando a los predios como bienes registrables. Considera que el argumento de que el sistema declarativo es mejor porque no genera elevados costos debe rechazarse porque el problema es que, genera otros costos, como consecuencia de aliviar los primeros. Básicamente se genera el costo de la incertidumbre. (Bullard Gonzales, La Propiedad Inconclusa, 2008)

Argumentó que, si la propuesta de reforma fuera partir de la clasificación de los bienes en registrables y no registrables, no habría mucha diferencia con la clasificación entre muebles e inmuebles. La declaración de registrabilidad es también una declaración legal; es también una declaración dictatorial. Un predio es registrable fuera del hecho de la decisión de su titular de registrarlo. Pero al definirse la transferencia de la titularidad en función a que el bien esté o no

registrado, se deja la decisión del grado de oponibilidad en el campo de la autonomía privada del titular. Que el bien esté o no registrado es decisión del propietario, sea porque él mismo lo inscribió o sea porque él tomó la decisión de adquirir un bien registrado y descartó adquirir uno que no estaba registrado. En otras palabras, él escoge que tan “exclusiva y excluyente” va a ser su propiedad.

Agrega que registrar una propiedad permite definir el derecho de manera más precisa y completa, pero el propio registro tiene un costo. Este tiene que ser organizado y requiere de una infraestructura y un personal que alguien tiene que pagar. Pero además acceder a él tiene un costo porque hay que pagarles a abogados, notarios y tramitadores. Y esos son costos de transacción.

Sostiene que, como la seguridad, mayor precisión en la definición de derecho reduce el costo de la inseguridad, pero implica gastar en la seguridad misma. Un análisis costo beneficio permite definir en qué caso la seguridad vale lo que cuesta. Uno puede construir un auto como un tanque de guerra a un costo muy superior, pero habría que preguntarse si la inversión está justificada por la seguridad adicional que brinda. Cuanto más valioso sea un bien, mayores incentivos habrá para gastar más en asegurar su propiedad. Si un bien es muy barato (como un lapicero descartable) gastar en tenerlo en un registro podría costar más que el propio valor del bien. En esos casos, incurrir en los costos de una mejor definición de derecho no se justifica en los beneficios que se obtendrían. Por el contrario, un predio, por el valor que tiene, justifica una mayor inversión en seguridad para evitar una pérdida económica

importante al titular si no pudiera excluir a un tercero. Entonces gastar en un registro aparece como justificado. Este simple razonamiento explica por qué no hay registros de lapiceros y sí registros de predios. (Bullard Gonzales, La Propiedad Inconclusa, 2008)

#### **6.2.4. Posición de Eugenio María Ramírez Cruz**

Para este autor (Ramírez Cruz, 2011), el consensualismo como sistema ha fracasado en el Perú puesto que muchas personas han sido estafadas por sucesivas transferencias. Sintetiza en dos principales problemas que se presentan sobre el tema:

a) Conflicto entre un derecho real y un derecho obligacional

b) Conflicto entre dos derechos reales, cuando hay dos o más compradores del mismo bien inmueble (concurso de acreedores).

Respecto a la primera cuestión, Ramírez Cruz considera que el derecho real prima sobre el derecho personal.

En lo referente al segundo planteamiento, admite que el Código Civil en su artículo 1135 complementando con el artículo 2022, ya tiene la solución aplicando el principio de prioridad.

Ramírez considera que existe una necesidad de ir a un sistema de registro obligatorio para transferir la propiedad inmobiliaria toda vez que las razones para no instaurarla como la deficiencia del Registro, los sobrecostos y la falta del catastro pueden ser fácilmente superadas.

#### **6.2.5. Posición de Mario Castillo Freyre**

Para Castillo Freyre la seguridad requiere de gastos, la seguridad no es gratuita, sino que genera costos. No obstante, cierto es también que resulta más costosa la inseguridad. (Castillo Freyre, 2007).

Sostiene que la aplicación de las normas registrales y, en consecuencia, de los principios que la sustentan, se presenta, así como relevante en este asunto tan intrincado del a transferencia de la propiedad. La razón es muy simple: gracias a la publicidad registral se convierte en absoluta al otorgar seguridad jurídica.

En lo referente a los costos de transacción, considera precisamente que el Registro reduce tales costos. Además, la publicidad registral se presenta como el instrumento más eficaz de seguridad jurídica en la constitución, modificación y extinción de los derechos reales sobre inmuebles.

Castillo reconoce las imperfecciones del sistema declarativo, y las razones que por décadas ha recibido fuertes críticas debido a sus efectos perniciosos como son:

- Merma la utilidad social del Registro al no permitir, en muchos supuestos como en lo que ha habido inscripción o se ha interrumpido el tracto sucesivo que se conozca el estado jurídico de los inmuebles.

- Queda indeterminado respecto de terceros, el momento en que se producen los cambios de propiedad.

- Mantiene irresoluble el problema de la base física de los asientos registrales.

Concluye que no podemos negar que, en definitiva, el registro constitutivo tiene la virtud de evitar los efectos perniciosos mencionados, con lo que confiere mayor certeza tanto al titular de derecho como para los terceros, pero considera que no resulta todavía conveniente el cambio a un sistema constitutivo. Estos son los motivos por los cuales Castillo no considera el cambio de sistema a corto plazo:

- El Primer problema estriba en que la idiosincrasia de nuestro pueblo, tan proclive a la informalidad en todos los planos, como son la vida misma, las persona, la familia y todos los ámbitos de la actividad jurídica, civil y comercial, no va cambiar por el solo hecho de que una ley así lo establezca.
- Cualquier cambio necesita un minucioso análisis jurídico y social en el que se pueda establecer si, en la realidad actual de nuestra compleja sociedad, esta apta para una discriminación de bienes registrados y no registrados, pues buena parte de nuestra población se encuentra lejos de la visión de modernidad.
- Otra dificultad se encuentra dada por todos los vicios y problemas que existen hoy en día con respecto a la falsificación de títulos.
- La deficiencia de la infraestructura del Estado constituye también un factor negativo, pues existen zonas que, dado su alejamiento, el acceso tanto a Registros como al notario se complica tremendamente siendo, además costoso en tiempo y dinero.
- En lo relativo a los costos de transferencia, es necesario determinar con cifras, si realmente el cambio implicaría o no un aumento en los costos de transacción.



- Nuestro país carece de un catastro inmobiliario completo.

Concluye afirmando que actualmente, la sola existencia del contrato de compraventa, en virtud del artículo 949 del Código Civil, es lo que otorga seguridad jurídica al comprador.

Al igual que Gonzales Barrón, considera que bajo el sistema constitutivo mientras no se inscriba el contrato, el comprador correría el riesgo de que puedan ocurrir hechos que imposibiliten la transferencia o que el vendedor que haya recibido un adelanto de precio, actúe de mala fe.

### **6.3. Necesidad de un cambio sistema transmisivo de la propiedad predial**

La doctrina es unánime al sostener que el sistema consensual vigente en el Perú tiene serias desventajas, sin embargo, muchos de los autores no son capaces de asumir un cambio. Se han esgrimido argumentos para sustentar lo desventajoso que es también el sistema constitutivo (Gunther Gonzales y Fernandez Cruz) y otros sencillamente consideran que aún no es oportuno implantarlo (Caso Castillo Freyre).

La transferencia de la propiedad se produce fuera del registro, por lo que en teoría los costos para convertirse en propietario actualmente bajo el sistema declarativo no requieren mayor formalidad que el acuerdo. Sin embargo, más allá de ser o no propietario, la adquisición por el solo consenso se encuentra abiertamente expuesta frente a escenarios de conflictos de derechos en los que se tutela ya no la conformación del derecho, sino su oponibilidad. Para ello,

podremos apreciar a modo de ejemplo, dos disposiciones normativas concretas que presentan este escenario:

Artículo 1135.- Cuando el bien es inmueble y concurren diversos acreedores a quienes el mismo deudor se ha obligado a entregarlo, se prefiere al acreedor de buena fe cuyo título ha sido primeramente inscrito o, en defecto de inscripción, al acreedor cuyo título sea de fecha anterior. Se prefiere, en este último caso, el título que conste de documento de fecha cierta más antigua.

Artículo 2022.- Para oponer derechos reales sobre inmuebles a quienes también tienen derechos reales sobre los mismos, es preciso que el derecho que se opone esté inscrito con anterioridad al de aquél a quien se opone.

Vemos que, en la concurrencia de acreedores sobre bien inmueble, hipótesis normativa contenida en el artículo 1135° del C.C., en caso de conflicto de derechos de acreedores respecto de un mismo bien inmueble, se prefiere -en estricto orden de prelación- al primeramente inscrito, y luego al que ostente un título que conste en documento de fecha cierta de mayor antigüedad. Quiere decir, que si bien es cierto en la hipótesis feliz del artículo 949° C.C. uno es propietario por el solo acuerdo, al mismo que no se le exige la imposición de una formalidad específica bajo sanción de nulidad (forma libre), si existiese algún escenario de conflicto respecto a otro sujeto, la formalidad de la prueba con la que acredite dicha adquisición determinará la eficacia prevalente de la misma.

Por otra parte, considerando el supuesto de hecho hipotético regulado por el primer párrafo del artículo 2022° del Código Civil, para la oposición de derechos reales sobre inmuebles, ciertamente se requiere que el derecho

que se pretenda oponer conste inscrito con anterioridad, exigiéndose de forma tácita la inscripción como condición para una oposición de mayor alcance del derecho.

Es cierto el sistema consensual adquiere mayor fortaleza, en el supuesto que se opongan derechos reales de distinta naturaleza, supuesto en el cual, prevalece la propiedad acreditada con documento de fecha cierta (adviértase la formalidad mínima) adquirida con anterioridad a la inscripción de un embargo, tal como fue establecido por el VII Pleno Casatorio Civil.

Entonces, no es del todo malo el sistema consensual; sin embargo, frente a la diversidad de supuestos de conflictos de derechos, no genera el nivel de protección suficiente que el derecho de propiedad exige para cumplir sus fines. Pues, muy a pesar que, con la propiedad acreditada con documento de fecha cierta, se tenga cierta protección (solo en un escenario determinado: derecho real vs. Derecho de crédito), ello no basta puesto que un sistema de transferencia de la propiedad no debe proteger a unos cuantos (a lo que tuvieron la idea de inscribir) sino a todos los propietarios.

A decir de Bullard, ante los que creen que los sistemas se “cierran” con conceptos. Pero los sistemas en realidad se “cierran” con soluciones, con respuestas concretas a las preguntas que la realidad les plantea. (Bullard Gonzales, 2008).

Por nuestra parte, luego de analizar los sistemas de transferencia de la propiedad, y tomando en consideración las desventajas del sistema consensual consideramos que existe una necesidad urgente de cambiar el sistema de transferencia de la propiedad predial. Es así que consideramos idóneo la adopción del sistema constitutivo para la transferencia voluntaria e

inter vivos de predios, de este modo los predios una vez registrados se transferirán con título (negocio obligacional) y registro obligatorio con efectos reales (modo) similar al modelo suizo. Descartamos sí, el acuerdo real abstracto propio del sistema constitutivo alemán, toda vez que la confianza en el Registro, como requisito para aplicar la fe pública registral se limitaría a la información que corre inscrita, sin que tenga que prestarse mayor atención a los datos extra registrales, como por ejemplo la posesión. Si se seguimos este modelo todos los casos de fraude inmobiliario deberían ser resueltos a favor del tercero, en perjuicio del propietario afectado con el acto fraudulento.

La adopción de un sistema constitutivo implicaría que el efecto adquisitivo de la propiedad se produzca únicamente luego de la inscripción registral del acto traslativo de dominio, por lo que los costos de ser propietario en el Perú involucrarían tanto los gastos en notario como en los registros públicos, como en la realidad sucede. Además, la inevitable ventaja del sistema constitutivo es que la propiedad sería formal en el sentido que sus titulares debieran cumplir con los requisitos para su debida transmisión, lo que implica el pago de impuestos y demás costos.

De igual forma, el sistema constitutivo evita la formación de la propiedad “clandestina”, pudiendo conocerse con precisión la identidad del propietario, el origen de los fondos, así como las restricciones que afecten al propio derecho. Asimismo, permite al Estado tener una clara información de los predios existentes y manejar con eficiencia las políticas públicas.

### **6.3.1. La realidad peruana actual apoya un cambio en el sistema de transferencia de la propiedad**

Fernández Cruz, explicaba que nuestro país era mayormente rural, pero esa realidad ha cambiado totalmente. En el libro titulado “Cambios Sociales en el Perú 1968-2008”, editado por el Fondo Cultural de la Pontificia Universidad Católica, se sostiene que a inicios de la década de los sesenta, el Perú era aún una sociedad predominantemente rural con casi el 53% de sus habitantes viviendo en el campo (recordemos que en 1940 casi el 70% de la población era rural); en 1972 la población urbana era casi el 60% de la población total, y según el último censo, el 76% de los peruanos reside en localidades urbanas. (Aramburú, 2012). La población de las ciudades se cuadruplica en poco menos de cinco décadas, cambiando el rostro rural de la sociedad peruana por primera vez en su historia milenaria hacia lo urbano como forma predominante de convivencia.

Se dice que el sistema constitutivo no responde a la realidad social de nuestro país. Al respecto este argumento viene siendo utilizado incluso desde los inicios de la discusión a nivel dogmático y legislativo, lo que al ser un argumento desactualizado deviene en obsoleto. Es que la economía peruana ha sufrido grandes transformaciones económicas y tecnológicas lo que ha incidido en los cambios sociales en los últimos 30 años en nuestro país. El desarrollo del internet ha innovado la comunicación a niveles impensables y, como consecuencia de ello, el comercio electrónico es, hoy en día, una de las formas más eficientes

para realizar transacciones; pues se vale de la existencia de interconexión en tiempo real, información segura y obtenible en forma rápida. El internet ha cambiado el uso y las costumbres de la ciudadanía tanto en el ámbito urbano como el rural.

Gracias al empleo de la tecnología el número de títulos presentados al Registro pasó de 2'898,329 en el año 2017 a 3'075,107 en el 2018, lo que representó un incremento de 6.10%. Del mismo modo, la solicitud de publicidad registral creció en 0.08% al pasar de 14'897,070 solicitudes en 2017 a 14'908,298 en 2018. Tal como lo hemos explicado cuando hemos mostrado los resultados.

El Estado peruano asume y ha normado el gobierno digital y electrónico según lo hemos explicado en el numeral 5.1.5. de la presente investigación. Entonces, las entidades de la Administración Pública, de manera progresiva y cuando corresponda, deben garantizar a las personas el establecimiento y la prestación de los servicios digitales, comprendidos en el ámbito del Decreto Legislativo 1412, entre ellos está el de Implementar servicios digitales haciendo un análisis de la arquitectura digital y rediseño funcional. Es así que la Sunarp se encuentra inmersa dentro de esta política y es por ello que se han implementado sistemas tecnológicos y digitales que permiten la presentación no presencial de títulos y solicitudes de publicidad, de tal suerte que la distancia ya no es obstáculo para la inscripción de títulos, como lo era en décadas pasadas.

El ingreso de títulos al Registro por medios telemáticos, bajo el módulo SID (sistema de intermediación digital), la información del estado

de los títulos a través del aplicativo “síguelo”, o las consultas registrales a través del chat registral, son herramientas, entre otros, que han cambiado y optimizado el servicio registral y le han dado un nuevo rostro al procedimiento registral.

### **6.3.2. Los costos de la formalidad en el sistema declarativo se asumen de todas maneras**

Se afirma que el consenso como mecanismo de transmisión de la propiedad, teóricamente permite generar de manera más rápida la riqueza inmobiliaria, sin menos costos en la formalización, pero dicha riqueza resulta ser efímera, toda vez para asegurar el derecho y darle oponibilidad, el propietario tendrá que asumir tales costos que se pretende evitar. Asimismo, para poder obtener un crédito igual tendrá que inscribir su título, con el costo regular que ello implica. Ahora si aunamos los costos ocasionados por defender la propiedad frente a otros propietarios, tenemos que al final lo único que se logra con el sistema consensual es diferir los costos para después, puesto que estos, tarde o temprano tendrán que ser asumidos, con la diferencia que aquellos pueden ser mayores con posterioridad.

Un claro ejemplo, son los asumidos en los procesos de otorgamiento de escritura pública. Al contratar, el adquirente no se preocupó por formalizar e inscribir tal adquisición, pero al querer formalizar, el vendedor ya se arrepintió. Es ahí que el comprador no sólo tendrá que asumir los costos del proceso judicial, sino que, además asumirá los costos notariales y registrales, si es que la demanda tiene éxito. En

muchos casos estos procesos pueden ser inútiles puesto que, puede suceder que, luego de un largo trajín judicial, el título llegue el Registro cuando el vendedor ya no es titular registral.

