



International Federation of Surveyor  
Fédération Internationale de Géomètres  
Internationale Vereinigung der Vermessungsingenieure  
Federacion Internacional de Geometras

**FOUNDATION GRANT 2004**

EL CATASTRO EN ARGENTINA  
EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS  
Y UNA VISIÓN DEL CATASTRO EN BRASIL

CADASTRE IN ARGENTINA  
OVER THE LAST 50 YEARS  
AND AN OVERVIEW OF THE CADASTRE IN BRAZIL

*Autores:*

*José David Belaga  
Benito Miguel Vicioso  
Víctor Hansjürgen Haar  
Julio Mattar Novelli  
Mabel Alvarez de López  
Diego Alfonso Erba  
Mauricio Roberto Veronez*

**El Catastro en Argentina  
en los últimos 50 años  
y una visión del Catastro en Brasil**

**Cadastre in Argentina  
over the last 50 years  
and an overview of the Cadastre in Brazil**

*Autores:*

*José David Belaga  
Benito Miguel Vicioso  
V́ctor Hansjürgen Haar  
Julio Mattar Novelli  
Mabel Alvarez de López  
Diego Alfonso Erba  
Mauricio Roberto Veronez*

# INDICE

<b>Abstracts</b> .....	9
<b>1 - Aspectos jurídicos de la mensura en el catastro</b> .....	19
Resumen .....	19
1.1 La Agrimensura antes y después de la sanción del Código Civil .....	20
1.2 La Mensura. Concepto, principios y clasificación .....	27
1.3 Objetivos y fines de la Mensura .....	33
1.4 La Mensura considerada como acto jurídico en el marco del Código Civil .....	42
1.5 La Mensura y la prueba de la tradición .....	46
1.6 La Mensura y el Catastro Influencia en la publicidad inmobiliaria .....	49
1.7 La registración catastral de los planos de Mensura .....	54
1.8 La influencia de la georreferenciación en la Mensura .....	56
1.8.1 Criterios discutibles en torno .....	

a la georreferenciación .....	61	2.4.1 Fecha de creación .....	87
1.8.2 Utilidades de la georreferenciación .....	66	2.4.2 Finalidad .....	87
Referencias y Bibliografía consultada .....	68	2.4.3 Parcelas que se registran .....	88
Autores .....	72	2.4.4 Armado de los planos del Registro Gráfico .....	88
<b>2 - Principales características del Catastro Argentino hasta fines de la década de 1980 .....</b>	<b>75</b>	2.4.5 Vinculación con el Registro de la Propiedad .....	89
Resumen .....	75	2.4.6 Nomenclatura parcelaria .....	90
2.1 Introducción .....	76	2.4.7 Actualización .....	90
2.2 Los departamentos topográficos .....	77	Bibliografía .....	91
2.2.1 Fecha de creación .....	77	Autor .....	93
2.2.2 Finalidad .....	78	<b>3 - Principales características del Catastro Argentino desde 1990 hasta el presente .....</b>	<b>95</b>
2.2.3 Parcelas que se registran .....	79	Resumen .....	95
2.2.4 Armado de los planos del Registro Gráfico .....	80	3.1 Introducción .....	96
2.2.5 Vinculación con el Registro de la Propiedad .....	80	3.2 Etapas de análisis en el período 1990-2004 .....	96
2.2.6 Nomenclatura parcelaria .....	81	3.2.1 Período 1990-1993 .....	96
2.2.7 Actualización .....	81	3.2.2 Situación a Diciembre de 2000 .....	101
2.3 Las direcciones de catastro .....	81	Seminarío – Taller: “Catastro un desafío con muchas oportunidades” .....	101
2.3.1 Fecha de creación .....	81	3.2.3 Situación al año 2003 .....	115
2.3.2 Finalidad .....	82	3.3 Contexto internacional, principales hitos del Catastro en el período 1990-2004 .....	122
2.3.3 Parcelas que se registran .....	84	3.4 Contexto en el que se desarrolla el Catastro Argentino actualmente .....	129
2.3.4 Armado de los planos del Registro Gráfico .....	84		
2.3.5 Vinculación con el Registro de la Propiedad .....	85		
2.3.6 Nomenclatura parcelaria .....	86		
2.3.7 Actualización .....	86		
2.4 Los sistemas de información territorial .....	87		

3.4.1	Gobernanza .....	130	La publicidad de los Derechos Reales	
3.4.2	Sociedad de la Información (SI) .....	130	en el Derecho Civil Argentino .....	168
3.4.3	Ordenamiento Territorial .....	131	Los principios registrales en la Ley 17.801 .....	173
3.4.4	Sistema Integrado de Información Hídrica (SIIH) y Catastro rural .....	132	La publicidad catastral y sus efectos en la publicidad de los Derechos Reales .....	183
3.4.5	Panorama social de América Latina .....	134	Concepto de publicidad catastral .....	184
3.5	Situación al año 2004 con relación a las conclusiones. Recomendaciones de las tres etapas de análisis y al contexto externo .....	135	Situación actual e importancia .....	187
3.5.1	Con relación a las Recomendaciones del período 1990 – 1993 .....	135	Fundamento constitucional de las legislaciones catastrales. Ley de Fondo o Poder de Policía .....	189
3.5.2	Respecto a las Conclusiones Recomendaciones del Seminario Taller del año 2000 .....	144	Registración catastral .....	192
3.5.3	Respecto a la situación al Año 2003 .....	150	La registración catastral y los principios registrales .....	197
3.6	Reflexiones finales sobre el futuro del Catastro Argentino .....	155	Registros catastrales .....	208
	Bibliografía .....	157	Folio catastral .....	210
	Webgrafía .....	159	La registración catastral y la informática .....	214
	Autor .....	160	Autor .....	216
<b>4</b>	<b>- Panorama de la publicidad de los Derechos Reales y publicidad catastral en la República Argentina .....</b>	<b>163</b>	<b>5 - El Catastro Territorial y la Publicidad Inmobiliaria en Brasil .....</b>	<b>219</b>
	Resumen .....	163	Resumen .....	219
	Concepto de publicidad de los Derechos Reales .....	164	Introducción .....	220
			5.1 Un poco de historia .....	223
			5.2 Registro de Inmuebles .....	227
			5.3 Catastro rural .....	229
			5.3.1 El nuevo Catastro Nacional de Inmuebles Rurales .....	232

