

# Construyendo los conceptos de Parcela 3D y Propiedad 3D en Perú

María Teresa Salazar, Perú y Diego Alfonso Erba, Argentina

**Palabras clave:** Propiedad territorial, catastro territorial, catastro 3D.

## SUMMARY

Due mostly to the technological limitations in old times, since it was discovered, the American territory has been represented on maps, projecting every detail on the surface in a plane. It was the way used by different institutions responsible by the territory registration as the cadastres and the registries of properties. They were born under a clear 2D connotation.

In Peru property rights are fundamental rights insured by the National Constitution. According to the Civil Code, the property has a vertical development and, even when the owner can exercise his/her property right in different ways, there are some restrictions. The volumetric definition of the property found in the Civil Code is not evident in the National Law of Cadastre. Seeking to establish legal framework, this paper analyzes the legal definitions of parcels and properties, as well as urban and environmental restrictions, starting a discussion to analyze possible inconsistencies. In this situation and in order to establish guidelines for the creation of 3D meanings, this paper describes and analyzes the current legal definitions of land and property in Peru, geometrically interpreting each one, and thus initiating the discussion on possible inconsistencies.

## RESUMEN

Probablemente debido a las limitaciones tecnológicas de la época, desde su descubrimiento, el territorio americano ha sido representado a través de mapas construidos mediante proyecciones del espacio sobre planos. Fue así que dos importantes instituciones que se ocupan de catalogar parte de ese territorio: el catastro y el registro de la propiedad, nacieron con una clara connotación bidimensional.

En Perú, el derecho de propiedad es un derecho fundamental y está asegurado por la Constitución Nacional. Según el Código Civil, la propiedad tiene un desarrollo vertical. La espacialidad encontrada en el Código Civil también se evidencia en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios. No obstante, la espacialidad encontrada en las normas sustantiva y catastral no se evidencia en el Reglamento Registral el cual establece que los predios se identifican por medidas 2D. Ante esta situación y con el objetivo de establecer pautas para la conformación de sus acepciones 3D, este trabajo describe y analiza las definiciones legales de predio y propiedad vigentes en Perú, interpretando geoméricamente a cada una de ellas, dando así inicio a la discusión sobre posibles inconsistencias.

# Construyendo los conceptos de Parcela 3D y Propiedad 3D en Perú

María Teresa Salazar, Perú y Diego Alfonso Erba, Argentina

## 1. INTRODUCCION

La caracterización de los bienes inmuebles y su relación jurídica con las personas constituyen pasos fundamentales para una posible (re)definición de la forma en que se visualizan, interpretan y registran. Históricamente han sido representados en documentos cartográficos y descriptos en títulos de propiedad con medidas lineares y de superficie le han dado una clara connotación bi-dimensional (2D). No obstante, siendo que una lectura detallada de la legislación relacionada con los inmuebles se percibe una connotación espacial 3D, razón por la cual tornase extremadamente relevante realizar estudios orientados a dilucidar eventuales incompatibilidades y generar postulados orientados a reformar el marco jurídico, dándole mayor coherencia.

Los términos “propiedad 3D” y “parcela 3D” no corresponden a una terminología legal en Perú es decir, que no puede encontrarse una definición para ellos en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, tanto la definición legal de propiedad y predio (parcela), cuanto las previsiones normativas sobre objetos legales territoriales, permiten evaluar la existencia de los conceptos de propiedad y parcela 3D en el ordenamiento jurídico peruano.

Los términos propiedad y predio aparecen en distintas normas jurídicas de diversa jerarquía, pero sus definiciones legales corresponden a normas nacionales, específicamente al Código Civil – CC y a la ley que trata el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, sin embargo, la construcción conceptual de “propiedad 3D” y de “parcela 3D” debe realizarse a partir de esas y otras normas jurídicas relacionadas con la propiedad.

El presente trabajo tiene como objetivo describir y analizar las definiciones legales de propiedad y predio, bien como de objetos legales territoriales vigentes en Perú y, a partir de allí, determinar su compatibilidad con una visión 3D. Para esto, se desarrolló una revisión de las distintas definiciones legales la cual, si bien no abarca el universo completo posible de estudio, permite vislumbrar las inconsistencias normativas y las oportunidades interpretativas.

Los estudios iniciaron con la búsqueda del significado de propiedad 3D y parcela 3D en el mundo. Entre las contribuciones científicas más significativas referidas al uso terminológico de la “propiedad 3D” se encuentran los trabajos de Paasch (2005, 2007, 2008), Paasch and Paulsson (2011), Rounavaara (1993), y Stuckenschmidt, Stubkjaer y Schlieder (2003). Paulsson y Paasch (2011), quienes no llegan, en términos genéricos, a revelar la existencia de una definición o terminología internacional que pueda ser usada para las distintas formas de propiedad. Los autores concluyen que esto se da porque la mayoría de las definiciones parecen estar basadas en la legislación nacional y las definiciones y descripciones se refieren más a aspectos técnicos o de registración, que a aspectos legales.

De las referencias realizadas puede evidenciarse que hay términos claves que están vinculados con el concepto de propiedad 3D, y es a partir de estos aportes conceptuales y terminológicos generales que se analizan los conceptos de propiedad 3 D y predio 3D en la legislación peruana.

## **2. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN PERÚ**

El derecho de propiedad ha sido consagrado en la Constitución de 1993. El artículo 2 en su inciso 16 establece que: “Toda persona tiene derecho a la propiedad y a la herencia”, mientras que el artículo 70, dentro del título referido al “Régimen Económico”, dispone: “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley (...)”

Se puede advertir del derecho consagrado constitucionalmente, que la propiedad ha pasado de ser considerada como un derecho individual, propio del Estado liberal clásico, a un derecho estatutario. Ha pasado de entenderse como el derecho individual y personal por antonomasia, a articularse como una institución jurídica objetiva, cargada de limitaciones impuestas por la función social a la que se encuentra sujeta.

El Tribunal Constitucional sostiene que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecido, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la comunidad. Utilidad individual y función social definen, por tanto, ineludiblemente el contenido del derecho de propiedad.

También señala que las limitaciones legales al derecho de propiedad son de dos tipos: las que se derivan de la misma Constitución y las que el legislador ordinario establezca respetando el contenido esencial del derecho de propiedad.

En el ya citado artículo 70 se puede advertir que entre las limitaciones expresamente establecidas en la Constitución están el bien común y las que establezca la ley; de lo cual se puede establecer que la norma permite que existan otras normas reguladoras que tendrían un rango inferior a ella.<sup>1</sup>

Son varias las normas jurídicas que afectan a este precepto constitucional recogiendo esta evolución del derecho dominical, entre ellas no puede dejarse de citar la Ley de Expropiación N° 27117, la Ley de Patrimonio Cultural N° 28296 y el Decreto Ley N°25844 (Ley de Concesiones Eléctricas).

El CC también contiene algunas limitaciones por razones de vecindad tales como: deslinde (art. 966), ejecución de actos para servicios provisorios (art. 959), prohibición de causar ruina en la propiedad vecina (art. 962), servidumbre legal (art. 1051), entre otras. Además señala

---

<sup>1</sup> El Tribunal Constitucional ha establecido en la sentencia recaída en el expediente N°00665-2007-AA (Caso Telefónica del Perú) que corresponde al legislador ordinario establecer las restricciones o limitaciones a la propiedad, dejando intacto el contenido esencial del derecho fundamental de la propiedad, lo que supone que el establecimiento de los límites debe realizarse conforme a las garantías normativas que la Constitución ha previsto respecto del derecho de propiedad.

que la propiedad inmobiliaria está sujeta a las limitaciones de orden urbanístico, tal como lo señala el artículo 957 del CC, al establecer que *“la propiedad predial queda sujeta a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos que establecen las disposiciones respectivas”*.

El concepto de derecho de propiedad reconocido en la Constitución es abstracto, y su contenido jurídico se materializa en el ámbito de facultades y los medios de defensa; siendo que el derecho de propiedad inmobiliaria es un derecho sobre bien inmueble susceptible de identificación, localización y valor en el espacio.

El CC no contiene una definición de inmueble, solo una lista de lo que podría ser considerado como tal con un enunciado final abierto a todos los que la ley le concede tal calidad (art. 885°).

Es en el artículo 954 de la norma sustantiva que se encuentra una descripción de la extensión del derecho de propiedad inmobiliaria, al establecerse que *“la propiedad del predio se extiende al subsuelo y al sobresuelo comprendidos entre los planos verticales del perímetro superficial hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho. La propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales”*

La norma sustantiva evidencia la especialidad de la propiedad inmobiliaria, dándole claramente un desarrollo vertical a lo largo del cual el propietario puede ejercer el dominio de diferentes formas, razón por la cual los dos mecanismos de publicidad inmobiliaria, el registro de propiedad y el catastro deberían considerar esa espacialidad en las dimensiones de los predios.

Pero la propiedad inmobiliaria no es ilimitada, está sujeta a limitaciones que sirven para determinar donde inicia y donde termina el derecho de propiedad. Estos límites pueden o no pueden estar materializados; pero si existe el título de propiedad, estos están plasmados en el acuerdo de voluntades entre las partes, el cual es materializado por los agrimensores en el terreno y representados en los documentos cartográficos.

En efecto, para su identificación, los límites han sido materializados en documentos cartográficos en dos dimensiones por medio de líneas, cuando en realidad son superficies verticales. Las líneas representadas surgen de la intersección de esas superficies verticales con el plano de representación en 2D.

Mientras el concepto de propiedad siempre ha sido espacial, y tal vez por las limitaciones tecnológicas propias de la época o una falta de percepción de lo que la norma sustantiva ya disponía; siempre fue descrita en elementos 2D. En la actualidad esta discrepancia no puede ser aceptada, pues en los Sistemas de Información Geográfica - SIG ya pueden gestionar objetos complejos en el espacio.

Ahora, esta espacialidad de la propiedad existe para que el suelo (2D) se pueda desarrollar y se pueda ejercer el dominio del espacio (3D). En algunas legislaciones<sup>2</sup> se reconoce que el

---

<sup>2</sup> La venta de derechos sobre edificios: este instrumento está basado en la separación de los derechos sobre edificios y de los derechos de propiedad sobre la tierra. Este instrumento ha sido utilizado en Francia y en Brasil ("Suelo Creado"), especialmente en Curitiba, Brasil.

derecho a construir correspondería al Estado, estableciendo así una clara distinción entre el derecho de propiedad y el de edificar; mientras que en otras legislaciones, las municipalidades solo establecen restricciones y limitaciones de acuerdo a los planes de desarrollo urbano.

### **3. RESTRICCIONES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD EN PERÚ**

El derecho fundamental a la propiedad desde una perspectiva constitucional en el Perú, posee un doble carácter: el de derecho subjetivo y, el de institución objetiva valorativa. Dado su doble carácter no es un derecho absoluto, sino con limitaciones que se traducen en obligaciones y deberes previstos legalmente. Así, las limitaciones legales vienen automáticamente establecidas por el ordenamiento y son connaturales al derecho de propiedad mismo.

De igual forma estas limitaciones pueden ser impuestas por el propietario del predio. Así, servidumbres y modificaciones a la propiedad como el derecho de superficie, requieren un acto especial del propietario y no se presumen, deben inscribirse para afectar a terceros.

#### **3.1 Restricciones de orden urbanístico**

La legislación urbanística contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades N°27972/2003, la Ley de Regulación Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones N°29090/2007, el Reglamento Nacional de Edificaciones<sup>3</sup> y el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación<sup>4</sup>, establecen limitaciones y restricciones a la propiedad inmobiliaria, delimitando también el contenido de la misma y especialmente de su ámbito espacial. Siendo que regula distintas restricciones, su determinación geométrica resulta clave para conocer exactamente la extensión del derecho de propiedad y el límite del mismo.

Uno de los instrumentos que explicita las restricciones es el Certificado de Parámetros Urbanísticos emitido por las Municipalidades Distritales en sus jurisdicciones y por las Municipalidades Provinciales, en el ámbito del cercado en el que se especifican los parámetros del diseño que regulan los procesos de edificación sobre un predio urbano. (Art. 44 del Reglamento de la Ley 29090/2007).

Este contiene elementos tales como: zonificación, alineamiento de fachada, uso de suelos permisibles y compatibles; coeficiente máximos y mínimos de edificación, porcentaje mínimo de área libre, altura máxima y mínima expresada en metros, retiros, área de lote normativo, densidad neta, exigencia de estacionamientos, certificación de bien cultural entre otros.

Así, por ejemplo, la altura máxima determina la dimensión máxima vertical de la edificación, es decir, la ocupación máxima del sobre suelo. Esta se mide en punto más alto de la vereda, se tomara a nivel de la calzada más 0.15 m. En caso que el ingreso sea por una esquina, se tomará el nivel de la esquina. La altura total incluye el parapeto superior sobre el último nivel

---

<sup>3</sup> El Reglamento Nacional de Edificaciones es el marco normativo que establece los criterios y requisitos mínimos de calidad para el diseño, producción y conservación de edificaciones y habilitaciones urbanas.

<sup>4</sup> El código de estandarización de partes y componente de la edificación es el conjunto de normas técnicas que deben cumplir las partes, componentes y materiales para la edificación a fin de garantizar su calidad y seguridad.

edificado. En caso que exista acceso por dos frentes de distinto nivel, se tomará el nivel más alto. No incluye los tanques elevados, ni las casetas de los equipos por ascensores. En los casos en que la altura de la edificación este indicada en pisos, cada piso se considera de 3.00 m. En caso que esté fijada en metros y en pisos simultáneamente, prima la altura en metros (Reglamento Nacional de Edificaciones).

Otro elemento es el coeficiente máximo y mínimo de edificación; mediante el cual se establece el área techada máxima de construcción sin incluir estacionamiento. Se calcula el factor por el área de un terreno urbano.

El retiro es la distancia que existe entre el límite de propiedad y el límite de edificación y se establece de manera paralela al lindero que sirve de referencia. El área entre el lindero y el límite de la edificación forma parte del área libre que se exige en los parámetros urbanísticos y edificatorios.

Todas estas limitaciones establecidas en el normatividad urbanística restringen la extensión del derecho de propiedad, siendo que para su mayor comprensión y visualización deberán contar con un marco legal urbano basados en leyes que desarrollen el concepto 3D, ya contenido en el artículo 957 del Código Civil.

En el Perú el derecho a edificar está sujeto al otorgamiento de licencias, cuya competencia exclusiva le corresponde a la Municipalidad Distrital (inciso 3.6.2 del artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades). Mediante estos actos administrativos, las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de edificación, los mismos que son obligatorios de solicitar por propietarios y todos aquellos que ostenten la titularidad del derecho de habilitar y/o edificar (artículos 7 y 8 de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones N° 29090).

Este otorgamiento de licencia de habilitación o edificación determina la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea habilitando o edificando, en los predios objeto de la misma. En los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia, la expedición de las licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales sobre inmueble o inmuebles objetos de ellas, tal como afirma el artículo 12° de la Ley No. 29090.

De esta manera, para el ordenamiento jurídico peruano el derecho de edificar es inherente a la propiedad inmobiliaria, es decir, no constituye una situación de poder disociada o independiente del derecho de propiedad sino que está sujeto a las limitaciones señaladas en la normatividad urbanística y a la obtención de la licencia. La limitación y la licencia no crean las facultades sino que presuponen que esas facultades integran el contenido del derecho de propiedad, constituyendo solo condicionamientos de su ejercicio, siendo que la legislación aun no reconoce que el derecho a edificar pueda corresponder al Estado.

### **3.2 Servidumbres**

El artículo 1035° del CC señala que la ley o el propietario de un predio puede imponerle gravámenes que, en beneficio de otro, den derecho al dueño del predio dominante a practicar actos de uso del predio sirviente o impedir al dueño de este último el ejercicio de algunos de

sus derechos.

Se requiere, como se ve, un predio dominante y un predio sirviente, los cuales son de carácter perpetuo como regla general salvo disposición legal o pacto en contrario. Son inseparables de ambos predios, se transmiten con ellos y subsiste cualquiera sea el propietario.

Su extensión y condiciones se rigen por el título de su constitución, si es que existe duda sobre la misma se interpreta en el sentido menos gravoso para el predio sirviente.

### 3.2.1 Servidumbre eléctrica

Previstas en el Decreto Ley de Concesiones Electricas N° 25844/1992 que regula lo referente a las actividades relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, pueden ser desarrolladas por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

El artículo 23° de la citada ley señala que la concesión temporal permite utilizar bienes de dominio público y el derecho de obtener la imposición de servidumbres para la construcción y operación de centrales de generación y obras conexas, subestaciones y líneas de transmisión así como de redes y subestaciones de distribución para servicios de electricidad.

El artículo 110° señala los tipos de servidumbres, así:

- De acueductos, embalses y de obras hidroeléctricas;
- De electroductos para establecer subestaciones de transformación, líneas de transmisión y distribución;
- De ocupación de bienes de propiedad de particulares<sup>5</sup>, indispensables para la instalación de subestaciones de distribución para el Servicio Público de Electricidad y para el desarrollo de la actividad de generación con recursos energéticos renovables;
- Del sistema de telecomunicaciones;
- De paso para construir vías de acceso y
- De tránsito para custodia, conservación y reparación de obras e instalaciones.

### 3.2.2 Servidumbre de aguas

El artículo 65° de la Ley de Recursos Hídricos N° 29338/2009 señala que servidumbre de agua es el gravamen que recae sobre un predio para el uso del agua. Se sujeta a plazos y formalidades establecidas en la ley y puede ser:

- Natural: obliga al titular de un predio a permitir el paso del agua que discurre en forma natural. Tiene duración indefinida;

---

<sup>5</sup> Según el artículo 95 de la citada ley en todo proyecto de habilitación de tierra o en la construcción de edificaciones deberá reservarse las áreas suficientes para la instalación de las respectivas subestaciones de distribución.

- Voluntaria: se constituye por acuerdo con el propietario de un predio sirviente para hacer efectivo el derecho de uso del agua pudiendo pactarse a título gratuito u oneroso por la duración que acuerden las partes;
- Forzosa: se constituye mediante resolución de la Autoridad Nacional. Tiene una duración igual al plazo previsto para el uso del agua.

Las forzosa y voluntaria a título gratuito obligan a pagar una compensación por el uso del bien gravado y de ser el caso a indemnizar. También se considera una limitación al derecho de propiedad del predio sirviente.

### 3.2.3 Servidumbre minera

Los incisos 3) y 4) del artículo 37 del Texto Único Ordenado de Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92-EM) otorga a los titulares de las concesiones el derecho de constituir servidumbre en terrenos de terceros o en terrenos **superficiales** de otras concesiones respectivamente. En el primer caso, la servidumbre se establecerá previa indemnización justipreciada.

### 3.3 Restricciones en fajas marginales

El artículo 74° de la Ley de Recursos Hídricos N° 29338/2009 establece que en los terrenos aledaños a cauces artificiales o naturales se mantiene una faja marginal de terreno necesaria para la protección de uso primario del agua, el libre tránsito, la pesca, caminos de vigilancia y otros servicios. Es una servidumbre con evidente desarrollo 2D.

### 3.4 Superficies delimitadoras de espacio aéreo

El artículo 30 de la Ley de Aeronáutica N° 27261/2000 define a las superficies delimitadoras del espacio aéreo como planos imaginarios, oblicuos y horizontales que se extienden sobre cada aeródromo y sus inmediaciones, tendientes a limitar la altura de los obstáculos a la circulación aérea. Son determinadas por la Dirección de Aeronáutica Civil y se inscriben en el Registro de Predios.

Asimismo establece que en las áreas cubiertas por las superficies y en las áreas de aproximación, las construcciones, plantaciones, estructuras e instalaciones no pueden tener una altura mayor que la limitada por dichas superficies.

También la citada ley, establece zonas de dominio restringido en las áreas circundantes a los aeropuertos, las que se determinara conforme a las coordenadas UTM de validez universal por el Poder Ejecutivo. Señala que *los propietarios de los bienes inmuebles que se encuentren en dichas áreas no podrán realizar ninguna construcción que importe la obligación de obtener una licencia de construcción.*

### 3.5 Áreas forestales

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308/2000 y su reglamento, el Decreto Supremo N° 014/2001/AG, establecen restricciones sobre uso de bosques y áreas que conforman el ordenamiento forestal, de acuerdo a su clasificación en:

- Bosques de producción;
- Bosques para aprovechamiento futuro;
- Bosques en tierras de protección;
- Tierras de protección;
- Bosques en comunidades nativas y campesinas;
- Bosques locales y
- Áreas naturales protegidas.

Su explotación se realiza mediante concesiones, derechos de aprovechamiento, autorizaciones y/o permisos forestales.

### 3.6 Derecho de superficie

El derecho de superficie es 2D por definición. Es el derecho por el cual el superficiario goza de la facultad de tener temporalmente una construcción en propiedad separada sobre o bajo la superficie del suelo (artículo 1030° del CC). Este derecho no puede durar más de 99 años y a su vencimiento el propietario del suelo adquiere la propiedad de lo construido, reembolsando su valor. Se constituye por acto entre vivos o por testamento y es transmisible.

## 4. EL CATASTRO TERRITORIAL EN PERÚ

A lo largo de la historia el catastro en el Perú ha sido administrado por diversas instituciones del gobierno central y gobiernos locales. Los catastros eran desarticulados entre sí, con procedimientos distintos, con disposiciones dispersas y diferentes prácticas administrativas sobre la generación y mantenimiento de los datos.

El catastro rural y de zonas urbanas formalizadas está a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI (sigla proveniente de su anterior denominación: Comisión de Formalización de la Propiedad Informal), los catastros de áreas urbanas a cargo de las municipalidades (en algunos casos COFOPRI) y los “catastros” mineros y de áreas naturales protegidas a cargo del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET y Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP. Existen además otras instituciones que, si bien no ejercen funciones catastrales, tienen a su cargo labores vinculadas al tema catastral como por ejemplo la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP.

Es partir de la dación de la Ley N° 28294/2004 se creó el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, con el objetivo de lograr la unificación e integración de los estándares, nomenclaturas y procesos técnicos. Se creó el Consejo Nacional

de Catastro como ente rector encargado de aprobar la política nacional y normas para ejecución del Sistema y la Secretaria Técnica como el órgano responsable de cumplir y monitorear la aplicación de normas y estándares del sistema aprobados por Consejo. Asimismo, se establecieron determinadas relaciones de coordinación y colaboración, como suministro de información recíproca tanto a cargo del Sistema como de las entidades generadoras.

#### 4.1 El catastro predial

La Ley N° 28294/2004 define al catastro como el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito y que se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio de la República, a los que se le asigna un Código Unico Catastral con referencia al titular o titulares del derecho de propiedad del predio.

De esta definición se puede entender que el catastro en el Perú está organizado en función de predios, es decir la célula de trabajo es el predio entendido como el ámbito físico donde se ejerce un derecho de propiedad o de posesión.

El Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, reglamento de la Ley N°28294, en su Art. 3°, define al predio como: *“la superficie delimitada por una línea poligonal continua y cerrada y se extiende al subsuelo y sobresuelo comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial, excluyéndose del suelo y subsuelo a los recursos naturales, los yacimientos, restos arqueológicos y otros bienes regidos por leyes especiales.*

Es evidente que la espacialidad encontrada en las normas sustantivas se evidencia también en la norma catastral. Así, aparentemente existe coherencia entre las definiciones propuestas en el CC y la normatividad catastral, no obstante, se encuentran algunas inconsistencias en su aplicación. Una de ellas sería la existencia de otros catastros en el país como el catastro minero nacional y el catastro de las áreas naturales protegidas que complejizan su interpretación. Efectivamente, existen otras entidades generadoras de catastro reconocidas en la ley como el INGEMMET que administra el catastro minero, y el SERNANP, que lleva el registro y catastro de las áreas naturales protegidas las cuales no necesariamente encajan dentro del concepto de predio.

#### 4.2 El catastro minero

Mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM (Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería de 1992) y su reglamento, el Decreto Supremo N°03-94-EM, se regula la actividad minera y los derechos mineros en Perú. En el Numeral II del Título Preliminar de la Ley, se establece que todos los recursos minerales pertenecen al Estado, cuya propiedad es imprescriptible e inalienable.

El catastro minero se creó posteriormente por Ley N°26615/1996, tiene de alcance nacional y se basa en un régimen de ubicación de los derechos mineros mediante un sistema de cuadrículas, es decir el territorio se divide gráficamente en cuadrículas de 100 hectáreas cada una, cuyos vértices están referidos a coordenadas UTM.

La unidad de registro del derecho minero es un inmueble distinto a los predios en superficie,

TS06C - Concepts of 3D parceling in South-America - 6320

10/16

María Teresa Salazar and Diego Alfonso Erba

Construyendo los conceptos de Propiedad 3D y Parcela 3D en Perú

8<sup>th</sup> FIG Regional Conference 2012

Surveying towards Sustainable Development

Montevideo, Uruguay, 26 – 29 November 2012

su subsuelo y sobresuelo, según lo establecido en los incisos 1) y 8) del artículo 885° del Código Civil. Al respecto, la Ley General de Minería, en el artículo 1°, señala que el Catastro Minero comprende las concesiones y los derechos mineros y en el artículo 9° expresamente señala “*que la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentra ubicado*”.

### 4.3 El catastro de áreas naturales protegidas

La propia denominación de esta ley da al catastro una connotación 2D. La Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834/1997 regula los aspectos relacionados con la gestión y conservación de dichas **áreas** a las cuales define como: **espacios** continentales y/o marinos del territorio nacional expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados al interés cultural, paisajístico y científico. El SERNANP lleva el registro y catastro de las áreas naturales protegidas, a las que tiene como unidad de trabajo.

Son patrimonios de la Nación y su condición debe ser mantenida a perpetuidad, permitiéndose el uso regulado del área y su aprovechamiento, pudiendo ser de la administración nacional, de la administración regional y de conservación privada. Son de dominio público o privado y, cuando se declaran áreas protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se pueden determinar las restricciones de uso y medidas compensatorias.

Es importante destacar que, si por un lado los denominados catastro minero y catastro de áreas naturales protegidas tienen como unidades de trabajo al derecho minero y a las áreas naturales protegidas respectivamente, con una clara connotación 2D, hay desencuentros con las normas catastrales contenidas en la Ley N° 28294, su reglamentos y demás disposiciones complementarias, puesto que en ella la unidad de trabajo es el predio, el cual tiene una connotación 3D.

Esta supuesta incompatibilidad podría superarse bajo una nueva concepción del catastro, la cual no solo debería registrar y administrar porciones de terreno naturales, sino además aquellas que nacen de una causa legal, supuestos donde podrían enmarcarse los derechos que nacen de la legislación minera y de áreas protegidas los cuales, además deberán, ser ajustados y adaptados a la visión 3D.

Los objetos territoriales se han introducido en el Modelo de Catastro 2014 propuesto por la FIG. Son definidos como “*una porción de territorio con condiciones homogéneas de dominio dentro de sus límites.*” Así, objetos naturales como ríos; lagos, montañas definidos por ley, bien como los derechos o restricciones relacionados a áreas o puntos fijos de la tierra, son considerados dentro de este nuevo concepto. También se considera a una porción de territorio sujeta a una legislación que impone parámetros jurídicos idénticos como una OTL (Objeto Territorial Legal).

En el contexto de este trabajo se considera objeto territorial a “*toda porción homogénea y georreferenciada del espacio territorial*”, y al objeto territorial legal como “*toda porción finita, homogénea y georreferenciada, amparada en causas jurídicas como las restricciones y limitaciones a la propiedad.*”

Evidentemente la legislación peruana tendría que incorporar esta nueva concepción a efectos de que el catastro registre no solo a porciones físicas naturales sino además aquellas que nace de la causa legal, y poder contar así con un sistema de información territorial de datos que representen todo el territorio y todos los derechos existentes con una connotación espacial.

## 5. EL SISTEMA REGISTRAL EN PERÚ

El sistema registral inmobiliario peruano organiza un registro de bienes de naturaleza jurídica, es decir, con eficacia material o sustantiva sobre los derechos de las personas y su valor en el tráfico jurídico inmobiliario.

La inscripción en el Registro de Propiedad en el Perú es, por regla general, no constitutiva; es declarativa de los derechos que publica. En algunos casos, como en el de hipoteca, además de su función de publicidad jurídica inmobiliaria, el Registro se convierte en elemento constituyente del acto de creación del derecho real.

Así, el derecho nace fuera del Registro, y si bien su inscripción no determina la adquisición del derecho real, la falta de inscripción hace inoponible el título no inscrito frente a un tercero que ha inscrito, es decir, se acude al Registro para conseguir oponibilidad.

El sistema registral peruano es declarativo, exacto, causalista, no convalidante y voluntario. Se rige por los Principios de Oponibilidad, Fé Pública Registral y Legitimación y esta sujeto a la Calificación Registral por parte de un funcionario (Registrador) que controla la legalidad formal y sustantiva de los derechos inscribible.

El registro nació con la Ley N° 27755/2002 mediante la cual se fusionó el antiguo Registro Predial Urbano - RPU con el Registro de Propiedad Inmueble de la SUNARP<sup>6</sup>, formando así el actual Registro de Predios. Se establece como un registro de ámbito y competencia nacional y se recogen las fortalezas del antiguo RPU (respaldo de las inscripciones en bases gráficas georeferenciadas).

El Registro de Predios se rige por el Principio de Especialidad y por el Folio Real. Es decir, la ordenación registral de los derechos o situaciones jurídicas que se publicitan se hacen tomando como referencia al más estable de los elementos de la relación jurídica inmobiliaria; cual es el elemento objetivo o material. Según Manzano Lozano y Manzano Fernández (2008) se trata de una técnica que se revela más eficaz al concentrar los elementos, más o menos variables, objeto de la publicidad (titularidad, derechos, condiciones, cargas, etc.) en torno al menos variable de todos ellos, cual es la finca.

Al igual que en el catastro, el registro también tiene como unidad de trabajo el predio, pero desde una concepción diferente, como una porción de suelo delimitado por el derecho de propiedad que se inscribe en el Registro y origina la apertura de una Partida Registral mediante la inmatriculación en aplicación del Folio Real.

Aún Manzano Lozano y Manzano Fernandez (2008) afirman: *“el Catastro persigue su representación gráfica, la individualización de la finca, el Registro, en cambio pretende la*

---

<sup>6</sup> El Registro de la Propiedad Inmueble se crea mediante ley sancionada por el Congreso el 15 de Noviembre de 1887, ley que fue promulgada el 02 de Enero de 1888 y que fue inspirada en las leyes hipotecarias españolas.

TS06C - Concepts of 3D parceling in South-America - 6320

12/16

María Teresa Salazar and Diego Alfonso Erba

Construyendo los conceptos de Propiedad 3D y Parcela 3D en Perú

*concepción jurídica de los inmuebles, la determinación de los derechos que sobre los mismos recaen. Sin embargo, ambas instituciones tienen un elemento en común de unión que es la finca: la finca es, jurídicamente, una unidad de dominio y delimitarla gráficamente es delimitar propiedades”.*

La descripción física y ubicación del predio en el Registro depende de la descripción contenida en los títulos de propiedad sujetos a la calificación de su legalidad y adecuación por el Registrador, y no necesariamente coincide con la información contenida en el Catastro. Así, puede existir el folio real sin base gráfica y de hecho así nacieron la mayoría de los sistemas registrales, pero un sistema eficiente debe estar complementado con una base espacial. El nivel de seguridad del Registro de Derechos aumentará en la medida que se apoye en una base gráfica fiable que, al favorecer la correcta descripción de las fincas, refuerce la utilidad de la información que el Registro Pública (Declaración de la Antigua, 2003).

Como fue señalado, las fincas han venido siendo inmatriculadas con una insuficiente información gráfica; por lo que muchas veces es difícil encontrar sobre el terreno la finca a la que se refiere cada folio registral. Esta incertidumbre ha derivado frecuentemente en doble inmatriculación.

En ese sentido, se requiere para que el Registro de Predios brinde seguridad al tráfico inmobiliario, que la información del catastro guarde correlato con la descripción física del predio registrado. En el Perú, esta situación no se ha venido dando. El Informe emitido por COFOPRI para el Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble en el año 2006 se señala: *“Además, la escasa confiabilidad de la información física de parte de los archivos del Registro de Predios, debido a la falta o baja calidad de mapas o gráficos (mapas sin georeferenciación, descripciones vagas y textos describiendo en forma vaga los predios) se traduce en ausencia de soporte catastral para los Registros”*(COFOPRI, 2006).

Siendo este el panorama de la situación, se requería la implementación de mecanismos de colaboración y coordinación. entre el Catastro y el Registro. Ley No 28294 y su reglamento establecen esos mecanismos para conseguir la coordinación a través del código catastral en el Registro de Predios, la utilización de base gráficas del Catastro por el Registro de Predios, el suministro de Información entre el Catastro y el Registro de Predios, el Sanearamiento Catastral – Registral y la Inmatriculación.

La incorporación de la información gráfica y de la identificación catastral de la fincas al Registro de la Propiedad se está realizando en forma progresiva y, por lo tanto, ese correlato que tiene que existir entre el Catastro y el Registro de Predios respecto a los datos físicos se está dando de a poco en la práctica.

El acceso de información catastral al Registro de Predios mayormente se da a través de los planos o documentación catastral provenientes de las Municipalidades o COFOPRI según corresponda solo en los supuestos de inmatriculación así como en independizaciones o acumulaciones. Dichas información sirve por un lado para el desarrollo de la base gráfica catastral y como sustento de las inscripciones de dichos actos.

El artículo 19 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, señala que el contenido del asiento de inmatriculación deberá contener:

c) Para el caso de predios urbanos: ***el área, linderos, medidas perimétricas y colindancias***

(por el frente, por la derecha entrando, por la izquierda entrando y por el fondo), **su ubicación georeferenciada a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales**, siempre que cuente con dicho dato; calle y numeración o lote, manzana, etapa, urbanización, sector, zona o grupo; así como cualquier otra circunstancia que sirva para distinguirlo de otro. El área y las medidas perimétricas deberán estar expresadas conforme al Sistema Métrico Decimal.

d) Para el caso de predios rurales se indicara el código de referencia catastral, **área expresada, en hectareas (has) y con 4 decimales, perímetro expresado en metros (m), centroide y ubicación georeferenciada a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales en caso de contarse con dicho dato**. Asimismo, se consignara el nombre del predio, sector, valle (de ser el caso), linderos, medidas perimétricas y cualquier otra información que permita identificar plenamente el predio que se inscribe.

Los inmuebles, entonces, son definidos por su área y medidas lineales, asumiendo una evidente descripción geométrica plana con una clara connotación 2D, la cual se contrapone con la concepción espacial contenida en el CC.

## 6. CONCLUSIONES

De lo expuesto se evidencia que el espíritu del registrador, que hasta hoy se basa en planos, no coincide con el espíritu del legislador, el cual ha sido originalmente espacial. En la generalidad de los países latinoamericanos mientras el estado de hecho (descrito en los mapas catastrales) y el estado de derecho (descrito en los títulos), se basan en polígonos y medidas 2D; la legislación de fondo describe a la propiedad como 3D. No necesariamente hay contradicciones, sino diferentes perspectivas por el uso de figuras geométricas distintas para describir el mismo objeto.

El CC y las normas catastrales peruanas definen a la propiedad como espacial, estableciendo por tanto las condiciones para la creación de un Catastro 3D a nivel nacional y de un Registro de Propiedad Inmueble que inscriba títulos de propiedad con dicha información. No obstante, se requiere que los datos se encuentren sistematizados en 3D, creándose y manteniéndose actualizadas bases de datos espaciales y representaciones volumétricas de espacios urbanos donde se identifique cada una de las propiedades y sus correspondientes restricciones en 3D.

La espacialidad encontrada en la norma sustantiva y catastral no se evidencia en el reglamento registral, el cual establece que los predios se deben identificar por áreas, medidas perimétricas y ubicación georeferenciada a la Red Geodésica Nacional. Todo esto evidencia que el CC y las leyes catastrales no se refieren a una "propiedad volumétrica", pues continúan siendo usadas medidas de superficies delimitadas por líneas.

Para la implementación de un sistema de información 3D el Catastro deberá pasar a registrar datos 3D del predio (parcela), bien como los objetos territoriales legales - OTL, para lo cual sería necesaria una reforma legislativa. La incorporación de los OTL, también permitiría superar las inconsistencias entre los catastros predial, minero y de área naturales protegidas.

Se requiere también una adecuación de las normas registrales a la norma sustantiva y catastral; siendo que en dicho camino es prioridad que se refuerce la vinculación del Registro

de Predios con el Catastro.

La consolidación de un Catastro 3D permitiría una mayor efectividad en la planificación urbana, tornando viables diferentes escenarios prospectivos que muestren el impacto físico, jurídico y económico de las políticas de suelo en el espacio.

El uso del término “espacio” por “área” en la práctica registral y de planificación, es el primer paso para cambiar de paradigma de 2D a 3D.

## REFERENCIAS

COFOPRI, Estudio de Prefactabilidad: Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble. Rubro Aspectos Generales. Lima, enero 2006 en Portillo Flores, Angélica María “El Catastro en el Perú, Estudio Teórico, Jurídico y de Gestión

Erba, Diego Alfonso (2012). Catastros 3d aplicados a las definiciones de políticas de suelo. Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA. Estados Unidos de América.

Erba, Diego Alfonso y Piumetto, Mario (2012). 3d Cadastre in the federal countries of Latin America. Internacional Workshop on 3D Cadastre. Roma. Italia.

Manzano Solano Antonio y M<sup>o</sup> del Mar Manzano Fernández (2008). Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario. Fundación Registral y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid, España.

Peña Bernaldo de Quirós (2001). Derechos Reales, Derecho Hipotecario, cuarta edición. Fundación Beneficentia et Peritia Iuris y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Portillo Flores, Angélica María (2009). El Catastro en el Perú: estudio teórico, jurídico y de gestión. Palestra Editores. Lima, Perú. Madrid, España.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### María Teresa Salazar

Abogada por la Universidad de Lima, con Maestría de Derecho Empresarial por la Universidad de Lima. Con estudios en Derecho Registral en la Universidad de Córdoba de España, estudios en Gestión Catastral en Madrid impartidos por la Dirección General de Catastro de España y en Santa Cruz Bolivia impartido por el Instituto de Estudios Fiscales de España. Se desempeñó como Vocal (s) del Tribunal Registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (2006 al 2008). Actualmente es Registrador Público del Registro de Propiedad Inmueble de Lima. Desarrollo temas de investigación en la Comisión de Derecho Inmobiliario del Colegio de Abogados de Lima y se ha desempeñado como docente y expositor en temas relacionados al derecho registral, urbanístico y catastral.

### Diego A. Erba

Agrimensor por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Magister en Teledetección por la Universidad Federal de Santa María y Magister en Catastro Multifinalitario por la Universidad Federal de Santa Catarina, ambas de Brasil. Doctor en Agrimensura por la

---

TS06C - Concepts of 3D parceling in South-America - 6320

15/16

María Teresa Salazar and Diego Alfonso Erba

Construyendo los conceptos de Propiedad 3D y Parcela 3D en Perú

8<sup>th</sup> FIG Regional Conference 2012

Surveying towards Sustainable Development

Montevideo, Uruguay, 26 – 29 November 2012

Universidad Nacional de Catamarca, Argentina. Desarrolló investigaciones posdoctorales en las áreas de SIG para estudio de cuerpos de agua en el Centro de Recursos Naturales de la Universidad de Shiga, Otsu, Japón y en SIG aplicado a estudios urbanos en el LabClark IDRISI de Clark University, Worcester, Massachusetts, EE.UU. Actualmente es *fellow* del Instituto Lincoln de Política de Suelo donde coordina los programas de educación a distancia, desarrollando de 20 cursos por año para 19 países de América Latina y el Caribe, y gestiona proyectos de investigación desarrollados en el Catastro y áreas de aplicaciones SIG. Actualmente es consultor para *Millenium Challenge Corporation* en el Programa *Property Rights and Land Management* para Cabo Verde.

## CONTACTOS

### **María Teresa Salazar**

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)

Lima, Perú

Tel +51-231160 anexo 1604

FAX +051-231160 anexo 1603

Email: [msalazar\\_lima@sunarp.gob.pe](mailto:msalazar_lima@sunarp.gob.pe)

Webiste: [www. Sunarp.gob.pe](http://www.Sunarp.gob.pe)

### **Diego A. Erba**

Lincoln Institute of Land Policy

113 Brattle Street,

Cambridge, MA 02138-3400

Estados Unidos de América

Tel +1 617-661-3016

FAX +1 617-661-7235

E-mail: [derba@lincolninst.edu](mailto:derba@lincolninst.edu)

Website: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)