Otro proceso recurrente es el de mejor derecho de propiedad, este proceso busca que se declare al demandante como verdadero propietario del bien, es indiferente que el demandado se encuentre en posesión del predio, siendo así, esta acción tiene como única finalidad declarar que el accionante es el verdadero propietario del bien, por tanto no se logra la restitución del bien a favor del propietario no poseedor, por lo que se trataría de un proceso a veces inútil pues no siempre se recupera la posesión del bien, como tampoco se logra el cierre de una partida registral en caso de duplicidad de partida.

Es así que nos aunamos a la posición que afirma que la incertidumbre es económicamente un costo que se mide en función del riesgo de perder un derecho. Cuando el contrato obre un bien inscrito y con un derecho bien definido, el riesgo disminuye. Al haber menos costo, por simple aplicación de la ley de oferta y demanda, la cantidad demandada aumenta. Si el “precio de la incertidumbre” es menor, entonces los costos de transacción son menores. En consecuencia, hay más contratos, mayor circulación de la riqueza y con ello mayor bienestar. Este es el principio que está detrás de la primera formulación del Teorema de Coase. (Bullard Gonzales, 2008)

Todos estamos conscientes que, en el sistema declarativo, el valor de un predio sube cuando se inscribe. Su precio es mayor porque el adquirente asigna una valorización superior a la seguridad que el registro



le da. Por el contrario, el bien no inscrito conduce a un castigo en el precio, es decir, al traslado de los costos de transacción al enajenante del derecho. (Bullard Gonzales, 2008). Entonces en un sistema declarativo hay propietarios inscritos que asumieron el costo para asegurar y oponer su propiedad y por tanto lo revalorizan, y otro grupo que no asumen tales costos, no aseguran su propiedad y deprecian su valor. En un sistema constitutivo todos los propietarios estarán inscritos y todos los predios estarán revalorizados.

Compartimos la opinión de Víctor Endo Olascuaga cuando indica que el sistema de transferencia de propiedad peruano al promover la realización de transacciones inmobiliarias ocultas, ocasiona problemas concretos a las personas que pretenden realizar inversiones inmobiliarias afrontando los riesgos de perder su inversión, a las entidades financieras que, para otorgar créditos, pretendan tomar una garantía hipotecaria asumiendo el riesgo de no poder ejecutar la garantía, o incluso a quienes para obtener el pago de una acreencia, logran anotar un embargo sobre los bienes inscritos de un deudor, sin saber que a pesar de la inscripción realizada, el Derecho no ampararía sus pretensiones. Estas son algunas consecuencias de la inexistencia de un adecuado sistema de transferencia de propiedad que, al tolerar y proteger las transacciones ocultas, no hace sino desincentivar la publicidad registral generando altísimos costos no sólo a los directamente involucrados en los negocios inmobiliarios, sino a la sociedad en su conjunto. (Endo, 2001).

Queremos cerrar la presente argumentación con el refrán “lo barato sale caro”. Es que al escoger un sistema jurídico no debe primar el que sale “más barato”, sino el que más seguridad nos dé.

### **6.3.3. El rol del Estado y la protección a la propiedad**

El rol del Estado es precisamente la protección de la propiedad en tanto se trata de un derecho fundamental tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional. “Empero, para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución lo reconoce y promueve, no es suficiente saberse titular del mismo por una cuestión de simple convicción, sino que es imprescindible poder oponer la titularidad de dicho derecho frente a terceros y tener la oportunidad de generar, a partir de la seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que a ella le son consubstanciales”. Estos fundamentos son suficientes para plantear mi discrepancia de quienes aseguran que la intervención del Estado, en el proceso de la transferencia de la propiedad, contraviene la Constitución y que constituye una cortapisa al derecho de propiedad de los particulares.

Como diría Moisset de Espanés la defensa de los intereses privados de propietarios, de acreedores y de los que intervienen en el tráfico jurídico, se integra en el concepto de “seguridad jurídica” y da forma a un interés público superior que exige al Estado organizar y garantizar el servicio de publicidad registral. Pero esta publicidad no debe seguir con el efecto declarativo de ahora, sino que tiene que modificarse hacia un cambio que conlleve a una publicidad constitutiva.

La inscripción registral constituye el fin de todo proceso de formalización efectuado por el Estado, sea de predio urbanos o predios rurales. El objetivo es lograr que los beneficiarios de estos programas cuenten con una propiedad debidamente saneada e inscrita. Incluso los programas de incentivos para proyectos de inversión cuentan con predios saneados para estos fines, tal como lo hemos explicado en los numerales 5.1.2, 5.1.3 y 5.1.4 de la presente investigación. Todo ello confirma que el Estado debe cumplir un rol promotor en la seguridad jurídica y el tráfico inmobiliario. En ese sentido, la participación del Estado a través de la Sunarp para consolidar el derecho a la propiedad mediante un sistema constitutivo se encuentra plenamente justificada.

#### **6.3.4. En un sistema constitutivo el propietario no inscrito no es propietario**

En el libro “El Registro Declarativo de Inmuebles”, el profesor Gunther Gonzales Barrón, plantea su preocupación por la situación del propietario no inscrito en un sistema constitutivo. En efecto, si el vendedor ya manifestó su voluntad de enajenar ¿por qué se le mantiene como propietario? si a eso le agregamos que el comprador ya pagó el precio y goza de una consolidada posesión entonces resulta notoriamente injusto no considerarlo titular del bien. (Gonzales Barrón & Gordillo Caña, 2017). Sobre el tema, mi punto de vista es que en un sistema constitutivo el comprador que no inscribe su bien, simplemente no es propietario en la medida que no puede oponer su derecho ante terceros. Los actos jurídicos pueden tener diferentes formas y

solemnidades, siendo que actualmente existen diversos actos que para su validez revisten una formalidad, así para el caso de la donación es necesario que conste por escritura pública, y para la hipoteca que conste inscrito en los registros públicos. Así en un sistema constitutivo, como el que planteamos, los documentos que contengan actos traslativos de dominio deberán estar inscritos para que pueda tener efectos ante terceros (verdadero derecho real). De lo contrario solo tendrán efectos obligacionales entre las partes.

Cabe denotar que en América del Sur tenemos el ejemplo de Brasil en donde el título genera derechos obligacionales entre las partes, con eso, sólo su registro le confiere eficacia *erga omnes*, pero con presunción relativa (*juris tantum*) de acuerdo con el § 2.º del art. 1.245 del Código Civil. Se trata de un sistema constitutivo.

#### **6.3.5. En el sistema declarativo se plantea un sistema de discriminación entre la propiedad inscrita y la propiedad no inscrita**

La transferencia de la propiedad predial con el solo consenso, no solo genera incertidumbre, indeterminación de las posibles sucesivas transferencias que puede hacer el propietario aparente, (tomando en cuenta que una forma de ejercer el derecho de propiedad es también no poseyéndolo), sino que además genera un sistema discriminatorio entre propietarios.

Toda propiedad no inscrita, es denominada “propiedad informal”, el mismo que desde ya tiene una connotación peyorativa. La propiedad

informal, o la propiedad irregular no tiene el atributo de oponer su derecho de manera efectiva, siempre va perder ante el propietario inscrito o formal. La propiedad informal no tiene acceso al crédito lo que incide en el desarrollo económico individual y social de un país.

Es ante estas desventajas que el Estado ha invertido sendos recursos para mejorar la situación desventajosa con la que viven los propietarios informales o simplemente no inscritos como lo hemos visto al describir los procesos de formalización en el punto 5.1.2 de la presente investigación

### **6.3.6. El Fraude Registral Inmobiliario y los Sistemas de Transferencia de la propiedad**

Uno de los problemas más agudos que ha afectado el sistema declarativo, es el denominado Fraude Inmobiliario.

Refiriéndose al principio de fe pública, Pasco (2018) sostiene “hemos llegado a un punto en el que este principio debe comenzar a endurecerse, porque lo contrario solo generará que desaparezca. Cuando se desprestigia tanto la institución jurídica (que es precisamente lo que viene sucediendo con nuestra fe pública registral) esta termina por recibir el rechazo generalizado, y de allí hacia su extinción (derogación) hay un solo paso. Ya se han dado las primeras muestras de ello, y considero que, de alguna manera, la exigencia hacia el tercero registral de consultar los títulos archivados contribuye a detener esta corriente. (Pasco Arauco, 2018).

El gobierno central y la Sunarp han dictado normas que buscan contrarrestar el fraude inmobiliario. Al margen si las normas dictadas disminuirán el fraude inmobiliario por falsificación o suplantación de identidad, lo cierto es que el rol que cumple el Registro en el proceso de transmisión de la propiedad, es la de publicitar un acto jurídico formalizado en otras entidades ajenas al Registro. Los procesos de identificación de los otorgantes no están a cargo de la Sunarp. Es cierto que no habrá norma que elimine totalmente los actos fraudulentos, pero ello no puede ser motivo para justificar el no cambio de sistema de transmisión de la propiedad, pues ambos sistemas declarativos y constitutivos estarán expuestos a los mismos problemas, pues ambos, de una u otra forma, tienen como aliado al Registro

### **6.3.7. La calificación registral en el sistema constitutivo causalista.**

Tal como se ha mostrado en la sección de resultados la calificación registral difiere de un sistema a otro. Así en un sistema causalista declarativo la calificación se centra básicamente en la validez del acto causal, por los efectos de oponibilidad que acarrea (España). Aunque en un sistema declarativo sin presunción de exactitud el principio de legalidad se debilita (caso Francia y Argentina). En los sistemas constitutivos debe tomarse en consideración si estos tienen una configuración abstracta como Alemania en el que la validez del acto causal sólo es calificada en la forma y no en el fondo. Este sistema constitutivo lo hemos descartado de nuestra propuesta.

El sistema idóneo que se plantea, constitutivo causalista, la calificación de la validez del acto causal y obligacional debe ser rigurosa por los efectos de legitimación y fe pública que tendrán los asientos registrales. Los principios registrales de titulación autentica, rogación, publicidad, tracto sucesivo, prioridad preferente y prioridad excluyente deben aplicarse bajo los mismos alcances que se regulan en el vigente Código Civil.

En cuanto a los alcances, la calificación registral no solo debe reducirse a la información que consta en la partida registral y el título archivado, sino a situaciones que puedan poner en peligro la seguridad jurídica. Este es la forma como se califica en sistemas constitutivos como el alemán, en el que el *Rechtspfleger* puede suspender la calificación si es que el título presentado le genera dudas o si llegara al convencimiento de la ineficacia o inexistencia de los actos celebrados. En el sistema suizo, la calificación registral es más amplia aún, puesto que se deberá calificar elementos no resultantes del título pero que resulten del conocimiento por el propio Conservador, lo que se justifica por estar a su cuidado la exactitud del Registro.

Es evidente que en aplicación de los principios registrales deberá tomarse en cuenta las vertientes gráficas de cada principio (descrito en los puntos 2.4.1 al 2.4.8) dada la correlación colaborativa con el Catastro que se plantea en la presente investigación.

### **6.3.8. La oportunidad del cambio de sistema**

Mario Castillo, en su momento sostuvo que aún no era oportuno el cambio de sistema (Castillo Freyre, 2007), sobre el tema, sostengo

que las circunstancias económicas, sociales y culturales que vive el Perú, en la actualidad, hacen propicia la oportunidad para que un cambio sustancial en el sistema de transferencia de los predios registrados.

Planteo en la presente investigación, el cambio en dos etapas, la primera se refiere a los predios inscritos, estos no tienen por qué esperar. Cuando se trata de un predio inscrito o inmatriculado lo natural es que su publicidad siempre se dé a través del Registro. No sucede lo mismo con los predios no inscritos. En este último caso, la población no sabe de su existencia por lo tanto tiene que pasar por un proceso de verificación y validación catastral.

Al respecto, no olvidemos que la inmatriculación de predios se encuentra regulado en el artículo 2018 del Código Civil, según el cual para la inscripción de la primera de dominio se deben exhibir títulos por un periodo ininterrumpido de cinco años o, en su defecto, títulos supletorios. Luego mediante D. Leg 1209 se aprobó la Ley que regula la inmatriculación de predios de propiedad privada. Esta norma cambia totalmente el régimen simplista de inmatriculación de predios del Código Civil, por otro más complejo que involucra una etapa de anotación preventiva, oposición e inscripción definitiva. Adiciona además como requisito el certificado de posesión y el plano visado por el verificador catastral. Esta norma entraría en vigencia cuando se apruebe su reglamento, lo que no ha sucedido a la fecha. Es urgente que esta norma sea reglamentada a fin de aumentar los predios inscritos dentro de un procedimiento riguroso que no implique el tráfico de terrenos ni el despojo de los terrenos estatales.



Tocamos el tema de la inmatriculación porque es el acto por el cual un predio ingresa al Registro, si esto no sucede el predio no existe en la BGR, ni como bien para fines crediticios. Sin embargo, podría existir desde el punto de vista catastral o cartográfico.

Cuando se aprobó el D. Leg 1209, no se le otorgó la condición de obligatoria la inmatriculación de predios. Se entiende, por tanto, que es el particular el que determinará la oportunidad en que lo realice; sin embargo, esta situación perjudica el tráfico inmobiliario y fomenta la informalidad. En tal sentido debe plantearse la necesidad de otorgar un plazo razonable (2 a 4 años) para que los particulares inmatriculen sus predios, transcurridos los cuales, es el Estado quien debe inmatricular para fines de formalización.

Una vez más resaltamos los procesos de formalización que lleva adelante el Estado. Mediante estos procedimientos el Estado a través de Cofopri asume la titularidad sólo con fines de formalización. Pero el Estado no debería solamente enfocarse a los predios de los asentamientos humanos como lo viene realizado desde los inicios del funcionamiento de Cofopri, sino que debe extender su ámbito a todos los predios no inscritos incluso de particulares que no pueden exhibir documentos que acrediten su propiedad. Considero que mediante estos procedimientos se puede lograr que un mediano plazo el Perú pueda contar con mayor número de predios inscritos para que estos puedan acceder al Sistema Constitutivo de la Propiedad Predial.

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley 29191, señala que los predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no

constituyan propiedad de particulares, ni de las Comunidades Campesinas y Nativas, son de dominio del Estado, cuya inmatriculación compete a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN; y en las zonas en que se haya efectuado transferencia de competencias, a los gobiernos regionales, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades y de las funciones y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

Entonces los predios no inscritos comprenden los predios de particulares, de Comunidades Campesinas y del Estado. En ese contexto planteo que en el proceso de formalización debe tomar en cuenta la normativa especial de los predios de Comunidades Campesinas y del Estado.

#### **6.4. Segundo planteamiento: Modificar el modelo catastral atomizado y de actividad no coordinada.**

Un sistema constitutivo de la propiedad predial debe ir acompañado de un modelo catastral compatible. En los resultados de nuestra investigación hemos podido comprobar que el modelo planteado en la Ley 28294 ha fracasado. También hemos podido constatar que la actividad catastral en el país se genera a partir de una gestión descentralizada y sectorial totalmente desarticuladas entre sí, situación que se deseaba mejorar con la modificación de la Ley 28294.

Luego de evaluar y analizar los modelos de gestión de catastro, consideramos que el modelo centralista a través de una entidad especializada es la mejor opción. Así concordamos parcialmente con lo planteado en una reciente tesis presentada por la Ing. Gladys Rojas ex Subdirectora de Catastro,

quien plantea una gestión centralizada y la creación de una Superintendencia de Catastro. (Rojas León, 2018). Por nuestra parte consideramos que dentro del marco normativo actual y las políticas de gestión pública no es conveniente crear una nueva institución, sino que esta debe darse a través de una ya existente.

#### **6.4.1. El fracaso del sistema definido en la Ley 28294**

En el último Congreso Anual de Derecho Registral, CADER 2019 realizado en Pucallpa el 17, 18 y 19 de octubre del 2019, la posición de los expositores y panelistas fue unánime: La implementación de Ley 28294 a través de la SNCP ha fracasado. Así lo sostuvo el Director Técnico Registral de la Sunarp Mario Rosario Guaylupo. De la misma opinión fue la Subdirectora de Catastro, Yudy Valencia Paredes. El conferencista Víctor Endo Olascuaga al exponer el tema “Catastro, registro y los retos para la identificación de los predios”, concluyó que, los criterios técnicos establecidos por el SNCP para elaborar el catastro de las municipalidades son “rígidos y de talla única” y que “no existen incentivos ni facilidades para que las Municipalidades se adapten al Sistema Nacional de Catastro Predial regulado en la Ley 28294.”

El sistema de gestión nacional regulado en la Ley 28294 a cargo del SNCP no es una entidad que centraliza la información catastral del territorio tal como se ha descrito en el numeral 3.6 del presente trabajo. Asimismo, de 1876 municipalidades sólo cinco municipalidades han podido ser declaradas zonas catastrales. De estas cinco municipalidades ninguna ha inscrito el CUC en las partidas registrales.

Según lo afirmado por Gladys Rojas (2018) Todo el impulso que venía teniendo el SNCP varía bruscamente en el año 2013, cuando por motivos de la Ley de Presupuesto Público, se aprueba que la Secretaría Técnica pase a ser administrada por Cofopri, con una asignación de cien millones de soles, e intempestivamente se paraliza el avance que venía teniendo el SNCP; a partir de dicha fecha, le correspondería al Cofopri las actividades operativas, pero dicha entidad no avanza en el marco del SNCP, sino propiamente como Cofopri, por la interpretación dada a la norma. Entonces, inicia convenios y proyectos de catastro con 52 municipalidades de todo el país, como entidad institucional y no como Secretaría Técnica. Al respecto, cabe precisar que ninguno de los procesos catastrales realizados llegó a concretarse como zona catastrada. Las únicas cinco (5) municipalidades actualmente declaradas como zona catastrada por el SNCP, realizaron solas su esfuerzo.

Tampoco ha funcionado el saneamiento catastral registral como incentivo para el levantamiento catastral individual. Los esfuerzos de la de la Sunarp como parte del SNCP serán suficientes, porque no hay plataforma que albergue a los datos catastrales, ni mecanismos de interconexión óptimos.

#### **6.4.2. Hacia un modelo catastral peruano**

Como ya se ha sostenido en la presente investigación, el Perú no tiene un modelo catastral definido. No existe una entidad encargada exclusivamente del catastro, pero existen entidades generadoras de

catastro a nivel municipal, regional y sectorial, los cuales no sólo no se encuentran relacionadas entre sí, sino que además no cumplen su función a cabalidad. Esta situación perjudica la información jurídica de los predios inscritos en la medida que no puede haber una eficiente relación Registro-Catastro. La información de la titularidad de los predios se encuentra a cargo de una sola entidad: El Registro de Predios de la Sunarp, pero esta entidad no puede relacionarse eficientemente con el catastro porque sencillamente no hay una institución catastral con personería jurídica propia.

Queda claro entonces que, si tenemos una institución registral unificada, la mejor manera de relacionarse con el catastro es a través de una institución catastral centralizada. A decir de Angélica Portillo el modelo de gestión catastral ideal para el Perú es a través de un “único catastro y de alcance nacional bajo el modelo de gestión centralizado, altamente desconcentrado y con eficaces relaciones de coordinación y colaboración y colaboración con entidades nacionales, subnacionales y otros agentes”. La misma autora sostiene que “tomar el rumbo hacia del modelo de gestión sugerido implica un reto para los gobiernos de turno que no siempre estará interesados en asumirlo”.

La misma posición es asumida por Gladys Rojas, quien considera que ha surgido la necesidad de un organismo público del Poder Ejecutivo que se encargue del catastro mismo para que otorgue políticas públicas referente al tema, realice el proceso técnico del catastro incluido el levantamiento de la cartografía, estandarice y administre la información a nivel nacional de manera integrada, además sea el ente rector del

Sistema Nacional Catastral (SINACAT) conforme a las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades en otras palabras, el Perú necesita la descentralización funcional del Poder Ejecutivo respecto al catastro.

Victor Endo (2019) si bien apoya un catastro centralizado, propone tres modelos catastrales a nivel municipal: Catastro mínimo, Catastro Intermedio y Catastro Óptimo, siendo el Catastro mínimo aquel que tiene lo suficiente para que una municipalidad pueda recaudar impuestos. Son modelos diferenciados de catastros pero que deben venir acompañados de estrategias de implementación sin dejarlos solos. Se trata de crear una plataforma informática común a todos los operadores de catastro conectados desde el gobierno local hasta el gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda vinculado además con el ministerio de economía. El levantamiento catastral debe ir acompañado con la capacitación a todos los profesionales y no sólo a los funcionarios de turno.

Estamos en la misma línea: centralización, capacitación y apoyo diferenciado para los entes generadores de catastro.

Ahora bien, la labor catastral debe ser asumida por una institución técnica con personería jurídica, por esto proponemos a Cofopri. Esta institución ha pasado por varias etapas en cuanto a sus funciones, pero que últimamente ha asumido el liderazgo en cuanto a las labores catastrales dadas por mandato legal: Ley 30711 y D. Leg 1365.

Apoyamos la tesis de la separación del catastro urbano del catastro rural y los otros catastros, como un paso previo a la centralización.

### **6.5. Tercer planteamiento: Superar el modelo de relación no coordinada de la actividad catastral con el Registro de Predios**

Es indudable que el Registro necesita de la información catastral para poder otorgar seguridad jurídica, toda vez que las superposiciones y la duplicidad de partidas generan inseguridad, conflictos sociales y debilitan el ejercicio efectivo del derecho de propiedad.

Al igual que Víctor Endo (2019) y otros especialistas consideramos que la idea de un catastro multipropósito vinculado al catastro es buena, pero ¿quién lo va mantener? La Ley 28294 consideraba que un sistema conformado por muchas entidades vinculando el Registro con el Catastro era la solución, pero esta opción ha fracasado.

La interconexión Registro-Catastro es más que una cuestión técnica, pues existen además cuestiones, sociales, políticas, legales y problemas institucionales que deben ser superados. La mejor manera de relacionar al Registro con el Catastro es a través de la colaboración bilateral asumiendo la prevalencia de la información física que otorgan las entidades catastrales (municipalidades). Las plataformas informáticas deben estar interconectadas, pero reconociendo la prevalencia de la información catastral y el valor referencial de la información gráfica registral. Una BGR, se encuentra justificada, pero el abuso de ella genera caos y obstaculiza el tráfico inmobiliario.

Ahora bien, antes de pensar en un modelo de integración Catastro-Registro, lo mejor es otorgar mayor capacidad a los gobiernos locales reconociendo sus diferencias para que estos puedan aportar información

catastral a la entidad técnica y al Registro de Predios. Entonces el Registro constitutivo podrá hacer uso de los catastros municipales y regionales como hasta ahora lo viene haciendo a través de las cartografías catastrales y la información técnica que se acompaña a los actos inscribibles. Se trata de construir de manera paulatina y como primer paso la cartografía catastral.

La interconexión del Catastro con el Registro es una tarea ardua, paulatina y progresiva. Por ello la publicidad de la BGR que otorga el Registro actualmente no debe considerarse absoluta ni mucho menos sustituir a la información catastral. La publicidad registral antes de eso debe ser colaborativa para lograr el catastro centralizado y unificado que deberá manejar el ente técnico Cofopri. La misión multifinilaria soñada para el catastro, está lejos de lograrse, pero no es imposible, sólo toca empezar con los primeros pasos: cartografía catastral e interconexión.

#### **6.6. Análisis económico de la propuesta**

Se plantea en la presente investigación la efectivización del derecho de propiedad predial a través del Registro y el Catastro. El Registro como medio ideal de adquirir la propiedad y el Catastro como la manera eficaz de identificar al predio.

Ya hemos manifestado que la mayoría de proyectos de cooperación que financian la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, son básicamente la modernización y eficiencia de los registros de propiedad, el establecimiento de catastros nacionales y la titulación como eje central para disminuir los conflictos entre los propietarios. Así se garantiza la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. Es en base a la experiencia de los procesos



de formalización que podremos aproximarnos al costo que tendría que hacer el Estado para cambiar de manera progresiva un sistema declarativo sin catastro a otro sistema constitutivo con catastro.

En los últimos cinco años (2015-2019) el Estado Peruano, ha invertido entre 88 y 94 millones de soles anuales en los procesos de formalización (ver cuadro). Este monto invertido por el Estado busca mejorar la vida de los sectores más empobrecidos, sin embargo, esta mejora es momentánea, como ya hemos manifestado, ya que con el devenir del tiempo la informalidad vuelve apoderarse del suelo formalizado, porque el sistema de transferencia de la propiedad vigente no obliga a inscribir las transferencias.

Se plantea, que estos mismos gastos de formalización se sigan efectuando, pero dentro de un nuevo marco legal de transferencias de la propiedad. En tal sentido, lo propuesto en la presente investigación no implica mayor gasto al Estado, que lo ya previsto con anterioridad en sus procesos de formalización.

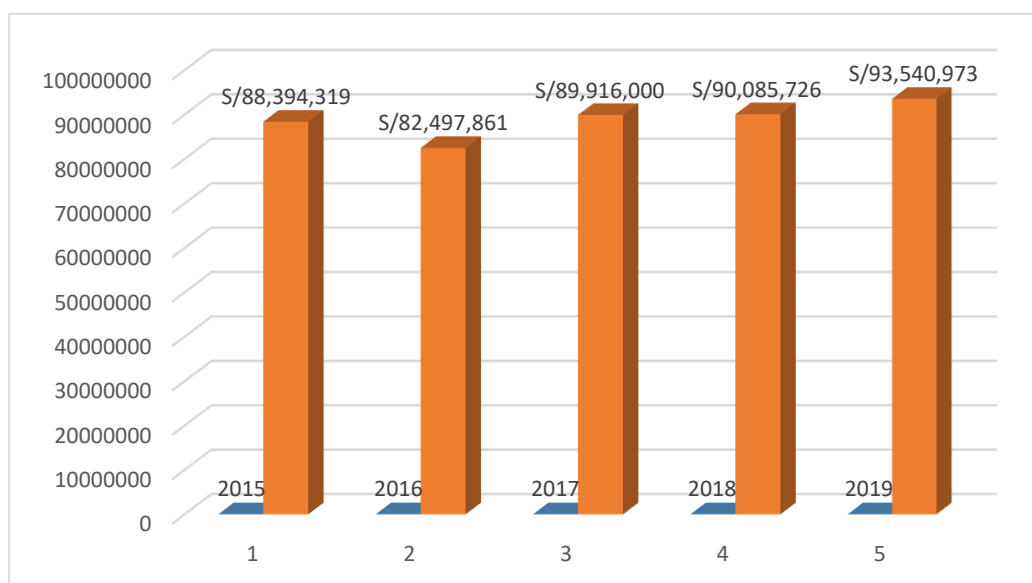
Por otro lado, el gobierno de Perú ha mantenido un estrecho diálogo con el Banco Mundial sobre políticas en áreas como la reforma institucional y la descentralización. Con el fin de lograr participación e impacto multi-institucional, los componentes del proyecto fueron vinculados directamente al programa de desarrollo del país, a las actividades intersectoriales con los ministerios de Justicia y Vivienda y a las fuerzas armadas (a través del Instituto Geográfico Nacional [IGN]). El Proyecto de Consolidación de los Derechos de la Propiedad Inmueble (PCDPI), como el anterior Proyecto de Derecho de Propiedad Urbana (PDPU), fue elaborado con la participación de múltiples partes interesadas que incluyeron a varios organismos y sectores gubernamentales. (Banco Mundial

2013). La contribución del Banco Mundial para las actividades del proyecto fue de US\$25 millones de dólares.

En la misma línea, el Banco Mundial para el año 2020 tiene el compromiso de aprobar el proyecto Catastro Nacional Urbano y Apoyo Municipal, financiado con un préstamo por US\$ 50 millones. Esto dentro del marco legal de la Ley 30711 y el D. Leg 1365.

La inversión total para este proyecto asciende a US\$ 80.90 millones, de los cuales US\$30.90 millones provienen de presupuesto público y US\$ 50 millones serán financiados por el Banco Mundial.

**GRÁFICO 3**  
**INVERSIÓN DEL ESTADO EN LA FORMALIZACIÓN 2015-2019**



Cabe precisar que nuestro planteamiento respecto al gasto por parte del Estado corresponde a los procesos de inmatriculación (primera de dominio) o procesos de saneamiento, luego del cual corresponde a los propietarios

asumir los gastos de transferencias, que son los mismos que se asume actualmente (profesionales, notariales y registrales). Esto basado en la teoría que la propiedad y la seguridad tienen un costo, que siempre será menor que el de la inseguridad.

## CONCLUSIONES

1. Las bases filosóficas del derecho de propiedad privada se fundan en el pensamiento liberal que propugnaban la libertad y la igualdad siendo sus representantes John Locke, Nozick, Hayek entre otros. Esta corriente fue evolucionando incorporándose conceptos económicos como la eficiencia.
2. En cuanto al concepto de propiedad predial o propiedad del suelo o de la tierra, este no puede entenderse de manera aislada como un mero derecho subjetivo, sino que debe entenderse en forma conjunta con el objeto mismo que es el predio, suelo o tierra. No puede comprenderse un verdadero derecho de propiedad privada sin un predio debidamente identificado y definido.
3. La propiedad privada es un auténtico derecho fundamental como lo sostiene en forma mayoritaria la doctrina. Ha ocupado un lugar importante en el constitucionalismo. La libertad y la democracia no son posibles sin propiedad privada. Dentro de este concepto no puede entenderse a la propiedad como un derecho absoluto, pues es la propia constitución la que le ha puesto límites a su ejercicio, como el interés social previsto en la Constitución de 1979 o el bien común previsto en la actual constitución de 1993.
4. La propiedad predial como derecho fundamental debe ser protegida por el Estado de manera eficiente. No basta saberse titular del derecho, sino que es imprescindible tener acceso a mecanismos que permitan excluir la titularidad de dicho derecho frente a terceros desde

su adquisición. Por ello, es necesario que el Estado habilite las condiciones para institucionalizar el derecho de propiedad. Entonces, la efectivización del derecho de propiedad predial se logra a través de un marco legal e institucional que permita ejercerlo de manera exclusiva y en su verdadera dimensión. Así, el Estado debe implantar sistemas de adquisición, modificación y protección de la propiedad predial eficientes y eficaces.

5. En la presente investigación se plantea que el derecho de propiedad se efectivice a través de una relación colaborativa entre el Registro y el Catastro. De ese modo, si ambas instituciones actúan y se relacionan de manera eficiente, la propiedad podrá ejercerse sin perturbaciones ni conflictos.
6. El Registro tiene como finalidad preservar la seguridad jurídica, los efectos de la inscripción registral dependen del sistema adoptado en cada país. Así, en los países donde la eficacia es meramente declarativa como en nuestro país, el Registro sirve como medio para hacer oponible el derecho; en aquellos en donde la publicidad es constitutiva, el derecho se adquiere a través del Registro.
7. Durante mucho tiempo la publicidad registral de titularidades de derechos fue el objetivo del Registro, tal vez por eso no se ha previsto el principio de especialidad en el Código Civil peruano. Con el devenir del tiempo, la publicidad de la descripción física se convirtió en una necesidad en países como el nuestro en donde la presencia del catastro es casi nula. Surge de este modo la BGR construida a través

de la incorporación en una base de información los polígonos de los predios inscritos. La BGR justifica su presencia en la calificación registral porque además es necesario plasmar gráficamente la dimensión y los alcances de los derechos inscritos. Así, en la calificación registral no solo debe aplicarse de manera abstracta los principios registrales de rogación, legalidad, publicidad, legitimación, tracto sucesivo, fe pública y prioridad, sino que estos mismos principios adquieren una vertiente gráfica cuando se trata de actos relacionados a la incorporación o modificación física del predio.

8. En cuanto al procedimiento registral, podemos afirmar que la calificación es el examen de la legalidad de los títulos presentados en el Registro que verifica el Registrador antes de proceder a la inscripción de los mismos, registrándolos si es procedente, o denegando cuando no están arreglados a derecho. La forma como se practica depende del sistema registral adoptado en cada país y los principios registrales que los rigen, siendo los principios registrales de legalidad, fe pública y legitimación los que determinarán los alcances de la calificación. En los sistemas causalistas la calificación al acto comercial u obligacional tiene mayor alcance que en los sistemas abstractos. En los sistemas constitutivos, la calificación se centra en los principios de fe pública y legitimación, aunque el principio de legalidad tiene un mayor alcance que en los sistemas declarativos dado que al registro deben entrar títulos perfectos.
9. De acuerdo a los resultados de la presente investigación se comprueba que el Registro de Predios tiene una participación decisiva

en los actos traslativos de dominio. Por otro lado, existe una relación causa efecto entre la falta de inscripción del derecho de propiedad predial con la inseguridad jurídica, los conflictos judiciales y los altos costos que generan proteger y recuperar la propiedad.

Es así, que la inscripción registral no sólo es útil para oponer a terceros, sino que forma parte de la consolidación de la propiedad al ser el último eslabón de la cadena de la formalización predial (realizado muchas veces por el propio Estado) y la única forma de acceder al crédito dado el carácter constitutivo de la hipoteca. De esta forma se entiende porqué en los últimos años se incorporan más predios al Registro (sólo en el 2018 se han inscrito 10'045,796 predios). Asimismo, todas las normas de fomento de la inversión pública y privada incorporan como una necesidad la inscripción registral para llevar adelante las obras y proyectos de infraestructura (D. Leg 1192, D. Leg 1089, D. Leg 1358, Ley 30230 entre otras normas).

10. Por otro lado, el Catastro como inventario físico de todos los predios que conforman el territorio nacional, constituye una necesidad para gestionar de manera eficiente el territorio de una nación. En el Perú no se puede hablar de un modelo definido puesto que el catastro urbano está a cargo de las municipalidades y el catastro rural a cargo de los gobiernos locales, los cuales solo generan información incompleta y desarticulada.

Existen diversas entidades en el Perú que ejecutan actividades catastrales. Con la promulgación de la Ley 28294 - Ley del Sistema Nacional de Catastro Predial (SNCP) - se ha pretendido cambiar este esquema, pero el sistema carece de personería jurídica e institucional, y solo es un conglomerado de varias instituciones: Sunarp, Cofopri, Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Geográfico Nacional, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, gobiernos regionales, municipalidades, Superintendencia de Bienes Estatales, Instituto Catastral de Lima, Instituto Geológico Minero y Metalúrgico y el Ministerio de Vivienda, que actúan en forma independiente.

11. Hemos podido demostrar en el presente trabajo que la Ley 28294 ha fracasado pues, a pesar de haber transcurrido 14 años desde su dación, solo se ha catastrado cinco distritos y se ha asignado el Código Único Catastral CUC únicamente a los predios sometidos a proceso de saneamiento solicitado por los propietarios que buscan la rectificación de su predio. En cuanto a la gestión descentralizada a través de los gobiernos locales, más de un tercio de las municipalidades no tienen catastro completo y los otros no lo tienen actualizado y por lo tanto, no han podido adecuarse a la Ley 28294. En lo que respecta a la gestión sectorial, las entidades involucradas con la gestión territorial como Cofopri, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura, siguen ejecutando sus actividades catastrales de manera independiente y desarticulada dejando a un lado su participación en el SNCP.



Ante este panorama, se entiende el por qué el gobierno ha emitido normas que se acercan al modelo centralista. Así, con la Ley 30711 y el D. Leg 1365 se ha optado por centralizar en una sola institución el catastro urbano nacional a cargo de Cofopri, bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda.

12. En cuanto a la relación Registro-Catastro, debido a la normatividad registral (Reglamento del Registro de Predios, Directiva sobre informes del área técnica) la información catastral se ha convertido en más que necesaria en la calificación registral de actos inmobiliarios, de tal suerte que no es posible inscribir una inmatriculación ni cualquier modificación del predio sin que previamente se requiera informe del área técnica. Sin embargo, existe una necesidad urgente de replantear la relación del Registro con el Catastro. Así, se constata que si bien la BGR es de gran utilidad y el gran avance de cada zona registral evita las duplicidades de partidas; sin embargo, la información de la BGR no tiene coordinación alguna con la información catastral elaborada por las municipalidades. Existe un empoderamiento sobredimensionado de la BGR frente a la realidad física, y las áreas técnicas -cuyas conclusiones son injustificadamente vinculantes- fuerzan la adecuación de la realidad física a la realidad de la BGR.

13. Es evidente que existe una necesidad urgente de sincerar y replantear legalmente el sistema de transferencia de la propiedad predial y el modelo catastral en el Perú para efectivizar el derecho de propiedad. Luego del análisis de las posiciones respecto a las ventajas y desventajas de los sistemas de transferencia: consensualista y

constitutiva, así como el desarrollo económico y tecnológico del Perú, se ha llegado a la conclusión de que ya no hay razones para postergar la eliminación del sistema consensualista en la transferencia de predios inscritos. Además, existen sobradas razones para implementar el sistema constitutivo de la propiedad con configuración causal, sin convalidación de actos nulos, con un nivel de coordinación e interconexión con un catastro centralizado.

14. Existen las condiciones y justificación constitucional para que dicho cambio se efectúe de inmediato para los predios inscritos. En cuanto a los predios no inscritos de particulares estos deben acceder al Registro tan pronto se reglamente el D.Leg 1209.
15. El modelo catastral de gestión centralizada a través de una institución técnica con personería jurídica como Cofopri, es la que mejor se acomoda a la realidad y a la coyuntura que vive el país. Esta entidad es la que debe ejecutar acciones diferenciadas que conlleve a la implementación paulatina y progresiva hacia un catastro mínimo con miras a un desarrollo a mediano plazo de un catastro multifinanciado.
16. En cuanto a la relación Registro - Catastro, proponemos una relación colaborativa inmediata, con prevalencia de la información emanada de las municipalidades. La BGR debe completar y colaborar en la formación de la cartografía catastral, pero no sustituir dicha información.
17. En un sistema causalista y constitutivo como el que se plantea, la calificación registral debe fortalecer los principios de legalidad, fe

pública y legitimación. El acto causal debe ser calificado verificándose el cumplimiento estricto de los requisitos de validez que se debe apreciar del contenido de los documentos presentados, de los antecedentes registrales y autorizando al Registrador a observar o tachar el título ante indicios de fraude inmobiliario. Los principios registrales de especialidad, tracto sucesivo, publicidad, prioridad de rango y de prioridad excluyente deben ser aplicados conjuntamente con la vertiente gráfica, en aras de colaborar con la formación de la cartografía catastral y el desarrollo continuo de la BGR.

18. El Estado peruano viene invirtiendo un promedio de 88 millones de soles anuales en formalización los cuales pueden ser utilizados en el cambio de sistema registral y catastral de que se plantea.

## RECOMENDACIONES

Por todo lo expuesto en la presente investigación se recomienda:

1. Modificar la legislación sobre el sistema de transferencia de propiedad predial inter vivos, por un sistema constitutivo de configuración causalista debiendo modificarse los artículos 949, 1135, 2011 y 2018 del Código Civil. Asumiendo de este modo el modelo título y modo.
2. Mantener la legislación sobre el sistema declarativo para las transferencias sucesorias, las judiciales y legales.
3. De manera inmediata, se emitan las normas necesarias en el sentido de que las transferencias de los predios inscritos adopten el sistema constitutivo, y respecto a los predios no inscritos la transferencia se materialice a través de instrumento público.
4. Que se emita la norma respectiva para que se otorgue un plazo prudencial (2 a 4 años) para que los predios no inmatriculados de particulares accedan al Registro mediante el procedimiento establecido en el D. Leg 1209, transcurrido dicho plazo el Estado deberá asumir la titularidad dentro de un proceso de formalización a cargo de Cofopri.
5. Emitir las normas suficientes para fortalecer el principio de legalidad y ampliar los alcances de la calificación registral para elementos extraregistrales siempre que se refieran a indicios de fraude inmobiliario.
6. Incorporar el principio de especialidad dentro del capítulo de las disposiciones generales del libro de Registros Públicos del Código Civil.
7. Legislar sobre los alcances de la calificación en el sentido que el informe técnico sobre la BGRI tiene información referencial y que la información catastral tiene prevalencia.

8. Emitir las normas necesarias para modificar el modelo catastral en el Perú, por un modelo centralizado a cargo de Cofopri por lo que debe modificarse la Ley 28294 y su reglamento, en lo que corresponde al modelo catastral así como su relación de colaboración mutua con el Registro. En tal sentido debe derogarse la Ley 28294, e implementar la Ley 30711, que crea el Catastro Urbano Nacional ampliando sus funciones hacia los predios rurales, cuya información debe provenir del Ministerio de Agricultura y Riego, y otras entidades que ejecutan actividades catastrales.
9. Redacción del proyecto de Ley.

## **LEY DE EFECTIVIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PREDIAL**

### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene como finalidad establecer el marco normativo para el ejercicio efectivo del derecho de propiedad predial dentro de un contexto de una relación colaborativa e interconexión del Registro con el Catastro.

### **Artículo 2. Modificación del Código Civil**

Modifíquese los siguientes artículos del Código Civil

#### **Artículo 1135: Concurrencia de Acreedores de Bien Inmueble**

Cuando el bien es inmueble y concurren diversos acreedores a quienes el mismo deudor se ha obligado a entregarlo, se prefiere al acreedor de buena fe cuyo título ha sido primeramente inscrito.

### **Artículo 949: Transferencia de bien inmueble**

La propiedad inmueble se adquiere y se transfiere por Ley, por sucesión testamentaria o intestada, por disposición judicial, o con la suscripción de la escritura pública. En caso de bienes inmuebles inscritos se adquiere la propiedad con la inscripción del título de dominio.

### **Artículo 2011: Alcances de la Calificación Registral**

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

En la calificación de actos relativos a la incorporación y modificación física del predio, el Registrador tomará en cuenta la información proveniente de la BGR analizada por el área técnica. En caso de discrepancia entre la información de la BGR y la información catastral, prevalecerá esta última, siempre que no exceda del 10% de sus valores.

El Registrador se encuentra autorizado para denegar la inscripción en caso detecte indicios de fraude inmobiliario.

Lo dispuesto en el primer párrafo no se aplica, bajo responsabilidad del Registrador, cuando se trate de parte que contenga una resolución judicial que ordene la inscripción. De ser el caso, el Registrador podrá

solicitar al Juez las aclaraciones o información complementaria que precise, o requerir se acredite el pago de los tributos aplicables, sin perjudicar la prioridad del ingreso al Registro.

### **Artículo 2018: Primera Inscripción de Dominio**

La primera inscripción de dominio de propiedad de particulares se efectúa con la conversión en definitiva del procedimiento de inmatriculación prevista en norma especial.

**Artículo 3** Deróguese la Ley 28294 y el D. S 02-89-JUS

**Artículo 4.** Modifíquese el artículo 4 de la Ley 30711

### **Artículo 4. Catastro Nacional**

El Cofopri, a pedido de las municipalidades, diseña, implementa, gestiona y ejecuta de forma directa, las actividades catastrales de levantamiento y/o actualización catastral urbana dentro de la jurisdicción correspondiente.

La intervención del Cofopri se realiza previa suscripción de convenio y culmina con la entrega de toda la información generada en materia catastral urbana, quedando las municipalidades involucradas obligadas a ejecutar las demás acciones catastrales a su cargo.

Asimismo, el Cofopri ejecuta las acciones necesarias para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización de un catastro nacional, por lo que el Ministerio de Agricultura y Riego deberá remitir toda la información catastral para integrar el catastro nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aramburú, C. E. (2012). Una población diferente: Cinco Décadas de Cambio Demográfico. En Cambios Sociales en el Perú: 1968-2008 (págs. 55-72). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ariza, D. (2005). Adquisición del derecho de propiedad por la aplicación del principio de buena fe (adquisiciones a non domino). Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.

Avendaño, F. (2004). Clasificación de bienes. Libro en homenaje a Jorge Avendaño. Fondo Editorial de la PUCP .

Avendaño, J. (1980). Exposición de Motivos del Anteproyecto de Reforma de los Derechos Reales. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Calderon, J. V. (2004). La Formalización de la Propiedad en el Perú. Efectos Económicos y Socio Culturales. Cuarto Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo urbano. Mexico.

Castillo Freyre, M. (2007). La Transferencia de Propiedad Inmueble en el Perú y la Seguridad Jurídica. Lima: Palestra.

Cehade, R. (2010). La extensión vertical del Derecho de Propiedad en el subsuelo. En Libro Homenaje a Luis Hernández Berenguel. Lima : Instituto Peruano de Derecho Tributario .

Chico y Ortiz, J. M. (2000). Estudios sobre Derecho Hipotecario. Barcelona: Marcial Pons.

Civitas Biblioteca de Legislación. (2008). Legislación Hipotecaria y del Registro Mercantil. Madrid: Thomson Civitas.



Correa Rubio, M. (1999). Estudio de la Constitución de 1993. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cristobal Montes, A. (1964). Principales Sistemas Registrales de Publicidad Inmobiliaria. Caracas.

Delsol, J.-J. (1878). Explication Élémentaire du Code Civil. Paris: Cotillon & Cie.

Diez Picazo, L. (1995). Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Madrid: Civitas.

Duran Boo, I., & Velasco Martin-Varés, Amalia. (2007). La relación entre el catastro y el registro de la propiedad en los países de la unión europea. CT/Catastro, 7-30.

Endo, V. (2001). El Regimen De Propiedad Y Saneamiento Registral Desde Un Enfoque De Administracion Territorial. En: ¿Por Qué Hay Que Cambiar El Codigo Civil? . ¿Por Qué Hay Que Cambiar El Codigo Civil? , UPC.

Esteban Morcillo, M. J. (1996). Función del Registrador y la Seguridad Jurídica. En La Calificación registral (págs. 576-596). Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantil de España.

Exposición de Motivos del Código Civil (1992).

Fandos Pons, P. (2016). Los efectos jurídicos de la identificación y la descripción gráfica de las fincas registrales. Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernandez Cruz, G. (1994). La obligación de enajenar y el sistema de transferencia de la propiedad inmueble en el Perú. Themis, Revista de Derecho N, 160.

Forno Flores, H. (1997). El contrato con efectos reales. Ius Et Veritas, 77 y ss.

Forno, H. (1993). El contrato y sus efectos reales. Ius et Veritas , 77 y ss.

Gómez Gállico, F. (1995). El Principio de Especialidad Registral. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario Número Conmemorativa de los 50 años de la Reforma Hipotecaria de 1944, I, 219-265.

Gómez Galligo, F. J., & Del Pozo Carrascosa, P. (2006). Lecciones de Derecho Hipotecario. Madrid: Marcial Pons.

Gonzales Barrón, G. (2003). Curso de Derechos Reales. Lima. Jurista Editores.

Gonzales Barrón, G., & Gordillo Caña, A. (2017). El Registro Declarativo de Inmuebles. Lima: Pacífico.

Gonzales Loli, J. L. (2002). Comentarios: Nuevo reglamento general de los registros públicos. Lima: Gaceta Jurídica.

Goñi, R. d. (2005). El principio de Especialidad Registral. Madrid: Cuadernos de Derecho Registral. Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles de España.

Landa, C. (2010). Los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima. Palestra Editores.

Lefevre, R. (2013). La filosofía de la propiedad. Madrid: Unión Editorial S.A.

Maisch Von Humboldt, L. (1984). Los Derechos Reales (3ra ed.). Lima: Editorial Rocarme SA.

Manzano Solano, A. &. (2008). Instituciones de Derecho Registral. Madrid: Centro de Estudios. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Manzano Solano, A., & Manzano Fernandez, M. (2008). Instituciones de Derecho Registral. Madrid: Centro de Estudios. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Martinez, L. (2000). La protección de los adquirentes de inmuebles en el Derecho Alemán. Revista Crítica del Derecho Alemán, 665-718.

Méndez Gonzáles, F. (2017). La función de la fe pública registral en la transmisión de bienes inmuebles. Valencia: Tirant lo blanch.

Moisset de Espanés, L. (2004). La Publicidad Registral (Cuarta ed.). Lima: Palestra Editores.

Morales Moreno, A. (2000). Publicidad Registral y Datos den Hechos. Madrid: Centro de Estudios Registrales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Lima.

Morris. (2014). La formalización de la Propiedad en el Perú: Develando el Misterio. Lima: Comisión de la Formalización de la Propiedad.

Pantigoso, F. (1992). La seguridad jurídica como garantía del contribuyente. Instituto Peruano de Derecho Tributario , 155-178.

Pasco Arauco, A. (2018). Fraude inmobiliario "Análisis para una efectiva defensa legal de la propiedad. Lima: Gaceta Juridica.

Petit, E. (1983). Tratado Elemental de Derecho Romano. Buenos Aires: Alba-Tros.

Pincione, G. (2015). Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho Volumen 3. Mexico: Universidad Nacional de México.

Portillo Flores, A. M. (2009). El Catastro en el Perú: estudio teórico, jurídico y de gestión. Lima: Palestra Editores.

Radbruch, G. (1954). Introducción a la Filosofía del Derecho. Mexico : Fondo de Cultura Económica .

Roca Sastre, L. (2008). Derecho Hipotecario. Barcelona: Bosch.

Roca Sastre, R. y.-S. (1997). Derecho Hipotecario Dinámica Registral. (8° ed.). Barcelona: Bosch.

Rodriguez de Quiñones, A. (1984). Algunas consideraciones sobre la negación en L. Duguit. Anuario de Filosofía del Derecho, 301-330.

Rodriguez, L. (2012). La Gestación del Sistema Registral Alemán: Crítica y diferencias con el nuestro. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2012.

Rojas León, G. (2018). Modernización del Catastro en el Perú: Creación del Organismo Técnico Especializado Ente Rector del Sistema Nacional Catastral. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Rouillon Gallece, C. (2005). La regularización de la propiedad urbana y su impacto economico. XV Congreso Internacional del Derecho Registral Ipra Cinder. Brasil.

Salmon G., E., & Blanco V., C. (2012). El Derecho a la propiedad en la jurisprudencia de la CIDH; Un ejemplo de Indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos. En Estudios sobre la propiedad (págs. 13-51). Lima: Fondo Editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Salvat, R. M. (1946). Tratado De Derecho Civil Argentino. Buenos Aires: La Ley.

Serna Vallejo, M (1999) La protección registral de la propiedad. Especial referencia a las resoluciones de la dirección general del registro de la propiedad y a la doctrina del Tribunal Supremo. En historia de la propiedad en España siglos XV-XX. Madrid: Centro de Estudios Registrales.

Torres Méndez, M. (1993). Estudios del contrato de compraventa. Lima: Grijley.

Vázquez Asenjo, O.G. (2010). Aproximación a los Principios Gráficos Hipotecarios. Barcelona: Bosch.

Vázquez Asenjo, Ó.G (2013). Coordinación entre el Registro y Catastro. Valencia: Tirant lo Blanh.

Velasco Martín-Varés, A. (2018). El Catastro Inmobiliario Organización y Gestión. Gestión del Catastro, 14 Edición. Madrid: Fundación CEDDET, Dirección General del Catastro de España.

Westermann, H., Westermann, H. P., Gursky, K.-H., & Eickmann, D. (1998). Derechos Reales, (Traductores Ana Cañizares Laso y otros). Madrid: Fundación Cultural del Notariado.

## REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

Alvarez, I. (2001). Sobre el concepto de derecho subjetivo de Hans Kelsen. Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED N° 17

Avendaño, J. (1965). Naturaleza Jurídica de las Prendas sin Desplazamiento. Revista del Foro.

Bullard Gonzales, A. (1991). Un mundo sin propiedad. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

De Trazegnies Granda, F. (1978). La Transformación del Derecho de la Propiedad . Revista de Derecho N° 33, 75-104.

Delgado Scheelje, A. (1999). Aplicación de los principios registrales en la Calificación Registral . ius et veritas, págs.254-262

Echevarria Arellano, H. (2011). Saneamiento de la Propiedad Privada en el Desarrollo del País. Fuero Registral N° 7, 283-291.

Escobar, F. (2002). El contrato y los efectos reales; Análisis del sistema de transferencia de propiedad adoptado por el Código Civil peruano. Ius et Veritas, 46-60.

Escobar, F. (1998). El derecho subjetivo. Consideraciones en torno a su esencia y estructura. Ius Et Veritas N° 16, Vol. 9, 280-298.

Gaete Gonzales, E. A. (2001). El Sistema de Folio Real y el Catastro. Bases para Modernizar. Folio Real. Sunarp. Año II (5), 11-39.

García García, J. M. (1995). La Finca como Base del Sistema Inmobiliario. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario: Número Conmemorativo de los 50 Años de la Reforma Hipotecaria de 1944, 267-323.

Kupish, B. (2007). Causalità e astrattezza (Traducida por Mendoza del Maestro, Gilberto). Ius et Veritas N° 34, 74-82.

López Quetglas, F. El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (Breve Reflexión) Anuario Jurídico Económico Escurialense, XXXIX, 335-362.

Mejorada Chauca, M. (2007). "Carta del Dr. Martín Mejorada". Jus-Doctrina & Práctica

Ninamanco, F. (2014). La invalidez y la ineficacia del negocio jurídico en la jurisprudencia de la Corte Suprema. Gaceta Civil & Procesal Civil.

Pipes, R. (2004). "Propiedad Privada y Estado de Derecho". Themis N° 48, 51-54.

Paredes Tejada, J. (2013). La propiedad formal: Beneficios y Perjuicios de la Legalidad y de Mejorar la Economía de los Estados. Principia Iuris, 199-214.

Ramírez Cruz, E. (2011). El proceso del mejor derecho de propiedad. Diálogo con la Jurisprudencia, Gaceta Jurídica.

Rojas León, G. (2011). La Modernización de los Registros Públicos. Fuero Registral. Sunarp, pág. 15-30.

Zecenarro Monge, C. (2016). ¿Tiene la formalización de la propiedad urbana una tercera oportunidad en el Perú? Derecho y Cambio Social , 44.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Bullard Gonzales, A. (2008). La Propiedad Inconclusa. Recuperado el 22 de Febrero de 2013, de The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies: Vol. 3: No. 1, Article 7.: <http://services.bepress.com/lacjls/vol3/iss1/art7/>

Delgado Ramos, J. (Diciembre de 2007). Efectos jurídicos de la delimitación grafica de las fincas en el registro de la propiedad. Obtenido de [www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com):

<http://www.notariosyregistradores.com/PERSONAL/PROPIEDAD/basesgraficas-efectosjuridicos.htm>

Mirón Pérez, J. (2010). Modelos de Organización Catastral. Obtenido de CICUM: [http://coello.ujaen.es/congresos/cicum/ponencias/Cicum2010.4.09\\_Miron\\_Modelos\\_de\\_organizacion\\_catastral.pdf](http://coello.ujaen.es/congresos/cicum/ponencias/Cicum2010.4.09_Miron_Modelos_de_organizacion_catastral.pdf)

Mirón Pérez, J. (29 de octubre de 2010). Modelos de Organización Catastral. Obtenido de [ujaen.es](http://ujaen.es):

[http://coello.ujaen.es/congresos/cicum/ponencias/Cicum2010.4.09\\_Miron\\_Modelos\\_de\\_organizacion\\_catastral.pdf](http://coello.ujaen.es/congresos/cicum/ponencias/Cicum2010.4.09_Miron_Modelos_de_organizacion_catastral.pdf)



# ANEXOS

## Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios LEY Nº 28294

### CAPÍTULO I

#### OBJETIVOS Y CONCEPTOS GENERALES

##### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

Créase el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, con la finalidad de regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país.

El Sistema se vincula con el Registro de Predios creado por Ley Nº 27755, mediante la información catastral.

##### **Artículo 2.- Alcance y definición**

La presente Ley es de aplicación a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

El Sistema utiliza un conjunto de procesos y datos que unifican los catastros, el mismo que tiene por finalidad integrar y estandarizar la información catastral y demás características de los predios.

##### **“Artículo 3. El Sistema.**

**(\*) Artículo modificado por el [Artículo Único del Decreto Legislativo Nº 1288](#), publicado el 29 diciembre 2016, cuyo texto es el siguiente:**

El Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial está conformado por las siguientes entidades:

- a) Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - Sunarp.
- b) Los gobiernos regionales.
- c) Los gobiernos locales.
- d) El Instituto Geográfico Nacional - IGN.
- e) El Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET
- f) La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN.
- g) El Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal - Cofopri.
- h) El Ministerio de Cultura.
- i) El Instituto Catastral de Lima - ICL.
- j) El Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI.
- k) El Ministerio del Ambiente.” [\(\\*\) RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS](#)
- l) El Ministerio de Economía y Finanzas”.(\*)

**(\*) Literal incorporado por la [Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo Nº 1365](#), publicado el 23 julio 2018.**

##### **Artículo 4.- Características del Sistema**

El Sistema se relaciona con el Registro de Predios a través de la información catastral. Para este efecto, el Sistema uniformiza la generación, administración, mantenimiento y actualización de la información catastral predial.

La información contenida en el Sistema es de acceso público, previo pago de los derechos correspondientes, y con las limitaciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Las características del Sistema son:

- a) Abierto.- Permite el intercambio de la información entre quienes la generan y aquellos que la solicitan.
- b) Desconcentrado.- Permite el acceso al mismo a través de las distintas entidades públicas del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales.
- c) Dinámico.- Es objeto de actualización permanente por los cambios físicos y legales inherentes al predio.
- d) Normalizado.- Permite la uniformidad en los procedimientos de gestión, obtención y tratamiento de la información que genera.
- e) Estandarizado.- Contiene estándares técnicos, informáticos, administrativos y legales en los procesos y datos que conforman el Sistema.
- f) Seguridad.- Otorga seguridad jurídica a los actos jurídicos referidos a predios y a sus derechos.

## **CAPÍTULO II**

### **ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA**

#### **Artículo 5.- Órganos del Sistema**

Son órganos del Sistema: el Consejo Nacional de Catastro, la Secretaría Técnica y las Comisiones Consultivas.

#### **Artículo 6.- El Consejo Nacional de Catastro**

El 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 presente Ley y su reglamento, así como las normas respecto a la ejecución de tales políticas.

#### **Artículo 7. Integrantes del Consejo Nacional de Catastro**

**Artículo modificado por el [Artículo Único del Decreto Legislativo N° 1288](#), publicado el 29 diciembre 2016, cuyo texto es el siguiente:**

El Consejo Nacional de Catastro está integrado por:

- a) El Superintendente Nacional de los Registros Públicos o su representante, quien lo preside.
- b) El Presidente del Consejo Directivo de la Asamblea Nacional de los Gobiernos Regionales - ANGR o su representante.
- c) El Presidente de la Asociación de Municipalidades - AMPE o su representante.
- d) El Presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET o su representante.
- e) El Jefe del Instituto Geográfico Nacional - IGN o su representante.
- f) El Director Ejecutivo del Instituto Catastral de Lima - ICL o su representante.
- g) Un representante del Ministerio de Cultura.
- h) El Superintendente Nacional de Bienes Estatales - SBN o su representante.
- i) El Director Ejecutivo del Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal- Cofopri o su representante.
- j) Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI.
- k) Un representante del Ministerio del Ambiente.
- l) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas."(\*)

**(\*) Literal incorporado por la [Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1365](#), publicado el 23 julio 2018.**

El Presidente del Consejo Nacional de Catastro ejerce la representación del mismo".

#### **Artículo 8.- Funciones del Consejo Nacional de Catastro**

Son funciones del Consejo Nacional de Catastro las siguientes:

- a) Establecer la política nacional del Sistema y su vinculación al Registro de Predios a través del Plan Nacional de Catastro.
- b) Aprobar las Directivas para el cumplimiento obligatorio de la ejecución de las actividades de catastro de predios o derechos sobre éstos, incluyendo delegación de facultades.
- c) Determinar, de ser necesario, las zonas catastrales para el funcionamiento del Sistema. El ámbito de aplicación de las zonas catastrales se precisará en el reglamento de la presente Ley.
- d) Aprobar las normas técnicas requeridas para la integración catastral y su vinculación con el Registro de Predios.
- e) Aprobar convenios o contratos con las entidades públicas del Gobierno Nacional, Regional y local, personas jurídicas o naturales y los Organismos Internacionales de Cooperación Técnica, Financiera u otros, para la formulación, actualización y mantenimiento de la información catastral. Los contratos de carácter financiero que originen operaciones sujetas a reembolso a plazos mayores a un año se rigen por las normas de endeudamiento público.
- f) Establecer los estándares y especificaciones técnicas para la formulación, actualización y mantenimiento de la información catastral de predios o derechos sobre éstos.
- g) Establecer el sistema informático destinado a integrar la información catastral de las entidades públicas integrantes del Sistema.
- h) Delegar en la Secretaría Técnica las funciones que estime pertinentes.
- i) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines con arreglo a la presente Ley.

**CONCORDANCIAS:** [R. Nº 002-2008-SNCP-CNC \(Delegan la administración de la Base de Datos Catastrales - BDC y del Sistema de Información Catastral - SIC al Cofopri\)](#)

#### **“Artículo 9.- Secretaría Técnica**

**(\*) Artículo modificado por la [Cuarta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley Nº 29951](#), publicada el 04 diciembre 2012, la misma que entró en [vigencia](#) a partir del 1 de enero de 2013, cuyo texto es el siguiente:**

Desígnese al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - Cofopri como Secretaría Técnica del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, independientemente de sus funciones específicas de acuerdo a su ley de creación”.

#### **Artículo 10.- Funciones de la Secretaría Técnica**

La Secretaría Técnica, para los fines del Sistema Nacional Integrado de Catastro, tiene las siguientes funciones:

- a) Proponer al Consejo Nacional la política nacional del Sistema y su vinculación con el Registro de Predios y ejecutarla una vez aprobada.
- b) Evaluar y supervisar las actividades relacionadas a la generación y administración de la información catastral de predios, que ejecutan las entidades públicas que integran el Sistema.
- c) Proponer al Consejo Nacional las disposiciones administrativas para el cumplimiento de las actividades de catastro de predios o derechos sobre éstos, incluyendo delegación de facultades cuando lo considere conveniente.
- d) Proponer al Consejo Nacional estándares y especificaciones técnicas para la formulación, actualización y mantenimiento de la información catastral de predios o derechos sobre éstos.
- e) Coordinar la vinculación de los entes oficiales involucrados en materia catastral con el Registro de Predios.
- f) Administrar el Sistema.
- g) Proponer al Consejo Nacional el sistema informático a fin de integrar la información catastral de las instituciones públicas conformantes del Sistema.
- h) Otras que le fueran delegadas por el Consejo Nacional.

**CONCORDANCIAS:** [D.S. Nº 005-2006-JUS, Art.10 \(Reglamento\) R. Nº 002-2008-SNCP-CNC \(Delegan la administración de la Base de Datos Catastrales - BDC y del Sistema de Información Catastral - SIC al Cofopri\)](#)

#### **Artículo 11.- Responsabilidades de la Secretaría Técnica**

La 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.

#### **Artículo 12.- Recursos económicos de la Secretaría Técnica**

La Entidad que realice las funciones de Secretaría Técnica utiliza los recursos aprobados en su Presupuesto Institucional y puede recibir recursos y/o donaciones de Organismos Internacionales de Cooperación Técnica, Financiera u otros, y de Organismos Multilaterales para este encargo específico, sin demandar bajo ningún concepto fondos adicionales al Tesoro Público.

#### **Artículo 13.- Comisiones Consultivas**

Cuando corresponda tratar o dilucidar temas que involucren un área geográfica determinada, el Consejo Nacional o la Secretaría Técnica podrán convocar Comisiones Consultivas, conformadas por los representantes de los Gobiernos Locales involucrados y de otras instituciones afectas con el fin de que puedan transmitir información relevante acerca de sus correspondientes ámbitos geográficos.

### **CAPÍTULO III**

#### **DEFINICIONES Y GENERACIÓN DEL CÓDIGO UNICO CATASTRAL**

##### **Artículo 14.- Conceptos Generales**

Para efectos de la presente Ley, se entiende por:

**1. Predios.-** Es el bien inmueble a que se refiere el inciso 1) del artículo 885 del Código Civil.

**2. Sistema de Referencia Geodésica Oficial.-** Es la red geodésica nacional elaborada por el Instituto Geográfico Nacional - IGN, siendo ésta el marco de referencia de la actividad de ordenamiento catastral, pública o privada, que se realiza en el país.

La elaboración de la cartografía se sujeta a las normas de la Cartografía Básica Oficial, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional y a las normas y estándares técnicos que establece la presente Ley y su reglamento.

**3. Código Único Catastral.-** Es la identificación alfanumérica de predios. El Registro de Predios inscribe el Código Único Catastral.

En los casos de los regímenes de propiedad exclusiva y propiedad común, se asigna a cada una de las unidades de propiedad exclusiva un Código Único Catastral.

El reglamento de la presente Ley define las características del Código Único Catastral a ser asignado, el mismo que será elaborado en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI y otorgado por las Municipalidades Distritales a nivel nacional.

**4. Catastro de predios.-** Es el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito, y se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio de la República, a los cuales se les asigna un Código Único Catastral con referencia al titular o titulares del derecho de propiedad del predio.

El catastro proporcionará a los usuarios información actualizada de todos los derechos registrados sobre un predio, mediante su interconexión con el Registro de Predios.

El catastro comprende la información gráfica, con las coordenadas de los vértices de los linderos de predios, en el Sistema de Referencia Geodésica Oficial en vigencia, y un banco de datos alfanumérico con la información de los derechos registrados.

**5. Certificado Catastral.-** Es el documento con valor jurídico y efectos legales que emite la entidad catastral competente a favor de cualquier persona que lo solicite.

La expedición del Certificado Catastral está sujeta al pago de los derechos correspondientes, según tasa que se establecerá en el reglamento de la presente Ley, con excepción de las que corresponda fijar a los Gobiernos Locales. Las Tasas se fijarán atendiendo al criterio establecido en el artículo 45 de la Ley N° 27444.

##### **Artículo 15.- Generación del Código Único Catastral**

15.1 Las Municipalidades son los organismos generadores de catastro, las que se interconectan con el Registro de Predios enviándoles la información gráfica y alfanumérica de cada predio para la inscripción del Código Único Catastral.

15.2 Las Municipalidades 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 apruebe el Sistema.

15.3 Las Municipalidades otorgan el Código Único Catastral en aquellos casos en que no se ha asignado por programas de titulación rural o urbana.

#### **Artículo 16.- Otras formas de asignación del Código Único Catastral a los predios y actualización del Catastro**

Para asignar el Código Único Catastral a los predios y mantener actualizada la información catastral de los mismos, son de aplicación las reglas siguientes:

a) Predio inscrito a nombre del solicitante, predios no inscritos, predio inscrito a nombre de tercero, predios inscritos con superposición total o parcial o con discrepancia entre los títulos y el levantamiento catastral.

En todos estos casos, la Municipalidad asigna el Código Único Catastral al predio y el Registrador inscribe dicho Código en el asiento respectivo.

b) Predios en zona catastrada.

En el caso de que el predio esté ubicado dentro de un sector que haya sido objeto de levantamiento catastral municipal o a través de cualquier otra forma de georeferencia con coordenadas oficiales y que se encuentre dicha información en el Registro de Predios, el titular de un predio no requiere la presentación de planos con coordenadas en el Sistema de Referencia Geodésica Oficial en vigencia.

#### **Artículo 17.- Inscripción del Código Único Catastral de Predios objeto de Programas de Titulación**

El Registro de Predios verifica a través de la calificación registral, la asignación del Código Único Catastral e inscribe aquellos predios titulados a través de Programas de Titulación en el Registro de Predios, relacionando al predio con su titular y demás derechos y cargas que pueden recaer sobre éste.

### **CAPÍTULO IV**

#### **VINCULACIÓN CON EL REGISTRO DE PREDIOS**

##### **Artículo 18.- Información catastral del Registro de Predios**

18.1 El Registro de Predios contiene información que otorga fe pública registral y garantía de seguridad jurídica a todos los titulares de los predios inscritos.

18.2 El Registro de Predios utiliza el Código Único Catastral para identificar el predio.

18.3 La información sobre predios en el Registro, está respaldada por la información catastral.

##### **Artículo 19.- Interconexión de las Oficinas de los Notarios**

19.1 Los Notarios se interconectan con el Registro de Predios, de forma tal, que cada acto jurídico sobre predios en el que intervenga el Notario, debe ser transmitido con la garantía de la firma digital del mismo a través de la interconexión permanente en tiempo inmediato.

19.2 En las zonas en las que no exista capacidad técnica de interconexión, los Notarios deben remitir la información correspondiente a través de otros medios al Registro de Predios. El reglamento define dichas zonas, plazos y formas.

##### **Artículo 20.- Verificación de que el Propietario Registral es el Propietario Civil**

El Notario antes de intervenir en cualquier acto jurídico sobre predios, verifica en el Registro de Predios a través de la interconexión u otros medios, que el titular de los derechos transferidos es el mismo que figura en el Registro de Predios. Si no fuera el mismo titular de los derechos transferidos, intervendrá igualmente en el acto y anotará este hecho, del que informará al Registro de Predios y a los interesados.

## **Artículo 21.- Obligatoriedad del Registro**

El Registro de Predios para proceder a inscribir definitivamente cualquier derecho, debe exigir la inscripción del Código Único Catastral.

En caso de que el predio sobre el cual se solicite la inscripción del acto jurídico no cuente con el Código Único Catastral, el Registro procederá a la anotación preventiva del acto cuya inscripción se solicita, hasta que se presenten los planos debidamente georeferenciados, con las coordenadas en el Sistema de Referencia Geodésica Oficial vigente y el Código Único Catastral del predio.

En tanto se presenten los planos y el Código Único Catastral a que se refiere el párrafo anterior, se mantendrá vigente la anotación preventiva, que es aplicable a todos los títulos que tengan defectos subsanables.

## **Artículo 22.- Interconexión de entidades que ejecutan Programas de Titulación**

Las entidades públicas que ejecutan catastro de predios dentro de los Programas de Titulación deben interconectarse con el Registro de Predios y transmitir la información en tiempo inmediato, para la verificación e inscripción del Código Único Catastral.

## **Artículo 23.- Interconexión de otras dependencias del Estado, obligatoriedad del Registro**

23.1 Las entidades del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y Locales que otorguen actos administrativos relativos a predios, sea adjudicación, habilitación urbana, zonificación u otros actos que modifiquen, limiten, restrinjan o extingan derechos sobre predios; deben estar interconectadas con el Registro de Predios y transmitir, en tiempo inmediato a la dación del acto administrativo, la información completa de dichos actos, para su correspondiente inscripción.

23.2 En las zonas en las que no exista capacidad técnica de interconexión, las entidades deben remitir la información correspondiente a través de otros medios al Registro de Predios. El reglamento define dichas zonas, plazos y formas.

## **“Capítulo V VERIFICADORES CATASTRALES (\*)**

**(\*) Capítulo V incorporado por la [Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1209](#), publicado el 23 septiembre 2015, el mismo que entra en [vigencia a partir del día siguiente de la publicación de su Reglamento](#).**

### **Artículo 24.- Verificadores Catastrales**

Son las personas naturales, profesionales colegiados y/o personas jurídicas inscritas en el Índice de Verificadores a cargo de la Sunarp.

### **Artículo 25.- Responsabilidad de los Verificadores Catastrales**

Todo Verificador Catastral es responsable por la veracidad de la información y documentación que emite así como de la correspondencia entre la información confeccionada y la realidad física del predio.

### **Artículo 26.- De la potestad sancionadora contra los Verificadores Catastrales**

En primera instancia es competente el Secretario Técnico del Sistema Nacional Integrado de Catastro para aplicar las sanciones, y en segunda instancia es competente el Consejo Nacional Integrado de Catastro.

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, que serán tipificadas e incorporadas en el Reglamento de la presente Ley, de conformidad con el numeral 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

### **Artículo 27.- De las sanciones**

Sin perjuicio de las sanciones civiles o penales a que hubiera lugar, los infractores son pasibles de las siguientes sanciones administrativas:

a) Leve: Amonestación escrita.

- b) Grave: Suspensión no menor de quince (15) días, ni mayor de seis (06) meses.
- c) Muy Grave: Cancelación del Registro."(\*)

(\*) **Capítulo V incorporado por la [Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo Nº 1209](#), publicado el 23 septiembre 2015, el mismo que entra en [vigencia a partir del día siguiente de la publicación de su Reglamento](#).**

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** No se asignará Código Único Catastral a aquellos predios que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, sean materia de proceso judicial en trámite respecto a la definición de áreas, linderos y medidas perimétricas, hasta que dichos procesos hayan culminado.

**SEGUNDA.-** Las entidades públicas, sean del Gobierno Nacional, Regional o Local, así como los Notarios, personas naturales o jurídicas, involucradas en la producción y gestión catastral de predios, en actos jurídicos vinculados a derechos sobre predios y derechos mineros o de cualquier naturaleza sobre éstos, deben interconectarse a la Secretaría Técnica y al Registro de Predios en el plazo que se fijará en el reglamento de esta Ley a efectos de que el Sistema funcione en forma integrada. En tanto se produzca la interconexión en los plazos que fijará el reglamento, queda en suspenso la aplicación de los artículos 20, 22 y 23 de la presente Ley.

**TERCERA.-** La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - Cofopri y el Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT formarán parte del Sistema y tendrán representación en su Consejo Nacional, hasta su conclusión o disolución de acuerdo a sus normas de creación.

## **DISPOSICIONES FINALES**

**PRIMERA.-** La exoneración del pago de tasas registrales, procederá únicamente de acuerdo a lo dispuesto por la norma IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo Nº 135-99-EF y de no establecerse plazo expresamente, se estará al plazo señalado en la norma VII del Título Preliminar del mismo Código.

**SEGUNDA.-** El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días hábiles, a partir de su publicación.

**TERCERA.-** Deróguense y déjense sin efecto todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiocho días del mes de junio de dos mil cuatro.

HENRY PEASE GARCÍA

Presidente del Congreso de la República

MARCIANO RENGIFO RUIZ

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinte días del mes de julio del año dos mil cuatro.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República  
CARLOS FERRERO  
Presidente del Consejo de Ministros



en cumplimiento de los artículos 108 de la Constitución Política del Perú y 80 del Reglamento del Congreso de la República, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los veintiocho días del mes de diciembre de dos mil diecisiete.

LUIS GALARRETA VELARDE  
Presidente del Congreso de la República

MAURICIO MULDER BEDOYA  
Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

1602018-1

## LEY Nº 30711

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

### LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL

#### CAPÍTULO I

##### DISPOSICIONES GENERALES

###### Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal y otorgar nuevas facultades al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

###### Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad permitir que la población de menores recursos económicos acceda a la formalización de sus predios, mediante mecanismos técnicos y legales de carácter simplificado y en menores plazos.

#### CAPÍTULO II

##### FACULTADES EXCEPCIONALES DEL ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL

###### Artículo 3. Procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal de predios

El COFOPRI se encuentra facultado para ejecutar, en todos los procedimientos y acciones a su cargo, las disposiciones contenidas en los literales a.2.2 y a.2.3 del artículo 3 del Decreto Legislativo 803.

###### Artículo 4. Catastro urbano de capitales de provincia y distritos

El COFOPRI, a pedido de las municipalidades, diseña, implementa, gestiona y ejecuta de forma directa, las actividades catastrales de levantamiento y/o actualización catastral urbana dentro de la jurisdicción correspondiente.

La intervención del COFOPRI se realiza previa suscripción de convenio y culmina con la entrega de toda la información generada en materia catastral urbana, quedando las municipalidades involucradas obligadas a ejecutar las demás acciones catastrales a su cargo.

Asimismo, el COFOPRI ejecuta las acciones necesarias para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización de un catastro urbano nacional.

###### Artículo 5. Acceso a información de entidades del Estado e implementación de la base gráfica de propiedades

Las entidades de la administración pública están obligadas a brindar información física y digital que requiera el COFOPRI para la ejecución de los procedimientos de saneamiento de la propiedad a su cargo. El plazo para atender la solicitud de información es no mayor a 7 días hábiles, dejando a salvo las consideraciones por el término de la distancia, bajo responsabilidad del titular de la entidad.

###### Artículo 6. Documentos emitidos por el COFOPRI

Los documentos emitidos por el COFOPRI en los procedimientos a su cargo, tienen mérito suficiente para su inscripción en el registro de predios de la zona registral correspondiente.

#### CAPÍTULO III

##### INSTITUCIONALIDAD

###### Artículo 7. Articulación con los gobiernos locales

El COFOPRI, en su calidad de órgano técnico de asesoramiento de las municipalidades, establece los mecanismos de asistencia técnica mediante un modelo de gestión descentralizada, dirigida a los gobiernos locales provinciales y distritales, con la finalidad de que ejerzan, de forma estandarizada y con criterios de rigurosidad técnica, los procedimientos de formalización y del catastro urbano, según corresponda.

###### Artículo 8. Exoneraciones a favor del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)

Exonérase del pago de tasas, aranceles u otros cobros que cualquier institución pública exige por la prestación de sus servicios al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para la ejecución de la formalización de la propiedad predial; y del pago por los servicios de transferencia de información y documentación, a través de cualquier medio, y cualquier otra acción requerida, o dispuesta, por el COFOPRI para la ejecución de la formalización de la propiedad predial, en el ámbito nacional, para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

##### PRIMERA. Ampliación del plazo establecido en el artículo 2 de la Ley 28923, modificado por las leyes 29320, 29802 y 30513

Ampliése el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, modificado por la Ley 29320, ampliado por la Ley 29802 y la Ley 30513, por un periodo de 4 años, el cual concluye el 31 de diciembre de 2021, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú.

##### SEGUNDA. Tratamiento de contingencias en el proceso de formalización durante la vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos

Los predios individuales que forman parte de posesiones informales formalizadas, que mantienen una condición reiterada de contingencias por causas imputables a los propios beneficiarios, serán transferidos a las municipalidades provinciales para que continúen su procedimiento de formalización individual. En tales casos la adjudicación de los predios es onerosa, con excepción de los centros poblados. Las municipalidades provinciales están autorizadas para trasladar los costos que les demande la titulación de dichos predios; a aplicar los procesos de venta directa a quienes hayan acreditado los requisitos de ley; a



ejecutar la subasta pública o proceder a la inscripción como dominio privado municipal de dichos predios cuando sea aplicable. Mediante directivas emitidas por el COFOPRI se regula el tratamiento de todas las contingencias como mecanismos de cierre de su intervención.

#### **TERCERA. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de noventa (90) días dictará las disposiciones reglamentarias a la presente ley.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

##### **PRIMERA. Aplicación de la presente ley**

Los procedimientos en trámite podrán adecuarse a las disposiciones de la presente ley, en el estado en que se encuentren.

##### **SEGUNDA. Adecuación de los procedimientos registrales**

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), adecúa los procedimientos registrales respectivos con la finalidad de agilizar las disposiciones previstas en la presente ley.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA**

##### **ÚNICA. Modificación del artículo 8 de la Ley 30556**

Modifíquese el numeral 8.2 de artículo 8 de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, de acuerdo al siguiente texto:

"8.2 Los procedimientos de formalización individual a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) o del órgano que le asigne tales competencias, en caso de propiedad única ubicada en zona habitable, se realizan sin costo alguno y con un plazo máximo de hasta treinta (30) días hábiles, bajo responsabilidad".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de noviembre de dos mil diecisiete.

LUIS GALARRETA VELARDE  
Presidente del Congreso de la República

MAURICIO MULDER BEDOYA  
Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

#### **POR TANTO:**

No habiendo sido promulgada dentro del plazo constitucional por el señor Presidente de la República, en cumplimiento de los artículos 108 de la Constitución Política del Perú y 80 del Reglamento del Congreso de la República, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los veintiocho días del mes de diciembre de dos mil diecisiete.

LUIS GALARRETA VELARDE  
Presidente del Congreso de la República

MAURICIO MULDER BEDOYA  
Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

1602018-2

## **PODER EJECUTIVO**

### **DECRETOS DE URGENCIA**

#### **Decreto de Urgencia que establece medida extraordinaria en beneficio de los trabajadores pescadores con derecho a la Compensación por Tiempo de Servicios**

**DECRETO DE URGENCIA  
N° 015-2017**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo al artículo 23 de la Constitución Política del Perú, el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. Siendo obligación de este promover condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo;

Que, el artículo 5 de la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley N° 25977, reconoce a la actividad pesquera como un quehacer permanente de carácter discontinuo, en razón de la naturaleza aleatoria de los recursos hidrobiológicos;

Que, el artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1084, Ley sobre límites máximos de captura por embarcación, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2008-PRODUCE, establece que el Ministerio de la Producción en función de los informes científicos que emita el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, en concordancia con la Ley General de Pesca, determinará el inicio y la conclusión de las Temporadas de pesca y el Límite Máximo Total de Captura Permisible - LMTCP que corresponde a cada una de ellas, salvo circunstancias ambientales o biológicas. Cada año calendario se determinarán dos (2) Temporadas de pesca, cuya definición deberá ser publicada por el Ministerio de la Producción con una anticipación mínima de tres (3) días hábiles, la determinación de las temporadas de pesca y el LMTCP se hará de manera independiente para la zona norte - centro y la zona sur;

Que, mediante Resolución Ministerial N° 560-2017-PRODUCE, se autorizó el inicio de la segunda temporada de pesca 2017 del recurso anchoveta y anchoveta blanca en la zona norte - centro del país a partir del 27 de noviembre de 2017; estableciéndose como límite máximo de captura 1,49 millones de toneladas. Asimismo, con el propósito de contar con información actualizada sobre la distribución de la anchoveta, la estructura de tallas y las incidencias de otras especies, se autorizó la realización de una pesca exploratoria entre los días 23 y 26 de noviembre de 2017;

Que, como consecuencia de dicho estudio, mediante Resolución Ministerial N° 573-2017-PRODUCE, se determinó una veda de protección de la anchoveta juvenil entre el extremo norte del Perú y los 12° Latitud Sur y entre la 5 y las 30 millas de la costa por un periodo de diez (10) días calendario;

Que, en vista de la evolución de las actuales condiciones ambientales características de esta época, y con la finalidad de evaluar la distribución actual del recurso, mediante Resolución Ministerial N° 592-2017-PRODUCE, se ha autorizado al IMARPE la realización de una operación de exploración EUREKA LXXI, con participación de embarcaciones pesqueras entre los 4° 45' Latitud Sur y 15° 21' Latitud Sur y desde las 5 hasta las 100 millas de la costa. A su vez, se ha dispuesto mantener la suspensión de las actividades extractivas de la anchoveta establecidas por Resolución Ministerial N° 573-2017-PRODUCE, hasta que el IMARPE recomiende su reinicio en base a los resultados de dicha operación de exploración; con la finalidad de asegurar que las condiciones ambientales sean

**Departamento: Lambayeque**  
 - Chiclayo.

**Departamento: Lima - Callao**  
 - Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

**Departamento: Loreto**  
 - Andas, Cabalococha, Contamana, El Estrecho, Iquitos, Trompeteros / Corrientes, Yurimaguas.

**Departamento: Madre de Dios**  
 - Puerto Maldonado.

**Departamento: Moquegua**  
 - Ilo.

**Departamento: Piura**  
 - Piura, Talara.

**Departamento: Puno**  
 - Juliaca.

**Departamento: San Martín**  
 - Juanjuí, Rioja, Tarapoto.

**Departamento: Tacna**  
 - Tacna.

**Departamento: Tumbes**  
 - Tumbes.

**Departamento: Ucayali**  
 - Pucallpa, Puerto Esperanza.

**BASE DE OPERACIÓN:**  
 - Aeropuerto de Piura.

**Artículo 2º.-** Las aeronaves autorizadas a la empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. deben estar provistas de sus correspondientes Certificados de Matrícula vigentes, expedidos - de ser el caso - por el Registro Público de Aeronaves de la Oficina Registral de Lima y Callao; de sus Certificados de Aeronavegabilidad vigentes, expedidos o convalidados por la Dirección General de Aeronáutica Civil; y, de la Póliza o Certificado de Seguros que cubran los riesgos derivados de su actividad aérea.

**Artículo 3º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. está obligada a presentar a la Dirección General de Aeronáutica Civil, los informes y datos estadísticos que correspondan a su actividad, de acuerdo a los procedimientos que establece la Dirección General de Aeronáutica Civil.

**Artículo 4º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. está obligada a establecer un Sistema de Radiocomunicación entre los puntos a operar, a fin de mantener la información sobre el tráfico aéreo que realizan sus aeronaves.

**Artículo 5º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. empleará en su servicio, personal aeronáutico que cuente con su respectiva licencia y certificación de aptitud expedidos o convalidados por la Dirección General de Aeronáutica Civil.

**Artículo 6º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. podrá hacer uso de las instalaciones de los aeropuertos y/o aeródromos privados, previa autorización de sus propietarios y explotadores; y cuando corresponda, previa obtención de las autorizaciones gubernamentales especiales que exija la legislación nacional vigente.

**Artículo 7º.-** Las aeronaves de la empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. podrán operar en los aeropuertos y/o aeródromos cuyas alturas, longitudes de pista y resistencia, así como otras características derivadas de dichos helipuertos, aeropuertos y/o aeródromos, que se encuentran comprendidos en sus tablas de performance diseñadas por el fabricante y aprobadas por la autoridad correspondiente, así como en sus respectivas Especificaciones Técnicas de Operación – OPSPECS.

**Artículo 8º.-** El presente Permiso de Operación será revocado cuando el peticionario incumpla las obligaciones contenidas en la presente Resolución o pierda alguna de las capacidades exigidas por la Ley N° 27261 - Ley de

Aeronáutica Civil del Perú, su Reglamento; o renuncie, se suspenda o se revoque su respectivo Certificado de Explotador y Especificaciones Técnicas de Operación – OPSPECS.

**Artículo 9º.-** Si la administración verificase la existencia de fraude o falsedad en la documentación presentada o en las declaraciones hechas por el interesado, la Dirección General de Aeronáutica Civil procederá conforme a lo señalado en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias.

**Artículo 10º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C., deberá cumplir con la obligación de constituir la garantía global que señala el Artículo 93º de la Ley N° 27261, en los términos y condiciones que establece el Reglamento y dentro del plazo que señala el Artículo 201º de dicho dispositivo. El incumplimiento de esta obligación determinará la automática revocación del presente Permiso de Operación.

**Artículo 11º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. deberá presentar cada año el Balance de Situación, el Estado de Ganancias y Pérdidas al 30 de junio y 31 de diciembre, y el Flujo de Caja proyectado para el año siguiente.

**Artículo 12º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. está obligada a informar a la Dirección General de Aeronáutica Civil de cualquier cambio o modificación de accionistas, así como la variación de sus acciones y capital social.

**Artículo 13º.-** La empresa ADARA AIRCRAFT S.A.C. deberá respetar la riqueza cultural, histórica y turística que sustenta la buena imagen del país.

**Artículo 14º.-** El presente Permiso de Operación queda sujeto a la Ley de Aeronáutica Civil del Perú - Ley N° 27261, el Reglamento; y demás disposiciones legales vigentes; así como a las Directivas que dicte esta Dirección General.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

JUAN CARLOS PAVIC MORENO  
 Director General de Aeronáutica Civil

1723914-1

## VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO

**Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal**

**DECRETO SUPREMO  
 N° 005-2019-VIVIENDA**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 30711 se establecen medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal y se otorgan nuevas facultades al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, con la finalidad que la población de menores recursos económicos acceda a la formalización de sus predios, mediante mecanismos técnicos y legales de carácter simplificado y en menores plazos;

Que, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30711, establece que el Poder Ejecutivo dictará las disposiciones reglamentarias de esta ley;

Que, en consecuencia, es necesario aprobar el Reglamento de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, que regule el procedimiento y las

actividades a cargo del COFOPRI, como parte de la ejecución de las nuevas facultades otorgadas;

De conformidad con lo establecido en el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal;

DECRETA:

**Artículo 1.- Aprobación del Reglamento de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal**

Apruébese el Reglamento de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, que contiene cuatro (04) Títulos, seis (06) Capítulos, veinte (20) artículos, cinco (05) Disposiciones Complementarias Finales y dos (02) Disposiciones Complementarias Transitorias, cuyo texto forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

**Artículo 2.- Refrendo**

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de enero del año dos mil diecinueve.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

JAVIER PIQUÉ DEL POZO  
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

**REGLAMENTO DE LA LEY N° 30711,  
LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS  
COMPLEMENTARIAS PARA LA PROMOCIÓN  
DEL ACCESO A LA PROPIEDAD FORMAL**

**TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.- Objeto**

La presente norma tiene por objeto establecer las normas reglamentarias que regulan los procedimientos y actividades a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, Gobiernos Locales y demás entidades públicas, en el marco de la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal.

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

El presente Reglamento es de aplicación en el ámbito nacional.

**TÍTULO II  
CATASTRO URBANO**

**Capítulo I  
Levantamiento y Actualización Catastral**

**Artículo 3.- Características del catastro urbano ejecutado por COFOPRI**

3.1 El catastro urbano multifinilarario es diseñado, implementado, gestionado y ejecutado por el COFOPRI, de forma progresiva e integral, mediante información escalable, previo convenio suscrito a solicitud de las municipalidades, de conformidad al artículo 4 de la Ley N° 30711.

3.2 Asimismo, el COFOPRI ejecuta las acciones necesarias para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro urbano nacional, de carácter abierto, desconcentrado, dinámico, normalizado y estandarizado.

**Artículo 4.- Ficha de levantamiento catastral multifinilarario**

COFOPRI utiliza las fichas catastrales aprobadas

por el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP). En caso sea necesario, COFOPRI propone a la Secretaría Técnica del SNCP, las modificaciones a las fichas de acuerdo a la realidad física urbana identificada en campo, para su aprobación por el Consejo Nacional de Catastro.

**Artículo 5.- Ejecución de actividades catastrales**

5.1 Suscrito el convenio con las municipalidades, COFOPRI implementa, gestiona y ejecuta las acciones de levantamiento o actualización catastral del ámbito urbano de la jurisdicción municipal, conforme al Plan de Trabajo elaborado de manera conjunta con la municipalidad.

5.2 Las municipalidades son responsables de ejecutar las acciones de promoción y difusión que garanticen la participación masiva de la población involucrada en los proyectos catastrales, para tal efecto COFOPRI elabora e implementa de manera conjunta con la municipalidad un Plan de Comunicaciones.

**Artículo 6.- Asignación de Código Único Catastral**

Culminadas las acciones de levantamiento catastral en el ámbito urbano de intervención, COFOPRI solicita a la Secretaría Técnica – ST del SNCP la asignación de los rangos de Código Único Catastral - CUC según la cantidad de predios catastrados, para su respectiva asignación por parte de COFOPRI.

**Artículo 7.- Declaración de Zona Catastrada**

Para la declaración de zona catastrada, una vez culminada la asignación del Código Único Catastral - CUC a los predios intervenidos, COFOPRI asesora a las municipalidades para que procedan a emitir la declaración correspondiente, de acuerdo a la Directiva N° 02-2009-SNCP/ST, aprobada por Resolución N° 01-2009-SNCP-CNC, o norma que la sustituya.

**Artículo 8.- Entrega de la información**

8.1 Culminado los procesos catastrales y elaborado el informe de cierre del proyecto, COFOPRI entrega a la municipalidad la totalidad de fichas catastrales levantadas y/o actualizadas en campo, base de datos gráfica y alfanumérica, diccionario y estructura de la base de datos, manual de usuario, plano catastral, padrón catastral y plano de sectorización, en formato físico y/o digital, según corresponda.

8.2 COFOPRI en su calidad de órgano técnico brinda asesoramiento en materia catastral en las acciones de generación, actualización, procesamiento, sistematización y mantenimiento de información a las municipalidades intervenidas, en el marco de la Ley N° 30711.

**Artículo 9.- Obligatoriedad del Mantenimiento de la Información Catastral**

9.1 En el caso que se haya efectuado cualquier alteración, física, legal y/o económica del predio que modifique las características catastrales que se encuentran registradas en la Base de Datos Catastral - BDC de COFOPRI, las municipalidades efectúan el mantenimiento de la información catastral acorde a lo establecido en el Manual de Mantenimiento Catastral, aprobado con Resolución N° 04-2012-SNCP/CNC o la norma que lo sustituya.

9.2 Las municipalidades acceden a la Plataforma Catastral Urbana de COFOPRI, a fin que ejecuten de forma obligatoria las acciones de mantenimiento catastral, a través del usuario proporcionado por COFOPRI, previa solicitud dirigida a su Dirección Ejecutiva.

**Capítulo II  
Convenio**

**Artículo 10.- Procedimiento**

De conformidad al artículo 4 de la Ley N° 30711, las municipalidades que requieran que COFOPRI diseñe, implemente, gestione y ejecute de forma directa las diversas actividades catastrales dentro de su jurisdicción, deben cumplir con el siguiente procedimiento:

a) Presentar en la Oficina Zonal de COFOPRI o ante la sede central, una solicitud suscrita por el alcalde o por quien este delegue, requiriendo la suscripción de convenio para la ejecución de las acciones necesarias para la generación de actividades de levantamiento y/o actualización catastral urbana en su jurisdicción.

b) Adjuntar a la solicitud la "Ficha Técnica de Estado Situacional del Catastro", formato aprobado y que es descargado de la página web de COFOPRI, la que contiene: datos generales de la municipalidad y el estado situacional de su Oficina de Catastro respecto a su capacidad operativa, logística, presupuestal e información catastral existente.

c) Para la delimitación del ámbito de intervención del catastro urbano, debe considerarse el área urbana establecida en los Planes de Desarrollo Urbano aprobados. En caso de no existir Planes de Desarrollo Urbano, esta delimitación se precisa en el convenio.

d) COFOPRI, en concordancia con los procedimientos internos aprobados, evalúa la solicitud, a fin de determinar la viabilidad técnica de los recursos a emplear para la suscripción del convenio, para lo cual se debe contar con el informe presupuestal emitido por el órgano competente de la entidad.

e) De ser viable la suscripción del convenio, la Oficina Zonal de COFOPRI solicita a la municipalidad el respectivo Acuerdo de Concejo Municipal o copia del Acta de Sesión del Concejo Municipal en el que conste de manera expresa el acuerdo de intervención de COFOPRI y el otorgamiento de la facultad al Alcalde para suscribir el convenio correspondiente, conforme al numeral 26 del artículo 9, concordado con los numerales 3 y 23 del artículo 20 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

#### **Artículo 11.- Financiamiento**

Los gastos que irrogue el cumplimiento de las acciones catastrales de levantamiento y/o actualización catastral urbana establecida en la norma, son financiados por el gobierno nacional, local, entidades privadas, organismos internacionales, donaciones, entre otros.

### **Capítulo III Plataforma Catastral Urbana**

#### **Artículo 12.- Implementación de la Plataforma Catastral Urbana**

12.1 COFOPRI implementa y administra la Plataforma Catastral Urbana, permitiendo a las entidades generadoras de catastro mantener y actualizar la Base de Datos Catastral de su jurisdicción, según corresponda.

12.2 La Base de Datos Catastral está basada en la estructura aprobada por el SNCP.

12.3 Los estándares del aplicativo de digitación de fichas catastrales y de la base gráfica se encuentran acordes a la normatividad vigente del SNCP.

12.4 La información catastral generada es publicada en el aplicativo web de acceso libre, alojado en la Plataforma Catastral Urbana de COFOPRI, que brinda diversos servicios y permite realizar consultas.

12.5 Se generan los siguientes servicios interoperables vía web con niveles de acceso otorgados a la municipalidad:

a) Servicios de mapas en red para consulta de información cartográfica y alfanumérica, generados de forma dinámica a partir de la información geográfica.

b) Servicio de publicación de objetos para descarga y edición, a fin que el usuario autorizado disponga de información cartográfica y alfanumérica que permita recuperar y modificar datos espaciales en formato vectorial.

#### **Artículo 13.- Uso y administración de la información catastral urbana generada por COFOPRI y las municipalidades**

13.1 COFOPRI entrega a la municipalidad la Base de Datos Catastral (gráfica y alfanumérica) del ámbito

catastrado, a fin que sea incorporado en el Sistema de Gestión Municipal para su uso y administración.

13.2 La municipalidad garantiza la vigencia de la información catastral generada mediante la ejecución de acciones permanentes de mantenimiento y actualización catastral, conforme a los procedimientos establecidos para tal fin en la normativa vigente, que es replicada en la Plataforma Catastral Urbana de COFOPRI acorde con los protocolos de seguridad.

13.3 La municipalidad implementa y refuerza el funcionamiento de la Oficina de Catastro con la logística requerida y los recursos humanos previamente capacitados por COFOPRI.

13.4 Los servicios derivados del catastro urbano se incorporan al Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA municipal correspondiente.

13.5 COFOPRI brinda asistencia técnica y transferencia de capacidades para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro urbano de acuerdo a la normativa aplicable vigente.

### **Capítulo IV Sostenibilidad del catastro urbano**

#### **Artículo 14.- Sostenibilidad del catastro**

14.1 La sostenibilidad del catastro es la capacidad de garantizar la vigencia, calidad, confiabilidad y uso de la información catastral urbana multifinalitario en el transcurso del tiempo, utilizando tecnología apropiada, aplicando procedimientos normados, con personal calificado y recursos económicos racionalmente administrados.

14.2 Las municipalidades son responsables de efectuar las acciones necesarias para asegurar la sostenibilidad de la información catastral del ámbito de su jurisdicción.

14.3 La información catastral actualizada es gradualmente incorporada y utilizada por las municipalidades y otras entidades que gestionen información sobre los predios, las que a su vez al interconectarse, contribuirán a la gestión y mantenimiento de una sola Base de Datos Catastral consolidada.

14.4 Las municipalidades en coordinación con COFOPRI, pueden entregar las modificaciones catastrales que ejecuten en el mantenimiento catastral para ser incorporadas a la Plataforma Catastral Urbana de COFOPRI, a fin de que garantice la sostenibilidad de la base catastral urbana.

14.5 COFOPRI implementa planes de capacitación técnica especializada a las municipalidades, a fin de garantizar procedimientos catastrales eficientes y de calidad, para la adecuada gestión territorial y la mejora de los servicios municipales, de acuerdo a la normativa aplicable vigente.

14.6 COFOPRI garantiza la interoperabilidad con las entidades de la Administración Pública que generen y requieran la información del catastro urbano multifinalitario, y el uso de la plataforma por parte de múltiples actores, públicos y privados.

### **TÍTULO III DEL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN**

#### **Artículo 15.- Obligación de las entidades en otorgar documentación e información**

15.1 En la ejecución de los procedimientos de formalización de propiedad predial, las entidades públicas están obligadas a realizar la entrega de la documentación o información física y digital solicitada por COFOPRI, bajo responsabilidad. Las entidades podrán otorgar el acceso a la información a través de diversos mecanismos que faciliten la entrega de la misma.

15.2 En relación a las entidades de la administración pública que generan o almacenan información alfanumérica, cartográfica y catastral de propiedad y otros derechos, el cumplimiento de la entrega de la información solicitada se acredita con el cargo del oficio al cual se



acompaña el respectivo archivo físico o digital, o con el registro de acceso a la información en caso de medios virtuales u otros.

#### Artículo 16.- Contenidos de la información

16.1 Los requerimientos de información de COFOPRI a las entidades del Estado, de cualquier nivel de gobierno, tienen prioridad y deben ser atendidos en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley N° 30711.

16.2 En los casos de remisión física de la información, se consideran los plazos establecidos en los cuadros de términos de la distancia aprobados por cada entidad. A falta de los mismos, se aplica el cuadro de términos de la distancia que rige para el Poder Judicial.

16.3 En los casos de requerimiento de información voluminosa y/o recurrente, siempre que la entidad pública no cuente con acceso directo a la información en línea, se pueden establecer secciones especiales destinadas a brindar la información solicitada, sea información registral, legal o gráfica-alfanumérica, a COFOPRI, de manera prioritaria.

#### Artículo 17.- Implementación de la base gráfica de COFOPRI

COFOPRI procede a incorporar la información recepcionada en una base gráfica, la cual contiene la información de propiedades, así como de toda la información relevante para la ejecución de las acciones de formalización, de la adjudicación de lotes, y de las demás competencias a su cargo relacionadas al saneamiento de la propiedad bajo su competencia.

### TÍTULO IV

## NORMAS APLICABLES PARA EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD A CARGO DE COFOPRI

### Capítulo I

#### Rectificación de áreas, medidas perimétricas y linderos

#### Artículo 18.- Determinación de información

18.1 COFOPRI, como parte del proceso de formalización y de otras competencias a su cargo, en su condición de ente generador de catastro, determina si el área objeto de acciones de formalización se encuentra correctamente georeferenciada, a fin de determinar si previo a la aprobación de las acciones de saneamiento, es necesario precisar o rectificar áreas, medidas perimétricas, ubicación y linderos de los predios colindantes inscritos, sean estos del Estado o de propiedad privada.

18.2 De advertirse superposiciones gráficas con predios de propiedad privada, COFOPRI asigna coordenadas de acuerdo al levantamiento o actualización catastral y evaluación de los datos técnicos y antecedentes registrales de los predios involucrados en el proceso de formalización, con la finalidad de asignarle ubicación geográfica y perímetro real.

#### Artículo 19.- Procedimiento

Identificada la superposición gráfica con predio(s) de propiedad privada, COFOPRI ejecuta el siguiente procedimiento:

a) **Comunicación al titular registral.** COFOPRI comunica al titular registral la información relacionada a la existencia de la superposición gráfica detectada, señalando que se inician las acciones para la rectificación de los datos técnicos respecto de la ubicación exacta de su predio, los cuales no afectan los derechos de propiedad existentes; para que en un plazo de quince (15) días hábiles puedan presentar su oposición en el supuesto que consideren afectados sus derechos.

Para ejecutar la comunicación a los titulares registrales, se aplican las reglas establecidas para las

notificaciones en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

b) **Oposición al procedimiento.** Las oposiciones se tramitan conforme a las reglas señaladas en los artículos 36 al 43 del Reglamento de Normas que regulan la organización y funciones de los órganos de COFOPRI responsables del conocimiento y solución de medios impugnatorios, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2000-MTC. De presentarse apelación se tramitan conforme a las reglas del citado reglamento ante el Tribunal Administrativo de la Propiedad de COFOPRI.

c) **Elaboración de planos e inscripción.** Cumplido el plazo señalado para la comunicación y de no haberse presentado oposición, COFOPRI emite la resolución que aprueba los planos de rectificación de los predios involucrados para su inscripción en el Registro de Predios.

### Capítulo II

#### Tratamiento de contingencias

#### Artículo 20.- Tratamiento de contingencias dentro del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos

Durante la vigencia del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, creado por la Ley N° 28923, los predios en contingencia, tienen el siguiente tratamiento:

a) Las contingencias generadas en los procesos de formalización, que impiden reiteradamente concluir con el proceso de formalización individual de los predios, son materia de reevaluación y selección, de forma progresiva, a fin de identificar aquellas que resulten imputables a los administrados o beneficiarios, para lo cual COFOPRI emite las Directivas correspondientes.

b) Los resultados se incorporan al sistema de calificación y titulación de COFOPRI, y se publican mediante padrones aprobados para tal fin, por un plazo de quince (15) días hábiles en el Portal Institucional de la Entidad y en cada local de la oficina zonal correspondiente, a fin que los administrados tomen conocimiento de los lotes que continuarán su proceso de formalización individual en las municipalidades provinciales.

c) Cumplido el plazo de publicación y sin haberse presentado oposición por los administrados, las Oficinas Zonales autorizan la emisión del respectivo Instrumento de Transferencia aprobado para tal fin, para su inscripción en el Registro de Predios.

d) Una vez inscritos los predios a favor de las municipalidades provinciales, éstas continúan con el proceso de formalización individual conforme al marco legal correspondiente.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

#### Primera.- Remisión de información Catastral

COFOPRI, al término del convenio con las municipalidades, remite al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la base de datos alfanumérica y gráfica catastral producto del levantamiento y actualización del catastro urbano, a fin de que sirva como insumo para la asistencia técnica en la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano, en el marco de lo establecido en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, y para otros fines propios del sector.

#### Segunda.- Tratamiento de áreas reservadas

Las áreas que se hayan consignado como reservadas en los planos de trazado y lotización, serán tratadas conforme a las siguientes reglas:

a) Si se determina que la ocupación es hasta el 31 de diciembre de 2004, COFOPRI ejecuta todas las

acciones necesarias para la culminación del proceso de formalización correspondiente.

b) Si se determina que la ocupación se constituyó entre el 1 de enero de 2005 hasta el 24 de noviembre de 2010, se declara la conclusión del proceso de formalización, disponiendo que se incluya en el Programa de Adjudicación de Lotes correspondiente.

c) De no contar con ocupación, se emite el instrumento respectivo y se inscribe a favor del Estado, representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN o el respectivo Gobierno Regional con funciones transferidas.

Para tal efecto, COFOPRI emite las resoluciones correspondientes para su inscripción en el Registro de Predios.

#### **Tercera.- Reglas para las notificaciones que ponen fin a la instancia**

Las notificaciones que ponen fin a la instancia a que refieren los artículos 34 y 63 del Reglamento de Normas que regulan la organización y funciones de los órganos de COFOPRI responsables del conocimiento y solución de medios impugnatorios aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2000-MTC, se ejecutan sin mediar intervención notarial.

#### **Cuarta.- Competencias municipales durante la vigencia del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos**

Las municipalidades provinciales que ejecuten acciones de formalización durante la vigencia del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, previamente verifican si COFOPRI ha asumido las competencias en las áreas a

intervenir, de conformidad con el artículo 4 y la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-VIVIENDA.

#### **Quinta.- Aprobación de directivas, formatos e instrumentos**

COFOPRI aprueba las directivas, formatos e instrumentos que resulten necesarios para la aplicación del presente reglamento.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

#### **Primera.- Aplicación de la norma**

Las disposiciones reglamentarias de la presente norma, referidas a los procesos de formalización individual, se aplican a los lotes que por cualquier circunstancia no hubiesen sido titulados a la fecha de vigencia del presente Reglamento.

#### **Segunda.- Aplicación de las normas del SNCP**

En tanto el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, no emita las políticas, normas, lineamientos y especificaciones técnicas relacionadas con la información catastral urbana nacional en el marco de lo establecido en el SNCP, conforme a lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1365, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el desarrollo y consolidación del Catastro Urbano Nacional, son de aplicación las normas del SNCP.

1736426-1

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

  
**El Peruano**

## **COMUNICADO A NUESTROS USUARIOS**

### **REQUISITOS PARA PUBLICAR EN LA SEPARATA DE NORMAS LEGALES**

Se comunica a las diversas entidades públicas que a partir del 1 de octubre del año 2018, para efectos de la publicación de sus dispositivos legales en general (normas legales, reglamentos jurídicos o administrativos, resoluciones administrativas, actos de administración, actos administrativos, etc) que contengan o no anexos, deberán tener en cuenta lo siguiente:

1. La documentación a publicar se recibirá de lunes a viernes, en el horario de 9.00 am a 5.30 pm. La solicitud de publicación deberá adjuntar los dispositivos legales refrendados por el funcionario acreditado con registro de firma ante la Gerencia de Publicaciones Oficiales.
2. Para todo dispositivo legal, tenga o no anexos, el contenido del archivo o correo electrónico será considerado COPIA FIEL DEL DOCUMENTO ORIGINAL IMPRESO que nos entregan para su publicación. Cada entidad pública se hará responsable del contenido de los archivos electrónicos que entrega para su publicación.
3. Toda solicitud de publicación deberá adjuntar obligatoriamente la respectiva “unidad de almacenamiento” o enviar el archivo correspondiente al correo electrónico [normaslegales@editoraperu.com.pe](mailto:normaslegales@editoraperu.com.pe)
4. Todo documento que contenga tablas deberá ser trabajado como hoja de cálculo de Excel, de acuerdo al formato original y sin justificar. El texto en formato Word y si incluye gráficos, deberán ser trabajados en formato PDF o EPS a 300 DPI y en escala de grises, cuando corresponda.
5. Este comunicado rige para las entidades públicas que actualmente no hacen uso del Portal de Gestión de Atención al Cliente – PGA, el cual consiste en un sistema de solicitud de publicación de normas legales online ([www.elperuano.com.pe/pga](http://www.elperuano.com.pe/pga)).

**GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES**

Resolución Viceministerial en el Diario Oficial El Peruano, a efectos de recibir las sugerencias y comentarios de la ciudadanía en general, dentro del plazo de quince (15) días calendario contado a partir del día siguiente de la publicación de la presente resolución.

#### **Artículo 2.- Recepción y sistematización de comentarios**

Las opiniones, comentarios y/o sugerencias sobre el proyecto de Resolución Viceministerial a que se refiere el artículo 1 de la presente Resolución Viceministerial, deben ser remitidas a la sede principal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones con atención a la Dirección General de Políticas y Regulación en Comunicaciones, ubicada en Jirón Zorritos N° 1203 - Cercado de Lima, o vía correo electrónico a la dirección gtorrest@mtc.gob.pe.

Regístrese, comuníquese y publíquese

ROSA VIRGINIA NAKAGAWA MORALES  
Viceministra de Comunicaciones

1847088-1

## VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO

### **Decreto Supremo que declara de necesidad pública y de prioritario interés nacional el desarrollo y consolidación de la Formalización de la Propiedad Predial y del Catastro Urbano Nacional**

**DECRETO SUPREMO  
N° 001-2020-VIVIENDA**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, conforme al inciso 16 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú constituye derecho fundamental de toda persona, entre otros, el derecho a la propiedad; así como que, en el ejercicio de una economía social de mercado, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de servicios públicos e infraestructura, entre otras, según lo previsto en el artículo 58 de la Carta Magna;

Que, asimismo, el inciso 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece que es atribución del Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno;

Que, la Ley N° 30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal, otorga competencia al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, para que a pedido de los Gobiernos Locales, ejecute el levantamiento y/o la actualización catastral urbana dentro de sus jurisdicciones, previa suscripción de convenio;

Que, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1365, señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS es el ente rector en materia de Catastro Urbano Nacional, y conforme a sus funciones, corresponde al Sector aprobar los planes relacionados con la generación, administración, actualización y mantenimiento de la información catastral integral, así como la formalización de predios urbanos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA modificado por el Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA; los cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades involucradas en la materia;

Que, el COFOPRI, organismo público adscrito al MVCS, es el ente especializado que asume de manera excepcional, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos ubicados en posesiones informales, en el marco de las Leyes N°s. 28687 y 28923; además de ser el ejecutor de las acciones necesarias para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización del Catastro Urbano Nacional conforme lo prescribe el Decreto Legislativo N° 1365; y como tal es el órgano competente para la implementación de los Planes de Formalización de la Propiedad Predial "Wasiy" y de Catastro Urbano "Utjawi";

Que, en ese contexto, corresponde declarar de necesidad pública y de prioritario interés nacional el desarrollo y consolidación de la formalización de la propiedad predial y del Catastro Urbano Nacional, al constituir acciones que coadyuvan al cierre de brechas de la informalidad urbana y contar con información catastral necesaria para la planificación y gestión urbana, respectivamente;

De conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Decreto Legislativo N° 1365, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el desarrollo y consolidación del Catastro Urbano Nacional; la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA;

SE DECRETA:

#### **Artículo 1.- Objeto y finalidad**

Declarar de necesidad pública y de prioritario interés nacional el desarrollo y consolidación de la Formalización de la Propiedad Predial y del Catastro Urbano Nacional, con la finalidad de brindar mayor alcance y eficiencia a las labores de formalización predial y generación de catastro en el territorio nacional.

#### **Artículo 2.- Colaboración interinstitucional**

Las entidades públicas que intervienen de manera consultiva o de apoyo en la ejecución de los procedimientos de formalización de predios y de generación de catastro deben priorizar los requerimientos formulados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI en el marco de la presente norma.

#### **Artículo 3.- Entidad competente**

COFOPRI es la entidad a cargo del Plan de Formalización de la Propiedad Predial "Wasiy" y del Plan de Catastro Urbano "Utjawi".

#### **Artículo 4.- Plataforma Virtual Geollaqta**

La información gráfica y alfanumérica producto de las acciones de formalización de la propiedad y de la generación catastral urbana realizadas por COFOPRI, así como aquella que se genere del Plan de Formalización de la Propiedad Predial "Wasiy" y del Plan de Catastro Urbano "Utjawi" se incorpora en su Plataforma Virtual denominada "Geollaqta", la cual se encuentra a disposición de las entidades públicas o privadas a través de los servicios de mapas que administra.

#### **Artículo 5.- Refrendo**

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **Única.- Aprobación de instrumentos**

El COFOPRI aprueba los instrumentos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.



Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintidós días del mes de enero del año dos mil veinte.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

RODOLFO YAÑEZ WENDORFF  
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

1848002-3

## Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA modificado por Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA

DECRETO SUPREMO  
N° 002-2020-VIVIENDA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Decreto Legislativo N° 1037, Decreto Legislativo que promueve la inversión privada en proyectos de construcción de viviendas de interés social, a fin de mejorar la competitividad económica de las ciudades, se declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la inversión privada en la habilitación urbana de terrenos con aptitud para la construcción de infraestructura y equipamiento urbano y el desarrollo preferente de programas de vivienda de interés social, a fin de mejorar la competitividad económica de las ciudades y facilitar el acceso al suelo urbano;

Que, con el Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA se aprueba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, modificado por el Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA, en adelante el Reglamento, con el objeto de establecer las disposiciones básicas para diseñar y, con posterioridad a la expedición de la respectiva licencia municipal, ejecutar proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para viviendas de interés social, sujetas a las disposiciones establecidas en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y sus Reglamentos;

Que, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo sustenta la modificación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación y propone, entre otros aspectos: establecer un concepto para Vivienda de Interés Social (VIS); la ejecución de los proyectos de edificación se realiza sobre predios habilitados o que cuentan con proyectos de habilitación urbana aprobados; los proyectos de habilitación urbana y/o de edificación se pueden desarrollar en cualquier zonificación residencial y compatible con dicho uso; la restricción para desarrollar este tipo de proyectos en predios ubicados en zonas calificadas intangibles y/o de alto riesgo, así como en bienes culturales inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación; la eliminación en el Reglamento de las habilitaciones urbanas de Tipo 4, así como de las habilitaciones en laderas, las cuales se regirán según lo regulado en el Reglamento Nacional de Edificaciones; en las zonificaciones Residencial de Densidad Media y Residencial de Densidad Alta se modifican las densidades, en función al número de habitantes por hectárea y no sobre el área mínima de vivienda; la no aplicación para zonificación Residencial de Densidad Baja y su compatibilidad con Residencial de Densidad Muy Baja para la jurisdicción de Lima Metropolitana; y, la altura máxima de edificación para los lotes ubicados frente a dos vías o en esquina se aplica hasta el 50% sobre el fondo del lote o el ancho de la vía de menor altura normativa, respectivamente;

Que, de acuerdo a lo señalado en los considerandos precedentes, es necesario modificar el Reglamento

Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA y modificado por el Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA, con la finalidad de dinamizar la ejecución de las habilitaciones urbanas y edificaciones destinadas a vivienda de interés social, a efectos de coadyuvar al acceso a las familias a una vivienda digna, en especial aquellas de menores recursos económicos y de esta manera reducir el déficit habitacional;

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA; y, el Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA que aprueba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación modificado por el Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA;

DECRETA:

**Artículo 1.- Modificación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA**

Modifícase los artículos 1, 2, 4, 6, 9 y 10 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

**“Artículo 1.- Objeto**

El presente Reglamento establece las disposiciones básicas para diseñar y, con posterioridad a la expedición de la respectiva licencia municipal, ejecutar proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para viviendas de interés social, sujetas a las disposiciones establecidas en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y sus Reglamentos, y otras normas urbanísticas y edificatorias sobre la materia.

En aquellos aspectos no tratados en el presente Reglamento, rigen las normas del Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE”.

**“Artículo 2.- Alcances**

**2.1 Vivienda de Interés Social - VIS**

La Vivienda de Interés Social - VIS es aquella solución habitacional subsidiada por el estado y destinada a reducir el déficit habitacional, cuyo valor máximo y sus requisitos, se encuentran establecidos en el marco de los Programas Techo Propio, Crédito Mivivienda, así como cualquier otro producto promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS.

**2.2 De acuerdo a las características del suelo**

a) Los proyectos de habilitación urbana sujetos al presente Reglamento, se ejecutan en predios ubicados en áreas urbanas y áreas urbanizables inmediatas, en zonas donde se sustituyan áreas urbanas deterioradas, en islas rústicas, y en áreas donde se realicen proyectos de renovación urbana; los proyectos de edificación se ejecutan en predios habilitados o con proyecto de Habilitación Urbana aprobado.

Se incluyen los proyectos de edificación en predios formalizados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI o donde ésta haya intervenido, siempre que cuenten con servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica y vía de acceso mínimo para caso de emergencia.

b) Los proyectos de habilitación urbana y/o de edificación señalados en el literal a) del presente numeral, pueden desarrollarse en cualquier zonificación residencial; así como, en zonas con zonificación comercio metropolitano (CM), comercio zonal (CZ), comercio vecinal (CV), vivienda taller (VT o I1-R), otros usos (OU)