5.3.2 Actuación Profesional en el área de Catastro Rural .....	236
5.4 Catastro urbano .....	238
5.5 Levantamientos y cartografía catastral .....	241
5.5.1 Red de Apoyo y Sistemas de Referencia .....	243
5.5.2 Documentos Cartográficos .....	247
5.6 Consideraciones finales .....	250
Bibliografía .....	252
Autores .....	254

## **THE ARGENTINE CADASTRE OVER THE LAST FIFTY YEARS AND AN OVERVIEW OF THE CADASTRE IN BRAZIL**

### **ABSTRACTS**

#### **Chapter 1 Juridical aspects of the cadastre and land surveying**

Argentine Surveying is, since the beginning of the XIX century, a faithful heir of the Roman surveying. In the same way as the Roman Right is the main source of the Spanish Right and the present Argentine Right, specially regarding immovable real rights.

However, the difference with other Latin American countries, the process for determining the territorial property through specific survey (mensura) originated in our local right (1810–1871) was non existent in

Europe. This constitutes an original system in the Argentine real Estate business, much wider than the Spanish concept of demarcation (*deslinde*), prepping, and setting of landmarks. It includes a group of operations: research, demarcation, measurement, setting of land marks and cartographic representations of immovable through a succession of surveying acts intimately related with the right.

Immovable Rights and the Surveying are intimately related by the land surveyor (*agrimensor*), the surveying (*mensura*) and Cadastre, as from the process, which establishes on the land the boundaries of properties, which are based on the juridical causes that originated them. The mentioned process concludes with State intervention, through Cadastral Organizations, where the cartographic documents of such acts are registered.

The present chapter deals with the essential aspects of the relationship between land surveying and cadastre, defining initially the fundamental principles of the land surveying, its objectives and aims in the framework of the corresponding immovable juridical system that is in force.

The relationship between the land surveying and other juridical acts established by the Civil Code, their importance as a fundamental proof for the real rights transaction processes are also considered. Finally its relationship with the immovable publicity and the influence of ge-reference regarding its aims and effects are treated.

## **Chapter 2**

### **Main characteristics of the Argentine Cadastre until the nineties**

The chapter develops the evolution of the Argentine Cadastre in three different stages corresponding to the following titles: Topographic Departments, Cadastral Directorates and the Land Information Systems.

For each of these stages the following are considered: Date of set up, aim, parcels which are registered, maps development as graphic register, relationship between Cadastre and Property Register, parcel identifiers and update of cadastral data.

The third title: Land Information System only mentions the beginning of such systems, because these are described in more detail in Chapter 3, concerning the period starting in the nineties until year 2004.

## **Chapter 3**

### **Main characteristics of the Argentine Cadastre after de nineties**

The chapter deals with the main aspects, which have characterised the development of the Argentine Cadastre since 1990 up to December 2004.

The chapter is developed in a temporal sequence, highlighting the main points.

With the aim of describing the principal aspects, which characterise the period of this study, a wide context is analysed.

Three different stages are considered:

Period from 1990 to 1993, in such period 18 out of the 23 Argentine provinces started with cadastral development projects

Year 2000, because in December of this year a Seminar and Workshop took place. Cadastral organisations of 19 provinces took part with the aim of evaluating the produced changes since early nineties and establish future guidelines.

Year 2003, because in this year the national governmental sector in charge of cadastral project co-ordination initiated around 1990, presented the results of the follow up matrix regarding the projects carried out in the provinces.

The cadastral international and national context in which cadastre is developed at present.

Certain advanced achieved are later described and related to the three stages above mentioned.

The chapter concluded with some remarks regarding the future cadastral development.

## **Chapter 4**

### **Overview of the real rights and cadastral publicity in the Argentine Republic**

The chapter deals with a brief study of general concepts and Argentine legislation regarding immovable publicity, under a wider concept of real rights and cadastral publicity. These two subjects have been studied separately, but highlighting the necessary interrelation between them. Each one of these refers to the two great concepts, which are part of the

real rights: The title deeds as an efficient origin, which added to solemnities of the law and its publicity plus the possession of the object of such rights. The object determination need through the survey and cadastre is also considered.

## **Chapter 5**

### **Cadastre and immovable publicity in Brazil**

Confusion over boundaries and superposition of property titles are widespread problems in contemporary Brazil, and they are as old as the country's own history. Even though dating from Brazil's imperial period, territorial legislation has contemplated the demarcation and registry of both public and private parcels, there are still considerable differences between the de facto possession and the property rights expressed in the title. The recent implementation of the National Rural Cadastre, which demands the georeferencing of parcels, renews the expectation of finding a gradual solution to the chronic problems. In urban areas, the authority to self-manage territorial information, which the 1988 Federal Constitution assigns to the municipalities, led to the coexistence of extremely detailed and sophisticated systems with others that are practically nonexistent. In order to have a more efficient territorial publicity system, Brazil needs to redefine professional functions; to meet the expectations raised by the new rural cadastre law; and to support the promulgation of a framework law at the federal level that orients the structuring of the urban cadastres and to disseminate geotechnologies through financing programs accessible.

## AUTHORS

### Chapter 1 José David Belaga

- Graduated as Land Surveyor at the Rosario National University (UNR) in 1983 Professor since 1983 in Legal Land Surveying and Cadastre at the Land Survey School of Exact Sciences, Engineering and Land Surveying Faculty (FCEIA, UNR). Director at the Department of Land Planning FCEIA - UNR, 1994-1998 and 2003-2007
  - FIG delegate of FIG Commission 7 on behalf of the Argentine Federation of Land Surveyors (FADA).
  - National Grant of Land Surveying “Teodoro Schuster” year 2002 in the Academic-Scientific area.
  - MSc Student of Management and Land Planning at the UNR since 2002.
  - Private Land Surveyor since 1983 carrying out several tasks in various Provinces of Argentina.
  - Consultant in numerous governmental organisations and professional institutions from different Argentine Provinces and abroad in subject related to cadastral legislation and surveying.
- e-mail: [josebelaga@hotmail.com](mailto:josebelaga@hotmail.com)*

### Chapter 1 Benito Miguel Vicioso

- Graduated as Land Surveyor at the Rosario National University (UNR) in 1984-
  - Professor since 1983 in Valuations and Land planning at the Land Survey School of Exact Sciences, Engineering and Land Surveying Faculty (FCEIA, UNR).
  - Director at the Land Survey School (FCEIA, UNR) 1990-1994 and 2003-2007
  - MSc Student of Management and Land planning at the UNR since 2002.
  - Private Land Surveyor since 1984 carrying out several tasks in various Provinces of Argentina.
- e-mail: [geoinfcons@infovia.com.ar](mailto:geoinfcons@infovia.com.ar)*

### Chapter 2 V́ctor Hansjürgen Haar

- Graduated as Land Surveyor and Geographer Engineer.
  - Emeritus Professor of the National University of Córdoba and member of the Commission of the PhD Program in Surveying at the Catamarca National University.
  - Consultant in Cadastre, Geodesy and related subjects.
  - Author of several publications and presenter in many cadastral and related events.
- e-mail: [haarvh@arnet.com.ar](mailto:haarvh@arnet.com.ar)*

### Chapter 3

#### Mabel Alvarez de López

- Graduated as a Land Surveyor and bachelor in Mathematics and Physics. Postgraduate in Land Information Systems.
- Director of the Directorate for Cadastre and Territorial Information of the Province of Chubut, Argentina.
- Professor in Land Information Systems and researcher at the San Juan Bosco National University of Patagonia.
- Responsible for inter-institutional and interdisciplinary geo information projects based on Cadastre.
- Secretary General of the Federal Council of Cadastre.
- Taking part in national and international initiatives related to Cadastre, Spatial Data Infrastructure and geo-information.
- She has participated in congresses, courses and other events related to Cadastre, in Argentina and other countries.
- Author of several publications related to cadastre and related subjects.

*e-mail:* [mablop@satlink.com](mailto:mablop@satlink.com)

### Chapter 4

#### Julio Mattar Novelli

- Graduated as a Lawyer at the Cordoba National University.
- Researcher of the Photogrammetry, Cartography and Cadastre Centre of The Engineering Faculty of The San Juan National University. Chief of the aforementioned Institute.

- Professor of Legal Land Surveying II and participating in Parcel Surveying acts at the San Juan National University, Engineering Program.

- Professor of Real Rights (Civil IV) in Social Sciences Faculty, UNSJ  
- Director of Research Projects in Legal Land Surveying, Cadastre, Land Planning and Environmental Rights.

- Member of the evaluation team of the Ministry of Education and Culture of Argentine, categorised as level II in the research National Program.

*e-mail:* [jmattar@unsj.edu.ar](mailto:jmattar@unsj.edu.ar)

### Chapter 5

#### Diego Alfonso Erba

- Graduated as Land Surveyor at the Rosario National University (UNR) in 1988.

- PhD in Land Surveying at the Catamarca National University.

- Professor of technical Cadastre at the Santa María Federal University (UNISINOS, Brazil)

- Author of several publications regarding Brazilian Cadastre and Territorial legislation.

- Taking part in Symposiums, Congresses, courses and related events in Brazil and other countries of America and Europe.

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

## Chapter 5

### Mauricio Roberto Veronez

- Professor at San Carlos (EESC) Engineering School of the San Pablo University (USP), Brazil.
  - PhD in Engineering, USP
  - Lecturer in graduate and postgraduate courses related to Land Surveying and associated subjects in Brazil.
  - He is specialised in Digital Cartography, GIS and GPS.
- e-mail:* [veronez@euler.unisinos.br](mailto:veronez@euler.unisinos.br)

## CAPÍTULO 1

### ASPECTOS JURÍDICOS DE LA MENSURA EN EL CATASTRO

*José David Belaga y Benito Miguel Vicioso*

#### *Resumen*

*La Agrimensura Argentina es, desde comienzos del siglo XIX, fiel heredera de la Agrimensura Romana, en igual forma que el Derecho Romano es la fuente principal del Derecho Español y del actual Derecho Argentino, especialmente en materia de derechos reales inmobiliarios.*

*Sin embargo, a diferencia de otros países latinos, el procedimiento para la delimitación de la propiedad territorial por “mensura” originado en nuestro Derecho Patrio (1810- 1871) no existía contemporáneamente en Europa y constituye una originalidad del sistema inmobiliario argentino, infinitamente más amplia en sus fines que el concepto español de “deslinde, apeo y amojonamiento” porque significa un conjunto de operaciones de investigación, delimitación, medición, amojonamiento y representación cartográfica de los inmuebles a través de sucesivos actos de agrimensura íntimamente relacionados con el Derecho.*

*El Derecho Inmobiliario y la Agrimensura se unen indisolublemente en el agrimensor, la mensura y el catastro, a partir de la operación que establece sobre el terreno los límites de las propiedades en base a sus causas jurídicas creadoras y que culmina con la intervención del Estado, a través de los organismos catastrales, en la registración del documento cartográfico portador de esos deslindes.*

*El presente trabajo tiene por objeto abordar un conjunto de aspectos esenciales*

*de la relación mensura – catastro, definiendo inicialmente los principios fundamentales de la mensura, sus objetivos y finalidades en el marco del sistema jurídico inmobiliario vigente, para, luego, abordar su relación con los actos jurídicos establecidos por el Código Civil, su trascendencia como prueba fundamental para la tradición material en la adquisición y transmisión de derechos reales, su relación con la publicidad inmobiliaria y la influencia que produce la georreferenciación en sus fines y efectos.*

## 1.1 La Agrimensura antes y después de la sanción del Código Civil

El Derecho Inmobiliario Argentino consagrado en el Código Civil de 1869 es fiel heredero del Derecho Romano. En tal sentido, el codificador, Dr. Dalmacio Vélez Sarsfield, siguiendo a Demolombe definió con claridad cada uno de los Derechos Reales incorporados al Código Civil distinguiéndolos objetivamente de los Derechos Personales. La entrada en vigencia del Código Civil en el año 1871 dejó fuera de nuestro Derecho Positivo los derechos reales de enfiteusis (conocido en España como “censo enfiteútico”) y de superficie, ambos vigentes en el Derecho Español contemporáneo, siguiendo la tendencia de la mayoría de los Códigos modernos. Sin embargo, la enfiteusis estuvo vigente en el período de nuestro Derecho Patrio (1810-1871) y, en cierto modo, contribuyó al desarrollo y crecimiento de la agrimensura durante la primera mitad del siglo XIX, fundamentalmente a partir de la aplicación de la Ley de Enfiteusis para las tierras públicas promovida por Bernardino Rivadavia a partir del año 1822.

Es en esta época que nace en la Provincia de Buenos Aires, a través de los Decretos del 25 de setiembre de 1824 y del 26 de junio de 1826,

el Departamento Topográfico, uno de las primeras organizaciones catastrales con fines y efectos de Derecho Civil después del célebre Censo romano, que al decir de Castagnino (1967,a) “*son la más alta expresión del Derecho Patrio*”. A través de las referidas normas se instituyó el “juicio de mensura” que se iniciaba como acto de jurisdicción voluntaria, o sea, sin demandado en el que eran parte fundamental la actuación del agrimensor y el informe ó aprobación de la mensura por parte del Departamento Topográfico.

En la legislación española contemporánea existía el concepto de “Deslinde, Apeo y Amojonamiento” que solamente se aplicaba para hacer cesar la confusión de límites entre dos ó más propiedades. El vocablo español “apeo” significaba operación de medición topográfica de los deslindes acordados una vez que éstos estuvieran definidos. En nuestro país el concepto de “mensura” se originó como un concepto mucho más amplio en sus fines que la mera medición topográfica porque intrínsecamente significaba el conjunto de operaciones destinadas a investigar, deslindar y medir, en forma conjunta, un determinado inmueble. La operación de mensura asoció en la agrimensura rioplatense, desde sus comienzos, la idea de la topografía a la de derecho inmobiliario, es decir, a la determinación de los límites jurídicos de los inmuebles.

El juicio de mensura tenía lugar en nuestra tierra a pedido de un titular de dominio, aunque no hubiese confusión de límites, la determinación de los deslindes y su posterior amojonamiento eran el proceso de la actuación del agrimensor. Señala con acierto Castagnino (Op. Cit.,b) que “*frecuentemente el propietario no tenía noticia cierta de donde debía ubicar su parcela en la pampa uniforme e inmensa, de donde establecer la aplicabilidad al suelo de su título donde constaba su os-*

*curo derecho de poseer, su derecho real de dominio y sin una investigación y determinación de los deslindes hubiese ejercido con incertidumbre su posesión de hecho fundada en ese título”.*

En honor al procedimiento seguido en la Madre Patria cabe destacar que aún a principios del presente siglo, era infinitamente mayor el número de casos en que el deslinde debía ser resuelto atendiendo a las ocupaciones y hechos físicos existentes y “no a cómo debiera ser y existir, según las vagas y equívocas indicaciones del título” (Torres Muñoz, 1902). En España los catastros tenían fines y efectos de Derecho Tributario exclusivamente, siendo los títulos sumamente imperfectos o ambiguos en cuanto a la descripción detallada del inmueble, debido en parte a la influencia catastral francesa. Asimismo, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, en sus artículos 1323 y subsiguientes, no determinaba la presencia obligatoria del agrimensor para resolver los conflictos de confusión de límites, como sí ocurría en nuestro país al impulso de la creación de Departamentos Topográficos provinciales, siguiendo el ejemplo de la provincia de Buenos Aires y sólo exigía la presencia del Juez o del Juez de Paz de la localidad y del notario para la autorización y certificación del acto de deslinde.

Las opiniones de los especialistas argentinos contemporáneos a esa época son totalmente opuestas al pensamiento exteriorizado en la Ley de Enjuiciamiento Civil española. Así, Juan S. Fernández (1864,a) durante su discurso de apertura de las sesiones de la Academia de Jurisprudencia decía: “*Si examinamos ahora el acto en sí mismo, la operación en su conjunto por la que una propiedad es separada de las demás por medio de señales visibles, notaremos fácilmente que el derecho y la agrimensura se estrechan en una relación tan íntima que vienen a for-*

*mar un todo complejo. La operación de deslinde y amojonamiento es la traducción material de un título de propiedad por medio de la Geometría: son las matemáticas aplicadas al derecho, es un problema mixto geométrico-legal, cuya resolución está confiada únicamente al agrimensor. La base matemática está en el título, cuya interpretación, formalidades y fuerza salen evidentemente del dominio de las matemáticas pero hacen parte forzosamente de la tarea del agrimensor.....En todas las cuestiones que se levantan sobre los límites en que debe encerrarse una propiedad territorial, la agrimensura se presenta como un medio de prueba concluyente y de averiguación indispensable, como encargada de hacer la representación gráfica de la dificultad, poniendo ante los ojos del juez el estado de cosas existente, con los demás detalles que es necesario percibir en su conjunto para compararlos y deducir una consecuencia.....”.*

El Dr. José Domínguez redactó en 1868 su “Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil”, por encargo del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, sin embargo en lo referido a “juicio de Mensura, Deslinde y Amojonamiento” ignoró el modelo español y se mantuvo fiel al Derecho Patrio en la materia, pues sus normas para el deslinde de inmuebles eran las más adecuadas a las exigencias que imponía la vastedad de la pampa semidespoblada.

Por aquellos años el Dr. Dalmacio Vélez Sarsfield se encontraba abocado a la redacción del Código Civil y si bien ignoró a los Catastros como elementos esenciales de la publicidad inmobiliaria conjuntamente con los Registros de Títulos y no estableció el modo en que se determinan las cosas inmuebles objeto de los derechos reales -lo cual constituye aún en la actualidad uno de los más graves vacíos en nuestra legislación

nacional inmobiliaria- jerarquizó al agrimensor en el capítulo “Del condominio por confusión de límites” (artículos 2746 a 2755), estableciendo que el deslinde debe ser efectuado por agrimensor de acuerdo a lo que prescriban las leyes de procedimiento.

Los Departamentos Topográficos creados en distintas provincias a semejanza del originado en Buenos Aires en 1824-1826, como es el caso de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe en los comienzos de la década de 1860 eran auténticos Catastros con fines y efectos de Derecho Civil, ya que no tenían entre sus funciones el dar el contenido económico de los inmuebles. Posteriormente y antes de 1890 todas las provincias contaban con organismos similares. Al respecto comenta Oddone (1989): *“En la época a que nos referimos, ....., tanto la constitución de derechos inmobiliarios como su publicidad se regían por las normas de las Leyes de Indias, o sea que el derecho se constituía por el título como modo mediato y la entrega de la posesión -tradicón- como modo inmediato y se publicitaba mediante la posesión, con los problemas que esto importaba, pues como se sabe ésta es equívoca, lo que unido a la falta de registros de títulos privados originaba problemas a los particulares y al Estado que no conocía las tierras que aún permanecían en su patrimonio (N. del A: situación agravada en las provincias pampeanas por la aplicación de la Ley de Enfiteusis arriba mencionada). Para obviar la situación, la Legislatura de la Provincia de Córdoba dictó una ley el 3 de octubre de 1862, mediante la cual se organizó un Registro de Tierras Particulares al que ingresaban tomando como base de imputación al inmueble, ubicado y deslindado por mensura ejecutada contradictoriamente, preceptuando que los títulos que no estuviesen registrados, no serían oponibles a terceros.....Lo ejecutado constituyó un*

*catastro geométrico de efectos civiles, que no era íntegro, pues la valuación residía en comisiones valoradoras que dependían de la Dirección de Rentas.”*

De modo que los catastros llevados por los Departamentos Topográficos provinciales constituían un registro que daba seguridad a los derechos sobre inmuebles. Sin embargo la Capital Federal no miraba al interior sino a España y a Francia que habían instituido Registros de Títulos sin sustento real, en los cuales se publicitaban los derechos pero no los inmuebles a los que se aplicaban, que al decir de García Arango (1949) era *“lo mismo que publicitar el alma sin publicitar el cuerpo, sin tener en cuenta que son inescindibles”*. Estos registros europeos, a diferencia de los que sucedía en el Derecho Germánico, no estaban sustentados en el deslinde previo del inmueble, a fin de relacionar unívocamente el derecho con los hechos.

En 1880, y a sólo 9 años de la puesta en vigencia del Código Civil, la Capital Federal creó un Registro de Títulos y varias provincias siguieron su ejemplo, instituyendo registros sin coordinación con los catastros. Al no resultar obligatoria la mensura previa a la constitución y transmisión de los derechos reales, de acuerdo al régimen instituido por el Código Civil, los catastros provinciales fueron perdiendo paulatinamente su importante influencia en el tráfico inmobiliario y así, por ejemplo, en Córdoba por ley del 15 de setiembre de 1882 se quitó al sistema publicitario que llevaba el Departamento Topográfico el carácter de oponibilidad a terceros que le daba la ley anterior, además se creó un registro de Hipotecas llevado por un escribano, adecuándose a las disposiciones del artículo 3129 del Código Civil. El sistema, similar en la mayoría de las provincias, padecía graves problemas fácticos pues al

estar descoordinado del catastro y no existir la exigencia de mensura permitió el ingreso de títulos que se superponían con otros y aún la concreción de dobles o triples transferencias del mismo inmueble, problemas que han sido reiteradamente expuestos por diferentes autores, pero en especial por el notable jurista Dr. Juan Antonio Bibiloni en el “Anteproyecto de Reforma al Código Civil” que confeccionó por comisión del Congreso de la Nación.

A partir de la década de 1880 comienza la decadencia de los catastros provinciales y por tanto de la agrimensura en su conjunto ante la indiferencia de los gobernantes, situación que sólo se comenzó a revertir parcialmente en la segunda mitad del siglo XX mediante la iniciativa de algunas provincias que dictaron leyes que exigen la mensura como requisito para las transferencias de dominio, como es el caso de San Juan, Mendoza o Entre Ríos y más recientemente Buenos Aires, Santiago del Estero y Neuquen y con la sanción en el año 1973 de la actualmente suspendida Ley Nacional de Catastro N° 20440.

Al quedar los Catastros desvinculados del tráfico y la publicidad inmobiliaria, por imperio del vacío generado por el Código Civil, quedaron principalmente reducidos a una función tributaria, lo cual quedó reflejado en la concepción imprimida a las legislaciones catastrales en la primera mitad del siglo XX. Asimismo, la decadencia de la agrimensura se extendió también al ámbito universitario, donde en numerosas Universidades la carrera quedó subsumida dentro de los planes de estudio de Ingeniería Civil. Las asignaturas relacionadas al Derecho Inmobiliario, como Agrimensura Legal y Catastro, quedaron sumamente reducidas y en algunos casos excluidas de los planes de estudio, lo cual originó una concepción meramente topográfica de la mensura, donde el objeti-

vo esencial era el relevamiento de los hechos físicos que materializan las ocupaciones o posesiones existentes, con prescindencia del estudio de los títulos y de la aplicación territorial de los derechos reales.

Recién con la creación de la Federación Argentina de Agrimensores en el año 1958 comienza un lento y paulatino resurgimiento de la profesión y ya en la década de 1960 se observa un mejoramiento de los planes de estudio en las universidades volviendo a constituir la agrimensura una carrera terminal e independiente de la ingeniería. Sin embargo y pese a que en la actualidad la profesión ha adquirido un nítido y diferenciado perfil, subsisten aún conceptos erróneos y deformados en relación al acto de mensura, sus fines, alcances y contenido jurídico.

## 1.2 La Mensura. Concepto, principios y clasificación

A lo largo del tiempo se elaboraron diferentes definiciones de “mensura”. Citando sólo algunas de ellas, ya en el siglo pasado, el prestigioso Agrimensor y Abogado Juan Segundo Fernández (Op. Cit.,b) definía la mensura como: “*la inteligencia del título aplicada al terreno*”, explicando que ello planteaba dos problemas fundamentales: uno jurídico (la aplicación del título y su relación con los hechos existentes) y otro topográfico (el procedimiento práctico para aplicar el derecho sobre el terreno).

El destacado tratadista Hugo Alsina, citado por Castagnino (Op. cit.) la define como: “*La operación técnica que tiene por objeto la ubicación del título sobre el terreno, trazando su forma geométrica sobre un plano, que es la expresión gráfica de las indicaciones contenidas en el*

*título, para comparar si la superficie poseída es la que éste indica y determinar, en su caso, el origen del exceso o la porción que falte, dentro de las propiedades vecinas.”*

El Documento Final de la Reunión Nacional de Especialistas en Agrimensura de Universidades Nacionales y Privadas celebrada en el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación en 1987 definió la “mensura” como: *“La operación de agrimensura compuesta por un conjunto de actos tendientes a investigar, identificar, medir, ubicar, representar y documentar las cosas inmuebles y sus límites conforme con las causas jurídicas que los originan, y a relacionarlos con los signos de la posesión.”*

En nuestro caso, a los efectos de esbozar una definición doctrinaria de la mensura, nos hemos basado en esta última definición, pero hemos relacionado directamente el concepto de “mensura” al de “estado parcelario” de tal manera que la determinación, demarcación y representación de los límites jurídicos emanados de las causas jurídicas aplicadas o de la extensión territorial del “animus posesorio” y su vinculación a los hechos físicos existentes sólo puede hacerse a través de un acto de mensura autorizado por profesional habilitado para el ejercicio de la agrimensura.

Al respecto señala autorizadamente Bianco (1976, a): *“...la actividad del agrimensor en la determinación del estado de hecho de un inmueble debe partir de una causa jurídica, que podrá estar contenida en el título dominial y en la posesión a que él da derecho, o en la simple posesión de hecho emergente del art. 2363 del C.C..”*

Asimismo, en nuestra definición de “mensura” hemos incluido “ubicar, deslindar y demarcar la extensión de otros derechos reales de ex-

presión territorial” a fin de dar cabida a las mensuras destinadas a definir la ubicación y extensión territorial de servidumbres civiles o administrativas o derechos reales de uso o usufructo ejercidos sobre parte de un inmueble cuyos límites jurídicos estén ya determinados por una mensura anterior.

Así, definimos la Mensura como *“el conjunto de actos y operaciones de agrimensura destinados a determinar, modificar, verificar, materializar y representar el estado parcelario de los inmuebles y/o ubicar, deslindar y demarcar la extensión de otros derechos reales de expresión territorial”.*

Los principios fundamentales de la mensura son: de identidad, de delimitación, de ubicuidad, de publicidad, de legitimidad y de autenticidad. Estos principios pueden definirse, sintéticamente del siguiente modo:

**Identidad:** exige que la mensura identifique inequívocamente las causas jurídicas que se aplican al territorio, diferenciando dominio de posesión o mera ocupación.

**Delimitación:** exige que el límite entre dos parcelas contiguas sea incidente en forma simultánea a ambas parcelas conforme a elementales principios topológicos expresados en la teoría de grafos.

**Ubicuidad:** establece que la ubicación de la parcela debe ser única. El plano de mensura debe contener todos los elementos necesarios para ubicar indubitavelmente la o las parcelas que representa.

**Publicidad:** establece la presunción que la documentación que identifica, delimita y representa cada inmueble, una vez inscrita en sede catastral es conocida por terceros a través de la publicidad de los estados parcelarios que brindan los registros catastrales.

**Legitimidad:** establece la presunción de que la aplicación territorial del derecho realizada a través de la mensura inscrita en el organismo catastral es correcta. Quien ponga en duda la correcta aplicación territorial del derecho debe demostrar lo contrario.

**Autenticidad:** exige que el plano de mensura esté certificado por profesional habilitado para el ejercicio de la agrimensura. Debe distinguirse aquí claramente quienes pueden o saben medir (entre los que se incluyen profesionales de otras disciplinas) de quienes pueden y saber ejecutar mensuras. Sólo los agrimensores tienen la suficiente formación académica en Agrimensura Legal, Derechos Reales, Catastro, Derecho Registral, topografía, Geodesia y Cartografía, para llevar a cabo la delicada tarea que con notable claridad definió hace ya más de cien años el maestro Juan S. Fernández.

La clasificación más aceptada de mensura, es la que divide los actos en particulares, administrativos y judiciales. De este modo clasifican las mensuras la mayoría de las actuales Instrucciones para Agrimensores provinciales y el Reglamento Nacional de Mensuras. En tal sentido, definimos:

*“Mensuras Particulares a las que se ejecuten de conformidad a títu-*

*los de propiedad o aquellas destinadas a determinar la extensión territorial del «animus domine» de un poseedor para la adquisición, judicial o administrativa, de dominio”.* Las Mensuras Particulares pueden ser ordenadas por particulares, reparticiones públicas o autoridad judicial.

*“Mensuras Judiciales a las ordenadas por Juez y cuyo objeto sea: juicio de mensura, juicio de deslinde por confusión de límites o juicio por reposición de mojones”.*

*Mensuras Administrativas a las destinadas a deslindar bienes inmuebles del Dominio Público del Estado (Artículos 2.340 y 2.750 del Código Civil)”.*

En estas definiciones hemos incluido las mensuras destinadas a la adquisición de dominio -ya sea por aluvión, usucapión judicial o administrativa (Ley N.º 21477)- como “particulares”, ya que surgen del interés de un poseedor en probar y documentar la extensión territorial de su “animus domine” a los efectos de obtener título supletorio. El hecho que el plano de mensura constituya una prueba en juicio (art. 24 de la Ley N.º 14159 modificado por el Decreto Ley N.º 5756 /58) no significa de modo alguno que se trate de una “mensura judicial”, ya que no es un plano ordenado por el Juez, sino un requisito establecido por la legislación de fondo.

Las “mensuras judiciales” son las que establece el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y que traen también los Códigos procesales provinciales. Al respecto, define con claridad Mercol (1973): *“a) Procederá el Juicio de Mensura cuando estando el terreno deslindado, cercado o amojonado, se pretendiera conocer su forma geométrica y su superficie. Será un acto de jurisdicción voluntaria y se sustanciará*

*mediante la operación geométrico-legal de MENSURA presidida por un agrimensor..... y b) Procederá el Juicio de Deslinde cuando los límites de un inmueble estuvieran confundidos con los de un terreno colindante. El juicio será contradictorio y se sustanciará mediante la operación geométrico-legal de MENSURA.....” (N. del A.: artículos 2746 y s.s. del Código Civil)*

*Y finalmente agrega: “Se trata pues de un proceso voluntario el primero y un verdadero juicio contencioso el segundo, en los que las causas que pueden originarlos son distintas y diferentes son también los efectos de la resolución judicial; pero se sustancian mediante un acto que es común a ambos procesos: LA MENSURA”*

*En relación a la definición de “mensuras administrativas”, resulta gravitante la opinión del maestro Oddone (1988): “La operación que se ejecuta para delimitar el dominio público, se denomina mensura administrativa y es a la única a la que le cabe esa designación. Efectuamos esta aclaración pues suele denominarse con este nombre a las que, por mandato administrativo, se realizan de inmuebles del dominio privado declarados de utilidad pública, las cuales son sólo de derecho privado, no administrativas.*

*En esas mensuras administrativas, que deben ser realizadas por la Administración ya sea por sí o por contratación con terceros (N. del A.: Art. 2750, 2a. parte del C.C.), a pesar de que se rigen por el Derecho Administrativo y por ende el régimen es de subordinación del administrado, deben utilizarse para delinearlas las reglas de la Agrimensura Legal, ciencia que estudia la determinación y ubicación de los límites pues, como todo acto administrativo, debe ser racional y fundado lógicamente, técnica y legalmente.”*

Asimismo, para producir efectos de oponibilidad a terceros y cumplir los fines de la publicidad catastral, el plano de mensura -cualquiera sea su naturaleza- debe estar registrado definitiva o provisoriamente en el organismo catastral.

### 1.3 Objetivos y fines de la Mensura

El acto de mensura es el único medio que permite la ubicación territorial precisa y unívoca del título de propiedad, definiendo los límites jurídicos que surgen de él y relacionándolos con los hechos y signos que materializan las ocupaciones efectivas. De este modo definimos que: *“La aplicación territorial del título es la operación de mensura mediante la cual se procede a ubicar y determinar en el terreno los límites jurídicos en relación al título de propiedad, en contraste con los derechos expresados en los títulos de los colindantes y relacionándolos con los límites que materializan las posesiones u ocupaciones existentes”.*

Para ubicar territorialmente un título, previamente debe efectuarse la identificación de su titular y del derecho que contiene, luego se debe partir de los elementos que da el título, es decir, de la descripción material que éste hace del respectivo inmueble.

Por medio de estos elementos tenemos parcialmente ubicado el título en el terreno (siempre y cuando la descripción del título incluya los elementos necesarios o esté basado en un plano de mensura anterior), pero ello no implica que el problema se encuentre completamente resuelto, ya que no puede responderse a ciertos interrogantes, tales como:

- ¿ Dónde están ubicados en el terreno los límites jurídicos emana-

dos del título?

- ¿ Coinciden estos límites con la posesión u ocupación aparente que efectivamente se ejerce?
- ¿Cuál es la posesión debida al título que señala el artículo 2411 del Código Civil?
- ¿ Existen posesiones de hecho, no amparadas por el título, o sea, la posesión señalada en el artículo 2363 del Código Civil?
- ¿ Se trata de un título putativo de acuerdo al artículo 4011 del Código Civil?
- ¿ Existirán superposiciones de títulos?

En consecuencia, nada puede afirmarse a priori, ello ocurrirá sólo después del acto de mensura que determine unívoca e indubitadamente “in situ” la ubicación absoluta del título en el terreno.

Esto es así porque el problema de la ubicación absoluta del título se resuelve sólo en el terreno y no en sede notarial o registral, al ser imposible determinar en esos lugares el “animus” y el “corpus”, los dos elementos esenciales de la posesión inmobiliaria.

El codificador fue categórico al respecto, pues el artículo 2469 del Código Civil establece:

*“Un título válido no da sino un derecho a la posesión de la cosa y no la posesión misma. El que no tiene sino un derecho a la posesión no puede, en caso de oposición, tomar la posesión de la cosa, debe demandarla por vías legales.”*

La única forma de resolver los interrogantes planteados, con sus múltiples y trascendentes consecuencias jurídicas es a través del acto de mensura, es decir, que la “ubicación absoluta de un título” surge de su

replanteo en el terreno para determinar sus límites jurídicos en función de su descripción material y su relacionamiento con las ocupaciones o posesiones de hecho, en contraste con los derechos de los linderos.

De la confrontación por parte del agrimensor, en el acto de mensura, del “estado de derecho” (descripción ideal del inmueble según el título) con las posesiones u ocupaciones de hecho y los derechos de los linderos, surgirá la determinación del “estado de hecho” del inmueble, que sí resuelve definitivamente el problema de la ubicación absoluta de un título de propiedad.

Este es el concepto de “Mensura Contradictoria” de la moderna doctrina agrimensural, que no necesariamente debe estar asociado al mítico concepto de “citación de colindantes”, que se encuentra incorporado en varias legislaciones catastrales provinciales e inclusive así lo preveía el artículo 12 de la Ley Nacional N° 20440. En tal sentido consideramos que para poder sostener la necesidad imprescindible de efectuar la mensura con citaciones a linderos debiera generarse un amplio debate y discusión en nuestro campo, que excede el marco del presente trabajo, en relación a los efectos directos e indirectos que desde el punto de vista jurídico origina la citación y eventualmente la presencia de los colindantes en el acto de mensura. En este aspecto, nos permitimos plantear sólo algunos de los interrogantes que surgen casi espontáneamente en relación a sus discutibles alcances jurídicos:

¿Queda cercenado o enervado algún derecho subjetivo o acción real que pudiera corresponderle al colindante en caso de no asistir al acto de mensura?

¿Las declaraciones u objeciones relativas a los límites determinados en el acto de mensura efectuados por los linderos concurrentes al acto y

volcadas por el agrimensor en el acta de mensura son transmisibles o exigibles a sus sucesores, ya sea singulares o universales, en la titularidad del inmueble?

¿El documento cartográfico de un acto de mensura efectuado con citación previa de linderos e inscripto en el organismo catastral, produce efectos “erga omnes”?

¿El acto de mensura efectuado sin citación de colindantes puede juzgarse como “clandestino”, de acuerdo al alcance que el Derecho le otorga a este término?

En nuestra opinión estos mínimos interrogantes justifican el análisis profundo del tema a los efectos de aclarar jurídicamente los alcances que la citación y comparecencia de colindantes pudiera poseer, a fin de exigir este requisito con sólida base de sus fines, alcances y limitaciones.

En los casos de mensuras destinadas a prescripción adquisitiva de dominio, ya sea por vía judicial a través de la aplicación del artículo 4015 del Código Civil o bien por vía administrativa por imperio de la Ley Nacional N° 21477 y sus reglamentaciones provinciales se determinará la ubicación y extensión territorial del “animus domine” del poseedor, independientemente que esté materializado o no por hechos físicos y siempre en relación a los límites jurídicos de los inmuebles afectados. Es importante destacar que dicha extensión territorial no la define el agrimensor, sino que corresponde al poseedor, ya que sólo él sabe cual es su “animus posesorio” y, en consecuencia, a él corresponderá probarlo en sede judicial. El plano de mensura debe reflejar esa extensión territorial, que puede o no estar materializada por hechos físicos (aunque habitualmente lo esté), ya que ello no es requisito indispensable para el ejercicio de los “actos posesorios” establecidos por el artículo 2384 del

C.C.

Otro aspecto extremadamente importante del acto de mensura que no pocas discusiones y estudios ha originado es el concepto de “invasiones de y a linderos”, es decir, aquellos casos donde se comprueba una ocupación en más respecto a los límites jurídicos emanados del título que afecta derechos de terceros.

En estos casos se trata de superficies en posesión u ocupación no comprendidas en los respectivos títulos (ya sea del titular de la mensura o de los colindantes), es decir, que corresponde la aplicación del artículo 2411 del C.C.: “*La posesión fundada sobre un título, comprende sólo la extensión del título sin perjuicio de las agregaciones que por otras causas hubiese hecho el poseedor.*”

De manera tal que en concordancia con el referido precepto de nuestra legislación de fondo esas “agregaciones”, cuando el agrimensor y el titular del dominio consideren que deben ser representadas en el plano de mensura como tales, deben tratarse como polígonos independientes y no incorporarse erróneamente al polígono de título como frecuentemente se observa en distintos lugares del país por parte de profesionales que siguen considerando a la mensura como la medición de los hechos existentes con prescindencia del derecho, como concepto heredado de la agrimensura decadente que imperó en la primera mitad de este siglo. Estas superficies así deslindadas no quedarán inscriptas definitivamente en los registros catastrales hasta su resolución por la vía legal correspondiente, sin perjuicio de otorgar publicidad catastral formal a través de la técnica de asientos de referencia recíprocos mediante la figura del Certificado Catastral.

Como bien señala Mattar Novelli (1985,a): “*En los casos definidos*

*como excedentes de fondo o sustanciales solo son admisibles vías de saneamiento, que representen una adquisición del dominio de la porción de territorio no amparada por el derecho de propiedad correspondiente (compraventa, prescripción adquisitiva)."*

Agreguemos que, en los casos que se produce una invasión aparente de un lindero sobre el inmueble objeto de nuestra mensura, cabe al titular del mismo, si no resulta de aplicación el artículo 4015 del C. C., la acción real de reivindicación contra el invasor sin título.

Cabe aclarar que debe diferenciarse correctamente el concepto de "invasión de y a linderos" con el concepto de "excedente superficial, sobrante o faltante" como se denomina en numerosas legislaciones catastrales provinciales a los casos en que se detecta una diferencia en relación al contenido del título (ya sea que este se base o no en plano de mensura anterior) sin que ella afecte derechos de terceros.

Siguiendo a Mattar Novelli deben diferenciarse los conceptos "sustancial y formal de los excedentes". Para el tratamiento del excedente sustancial nos remitimos a lo señalado ut supra por el citado autor y a la aplicación correcta de los conceptos de "invasiones de y a linderos". