

CATASTRO Y BASE GRÁFICA REGISTRAL

Destruyendo mitos y creencias

Juan José Garazatua Nuñovero¹

Resumen: Este artículo trata sobre el Catastro de la SUNARP. Para ello, se analiza el registro inmobiliario peruano, la Base Gráfica Registral (BGR), el carácter vinculante de los Informes Técnicos del Catastro Registral, la Comisión de estudio y elaboración de propuestas para mejorar el uso de la BGR y el ansiado fortalecimiento de la BGR. Así, el autor comenta la urgente necesidad de modificación de las disposiciones reglamentarias registrales pertinentes a fin de suprimir la naturaleza vinculante de los Informes Técnicos del Catastro Registral, cuya importancia indiscutible no depende de atribuirle la señalada condición vinculante, sino de la necesidad impostergable de requerir obligatoriamente dicha opinión técnica y valorarla por aquellos que ejercen la función de calificación registral, y con ello, recobrar la coherencia de la exclusividad y autonomía de la función registral por los órganos legalmente competentes.

Palabras Clave: Catastro, Registros Públicos, Bienes Inmuebles, Tribunal Registral, Base Gráfica Registral.

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, consultor senior del Estudio De la Flor, García Montúfar, Arata & Asociados Abogados. Ex superintendente adjunto de los Registros Públicos.

1. EL CATASTRO Y EL REGISTRO INMOBILIARIO PERUANO. PERSPECTIVA HISTÓRICA

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP cumplirá en unos meses 28 años de creación como entidad pública², pero en realidad es heredera de una institución jurídica que lleva más de 134 años de vigencia ininterrumpida en la vida jurídica nacional. Esta se inició en el año 1888 con la creación del Registro de la Propiedad Inmueble inspirado en el modelo registral español³ con la única finalidad de otorgar seguridad jurídica a los que contraten sobre bienes inmuebles. Desde entonces, se desarrolla una estructura legal especial, con principios y características propias, exclusivas y hasta determinantes en la solución o en la prevención de controversias sobre los derechos en conflicto. Ello ha desbordado el terreno meramente inmobiliario, con un alcance transversal, consolidándose así el derecho registral peruano como una disciplina jurídica autónoma.

Sin embargo, la mayor parte de su existencia, el registro inmobiliario peruano ha carecido de un soporte gráfico de respaldo a las inscripciones de los predios, a diferencia de otros sistemas registrales, que se basan en un indispensable correlato de las inscripciones inmobiliarias con la realidad material de los predios y un eficiente sistema catastral. En el Perú solo se han inscrito con presunción legal de certeza las titularidades de los derechos sobre los inmuebles registrados, así como las cargas, gravámenes u otras afectaciones y las limitaciones que recaen sobre inmuebles. La descripción de los datos físicos y otros aspectos relativos a la realidad material de los inmuebles, nunca fue comprendida dentro de los alcances de la legitimación registral, a excepción de las realidades jurídicas que necesariamente se derivan de la realidad material de los inmuebles, como ocurre en el caso de la propiedad horizontal o de la superficie.

La identificación y descripción física de los predios quedó siempre librada a los alcances del ámbito extra registral. Ello se evidencia en las inscripciones basadas en la mera descripción narrativa del predio, muchas veces expresada en fórmulas de redacción imprecisas, vagas y genéricas, conforme al estilo descriptivo de los títulos que originaron las inscripciones por más de un siglo. De una revisión general de los archivos registrales se puede apreciar que la gran mayoría de los títulos que han alimentado el registro inmobiliario, carecen de respaldo gráfico, especialmente los más

2 Fue creada por Ley 26366, publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 16 de octubre de 1994.

3 La ley de creación del registro inmobiliario en el Perú es conocida como la Ley del 2 de enero de 1888, aunque existe información de haber sido promulgada, en realidad, a fines de enero de 1888.

antiguos inscritos durante sus primeros 100 años de existencia, o en algunos casos están apenas acompañados de ilustraciones simples carentes de información técnica. En otros casos, en las últimas tres décadas del siglo anterior, si bien se encuentran algunos planos éstos cuentan con incipiente información técnica, y solo hacia la segunda mitad de la última década del siglo XX empiezan a presentarse planos con datos técnicos (Coordenadas UTM), especialmente promovidos por los procesos de formalización de la propiedad urbana y rural. Los predios inscritos incluso se podían identificar por su nombre (era común hacerlo a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX), y no por datos técnicos ciertos que permitiesen su geo referenciación y/o representación gráfica⁴.

El sistema registral inmobiliario peruano fue creado sólo como un registro de títulos para otorgar publicidad y certidumbre jurídica a los derechos sobre los bienes registrados, así como a las afectaciones que recaen sobre los mismos con vocación de oponibilidad frente a terceros. No obstante, se trató de un registro sin un respaldo gráfico que correlacione la ubicación y dimensiones de los predios inscritos. Las disputas sobre propiedades se resolvían en sede judicial, fuera del ámbito registral, y los datos descriptivos inscritos solo constituían información referencial que debían ser valorados por el órgano jurisdiccional al resolver las controversias, fuera de los efectos legitimadores de la publicidad registral. El sistema orgánico de la institución registral se desenvolvió así por largas décadas durante más de un siglo.

Sin embargo, luego de la experiencia de la reforma agraria y de acuerdo con las tendencias internacionales de los años 70, en materia de planificación y organización territorial, se fue entendiendo la necesidad de incorporar la información gráfica como respaldo técnico de las inscripciones registrales⁵. Esto determinó que, a finales

⁴ De acuerdo con el artículo 44, incisos 1, 2 y 3, del Reglamento de las Inscripciones que fue aprobado por la Sala Plena de la Corte Suprema de la República en diciembre de 1936 y rigió a partir de enero de 1937, en la inscripción de un inmueble se debía consignar su naturaleza, indicándose si era rústico o urbano, y el nombre con el cual sea conocido en la localidad. Si fuese una finca rústica se debía indicar el valle, pago o el nombre con el que se conociera el lugar donde se hallare, así como el nombre con que fuere conocida la finca o si antes tuvo otro se hará mención de ambos, sus linderos por los cuatro puntos cardinales (no se exigía consignar las medidas perimétricas), prefiriendo la mención de límites naturales o artificiales a la simple mención del nombre de los dueños de las fincas colindantes, y “cualquier otra circunstancia que impida confundir con otra la finca que se inscribe” (sic). Si la finca era urbana se debía consignar la calle y numeración, si la tuviere, y si no estuviese numerada se dejaba mención de ello y se consignaba el nombre del edificio, sus linderos (no se exigió medidas perimétricas), y cualquier otra circunstancia.

⁵ En la exposición sobre el proyecto de titulación de predios rurales, efectuada ante la Comisión

del gobierno revolucionario de las fuerzas armadas (1968-1980), en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de los Registros Públicos aprobada por Decreto Ley 23095 (junio 1980), se incluyera novedosamente a la Oficina de Catastro como órgano de apoyo en la estructura orgánica de la institución (algo que hasta ese entonces nunca había existido). Se señaló en el artículo 21 de dicho texto legal que dicha área de apoyo estaría encargada de conservar y actualizar las planotecas⁶ en base a planos catastrales y otros documentos requeridos para la inscripción de predios. La idea de organizar un Catastro, en estricto sentido, estaba evidentemente lejana, pero aun así se percibió un giro sustancial en la posición originaria de llevar el registro inmobiliario solo de titularidades jurídicas, sin contar con un respaldo gráfico de identificación y dimensionamiento de los predios. Luego, una vez restablecido el orden constitucional en julio de 1980, la nueva Ley Orgánica de la Oficina Nacional de los Registros Públicos – ONARP, aprobada en junio 1981 por Decreto Legislativo 119, reiteró la necesidad de que la institución cuente con órganos de apoyo, aunque sin mencionar expresamente cuáles. Ello fue precisado por el Decreto Supremo 002-87-JUS que, al aprobar el cuadro orgánico de la ONARP, incluyó a la Oficina de Catastro como órgano de apoyo⁷.

Agraria del Congreso de la República el 8 de setiembre de 1998, el entonces ministro de Agricultura Rodolfo Muñante Sanguinetti describió la necesidad de contar con un verdadero respaldo catastral de la siguiente manera: “Dentro de este marco general un tema importantísimo es la tenencia de la tierra. Todos sabemos que como consecuencia de la Reforma Agraria la inseguridad en la tenencia de la tierra desincentivó el desarrollo agrícola. Por eso es una prioridad del Programa de Titulación, Catastro y Registro de Predios Rurales, que busca el ordenamiento de la propiedad a nivel nacional para lo cual es necesario tener un catastro nuevo, ya que el único catastro existente fue desarrollado con fines de reforma agraria, puramente administrativo, sin verificar la exactitud de los límites”. La transcripción de la presentación de dicho informe ante la Comisión Agraria del Congreso se puede ver en el siguiente enlace: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/pubcomis.nsf/bb31927b8109ed9705256f-1c0063e796/052566c500509c240525667b005a4d01?OpenDocument>

6 La palabra “planoteca” no figura reconocida por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española; sin embargo, en el lenguaje técnico se alude a las planotecas para referirse a los muebles con elementos esenciales para guardar y mantener en perfecto estado los planos. Pero, la referencia legal a la conservación y actualización de las planotecas introducida por el citado Decreto Ley 23095 no parece referirse únicamente a su sentido mobiliario, sino más bien a una incipiente idea de formar, de manera progresiva, una base gráfica registral para ilustrar los polígonos de los predios registrados en base de los planos que sirvieron de mérito para extender las inscripciones en el Registro de la Propiedad Inmueble.

7 El artículo primero del citado Decreto Supremo consideró como órganos de apoyo a las Oficinas Generales de Administración, de Personal, de Informática, de Infraestructura y de Comunicaciones y también a las Oficinas de Catastro y de Seguridad.

Entre los años 80 y 90, solo las oficinas registrales de Lima y Arequipa llegaron a conformar, aunque de manera incipiente, sus respectivas oficinas de Catastro. Esto bajo la misión de organizar y conservar actualizadas las planotecas; en el resto del país no se llegaron a organizar las áreas catastrales, salvo una experiencia operativa específica para el proceso de formalización de predios rurales con el denominado Proyecto de creación del “Mosaico Registral”. El evento fue organizado en la oficina registral de Pisco en el año 1998 que, básicamente, consistió en crear una base gráfica registral de la localidad en base de la información acopiada de los títulos archivados, a modo de organizar un complejo rompecabezas⁸, pero solo sirvió para un uso referencial de apoyo a la labor de calificación de los registradores.

La historia del sistema registral peruano encuentra un marcado declive a fines de los años 80 e inicios de los 90, precipitado por dos acontecimientos que en simultáneo socavaron las ya debilitadas estructuras de la centenaria institución. En primer lugar, la creación del Registro Predial como un registro inmobiliario paralelo⁹, cuya aparición se pretendió justificar en las inocultables debilidades del mal llamado registro tradicional¹⁰. En segundo lugar, la experiencia de la primera regionalización que fragmentó la institución registral transfiriéndose las funciones, los locales, el personal y el acervo documentario a los distintos gobiernos regionales a nivel nacional¹¹. El

⁸ El entonces Ministro de Agricultura, Rodolfo Muñante Sanguinetti, en la exposición realizada el 8 de setiembre de 1998 ante la Comisión Agraria del Congreso, sobre el proceso de formalización de los predios rurales, se refirió al citado esfuerzo de levantamiento gráfico en Pisco, de la siguiente manera: “Estamos mostrando lo que es Pisco, tiene 5 mil 370 predios catastrados, de los cuales 2 mil 832 ya están inscritos en Registros Públicos y 2 mil 31 han sido ingresados por el PETT para su registro y vienen siendo analizados por los Registros Públicos de Pisco, y hay algunos a diferencia que están en procesos. Ustedes pueden ver pareciera un rompecabezas y es en buena cuenta un rompecabezas que hay que ir armando con mucha paciencia”.

⁹ Mediante el Decreto Legislativo 495, publicado el 15 de noviembre de 1988, se creó en cada una de las regiones del territorio nacional un Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares, con personalidad jurídica de derecho público interno y autonomía registral, técnica, administrativa y económica.

¹⁰ La intensa campaña de promoción del nuevo Registro aludía a que el Perú no era un país de propietarios por culpa de las deficiencias del registro tradicional, pero que lo sería (país de propietarios) en 5 años con las bondades del Registro Predial. Dicha campaña fue difundida en todos los medios de comunicación de la época.

¹¹ En un artículo publicado hace ya 30 años, a raíz de la confluencia de estos dos fenómenos: la creación del registro inmobiliario paralelo y el proceso de regionalización, advertimos sobre el enorme peligro institucional que acarreaba buscar soluciones apresuradas atacando las bases de la confianza social que debe brindar el sistema registral, como recordamos en los siguientes párrafos: “Viene ocurriendo, sin embargo, que en los últimos tiempos se ha propiciado la creación de nuevos registros que descentralizan no sólo territorialmente el manejo de dicha materia (esto ya viene inmerso en el proceso

resultado de ambos sucesos fue que la ONARP desapareció¹², se convirtió en un órgano de línea del Ministerio de Justicia y quedó reducida solo al ámbito territorial de Lima y Callao, perdiendo su condición de organismo público descentralizado¹³.

El desorden producido por la dispersión orgánica regional¹⁴ y la creciente sombra del registro paralelo¹⁵, determinaron la necesidad de crear en el año 1994 la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos como ente rector del nuevo

de regionalización), sino más aún propician una dispersión orgánica del aparato registral, alentada por inobjetables críticas al servicio registral tradicional, que en esencia atacan no a la naturaleza de tal servicio, sino más bien a la gestión del mismo. (...) Resulta entonces paradójico que la aparición de nuevos registros se pretenda apoyar en la desconfianza del sistema registral y en la no convicción de su vigencia social. (...) Estimamos que la aparición de nuevos registros, y con ellos la tendencia a una dispersión orgánica registral, constituye un suceso coyuntural precipitado por la realidad (...)” (GARAZATUA NUÑOVERO, Juan: “Hacia una perspectiva del sistema registral peruano”. En Revista El Jurista, Nro. 3, agosto 1991, pág. 150)

12 El Decreto Legislativo 119, Ley Orgánica de los Registros Públicos (ONARP), fue derogado por la Primera Disposición Final del Decreto Ley 25993, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 diciembre 1992. La Tercera Disposición Transitoria y Complementaria del mismo decreto ley dispuso que las funciones, el personal, los recursos materiales, presupuestales, económicos, financieros, el acervo documental y demás bienes de capital de la Oficina Nacional de los Registros Públicos - Sede Central y de sus Oficinas Registrales de Lima, Callao, Huaral, Huacho y Cañete, en cuya base se conformó la Dirección Nacional de los Registros Públicos y Civiles, quedaron incorporados al Ministerio de Justicia en un plazo de 45 días calendario.

13 Carlos Cárdenas Quirós, primer Superintendente Nacional de los Registros Públicos, lo describe así: “En ese entonces, los Registros Públicos de Lima eran un órgano de línea del Ministerio de Justicia. No constituía un órgano público descentralizado del Sector Justicia y, por consiguiente, carecía de autonomía técnica, administrativa, económica y financiera” (CÁRDENAS QUIRÓS, Carlos: “Testimonio de una gestión”; en Fueno Registral, Volumen Nro. 12, Año 2014, pág. 14).

14 Si bien es cierto, el proceso de regionalización de los años 90 favoreció la modernización de las oficinas registrales del interior del país, las cuales atendieron directamente sus propias necesidades y crecieron rápidamente, fue mayor el daño institucional que se produjo por la pérdida del sentido unitario del sistema registral.

15 Cárdenas Quirós refiere que era conocido el antagonismo que había surgido entre el Registro Predial y el Registro de Propiedad Inmueble, al que se le acusaba a este de ser extremadamente formalista y exigente, mientras que el Registro Predial se presentaba como una institución flexible a los requisitos para que un título accediera a la inscripción. Además, compartió un acontecimiento particularmente incómodo cuando siendo él Superintendente Nacional de los Registros Públicos, en el año 1996, surgió un problema serio por una declaración efectuada en el extranjero por el entonces presidente Fujimori, quien en una reunión en Davos, Suiza, señaló que el propósito de su gobierno era extender el régimen del Registro Predial al Registro de la Propiedad Inmueble, por lo que considerando que esa declaración era peligrosa para la seguridad jurídica del sistema registral se sintió obligado a hacer un esclarecimiento que se publicó en el diario El Comercio en el que manifestó su total discrepancia con el anuncio del presidente (Op. cit. págs. 34-35).

sistema registral unitario, reuniendo a todas las oficinas registrales a nivel nacional e integrando a todos los registros jurídicos¹⁶. Sin embargo, en la creación del referido nuevo orden registral no se dijo nada sobre la creación de un sistema catastral vinculado al registro inmobiliario, ni mucho menos sobre la necesidad de organizar una base gráfica registral. Ni siquiera se repitió la confusa e insuficiente misión de organizar las planotecas, como se había dicho en las anteriores leyes orgánicas de la ONARP en 1980 y 1981; simplemente, desapareció de la atención del sistema registral la necesidad de formar un instrumento de apoyo gráfico registral¹⁷. Por eso es que ni la Ley 26366, Ley de creación de la SUNARP, ni el primer estatuto incluyeron mención alguna a la necesidad de que el registro inmobiliario cuente con un respaldo gráfico de apoyo a la función registral.

Como ya se dijo, fueron más bien factores externos al sistema registral, provenientes de los procesos de formalización de la titulación urbana y rural, impulsados por Cofopri y el PETT respectivamente, desarrollados hacia fines de los años 90, los que fueron incorporando información técnica gráfica en la titulación de los predios formalizados.

Es recién durante la gestión del Superintendente Nacional de los Registros Públicos, Carlos Gamarra Ugaz (2001-2004), que se tomó la decisión de incluir en

16 La Ley 26366, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 1994, creó el Sistema Nacional de los Registros Públicos, con la finalidad de mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país. A tal efecto, se dispuso que la oficina registral de Lima y Callao, las oficinas registrales ubicadas en el ámbito geográfico de las regiones, el Registro Predial transitoriamente, y los demás registros creados por leyes especiales pasaron a constituir organismos públicos desconcentrados de la SUNARP.

17 En el pormenorizado recuento que hace Cárdenes Quirós en el referido testimonio de su gestión como primer Superintendente Nacional de los Registros Públicos, no existe un solo comentario sobre la necesidad de formar un catastro o un sistema gráfico de apoyo a la función registral. Solo se hace una muy breve mención del estudio realizado por el Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas (PAPI), según convenio celebrado entre el Gobierno del Perú y USAID, que concluyó con la formulación del Informe denominado “Estudio para la modernización progresiva de los registros públicos” del 11 de julio de 1994, en el que se identificó, entre otras tareas pendientes, la necesidad de capacitar al personal registral en la lectura de planos, en los siguientes términos: “Se planteaba la necesidad de organizar programas permanentes de capacitación del personal registral en todo el país, que debían proyectarse anualmente, buscando actualizar sus conocimientos no solo en las áreas del Derecho más vinculadas al Derecho Registral, sino también familiarizarlos con aspectos contables vinculados a la composición del capital de las empresas, lo que es fundamental para comprender los aumentos de capital, las fusiones de sociedades y otros actos inscribibles o en la lectura de planos de ubicación de inmuebles, determinación de áreas y linderos para la inscripción de urbanizaciones, de independización y acumulación, así como de declaración de fábrica” (Op. cit. pág. 24).

la estructura orgánica del sistema registral un área técnica de análisis gráfico, ya no limitada a la simple organización y conservación de planotecas, sino más bien encargada de brindar respaldo técnico de mayor valor a la función registral, como un soporte de apoyo a la atención de los servicios de inscripción y publicidad registral. La Gerencia de Catastro en la Sede Central se creó mediante el segundo y último Estatuto de la SUNARP aprobado por Resolución Suprema Nº 135-2002-JUS y, luego, en la Séptima Disposición Transitoria del primer Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado hacia finales del año 2003 por Resolución Nº 540-2003-SUNARP/SN, se dispuso la implementación progresiva de las áreas de Catastro en cada una de las Zonas Registrales del país¹⁸. La tarea primordial de dichas áreas de Catastro dentro de las Zonas Registrales fue la de organizar una base gráfica registral, a partir de la información documental de los antecedentes registrales (planos u otros documentos obrantes en los títulos archivados) y de los nuevos títulos que originen nuevas inscripciones. Ello significaba en pocas palabras, reconstruir los polígonos de los diversos predios inscritos en una base para el uso propio de los servicios registrales. Dichas áreas técnicas de apoyo gráfico en todas las oficinas registrales del país fueron inicialmente denominadas oficinas de Catastro, pero con posterioridad pasaron a ser denominadas oficinas de Catastro Registral, según el Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Decreto Supremo Nº 012-2013-JUS¹⁹.

Sin embargo, las mencionadas áreas técnicas nunca constituyeron un verdadero Catastro por no realizar las labores propias de levantamiento gráfico de las realidades físicas, sino solo un trabajo de recomposición gráfica documental a partir de la información obrante en los títulos en cuya virtud se extendieron las inscripciones re-

18 En aquel momento existían 13 Zonas Registrales a nivel nacional, conformadas sobre la base de las antiguas circunscripciones territoriales del primer proceso de regionalización de los años 90. Años después, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala, se creó la nueva Zona Registral de Ayacucho (Zona Registral XIV-Sede Ayacucho).

19 El artículo 46 del citado ROF SUNARP, señaló que “La Subdirección de Catastro Registral es la encargada de planificar, proponer y elaborar las directrices que dicte la Dirección Técnica Registral a las unidades de Catastro Registral en el ámbito nacional, estableciendo los parámetros de calidad y seguridad permanente de la información (...)” y en el artículo 47 se precisaron las funciones de la Subdirección de Catastro Registral de la Dirección Técnica Registral de la SUNARP. Asimismo, en el artículo 80, incisos b) y g), del citado ROF SUNARP se estableció, dentro de las funciones de las Unidades Registrales de los órganos descentralizados (Zonas Registrales): “Proponer las normas y recomendaciones técnicas para el ejercicio adecuado de la actividad registral y del Catastro Registral” y “Custodiar y dar seguridad a los documentos que conforman el archivo registral y del catastro registral de su competencia”.

lativas a la ubicación, descripción y conformación de los predios. Sin embargo, en la realidad operativa han venido imponiéndose como si en realidad lo fuesen, haciendo prevalecer la información de su base gráfica inclusive sobre los documentos emitidos oficialmente por los entes generadores de Catastro.

2. CATASTRO Y BASE GRÁFICA REGISTRAL (BGR)

Como todos sabemos, el Catastro es el inventario de la realidad física de los predios, porque es el producto de una previa acción de verificación técnica en campo de la realidad física inmobiliaria, a través de un levantamiento topográfico, y que se ejecuta exclusivamente por los órganos que tienen competencia legal para hacerlo y para representarla con carácter oficial en una base gráfica catastral²⁰. Por ello, la información catastral es información que representa la realidad física de los predios, a cargo de los entes generadores de Catastro.

La competencia legal para la elaboración y mantenimiento del catastro les corresponde a los gobiernos locales (Municipios), de conformidad con lo señalado por el artículo 73º, inciso 1, numeral 1.2, el artículo 79º, inciso 1, numeral 1.4, ítem 1.4.2, y también el inciso 3, numeral 3.3, y el artículo 161º, inciso 1, numeral 1.4, de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades²¹. Dicha competencia legal es corroborada por el artículo 15º, numeral 15.1, de la Ley 28294, Ley del Sistema Nacional Integrado de Catastro, que señala que las Municipalidades son los organismos generadores de catastro, que se interconectan con el Registro de Predios enviándoles la información gráfica y alfanumérica de cada predio para la inscripción del Código Único Catastral. Asimismo, además de los gobiernos locales, son entidades generadoras de catastro aquellas que por mandato legal tienen la atribución de generar y mantener el catastro de predios²², como ocurre con las entidades de formalización en

20 El artículo 14, numeral 4, de la Ley 28294, Ley del Sistema Nacional Integrado de Catastro, define al Catastro como el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito, el cual 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.

21 En dichas disposiciones se establece expresamente que es competencia de los gobiernos locales la elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural, a nivel provincial, distrital y metropolitano, según corresponda.

22 Así se define en el artículo 3º inciso h) del Reglamento de la Ley 28294, aprobado por Decreto Supremo 005-2006-JUS, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 005-2018-JUS. Igual definición ha sido recogida por el artículo IV, literal f), de la Guía del Código Único Catastral – CUC, aprobada por Resolución N°01-2010-SNCP/CNC.

las materias específicas de su competencia (por ejemplo, Cofopri, Gobiernos Regionales) que, por su normativa especial, también cumplen la misión de generar catastro dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

La SUNARP, en cambio, por la naturaleza de sus funciones, no es un ente generador de Catastro, toda vez que no ejecuta trabajos de verificación de las realidades físicas de los predios, no hace levantamientos topográficos de las realidades prediales, solamente inscribe y publicita conforme al contenido de los títulos y su adecuación a los antecedentes registrales. Por tanto, lo que administra y publicita la SUNARP es la información jurídica y, solo recientemente, también brinda publicidad de la información gráfica de lo inscrito, conforme al contenido de los títulos admitidos para inscripción, para cuyo efecto se debe reconstruir en la base gráfica registral los polígonos de los predios inscritos, a partir de la información presentada con los títulos (incluso a partir de la descripción solo narrativa, siempre y cuando ello sea posible). Aquello implica hacer un enorme esfuerzo profesional especializado, pues como se ha dicho anteriormente, los antecedentes registrales no contienen, en su mayoría, información gráfica cierta y confiable. La Base Gráfica Registral, por tanto, solo contiene información ilustrativa de carácter referencial, aproximada y perfectible que, a diferencia de las titularidades inscritas, no puede otorgar presunción de certeza respecto de la correspondencia con la realidad extra registral. No es lo mismo organizar una base gráfica hacia adelante, con títulos que contienen obligatoriamente datos técnicos que otorgan mayor certeza de localización espacial y descripción perimetral, que reconstruir una base gráfica en virtud de títulos ya inscritos con más de 100 años de antigüedad, que contienen una información gráfica insuficiente o inexistente, basada solo en la descripción narrativa de los títulos. Se trata de una tarea muy difícil, que se viene desarrollando en forma progresiva, que aún no ha culminado y que, en la gran mayoría de casos, se ha ejecutado en base de información solo aproximada y referencial. Como se entenderá, dicho trabajo de reconstrucción gráfica registral es gigantesco, titánico e incomprendido.

De lo dicho anteriormente, queda claro cuál es la diferencia entre el Catastro y la Base Gráfica Registral. Mientras que el primero alude a la información gráfica de la realidad física de los predios incorporada solo por los entes generadores de catastro en una base de datos catastral oficial, la segunda comprende solo a la información gráfica de la reconstrucción en gabinete de los polígonos de los predios registrados, elaborada en base a la información mayoritariamente referencial (genérica, imprecisa y muchas veces incompleta o hasta inexistente) de los títulos inscritos.

Entonces, definida así su naturaleza, cabe preguntarse qué efectos puede producir la información referencial de la base gráfica registral en los servicios de inscripción y publicidad que brinda la SUNARP. A continuación, se explicará brevemente cómo se han ido generando confusiones terribles alrededor de dicho tema.

La primera impresión es que un trabajo de reconstrucción gráfica registral que contiene información solo referencial que, comprensiblemente, reflejará inexactitudes, necesita ser sometido a la publicidad registral para que, a través de su difusión, se promueva su validación o, de ser el caso, su corrección por los propios interesados, estableciéndose los mecanismos legales más adecuados.

La reconstrucción gráfica de los polígonos de los predios inscritos no solo involucra ilustrar las medidas perimétricas, sino sobre todo definir la forma, los ángulos y las colindancias que encierran la figura poligonal y, especialmente, definir su localización espacial en un territorio determinado. Si bien es cierto, dicha tarea se realiza bajo necesarios y estrictos criterios técnicos, no es menos cierto que la insuficiencia, contradicción o ausencia de la información gráfica en los antecedentes registrales, constituyen serias limitaciones para asegurar la confiabilidad de dicha reconstrucción gráfica.

Hasta hace apenas pocos años, mediados del año 2018, la información de la Base Gráfica Registral no estaba disponible al público; los ciudadanos no podían acceder al conocimiento de la información de dicha base gráfica registral, no existía un mecanismo de publicidad que permitiese acceder libremente a dicha información técnica.

Carecía de todo sentido que la información de la base gráfica registral, utilizada por las áreas de Catastro de las oficinas registrales para emitir sus informes técnicos en los trámites de inscripción (soporte para la calificación de títulos), de publicidad (para la atención de las solicitudes de los certificados de búsqueda catastral) y en los procedimientos administrativo-registrales (en los trámites de cierre de partidas por superposición de predios inscritos y, eventualmente, también en los procedimientos sancionadores derivados de infracciones de funciones registrales), se mantuviera en reserva para el público, bajo el insostenible argumento de no poderse publicitar por tratarse de una información solo referencial. El criterio de mantener en reserva la información gráfica registral se sostuvo de manera absurda porque la base gráfica registral contenía información imprecisa e incompleta, siendo más bien esas las razones por las que se debía poner a disposición pública para hacer posible su conocimiento y, eventualmente, permitir a los interesados solicitar su rectificación. Lo anecdótico

era que dicha reserva no solo se oponía a los particulares, sino que también se hacía extensiva a las entidades públicas que requerían acceder a la información gráfica del Registro para el desarrollo de sus funciones.

El panorama se agravaba porque, a pesar de ser entonces inaccesible la información de la Base Gráfica Registral para los usuarios, los funcionarios registrales sí la utilizaban e imponían como información gráfica vinculante, como veremos más adelante, al momento de la calificación de las solicitudes de inscripción. Ello significaba que los usuarios quedaban en una insólita situación de afectación al principio del debido procedimiento, pues debían afrontar los procedimientos registrales a ciegas, en cuanto a la información gráfica del registro.

Era una posición absolutamente contradictoria e injustificada. Para cambiar dicho estado de las cosas, se dispusieron dos medidas de enorme importancia:

- a) Con la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos Nº 207-2018-SUNARP-SN, se aprobó el acceso libre y gratuito a la base gráfica registral de las entidades públicas, en una primera etapa del Poder Ejecutivo, previa suscripción de un Convenio Tipo de Cooperación Interinstitucional. De esta manera, todas las entidades vinculadas al quehacer del sistema inmobiliario nacional pudieron acceder directamente a la base gráfica registral, mediante los servicios web de mapas (WMS) y visor de mapas básicos-interoperables, para realizar las labores de análisis y diagnóstico propios de sus funciones, sin necesidad de utilizar la vía de la solicitud de los certificados de búsqueda catastral, descongestionando sustantivamente el procesamiento de los servicios de publicidad registral.
- b) Asimismo, con la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos Nº 215-2018-SUNARP-SN, se aprobó la Directiva Nº 06-2018-SUNARP-SN por la que se reguló el servicio de publicidad simple para la expedición, en archivo digital, de la información contenida en la base gráfica registral al público en general. De esta manera, cualquier ciudadano puede acceder directamente a la información gráfica de los predios, según como se encuentren incorporados a la base gráfica registral.

Con la implementación de estas dos acciones se destruyó un mito creado absurdamente para mantener en reserva lo que tenía, per se, naturaleza inocultable, incorporando a los alcances de la publicidad registral, el acceso de los particulares y

de las entidades del Estado a la información de la Base Gráfica Registral, que antes era incomprensiblemente mantenida en absurdo cautiverio.

Con posterioridad se ha implementado una nueva mejora en beneficio de los administrados, respecto de su acceso a la Base Gráfica Registral, con la incorporación de la ubicación gráfica del predio consultado sobre la cartografía del visor de la SUNARP, lo que fue aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2021-SUNARP-SN²³. Dicho acceso a la información de la BGR se brinda de manera gratuita, automática y complementaria a los servicios de (i) Búsqueda por Nombre de Titular Registral y (ii) Visualización e Impresión de Partidas del Registro de Predios, brindados de manera virtual a través del Servicio de Publicidad Registral en Línea (SPRL), siempre y cuando el predio consultado se encuentre incorporado a la base gráfica registral (condición obligatoria), lo que entró en vigencia a partir del 9 de agosto del 2021.

Sin duda alguna, se han dado pasos importantes y enormes en la apertura de la información de la BGR que, en poco tiempo, han despejado los temores, mitos y creencias que antes pretendían justificar, sin rubor, el ocultamiento de la información gráfica referencial del registro.

Sin embargo, dichas medidas son apenas un primer paso de apertura de la base gráfica registral; queda aún pendiente la implementación de un mecanismo que permita a los interesados impulsar la rectificación de las inexactitudes de la base gráfica registral. Siendo que la base gráfica registral es alimentada mediante la reconstrucción en gabinete de los polígonos de los predios inscritos en base del contenido de los títulos archivados, la mayoría de ellos sin respaldo gráfico es claro que se trata de una información solo referencial, esto es que carece de certeza indubitable, por lo que debería permitirse a los administrados instar su rectificación cuando se verifique que presentan inexactitudes con la realidad. Allí hay una tarea pendiente.

3. LA BGR Y EL CARÁCTER VINCULANTE DE LOS INFORMES TÉCNICOS DEL CATASTRO REGISTRAL

De otro lado, en el ámbito del servicio de inscripción, el problema ha sido mayor, pues juntamente con la inclusión del servicio gráfico como apoyo de la función registral se ha conferido indebidamente, en vía reglamentaria, a los informes técnicos de

23 Publicada en el diario oficial El Peruano, el día 5 de agosto del 2021.

las áreas de Catastro Registral, la condición de “vinculantes”. Ello ha generado una inaceptable confusión jurídica que ha ido tomando caminos peligrosos.

Fue el primer Reglamento de las Inscripciones del Registro de Predios (en adelante RIRP), aprobado por Resolución 540-2003-SUNARP-SN (noviembre 2003) durante la gestión del Superintendente Nacional de los Registros Públicos Carlos Gamarra Ugaz, el que creó la frase: “El informe del área de Catastro es vinculante para el registrador”, según el artículo 9, segundo párrafo (*in fine*). No se justificó nunca la razón de atribuirle dicha naturaleza vinculante, ni tampoco se sometió dicha norma reglamentaria a un test de legalidad y razonabilidad.

Idéntica frase fue incluida en el artículo 11, tercer párrafo (*ab initio*), del segundo RIRP, aprobado por Resolución 248-2008-SUNARP-SN, y también en el artículo 11, tercer párrafo, del tercer RIRP, aprobado por Resolución 097-2013-SUNARP-SN, el mismo que se mantiene en vigencia hasta la actualidad. Esta extraña condición vinculante de los informes técnicos, originada indebidamente por vía reglamentaria y no legal, ha generado muchas confusiones y problemas operativos.

En primer lugar, se ha originado un serio problema de competencias funcionales, pues la ley le ha atribuido competencia decisoria en materia registral solo a los registradores y al tribunal registral, en primera y segunda instancia respectivamente. Ello bajo la garantía de autonomía en el ejercicio de sus funciones registrales, sin perjuicio de que dichos órganos competentes puedan recurrir a opiniones especializadas mediante informes de otros órganos de apoyo que resulten necesarios para formar su convicción decisoria. Esto último significa que la función registral de decidir la admisión o rechazo de los petitorios de inscripción, son de competencia exclusiva de los mencionados órganos registrales; ninguna otra autoridad puede atribuirse dicha competencia decisoria.

Como sabemos, la competencia para el ejercicio de las funciones en la administración pública solo puede emanar de la Constitución o de la ley²⁴, por lo que la aludida competencia decisoria en materia registral no puede ser desviada por normas de inferior jerarquía, mucho menos a través de interpretaciones que desnaturalizan la competencia atribuida por ley a los órganos de calificación registral. Es por ello que la ley establece la presunción de que los informes administrativos no son vinculantes,

24 El artículo 72, inciso 72.1, del TUO de la Ley 27444 – LPAG (que recoge el artículo 61 del texto original de dicha Ley), al referirse a la fuente de la competencia administrativa, establece que “La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan”.

salvo que haya una excepción expresamente establecida por norma con rango de ley, pues al otorgarse la condición de vinculante a un informe administrativo, ello equivale a otorgarle una competencia decisoria compartida al órgano informante²⁵, lo que requiere necesariamente sustentarse en un origen legal que modifique la competencia original. Se concluye de dicho razonamiento que, la naturaleza vinculante atribuida a los informes técnicos de las áreas de Catastro Registral según el artículo 11º, tercer párrafo, del vigente Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, es ilegal porque contraviene la mencionada presunción legal “no vinculante” establecida en el artículo 182º, numeral 182.2, del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (que corresponde al texto original del art. 171º de la señalada Ley).

Pero el problema de la naturaleza vinculante de los informes técnicos no solo es de forma ni de jerarquía normativa, que de por sí ya debería ser suficiente para entender la grave irregularidad legal antes señalada, sino que acarreó una desnaturalización sustantiva mayor en cuanto a la concepción de la función registral. Esto porque los propios órganos de calificación registral fueron cediendo, poco a poco, a la invasión a su competencia autónoma y, al cabo de un escaso tiempo, la “opinión técnica” del órgano de apoyo a cargo de la BGR se convirtió en sinónimo impropio de “decisión técnica”, y la naturaleza vinculante atribuida en vía reglamentaria a dichos informes técnicos adquirió la condición de criterio inmune, como si se tratase de pronunciamientos administrativos irrevisables e inatacables por los órganos de calificación registral, de tal forma que lo dicho por dichos informes técnicos, según el desacertado criterio de algunos operadores del Registro, erróneamente pasaron a ser considerados “inmunes al examen jurídico de legalidad y razonabilidad que deben efectuar las instancias registrales”²⁶. Atribuirle la condición de inmunidad ante la ley a los informes

25 Morón Urbina, al comentar sobre la presunción de la calidad de los informes administrativos normado en el artículo 182 del TUO de la Ley 27444 – LPAG, señala que “(...) los informes vinculantes serán aquellos que obligan al instructor a resolver apegado al sentido de la opinión del consultado, de cuyo contenido el instructor no puede apartarse. Por esta naturaleza particular se dice que en puridad los informes vinculantes suponen competencias compartidas entre el órgano instructor y el consultivo, por lo que se hace necesario adecuar las demás disposiciones en cuanto recurrencia y responsabilidades funcionales”. En MORÓN URBINA, Juan Carlos: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 15 va. Edición, 2020, Tomo II, pág. 38.

26 Esa frase es la reproducción literal de lo señalado por una de las salas del Tribunal Registral en la Resolución 157-2015-SUNARP-TR-T, lo peor es que habría sido utilizada en más de una ocasión. Sin lugar a dudas, quienes suscribieron dicho pronunciamiento lo hicieron convencidos de su desacertado criterio y sin rubor jurídico alguno, elevaron a los informes técnicos de Catastro Registral a una cate-

técnicos emitidos por las oficinas de Catastro Registral es jurídicamente inaceptable, más aún si lo sostiene un órgano administrativo que está obligado a cumplir y hacer cumplir el principio de legalidad; ninguna actuación administrativa puede quedar fuera de los alcances del marco de la legalidad²⁷. Igual o más repudiable es sostener que la pretendida inmunidad de los informes técnicos de Catastro Registral también anula el análisis de razonabilidad, por cuanto semejante postura rebasa la ilegalidad y da paso a una imperdonable arbitrariedad, no existe actuación administrativa que pueda considerarse exonerada del juicio de valor de la razón. El análisis de razonabilidad constituye el antídoto jurídico de las actuaciones administrativas arbitrarias que carecen de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resultan adecuadas o idóneas para alcanzar el objetivo. También se aplica contra las actuaciones administrativas desproporcionadas, es decir aquellas que resultan excesivas en relación con sus fines y/o respecto de la cual existe otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa²⁸.

Es cierto que también hubo esfuerzos vanos para atenuar el impacto negativo señalado, como por ejemplo cuando el Tribunal Registral en el año 2005, esto es apenas dos años después de impuesta la naturaleza vinculante de los informes técnicos en el primer Reglamento de Inscripciones de Registro de Predios de fines del 2003, aprobó un precedente de observancia obligatoria según el cual se “debe distinguir en el contenido (de los Informes de Catastro) los aspectos técnicos que sí lo vinculan, y otros aspectos de aplicación e interpretación de normas jurídicas, que no le competen a dicha área, sino de manera indelegable y exclusiva al registrador público”²⁹.

Sin embargo, esto no solo no solucionó el problema, pues en la práctica muchas veces es difícil distinguir la línea que separa lo técnico de lo legal, sino que, además, no le solucionaba la absurda barrera burocrática ilegal e irracional que le significaba al

goría de inmunidad ante la ley y la razón, frente a lo cual los órganos registrales debían abdicar a su obligación legal de calificar y decidir.

27 Por imperio del principio de legalidad, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas, como lo prescribe el artículo IV, inciso 1, numeral 1.1, de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Por tanto, la actuación de la administración se encuentra necesariamente subordinada al orden jurídico, de tal forma que su contravención acarrea la nulidad del acto, conforme al artículo 10, inciso 1, de la misma Ley.

28 El Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, desarrolla el concepto y criterios que se aplican en el análisis de razonabilidad de las actuaciones administrativas.

29 Criterio aprobado en el X Pleno Registral realizado los días 8 y 9 de abril del 2005, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 09 de junio del 2005.

usuario el no poder cuestionar las propias opiniones técnicas contenidas en los informes de Catastro Registral. Ello precisamente porque con el mencionado precedente registral parecía admitirse que el criterio técnico de los informes de Catastro Registral quedaba fuera de cualquier revisión o cuestionamiento por los administrados; no existe razón válida alguna para considerar que los ciudadanos no puedan formular cuestionamientos dentro de un procedimiento administrativo, ya sea en lo técnico o en lo legal. Si bien es evidente que ese precedente registral tuvo como propósito específico fijar un tibio límite a la intervención de los especialistas de las áreas de Catastro Registral, pretendiendo evitar que en los informes técnicos se emitan opiniones legales y que solo se limiten al análisis de los aspectos técnicos del título y su cotejo con la BGR, su redacción literal ni siquiera llegó a establecer una prohibición expresa en ese sentido.

Como consecuencia, en los informes técnicos se siguen incluyendo, en muchas ocasiones, opiniones técnicas y legales, siendo más bien tarea de los órganos registrales (registradores y miembros del tribunal registral) hacer el discernimiento de aquello que lo vincula en lo técnico, distinguiéndolo de los aspectos de interpretación y aplicación de las normas que corresponden a su exclusiva competencia, como lo dispuso el mencionado precedente de observancia obligatoria. Entonces, a partir de la vigencia del citado precedente registral se ahondó el problema bajo la idea errónea de que los registradores tienen competencia exclusiva para calificar solo los aspectos legales. Ello sin que, en el ejercicio de su función registral, puedan efectuar también una valoración de los informes técnicos, generándose así la falsa creencia de que los informes técnicos no son meras opiniones, sino que constituyen propiamente decisiones administrativas en lo técnico.

Bajo esta posición extrema se llegó a rechazar inclusive títulos que contenían información gráfica emitida por los entes generadores de Catastro si, del estudio de los planos adjuntados al título, el área de catastro registral advierte discrepancia entre los valores consignados en el cuadro de coordenadas y el área graficada, pues se considera que la información emitida por la oficina de Catastro Registral “resulta ser de carácter técnico, en consecuencia de obligatorio acatamiento para las instancias registrales”³⁰.

La aludida desviación de la verdadera naturaleza de los informes técnicos de Catastro Registral siguió avanzando y ha hecho que, inconscientemente, se confunda la naturaleza de la opinión técnica especializada contenida en dichos informes como si se tratase de una verdadera “decisión administrativa en lo técnico”, y como tal se

30 Ver los fundamentos de la Resolución 232-2015-SUNARP-TR-T.

pretenda buscar una salida práctica para los ciudadanos, a tal punto que, en la casuística registral, se inventó forzadamente la creación de una instancia técnica paralela, para que se pueda impugnar y, eventualmente, obtener una “decisión revocatoria de la opinión” por una instancia técnica superior³¹.

Resulta curioso que dicha solución casuística haya surgido como un pretendido remedio a la grave afectación al debido procedimiento producido por la situación de evidente indefensión del administrado que quedaba postergado en su derecho a reclamar, con toda justicia, una revisión de los informes técnicos, ante la inusitada autopalálisis de los órganos registrales que, al estar vinculados por las opiniones técnicas de Catastro Registral, decidieron renunciar a su obligación funcional de calificar y decidir también sobre los aspectos técnicos. ¿Qué sucede si el administrado quiere demostrar que lo opinado en el informe técnico no es correcto, inclusive en lo técnico? ¿Acaso, se debe entender que por ser vinculantes los informes técnicos de Catastro Registral, los administrados pierden su derecho a cuestionar o contradecir dichos informes? Es claro que el referido precedente de observancia obligatoria no solucionó el problema, sino más bien convirtió a los informes técnicos en una especie atípica de opinión inatacable e irreversible.

Ante la evidencia indiscutible del grave problema de indefensión de los administrados, el vocal del Tribunal Registral Luis Aliaga Huaripata, mediante un voto singular incorporado en la Resolución 1150-2016-SUNARP-TR-L propuso lo siguiente: “De otro lado, si bien es cierto el Informe Técnico advierte – reiteradamente- con carácter vinculante, la existencia de una inadecuación en los datos técnicos del inmueble, **decisión técnica que es cuestionada por el usuario, a criterio del suscrito** debería contemplarse en la legislación registral una segunda instancia catastral que, ante el cuestionamiento de las conclusiones del área de Catastro permita obtener una segunda opinión técnica definitiva, como sucede en el ámbito jurídico con las decisiones de los registradores, que son elevadas en vía de apelación al Tribunal Registral para su resolución (...); situación que podría generar un estado de indefensión de los usuarios en materia técnico catastral” (lo resaltado y subrayado es nuestro)³². Nótese en dicho voto singular la terrible confusión del carácter vinculante del informe técnico que, según el criterio allí expresado, más que una opinión especializada es con-

31 Véase al respecto lo señalado en la Resolución 1934-2015-SUNARP-TR-L.

32 En pocas palabras, como el registrador y el tribunal registral asumieron que no podían calificar ni la legalidad, ni la razonabilidad de los informes técnicos de Catastro Registral por ser vinculantes, ello provocaba que el usuario quede indefenso por no tener una instancia a la que pudiera acudir para formular contradicción.

siderada como una verdadera “decisión técnica” a la que se le pretendió incorporar una vía de impugnación técnica paralela a la vía ordinaria, fuera del marco de la ley.

Dicha propuesta de una instancia técnica paralela, a su vez, ya había sido expresada en el criterio colegiado de una de las Salas del propio Tribunal Registral, como se advierte del punto 5 de la parte de Análisis de la Resolución 232-2015-SUNARP-TR-T, en la que se señaló lo siguiente: “El área de Catastro de la Zona Registral IX emite un informe técnico, cuyas conclusiones son impugnadas por el administrado. La segunda instancia registral no tiene competencia para verificar la información técnica relacionada al gráfico resultante de las coordenadas UTM plasmadas en el plano presentado. / Al respecto, si bien la información técnica es vinculante para las instancias registrales, también lo es que no existe norma alguna que sustente que los informes emitidos por el área de Catastro de los órganos descentralizados (en este caso, la Zona Registral N° IX) sean inimpugnables. / Así, siendo que el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP ha previsto un órgano técnico catastral de ámbito nacional, órgano dependiente de la Subdirección de Catastro Registral, resulta razonable que, en salvaguarda del debido procedimiento y el derecho a la doble instancia, el título sea derivado a dicha Subdirección a fin de resolver la impugnación planteada por el apelante. / En tal sentido, se suspende el extremo 1 de la observación hasta que la Subdirección de Catastro Registral confirme o revoque el extremo 2 de la Conclusión del Informe Técnico N° 08904-2015-SUNARP-Z.R.N° IX-OC” (lo subrayado es nuestro).

Dicho pronunciamiento resolutivo reúne todas las confusiones sobre el referido tema: (i) en primer lugar, la impugnación del administrado no se dirige contra las conclusiones de un informe, sino contra la decisión denegatoria emitida por el registrador que, de manera expresa o implícita, hace suya la opinión técnica del área de Catastro Registral; (ii) en segundo lugar, la superior instancia registral tiene plena competencia para revisar todos los aspectos que son materia de impugnación, incluso los aspectos técnicos que son objeto de la contradicción del administrado; no hay fundamento válido para sustentar una prohibición al Tribunal Registral de emitir pronunciamiento sobre la información técnica relacionada al gráfico resultante de las coordenadas UTM plasmadas en el plano presentado, para cuyo efecto puede requerir nuevos informes a los órganos especializados, los cuales deberán ser valorados al momento de resolver la apelación; (iii) además, es un error legalmente inexcusable, sobre todo para un órgano jurídico colegiado, afirmar que no existe norma alguna que sustente que los informes emitidos por el área de Catastro Registral sean

inimpugnables, semejante afirmación refleja una grave confusión de derecho, pues las opiniones especializadas emitidas mediante informes administrativos no son impugnables en vía recursiva; sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión³³; (iv) Otro grueso error en dicho pronunciamiento resolutivo es que al referirse a la Subdirección de Catastro Registral de la SUNARP, no lo hace en su condición de órgano técnico especializado de apoyo a la función registral, sino como si fuese una instancia administrativa superior a la que le atribuye, sin fundamento legal alguno, una competencia resolutiva para confirmar o revocar lo opinado por el área técnico-catastral de la oficina registral que emitió el informe técnico en primera instancia³⁴.

Y todo esto por la infortunada aprobación de una norma reglamentaria, desde el primer RIRP, que parece haber puesto en jaque la propia racionalidad jurídica del sistema registral, fomentándose la creación del mito de la necesidad de mantener el carácter vinculante de los informes técnicos, sustentado en las falsas creencias de que si no fuese vinculante entonces el registrador estará desprotegido porque no podrá realizar la evaluación de la documentación técnica presentada, ni las indagaciones necesarias de los antecedentes gráficos, lo que no resiste el menor análisis. Suprimir el carácter vinculante de los informes técnicos no significa prescindir de ellos, seguirá siendo necesario que se recabe la opinión técnica de dichas áreas como insumo importante de la calificación registral, pero dicha opinión no puede obligar al órgano de calificación registral a ceñirse a él sin realizar un examen de legalidad y razonabilidad, conforme a su competencia.

Además, tampoco es cierta la creencia de que los registradores no pueden comprender aspectos técnicos, de hecho, a diario se advierte que muchas de las decisiones registrales se sustentan en objeciones referidas a inadecuaciones de diversos aspectos gráficos advertidos en el propio título y en los antecedentes que no necesariamente emanan del área técnica, sino del propio análisis razonado del registrador, lo cual no

33 Así lo establece el artículo 217, numeral 217.2, de la Ley 27444 – LPAG, en el que, además, se señala que la contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

34 El artículo 47 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNARP, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, que se encontraba vigente en aquel momento, señalaba cuáles eran las funciones específicas de la Subdirección de Catastro Registral, no encontrándose entre ellas, la de actuar como órgano resolutivo de segunda instancia técnica.

significa que actúe fuera de su competencia. Por el contrario, pone de manifiesto que el alcance de su calificación es integral y debe cumplir con las exigencias de motivación sujetándose a los principios de legalidad y del debido procedimiento, conforme a ley.

4. COMISIÓN DE ESTUDIO Y ELABORACIÓN DE PROPUESTAS PARA MEJORAR EL USO DE LA BGR

Ante el estado de confusión extrema de lo que constituía el Catastro Registral, mediante Resolución N° 106-2018-SUNARP/SN del 18 de mayo del 2018, se creó una “Comisión para el estudio y elaboración de propuestas para mejorar el uso del Catastro Registral”³⁵. La idea principal que motivó la creación de dicha Comisión fue que, al cabo de la experiencia acumulada en los 15 años de creación de las áreas de Catastro Registral como órganos de apoyo a la función registral, era necesario realizar un análisis objetivo e imparcial para establecer un diagnóstico situacional y proponer las mejoras necesarias para hacer más útil el uso de la BGR.

Tuve el honor de presidir el trabajo de dicha Comisión³⁶ que organizó y ejecutó el análisis con participación de todos los *stakeholders*, es decir todas las partes interesadas e involucradas en la temática de la BGR, convocándose a los usuarios internos y también los externos (administrados), recogiéndose las posiciones de los especialistas jurídicos y técnicos de todos los niveles del sistema registral, y contrastándolas con la opinión de profesionales externos expertos en la materia a nivel nacional, recogiendo con mucho interés y respeto todas las opiniones mediante encuestas, entrevistas y, finalmente, la realización de sesiones de *focus group*.

En el grupo interno, se convocó la participación de todos los registradores del Registro de Predios, incluyéndose a los encargados, de todos los vocales del Tribunal Registral, de todos los especialistas y funcionarios de las Oficinas de Catastro Registral, de todos los Jefes Zonales y Jefes de las Unidades Registrales a nivel nacional, de

35 Dicha Comisión fue recompuesta por Resolución N° 149-2018-SUNARP/SN del 22 de junio del 2018.

36 Encuentro necesario hacer el *disclaimer* de mi participación presidiendo dicha Comisión de estudio de la BGR, pues considero que es transparente declarar que he sido parte de dicha importantísima experiencia de investigación lo que, ciertamente, no solo no descalifica mis opiniones, sino por el contrario, me permite compartir con total honestidad mis apreciaciones personales y profesionales del tema bajo estudio.

los funcionarios y profesionales de la Dirección Técnica Registral y especialmente de la Subdirección de Catastro Registral de la SUNARP.

La participación del personal del sistema registral, se muestra en el siguiente cuadro:

Gráfico N° 01 - Encuestas: Población Objetivo

OFICINAS REGISTRALES	ENCUESTA TIPO I: TECNICOS/INGENIEROS				ENCUESTA TIPO II: ABOGADOS					TOTAL POBLACION OBJETIVO	
	COORDINADORES DE CATASTRO	INGENIEROS	SUBDIRECCION DE CATASTRO	TOTAL ENCUESTA TIPO I	VOCALES DEL TRIBUNAL REGISTRAL	REGISTRADORES	DTR	JEFES UREG	JEFES ZONALES		
Sede Central				8	8	18		29		47	55
Zona Registral N° I Sede Piura	1	8		9		13		1	1	15	24
Zona Registral N° II Sede Chiclayo	1	10		11		22		1	1	24	35
Zona Registral N° III Sede Moyobamba		8		8		8		1	1	10	18
Zona Registral N° IV Sede Iquitos	1	4		5		2		1	1	4	9
Zona Registral N° V Sede Trujillo	1	10		11		16		1	1	18	29
Zona Registral N° VI Sede Pucallpa	1	4		5		4		1	1	6	11
Zona Registral N° VII Sede Huáraz	1	12		13		11		1	1	13	26
Zona Registral N° VIII Sede Huancayo		7		7		17		1	1	19	26
Zona Registral N° IX Sede Lima	1	30		31		108		1	1	110	141
Zona Registral N° X Sede Cusco	2	13		15		19		1	1	21	36
Zona Registral N° XI Sede Ica	1	13		14		16		1	1	18	32
Zona Registral N° XII Sede Arequipa	1	18		19		18		1	1	20	39
Zona Registral N° XIII Sede Tacna	1	7		8		13		1	1	15	23
Zona Registral N° XIV Sede Ayacucho		7		7		4		1	1	6	13
TOTAL	12	151	8	171	18	271	29	14	14	346	517
EJECUCION DE LA ENCUESTA	11	151	8	170	12	194	22	13	9	250	420
%	91.67%	100.00%	100.00%	99.42%	66.67%	71.59%	75.86%	92.86%	64.29%	72.25%	81.24%

Fuente: Comisión para el estudio y elaboración de propuestas para mejorar el uso del Catastro Registral.

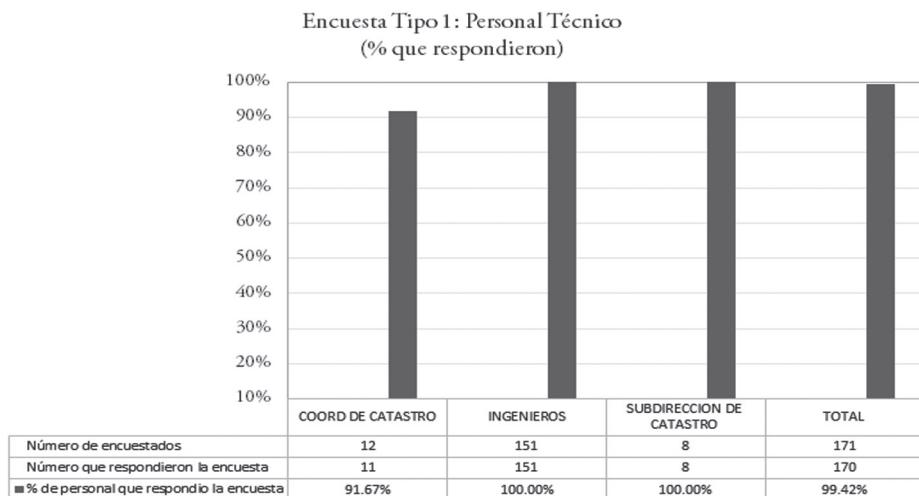
La Comisión aplicó una metodología múltiple, aprobándose el acopio y análisis documental (documentos normativos, de gestión y otros), la realización de encuestas al personal interno involucrado en el tema catastral-registral, la invitación a entrevistas de percepción a los profesionales técnicos y jurídicos del sistema registral y a los profesionales expertos externos, y, finalmente, la realización de sesiones de *focus group* con equipos de registradores y especialistas de las áreas técnicas de Catastro Registral.

Las encuestas se realizaron de manera voluntaria y anónima, bajo el formato de “encuestas tipo” que tuvieron como objetivo medir la percepción de los funcionarios y servidores del sistema registral e identificar las debilidades, deficiencias y problemas que afectan el uso y servicio del Catastro Registral de SUNARP, que no se hayan podido identificar mediante el análisis documental. Sin embargo, la finalidad de la realización de dichas “encuestas tipo” no fue la de efectuar una votación de cada tema

consultado, sino la de identificar las posiciones, así como las creencias y costumbres asumidas por cada grupo involucrado³⁷.

Del total de servidores de las áreas técnicas de Catastro Registral (171 personas), tanto de la Sede Central de la SUNARP como de las oficinas registrales a nivel nacional, respondieron la encuesta tipo casi la totalidad (170 personas), conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Gráfico N° 02 - Encuesta a personal técnico



Fuente: Comisión para el estudio y elaboración de propuestas para mejorar el uso del Catastro Registral.

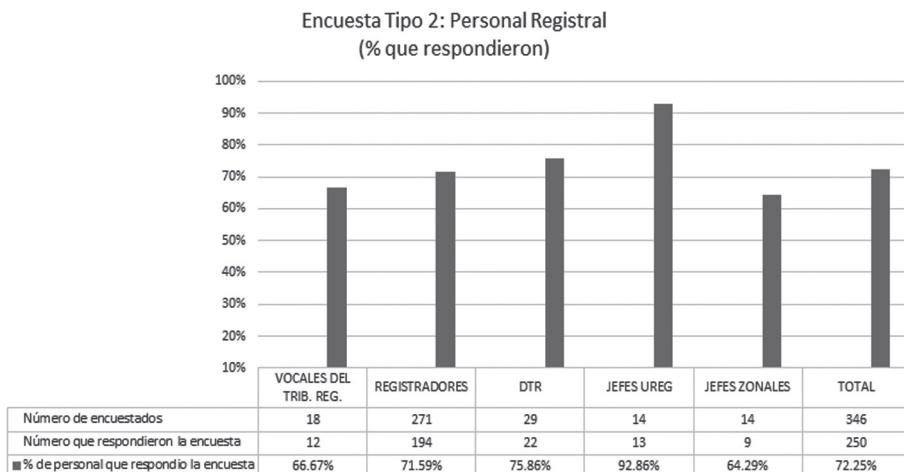
El alto porcentaje de participación (99.42%) del personal técnico del sistema registral reflejó el interés prioritario de dicho grupo especializado de profesionales internos en abordar la temática, identificar las debilidades y proponer soluciones en la regulación y uso de la Base Gráfica Registral.

En cambio, del total de servidores de las áreas jurídico-registrales (346 personas), tanto de la Sede Central de la SUNARP (Tribunal Registral y Dirección Técnica

³⁷ Al ejecutar la tarea de análisis del tema, tomamos conocimiento que anteriormente los asuntos técnicos del Catastro Registral se debatían y decidían en la Dirección Técnica Registral (DTR) de la SUNARP mediante acuerdos tomados por el voto mayoritario adoptado en sesiones realizadas solamente entre los servidores involucrados del sistema registral, como si se tratase de una cuestión solo interna que debía resolverse por votación. Prevalecía la opinión del grupo de usuarios internos y no se tomaba en cuenta la posición del usuario externo ni la de los profesionales expertos, como si no fuesen parte interesada en el tema.

Registral) como de las oficinas registrales (Registradores de Predios, Jefes UREG y Jefes Zonales) a nivel nacional, respondieron la encuesta tipo el 72.25% (250 personas), conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Gráfico N° 03 - Encuesta a personal registral



Fuente: Comisión para el estudio y elaboración de propuestas para mejorar el uso del Catastro Registral.

A pesar de que el porcentaje de participación del grupo de usuarios jurídicos internos fue menor al del grupo técnico, debido a distintas razones (vacaciones, comisiones de servicio, descansos médicos o falta de interés), en conjunto la muestra representativa de todo el personal interno alcanzó el 81.24%, lo que igualmente constituye un alto porcentaje que legitima la expresión del interés en la materia.

El resultado metodológico de las encuestas tipo puso de manifiesto las posiciones, creencias y costumbres de los usuarios internos sobre la temática catastral y la base gráfica registral. Veamos algunos de los principales resultados:

A nivel general, los dos grupos del personal encuestado consideraron, mayoritariamente, que la BGR no es confiable; los técnicos y abogados coincidieron en que la falta de confiabilidad es del 58.63% y 95%, respectivamente. Esto significa que el personal interno era plenamente consciente de que la información de la BGR solo es relativa y referencial, siendo el grupo jurídico el que muestra mayor rechazo a la confiabilidad de la información gráfica.

En el grupo del personal técnico, se aprecia como creencias y costumbres relevantes lo siguiente:

- El 67% señaló estar de acuerdo en que los informes técnicos del Catastro Registral sean vinculantes, mientras que el 33% restante manifestó estar en desacuerdo. Sin embargo, nadie supo explicar por qué deberían ser vinculantes los informes técnicos, las respuestas recibidas solo estuvieron referidas a que era necesario tener una información técnica para la calificación de algunos actos como las inmatriculaciones o los actos de modificación física de los predios (rectificaciones de área, linderos y/o medidas perimétricas, independizaciones, subdivisiones de predios urbanos, acumulaciones, etc.), lo cual justificaría la condición de que los informes sean obligatorios, pero no vinculantes.
- Pero, al mismo tiempo, el 67% consideró que los registradores pueden hacer un control de calidad de los informes técnicos en base al estudio de las partidas involucradas u otros elementos. Esto más bien contradice la creencia de que los informes técnicos deban ser vinculantes, pero pone de manifiesto que, sobre dicho tema, en realidad existe un enfoque de responsabilidades funcionales, pues el equipo técnico cree que al ser vinculantes los informes técnicos les pretenden trasladar a ellos la responsabilidad exclusiva de la calificación técnica, siendo que los registradores no deberían eludir su responsabilidad funcional de analizar también dichos informes dentro de su labor de calificación de los títulos.
- Sin embargo, el 44% consideró que la norma reglamentaria que dispone dicho carácter vinculante de los informes técnicos ha variado la competencia legal de calificación y decisión de inscripción que la ley le atribuye exclusivamente al registrador y al Tribunal Registral. Ello denota que existe un porcentaje importante de especialistas que saben que la norma reglamentaria que establece el carácter vinculante de los informes técnicos en realidad ha desnaturalizado la competencia legal de calificación.
- Pero, cuando se les preguntó si existiría efectos negativos o perjudiciales si se excluyera el carácter vinculante de los Informes Técnicos de Catastro, apenas el 11% dijo que no, mientras que el 89% no respondió. Esto concuerda plenamente con la falta de argumentos para sostener el carácter vinculante de los informes técnicos. Ello se mantiene más por creencias y por la costumbre operativa que por la razón.
- El 56% señaló que en el caso que se determine que los informes de catastro pierden su carácter vinculante, podría indicarse que constituyen un medio de prueba administrativo, conforme al artículo 175 del TUO de la Ley N° 27444 - LPAG.

- Curiosamente, el 78% consideró que los informes técnicos de catastro no son lo suficientemente entendibles, claros, explícitos, certeros y bien concluyentes, para apoyar eficientemente la calificación del título y para que resulte entendible y confiable para el usuario.

En el grupo del personal registral (equipo jurídico) un 60.93% de las respuestas opinó en favor de que el Informe Técnico de Catastro debía seguir siendo vinculante en la calificación registral. Igualmente, no hubo respuestas que justifiquen dicha condición vinculante, pero del análisis integral de las entrevistas y en el *focus group* se advirtió que existe la creencia de que la vinculatoriedad de dichos informes los excluiría de responsabilidades funcionales. Por ello es que muchos registradores y hasta algunos miembros del Tribunal Registral, en una posición radical extrema, consideran que solo se debe trasladar a los administrados las observaciones técnicas sin revisarlas ni analizarlas, bajo la creencia de que, por ser vinculantes los informes técnicos, son inmunes a la calificación de legalidad y razonabilidad.

El 62% del personal involucrado en la calificación registral (grupo jurídico) consideró importante que se exija, en todos los casos, la geo-referenciación de los predios en un cuadro de coordenadas UTM y también la aplicación de la tolerancia catastral. En cambio, el 44% del grupo técnico considera que tratándose de predios urbanos que ya están localizados por medio de vías y calles identificables sobre una cartografía oficial de base, ya no es necesario que deban encontrarse obligatoriamente geo-referenciados en coordenadas UTM. Ello pues dicha metodología solo debe ser exigible para predios rústicos que se encuentren fuera del casco urbano y carezcan de referencias o elementos técnicos de localización, mientras que otro 44% cree que sí debe exigirse las coordenadas y el 12% restante no respondió. Esto denota que existe un alto número de servidores jurídicos y técnicos que creen que las coordenadas de geo-referenciación constituyen datos inmutables para la determinar la localización de los predios.

En las entrevistas a los profesionales expertos y usuarios externos se identificó, en aquella oportunidad, la necesidad de que se brinde un adecuado servicio de publicidad de la BGR a personas naturales y jurídicas (públicas y privadas), lo cual fue atendido en el mismo ejercicio 2018, como ya se ha señalado anteriormente. Asimismo, la mayoría de los profesionales externos consideró que los informes técnicos de Catastro Registral deben ser obligatorios, pero no vinculantes, pues la competencia decisoria en materia registral le corresponde, de manera exclusiva, a los registradores públicos.

Las reuniones de *focus group* fueron de suma importancia, pues se recogió directamente la opinión y aspiraciones de los propios operadores técnicos y jurídicos. El grupo técnico, luego de una intensa deliberación, señaló estar de acuerdo en que se cambie el carácter vinculante de los informes técnicos para que sean solo obligatorios, así como eliminar el requisito de que los planos deben estar enlazados a la red geodésica, y en la aplicación de las tolerancias catastrales y registrales se señaló que se debe considerar la aplicación de las alícuotas de cada rango por tramos y no por el total.

Por su parte, en el grupo jurídico el debate fue más encendido, algunos manifestaron que la condición vinculante se dio porque había casos en los que algunos registradores no hacían caso a lo que informaba Catastro o simplemente no solicitaba el informe técnico para poder extender inscripciones irregulares y eso generaba superposiciones, pero frente a ello se señaló que siempre podrán existir casos en los que, a pesar de ser vinculantes, habrá malos elementos que realicen inscripciones indebidas. Por ello, la solución es hacer que los informes técnicos sean obligatorios, pero no vinculantes, pues el registrador está en condiciones de revisar, valorar y decidir en base del contenido de los informes técnicos.

El análisis efectuado por la Comisión identificó como problema principal que existían serias deficiencias en el servicio del Catastro Registral, que se originan por tener una Base Gráfica Registral incompleta y desactualizada, que arrastra serios defectos en la elaboración de los informes técnicos, afectándose la calificación registral por el carácter vinculante atribuido reglamentariamente a dichos informes, así como la inadecuada aplicación de los rangos de tolerancia, el uso de la descripción literal en los antecedentes registrales y la regulación inadecuada de requisitos que generan excesivas observaciones respecto del uso de las coordenadas UTM.

En cuanto a la distorsión de los alcances de la vinculación de los informes técnicos, la Comisión determinó que no se realizó la suficiente evaluación del concepto “vinculante”, confundiéndose en su aplicación con el concepto “obligatorio”, por lo que se propuso declarar que la BGR es solo referencial y, además, se recomendó suprimir el carácter vinculante del informe técnico en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

Si bien es cierto, el Informe final de dicha Comisión fue presentado oficialmente³⁸ y aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros

³⁸ La entrega del Informe N° 01-2018/COMISIÓN CATASTRO, “Informe de Diagnóstico y Propuesta de Mejoras del Uso y Servicios del Catastro Registral de la SUNARP” elaborado por la referida

Públicos N° 202-2018-SUNARP-SN de fecha 15 de agosto del 2018³⁹ disponiéndose la implementación de todas sus recomendaciones, y se elevó la propuesta de modificación del artículo 11 del RIRP para suprimir el carácter vinculante de los informes técnicos, después sobrevino en la Alta Dirección de la SUNARP un cambio de actitud fundado en el temor a la resistencia que podría generar dicha modificación normativa en el personal registral (es natural que exista siempre una actitud de rechazo al cambio) lo que llevó a que, finalmente, nunca se disponga la eliminación de la indebida condición vinculante de los referidos informes técnicos de las áreas de Catastro Registral.

Prevalecieron así las posiciones, creencias y costumbres de una parte del personal interno (la posición radical) del sistema registral, sobre las expectativas y propuestas de los usuarios externos y las conclusiones y recomendaciones del análisis técnico y jurídico de la Comisión.

No obstante, la frustrada ejecución de la modificación reglamentaria recomendada por la Comisión para corregir la desnaturalización de los informes técnicos de Catastro Registral, aunque tardó un poco por la señalada resistencia de las posiciones, la SUNARP llegó a formalizar declarativamente una importantísima precisión,

Comisión y su entrega al Superintendente Nacional de los Registros Públicos se realizó en ceremonia pública realizada el 25 de julio del 2018, señalándose que en el estudio realizado se identificó diversos aspectos que deben ser materia de implementación de acciones de mejora, a corto, mediano y largo plazo, como por ejemplo impulsar la urgente actualización de la base gráfica registral, corregir la distorsión de la calificación registral provocada por el efecto vinculante de los informes técnicos, y optimizar y estandarizar la emisión de dichos informes por parte de las áreas de Catastro Registral. Se indicó que el Catastro y el Registro deben interoperar a través de una base unificada de datos georeferenciados de la totalidad de predios del territorio nacional integrada, uniformizada y estandarizada, pero, actualmente, dicha base no está actualizada, lo que dificulta el trabajo de calificación. En dicha ceremonia el entonces titular de la SUNARP manifestó: “Este trabajo constituye un valioso aporte para el desempeño de nuestra institución, pues sus conclusiones y recomendaciones tendrán incidencia directa en la mejor prestación de los servicios registrales en beneficio de nuestros usuarios”, Ver: <https://www.sunarp.gob.pe/PRENSA/inicio/post/2018/07/25/sunarp-presenta-estudio-para-mejorar-el-uso-y-los-servicios-del-catastro-registral>

39 El trabajo desarrollado por la citada Comisión es, sin duda alguna, uno de los esfuerzos más serios de investigación y análisis sobre la naturaleza del Catastro Registral y la problemática de la determinación de la naturaleza y uso de la Base Gráfica Registral. Lamentablemente, nunca se difundió el resultado y hubo una fuerte resistencia de las posiciones internas de la SUNARP a la implementación de las recomendaciones, a pesar de haber sido expresamente aprobadas. La citada Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 202-2018-SUNARP-SN de fecha 15 de agosto del 2018 nunca fue publicada, ni siquiera en la página Web de la SUNARP, a pesar de tratarse de un estudio oficial, cuyos resultados son de indiscutible interés público.

al señalarse que “en tanto la Sunarp no es una entidad generadora de catastro, la información contenida en la base gráfica registral está referida a la información reconstruida a partir de los datos gráficos y alfanuméricos que obran en los títulos archivados de los predios inscritos en el Registro de Predios; por lo que tiene una naturaleza netamente referencial” (lo subrayado es nuestro), conforme al tenor del artículo tercero de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 063-2020-SUNARP-SN⁴⁰ de fecha 29 de mayo del 2020.

Aunque se trató de un reconocimiento solamente declarativo que, además, fue incorporado sorpresivamente dentro de un acto resolutivo dirigido a aprobar el Convenio de Adhesión de Colaboración Interinstitucional para el acceso de las entidades del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales a la información de la BGR, no pasó desapercibida dicha declaración y rápidamente se ha convertido en una referencia sólida, casi con características de una necesaria confesión sincera, acerca de la verdadera naturaleza de la BGR. Esto último sirve para sincerar el conocimiento y tratamiento de dicha herramienta técnica que, si bien apoya a la función registral, no la sustituye ni mucho menos le puede arrebatar la exclusividad de la facultad decisoria de inscripción.

Cabe señalar que el artículo 45 de la Ley 30230, Ley que estableció medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión⁴¹, ya había establecido que la información proporcionada por la BGR tendrá valor referencial cuando la SUNARP señale que la información del Catastro Registral corresponda a: (i) planos sin georreferenciación o coordenadas arbitrarias, (ii) o adolece de las especificaciones técnicas del área y/o perímetro y/o linderos u otro dato técnico, (iii) o cuyos polígonos han sido reconstruidos sin mediar planos en los títulos archivados para determinar la ubicación física definitiva del predio. Es decir, ya existía una clara determinación legal de la naturaleza referencial de la BGR cuando se verifique que la información gráfica del Registro de Predios corresponde a los supuestos señalados.

Pero, a pesar de ello, la principal fortaleza del reconocimiento declarativo efectuado en la Resolución 063-2020-SUNARP-SN radica en la reafirmación de que la BGR es referencial por cuanto el Registro no constituye un ente que genera Catastro, siendo este el punto de inicio serio y honesto de cualquier análisis del tema.

40 Publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de mayo del 2020.

41 Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio del 2014.

5. HACIA EL ANSIADO FORTALECIMIENTO DE LA BGR

Mediante la Ley 31309, Ley para la Modernización y Fortalecimiento de los servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos⁴², se abordó el tema de la base gráfica registral a través de las siguientes disposiciones:

- a) **Se declaró de interés público el desarrollo y complementación de la base gráfica registral, como un sistema de información registral estructurado y organizado constituido por la base de datos gráficos de los predios inscritos en el Registro de Predios, a partir de la información técnica que obra en los títulos archivados elaborados sobre una cartografía base.**

Lo primero que se advierte con dicha norma es que se ha elevado a la categoría de ley la definición de la Base Gráfica Registral (BGR) que había sido ya establecida anteriormente, casi en los mismos términos, por el artículo 5.1 de la ahora derogada Directiva N° 002-2014-SUNARP-SN “Directiva que regula la emisión de los informes técnicos de las solicitudes de Búsquedas Catastrales”, que fue aprobada por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 120-2014-SUNARP-SN⁴³. En ella, se señaló que la BGR “es 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 los títulos archivados, elaborado sobre una cartografía base”. Como se puede apreciar, la redacción recogida en la citada Ley es casi idéntica.

Sin embargo, la referida Directiva, y con ella la definición de la BGR allí contenida, ya había sido derogada al momento de la promulgación de la mencionada Ley 31309 (julio 2020), habiendo sido sustituida por el numeral 4.2 de la actual Directiva DI-004-2020-SCT-DTR, “Directiva que regula la emisión de informes técnicos en procedimientos de inscripción, servicios de publicidad y procedimientos administrativo-registrales”, que fue aprobada por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 178-2020-SUNARP-SN⁴⁴, en la que figura consignada la siguiente definición de la BGR: “Es un sistema de información gráfica registral georreferenciada, estructurada y organizada a partir de datos gráficos y

42 Publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 24 de julio del 2021.

43 Publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 31 de mayo del 2014.

44 Publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 10 de diciembre del 2020.

alfanuméricos, que comprende la descripción de predios inscritos y en proceso de inscripción, que son generados a partir de la información que obra en los títulos archivados, asientos de inscripción y títulos en trámite; dicha información es elaborada teniendo como apoyo la cartografía que utilizan las oficinas registrales”.

Si bien es cierto, esta última definición de la BGR contiene algunas precisiones que no han sido tomadas en la Ley 31309, que mantuvo la esencia de la definición contenida en la anterior Directiva, ello se explica por cuanto el proyecto de la referida Ley para la Modernización y Fortalecimiento de los servicios de la SUNARP fue presentado con anterioridad, varios años antes de su promulgación por lo que se incluyó la definición que estaba vigente cuando se presentó originalmente dicho proyecto; en todo caso, fuera de las precisiones conceptuales técnicas no existe discordancia sustantiva alguna en la definición legal de la BGR.

Pero, más allá de los alcances de la mencionada definición, la referida Ley 31309 ha declarado de interés público el desarrollo y complementación de la BGR, lo que permitirá justificar la priorización de la programación de actividades para la asignación presupuestal, orientándose la gestión de la SUNARP a un verdadero fortalecimiento de la organización, modernización y actualización de la base gráfica de las oficinas registrales, así como avanzar en la interconexión del Registro de Predios con las bases gráficas del Catastro de los entes generadores.

En ese sentido, dicha norma cumple una función programática y de promoción, pues ha elevado el tratamiento del tema de la BGR a una categoría legal que antes no tuvo, lo que permite diferenciarla del Catastro, lo cual constituye un punto fundamental para superar la creación del falso Catastro Registral, sin que ello signifique disminuir el nivel de importancia del área técnica a cargo de la información gráfica del Registro.

- b) **Además, se dispuso que, en caso de existir discrepancia entre los certificados catastrales o planos elaborados por el verificador y la información de la base gráfica registral, prevalecerán los primeros siempre que se cumplan las siguientes condiciones: (i) que la citada discrepancia no exceda los rangos de tolerancias catastrales; y, (ii) que no se afecte derechos inscritos.**

Al respecto, es necesario señalar que ya existían distintas normas especiales, con rango de ley, que habían decidido establecer la prevalencia de la información catas-

tral generada en campo (a partir de la verificación de las realidades físicas) sobre la información de la BGR.

Así, por ejemplo, el artículo 46º de la antes mencionada Ley 30230, dentro de las medidas para la promoción de las inversiones, estableció que, para las inscripciones en el Registro Público de Predios, **la información de los planos levantados en campo prevalece sobre la información gráfica obrante en los Registros**. Esto último de acuerdo a los supuestos regulados en dicha misma ley, precisándose que, en dichos casos, no será necesario ejecutar rectificaciones de área en los predios involucrados, ni resulta de aplicación previa seguir el procedimiento de saneamiento catastral y registral⁴⁵, ni otra regla diferente a las reguladas en dicha ley. La aplicación de la referida prevalencia de la información catastral sobre la BGR se sujetó a los siguientes supuestos:

- a) Cuando en el título archivado solo obran planos imperfectos (sin georreferenciación, o área, o medidas perimétricas o que no tengan datos técnicos o que tengan coordenadas arbitrarias).
- b) Cuando en el título archivado no existan planos (siempre que la discrepancia de datos se encuentre 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 catastral y registral.
- 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.

En la misma línea de prevalencia de la información catastral, la Segunda Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo 1192, estableció que, para la ejecución de obras de infraestructura, **la información catastral elaborada por la entidad pública para efectuar los actos de saneamiento físico legal prevalece sobre la información existente de la BGR** del Registro de Predios de la SUNARP.

⁴⁵ Dicho procedimiento de saneamiento catastral y registral se encuentra regulado en el Título VI del Reglamento de la Ley 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, aprobado por Decreto Supremo 005-2006-JUS.

Igualmente, la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales⁴⁶, estableció que **los documentos que expidan los órganos de los gobiernos regionales en los procesos de saneamiento físico-legal y formalización de los predios rurales a su cargo prevalecen sobre aquellos que obran en el Registro de Predios**. Ello siempre que no se afecte derecho de terceros, y para dicho efecto, remiten, según sea el caso, las resoluciones respectivas, los instrumentos de formalización, los certificados de información catastral y la base gráfica al Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, a efectos de que se subsanen o aclaren las inexactitudes o errores registrales existentes.

En materia de bienes de propiedad estatal, el artículo 25, numeral 25.1, del Texto Único Ordenado de la Ley 29151, Ley del Sistema General de Bienes Estatales⁴⁷, señala que **la información catastral de los bienes inmuebles estatales elaborada por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales**, siguiendo las especificaciones técnicas y normativas del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial - SNCP y los lineamientos emitidos por la SBN, para efectuar la primera inscripción de dominio y cualquier acto de saneamiento físico legal de dichos bienes, **prevalece sobre la información existente de la base gráfica registral del Registro de Predios**, lo que significa que no es necesario seguir ninguno de los procedimientos de saneamiento catastral y registral en el Registro de Predios. A tal efecto, el numeral 25.4 de dicho texto legal señala que, en aplicación de la prevalencia de la información catastral, el Registro de Predios inscribe la primera inscripción de dominio o cualquier otro acto de saneamiento físico legal de un bien inmueble estatal por el solo mérito de la resolución emitida por la entidad, acompañada del plano perimétrico y de ubicación, memoria descriptiva y la documentación legal requerida, exigiéndose únicamente que las entidades que ejecutan actos de saneamiento físico legal sobre bienes inmuebles estatales deban declarar que no se superponen ni afectan derechos inscritos de terceros.

Siendo que la prevalencia de la información catastral sobre la BGR, como hemos expuesto, ya había sido claramente establecida en las diversas normas señaladas, lo que ha hecho la Ley 31309 es declarar que la referida prevalencia gráfica no solo se

46 Publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 27 de marzo del 2021.

47 Dicho texto corresponde al artículo 17-H de la Ley 29151, que fue incorporado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1358. El TUO de la citada Ley 29151 fue aprobado por Decreto Supremo 019-2019-VIVIENDA, y publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 10 de julio del 2019.

limita a la información producida por los entes generadores de Catastro, sino que se extiende también a la información generada, con igual valor oficial, por los verificadores catastrales, quienes en ejercicio de su competencia funcional intervienen para constatar y declarar las realidades prediales en las zonas no catastradas, preunidos con la misma eficacia y facultades de un órgano generador de Catastro.

Las referidas normas de prevalencia de la información catastral sobre la BGR determinan que, cuando se cumplan los supuestos legales para su aplicación, se debe producir directamente la modificación de la data inscrita, sin necesidad de seguir los procedimientos regulares de rectificación de área, linderos y medidas perimétricas, siempre que: (i) no se exceda los rangos de tolerancia catastral y registral; y, (ii) no se afecte los derechos inscritos de terceros.

Corresponde ahora que la SUNARP adecue todas sus disposiciones reglamentarias y lineamientos de trabajo, para hacer efectiva la prevalencia de la información gráfica generada por los verificadores catastrales, debiendo eliminarse aquellas disposiciones que resulten contrarias a dicho mandato legal.

En cuanto a los verificadores queda pendiente que, siguiendo la línea de interpretación establecida por el Tribunal Registral en el sentido que la intervención de los verificadores sustituye la actuación del órgano administrativo competente⁴⁸, se elimine toda exigencia de visaciones municipales de planos y memorias descriptivas u otras autorizaciones administrativas, como la establecida de manera absurda en el artículo 20 del RIRP.

- c) **Se autorizó a la SUNARP a dictar las normas complementarias y necesarias para establecer los procedimientos que le permitan sanear su base gráfica registral e incorporar la información gráfica faltante de los predios inscritos.**

Inicialmente pareció ser esta una disposición extraña, porque daba la impresión de haberse autorizado una tarea normativa para regular procedimientos que debería

48 En el LXIX Pleno Registral, realizado el 17 de diciembre del 2010, se aprobó el siguiente Acuerdo Plenario: “En la regularización de fábrica al amparo de la Ley 27157, el verificador responsable reemplaza a la municipalidad en la verificación de la adecuación de la edificación a la normativa urbanística y edificatoria (...). Si bien dicho criterio de interpretación general no constituye precedente de observancia obligatoria, sí es un criterio vinculante para todas las Salas del propio Tribunal Registral, lo que ha servido para orientar los alcances de calificación registral de la competencia funcional de los verificadores en general.

ser una función propia de la SUNARP que tiene a su cargo la BGR. Sin embargo, esto tiene una explicación legal que justifica plenamente dicha habilitación normativa. El régimen de legalidad exige, como regla general, que los procedimientos administrativos y sus requisitos deben establecerse necesariamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, o por Ordenanza Regional o Municipal, según la competencia que corresponda, o por Resolución del titular de los organismos constitucionalmente autónomos o por las autoridades competentes de los organismos reguladores en ejercicio de su función normativa.

La SUNARP hasta hace algunos años (setiembre, 2018) estuvo en una situación de clara contravención a dicha exigencia de legalidad, toda vez que la mayoría de sus procedimientos registrales y sus requisitos, especialmente los establecidos en el Reglamento General de los Registros Públicos y en los distintos reglamentos y Directivas de cada Registro, fueron dictados por el Superintendente Nacional de los Registros Públicos, previa aprobación del Consejo Directivo, invocándose para ello las facultades conferidas por los artículos 16, inciso f), y 18, inciso b), de la Ley 26366. Sin embargo, dichas normas habían quedado afectadas por la exigencia de legalidad establecida en el artículo 36 de la Ley 27444 (LPAG) que imponía el mencionado rango normativo de Decreto Supremo para la aprobación de todos los procedimientos administrativos de las diversas entidades del Poder Ejecutivo. Dado que la Ley 26366 (promulgada en 1994) es anterior a la LPAG (promulgada en el año 2001), resultaba de aplicación la regla jurídica que indica que hay derogación normativa tácita por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla, conforme a lo establecido por el artículo I del Título Preliminar del Código Civil.

La SUNARP siempre defendió la autonomía del fuero registral, sustentándose la necesidad de la conveniencia de reconocer la facultad normativa y técnica por la especialidad y complejidad de la materia, por lo que era indispensable solucionar la situación de evidente incumplimiento de la referida disposición de la LPAG. Ello determinó que mediante Decreto Legislativo 1452⁴⁹ se modifique el referido artículo 36 de la LPAG, incorporándose en el tercer párrafo la siguiente norma de excepción: “Los organismos técnicos especializados del Poder Ejecutivo pueden establecer procedimientos administrativos y requisitos mediante resolución del órgano de dirección o del titular de la entidad, según corresponda, para lo cual deben estar habilitados por ley o decreto legislativo a normar el otorgamiento o reconocimiento

⁴⁹ Publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 16 de setiembre del 2018.

de derechos de los particulares, el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas” (lo subrayado es nuestro). Esto significa que, por excepción, se puede reconocer facultad normativa de sus propios procedimientos para los organismos técnicos especializados, siempre y cuando exista una autorización por ley o decreto legislativo que los habilite.

La SUNARP fue reconocida como un organismo técnico especializado del Poder Ejecutivo, conforme a la clasificación de las entidades públicas contenida en el Decreto Supremo 034-2008-PCM, y actualizada por D.S. 058-2011-PCM. En consecuencia, se encuentra comprendida dentro de la facultad normativa de sus propios procedimientos siempre que gocen de habilitación por ley o decreto legislativo, conforme a lo señalado en el tercer párrafo del artículo 36 de la LPAG, con la modificación del Decreto Legislativo 1452 antes indicada.

En concordancia con dicha modificación normativa, en forma simultánea mediante Decreto Legislativo 1451⁵⁰ se modificó el artículo 10, segundo párrafo, de la Ley 26366 disponiéndose que la SUNARP está habilitada para regular los procedimientos administrativos de inscripción registral y sus requisitos, lo que incluye también establecer plazos del procedimiento registral. Esta modificación normativa regularizó la habilitación normativa de la SUNARP para regular sus propios procedimientos registrales de inscripción.

Siendo así, y de acuerdo a la referencia histórica efectuada, finalmente se entiende que es correcto y oportuno que la Ley 31309 haya dispuesto la referida habilitación legal de la SUNARP para dictar las normas complementarias y necesarias para establecer los procedimientos que le permitan sanear su base gráfica registral e incorporar la información gráfica faltante de los predios inscritos, toda vez que tales procedimientos de saneamiento de la BGR no podrían entenderse comprendidos dentro de la facultad normativa de los procedimientos de inscripción, pues si bien se trata de una materia vinculada a las inscripciones al mismo tiempo tiene distinta naturaleza y finalidad. De esta forma, se satisface el principio de legalidad exigido por la LPAG.

En uso de dicha facultad normativa, la primera tarea normativa en dicha materia debe ser, en nuestra opinión, aprobar la regulación de un procedimiento administrativo registral que permita a los administrados solicitar la incorporación en la BGR de los polígonos de los predios inscritos que aún no han sido incorporados, facilitando los mecanismos de acreditación de la representación gráfica, así como su eventual

50 Publicado en el diario oficial El Peruano en la misma fecha 16 de setiembre del 2018.

rectificación cuando se advierta que hay inexactitud en la información gráfica del polígono inscrito incorporado en dicha base, ya sea en cuanto a la ubicación, localización, posicionamiento, características, dimensiones, datos técnicos, etc.

- d) **Se encargó a la SUNARP la implementación y regulación, en el plazo no mayor de un año, de un órgano especializado de competencia nacional que emita opiniones técnicas en materia catastral a la segunda instancia registral.**

Consideramos que esta disposición normativa carece de sentido orgánico y legal.

Como hemos referido anteriormente, desde hace dos décadas se implementó en la SUNARP un área de Catastro, que inicialmente se incorporó como una Gerencia dentro de los órganos de apoyo, según la estructura orgánica establecida en el artículo 6 del Estatuto de la SUNARP aprobado por Resolución Suprema N° 135-2002-JUS, en concordancia con el artículo 5 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNARP aprobado por Resolución Suprema N° 139-2002-JUS. De acuerdo con dicha estructura orgánica y funciones, la Gerencia de Catastro era el órgano encargado de prestar apoyo especializado en materia catastral a la Alta Dirección y a los órganos desconcentrados de la SUNARP, lo que desde luego siempre ha comprendido brindar opiniones técnicas en materia catastral ante cualquier requerimiento de las distintas unidades orgánicas incluyendo al Tribunal Registral.

Posteriormente, se modificó la estructura orgánica de la SUNARP y dicha área de apoyo técnico se convirtió en la Subdirección de Catastro Registral dentro de la Dirección Técnica Registral, conforme al nuevo ROF aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS⁵¹. La referida estructura orgánica no modificó la naturaleza del área de Catastro Registral como unidad técnica responsable de brindar apoyo especializado en materia catastral a las distintas unidades orgánicas de la SUNARP, incluyendo al Tribunal Registral, y de hecho se ha convertido en el órgano dictaminador en los procedimientos administrativos registrales que se elevan ante la Dirección Técnica Registral respecto de apelaciones relativas a la BGR. A finales del año pasado (2021), se ha aprobado un nuevo ROF de la SUNARP el cual se viene implementando de manera progresiva, al cual nos referiremos más adelante.

51 Publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 15 de octubre del 2013.

Entonces, la pregunta es ¿Era necesario que una ley diga que debe implementarse un órgano especializado de competencia nacional que emita opiniones técnicas en materia catastral a la segunda instancia registral? La respuesta es no.

De hecho, el Tribunal Registral ha venido formulando regularmente, cuando lo ha considerado conveniente, requerimientos específicos a la Subdirección de Catastro Registral de la SUNARP para que emita opinión técnica especializada en determinados trámites de apelación, lo que ha permitido, en algunas ocasiones, desestimar las opiniones técnicas emitidas por las áreas de Catastro de las oficinas registrales, con motivo de la calificación de un título. Así, por ejemplo, mediante Resolución Nro. 1519-2021-SUNARP-TR, entre otros pronunciamientos, se ha establecido que cuando, ante la misma rogatoria, el área de Catastro emite informes contradictorios, procede que el Tribunal Registral requiera informe técnico a la Subdirección de Catastro Registral, lo que ha ocurrido también en muchos otros casos, en los que el mencionado órgano colegiado administrativo de segunda instancia registral, haciendo uso de su competencia, ha requerido el apoyo a dicha área técnica para la emisión de un informe técnico especializado cuando ha considerado necesario ello para el esclarecimiento de algún aspecto técnico relativo a la BGR indispensable para resolver una apelación.

En todo caso, hubiese bastado con añadir dicha labor de apoyo a la segunda instancia registral, mediante una precisión en el Reglamento General de los Registros Públicos o en el Reglamento del Tribunal Registral o en el ROF, recogiendo lo que de hecho ya ocurre con absoluta normalidad.

Pero desde nuestro punto de vista, ello tampoco era necesario porque el Tribunal Registral, como órgano administrativo de segunda instancia registral, está plenamente facultado para solicitar los informes o dictámenes de cualquier tipo, que juzguen absolutamente indispensables para el esclarecimiento de la cuestión a resolver, en cuyo caso debe cumplir con indicar con precisión y claridad, al órgano al cual formula el requerimiento, las cuestiones sobre las que se estime necesario su pronunciamiento, de conformidad con lo establecido por los artículos 177, inciso 2), y 183.1 del TUO de la LPAG.

Reiteramos por ello que esta disposición resulta absolutamente extraña y, en vez de aclarar el panorama lo ha ensombrecido, al punto que para algunos la norma que dispone implementar solicitud de un informe que contenga la opinión técnica de un órgano especializado de competencia nacional que emita opiniones técnicas en materia catastral a la segunda instancia registral, conllevaría a la formalización de la

segunda instancia catastral de la BGR. En ese sentido, Yessenia Campos sostiene que con la Ley 31309 “se ha regulado formalmente la segunda instancia catastral registral, sobre la que deben dictarse los lineamientos que permita la aplicación a nivel nacional, ya que es necesario que en la calificación se determine los supuestos en que debe recurrirse a la segunda instancia registral y los supuestos que son de competencia de calificación de parte del registrador y Tribunal Registral, como lo son aquellos donde la segunda instancia registral cuestiona superposiciones que se encuentran desvirtuadas mediante documentos otorgados por autoridades públicas”⁵².

Discrepamos respetuosamente de dicha afirmación, los informes técnicos no constituyen actos administrativos decisoriales, no ponen fin a la instancia, solamente son opiniones especializadas que el órgano resolutivo registral debe analizar y valorar para formar su propia convicción y decidir conforme a su competencia exclusiva, personal e indelegable.

Pedir una segunda opinión técnica en el trámite de una apelación registral no significa crear una segunda instancia catastral registral. No se debe confundir la naturaleza de las cosas.

Rápidamente vemos como esta disposición normativa no solo no era necesaria, sino que, por el contrario, ha causado una desviación y retroceso en el entendimiento de la naturaleza de los informes técnicos de Catastro Registral.

- e) **Se dispuso que, si en el proceso de calificación registral se emitieran observaciones técnicas y jurídicas, el órgano competente para resolver en segunda instancia es el Tribunal Registral, el cual decidirá previo informe del órgano técnico especializado de competencia nacional.**

Esta norma, más bien, debería reforzar la idea de que el órgano decisorio en segunda instancia administrativa registral es el Tribunal Registral, ya sea que se trate de apelaciones a observaciones técnicas o jurídicas.

En materia técnica, relativa a observaciones referidas a aspectos de la BGR, la única condición es que la resolución del Tribunal Registral se emitirá previo informe del órgano técnico especializado de competencia nacional. Ello significa que se ha convertido en obligatorio el requerimiento de opinión técnica en el trámite de apelación cuando está referida a impugnaciones de observaciones referidas a la BGR, pero

52 CAMPOS SALAZAR, Yessenia: “La propiedad predial y su relación con la base gráfica registral”. En la Revista Actualidad Civil Nro. 87, Lima-Perú, setiembre 2021, pág. 22.

la citada norma no convierte a dicha opinión en vinculante. Queda claro entonces que no se ha creado una segunda instancia catastral de la BGR, sino únicamente se ha dispuesto que el órgano resolutivo de segunda instancia registral deberá pedir dicha opinión técnica especializada de manera obligatoria, sin que ello vincule la decisión del Tribunal Registral, lo que concuerda con la presunción legal de que los informes administrativos no son vinculantes, como lo establece el artículo 182.2 del TUO de la LPAG.

Hace pocos meses, mediante Decreto Supremo N° 018-2021-JUS⁵³ se ha aprobado el nuevo ROF de la SUNARP, en el que se ha producido un cambio importante al excluirse la anterior denominación orgánica del área técnica que se identificaba como Catastro Registral, sustituyéndola por la de Subdirección de Base Gráfica Registral, consignándose entre sus funciones la de emitir informes técnicos especializados en los asuntos de su competencia. Creo que el cambio es correcto y necesario, pues parte del problema era precisamente la confusión originada en cuanto a la naturaleza y diferencias del Catastro y de la BGR.

Sin embargo, no existe en el nuevo esquema orgánico establecido por dicho ROF de la SUNARP la implementación del órgano técnico especializado de competencia nacional a que se refiere la Ley 31309. Dicho aparente incumplimiento del citado mandato legal solamente es formal, pues operativamente, como ya lo hemos sostenido, el Tribunal Registral tiene plena facultad de requerir a la novísima Subdirección de Base Gráfica Registral de la Dirección Técnica Registral de la SUNARP que, en ejercicio de sus funciones, emita informes técnicos especializados en materia de BGR para resolver las apelaciones sobre observaciones técnicas.

- f) **Finalmente, se agregó un párrafo final al artículo 2011 del Código Civil, relativo a la función registral y el principio de legalidad, para señalar que la calificación registral en el Registro de Predios se complementará con el apoyo del área encargada del manejo de las bases gráficas registrales, lo que no implica una sustitución en la labor de calificación por parte de las instancias registrales.**

Esta modificación del artículo 2011 del Código Civil aborda, de manera poco afortunada según mi opinión, el principal tema controversial que hemos analizado en el presente trabajo, pues si bien deja en claro que la labor del área encargada del

53 Publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 21 de diciembre del 2021.

manejo de la BGR es solo de apoyo a la función registral, y por tanto no sustituye la labor de calificación registral que compete de manera exclusiva a las instancias registrales (registrador público y Tribunal Registral), no se ha pronunciado claramente sobre la naturaleza de los informes técnicos.

Al no hacerlo, para algunos dentro de los cuales me incluyo, dicha norma legal ha eliminado implícitamente el carácter vinculante de los informes técnicos atribuido indebidamente e ilegalmente por el artículo 11 del vigente RIRP. Sin embargo, para otros, entre los cuales están muchos operadores del sistema registral (incluyendo algunos registradores e incluso vocales del Tribunal Registral) la naturaleza vinculante de los informes técnicos se mantiene vigente y se aplica, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos, mientras no se modifique expresamente la citada norma reglamentaria.

Así se puede apreciar de las recientes Resoluciones N° 1350-2022-SUNARP-TR del 8 de abril del 2022, 1228-2022-SUNARP-TR del 1 de abril del 2022, 1215-2022-SUNARP-TR del 31 de marzo del 2022, 1052-2022-SUNARP-TR del 21 de marzo del 2022 y 807-2022-SUNARP-TR del 4 de marzo del 2022, en las que se sigue señalando que “el informe del área de catastro es vinculante para el registrador, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos. El registrador debe distinguir en su contenido los aspectos técnicos que sí lo vinculan, y otros aspectos de aplicación e interpretación de normas jurídicas, que no le competen a dicha área, sino de manera indelegable y exclusiva al registrador público” (sic). Dicha posición representa una clara resistencia de algunos operadores del sistema registral a abandonar el carácter vinculante de los informes técnicos, a pesar de resultar incompatible con la norma introducida por la Ley 31309 en el tercer párrafo incorporado al artículo 2011 del Código Civil.

Ha habido entonces un cambio sensible en el Tribunal Registral con relación a la inicial posición asumida el año pasado (2021) cuando se promulgó la Ley 31309, habiéndose manifestado más bien en sentido contrario al carácter vinculante de los informes técnicos, como puede verificarse de las Resoluciones N° 2587-2021-SUNARP-TR del 22 de noviembre del 2021, 2560-2021-SUNARP-TR del 19 de noviembre del 2021, 2113-2021-SUNARP-TR del 15 de octubre del 2021, 2021-2021-SUNARP-TR del 7 de octubre del 2021 y 1925-2021-SUNARP-TR del 30 de setiembre del 2021, entre otras, en las cuales se sostuvo que:

“La vinculación del registrador con los informes del área encargada del manejo de las bases gráficas registrales actualmente debe interpretarse teniendo en cuenta la

reciente Ley N° 31309. La calificación registral en el Registro de Predios debe basarse en el principio de pro inscripción y se complementará con el apoyo del área técnica encargada del manejo de las bases gráficas registrales, lo que no implica una sustitución en la labor de calificación por parte de las instancias registrales. En tal sentido, el registrador deberá realizar una calificación activa distinguiendo en el informe técnico los aspectos técnicos relevantes que constituyan un obstáculo para la inscripción del acto rogado”.

Por ello sostengo que estamos ante un problema absurdo que tiene raíces profundas en las falsas creencias y mitos sobre la BGR y la naturaleza de los informes técnicos, y que debió desaparecer hace unos años si se hubiera implementado oportunamente la principal recomendación de la Comisión de Estudio del Catastro Registral, modificando el artículo 11 del RIRP para eliminar la malhadada palabra vinculante, sustituyéndola por la condición de requerimiento obligatorio de opinión técnica especializada.

Como se ha explicado, se trata de un pecado original pues la condición vinculante de los informes técnicos apareció indebidamente con el primer RIRP aprobado durante la gestión del Superintendente Gamarra Ugaz y se ha mantenido vigente en todas las gestiones posteriores hasta la actualidad, a pesar de los innumerables problemas que ha ocasionado a lo largo de las dos décadas de vigencia.

De nada sirve que una ley, nada menos que una norma incorporada en el mismo Código Civil, haya precisado que las labores de apoyo a la calificación registral que brindan las áreas encargadas de la BGR no implican una sustitución en la labor de calificación por parte de las instancias registrales, si se mantiene tozudamente la falsa creencia de ser necesario mantener la condición vinculante de los informes técnicos.

6. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA BGR: UNA ESPERANZA INCIERTA

Es verdad que las posiciones interpretativas de los órganos registrales han ido variando últimamente, pero es indiscutible que no se puede seguir manteniendo la confusión normativa, ni dejar librado dicho tema al buen criterio de cada operador del Registro. Así, se hace necesaria la urgente modificación de las disposiciones reglamentarias registrales pertinentes a fin de suprimir la naturaleza vinculante de los informes técnicos, cuya importancia indiscutible no depende de atribuirle la señalada condición vinculante, sino de la necesidad impostergable de requerir obligatoriamente dicha opinión técnica y valorarla por quienes ejercen la función de calificación registral, y

con ello, recobrar la coherencia de la exclusividad y autonomía de la función registral por los órganos legalmente competentes.

La esperanza de tener una BGR verdaderamente útil pasa por una etapa de sinceramiento y reconocimiento de su real naturaleza. Si bien se ha dado un primer paso al abandonar, por fin, la denominación “Catastro Registral” y sustituirla por la de Subdirección de Base Gráfica Registral, lo que solo cubre la parte formal, falta aún mucho por recorrer para construir una herramienta técnica simplificada y coherente con las necesidades de la función registral.

Sin embargo, la incertidumbre jurídica que se genera por la aún fuerte posición interna de resistencia de algunos que no quieren abandonar la equivocada condición vinculante de los informes técnicos, le está haciendo mucho daño a la institucionalidad del sistema registral. Es necesario que se tome la decisión firme de cambio, con la convicción de estar creando un nuevo escenario de mayor seguridad jurídica a través de la función registral con un buen sistema de apoyo gráfico.

Hay otros múltiples problemas operativos en el tema de la relación entre el Catastro y la Base Gráfica Registral, pero acabando con los mitos y creencias señalados, el sistema registral recuperará la sensatez y el orden, en beneficio de los ciudadanos.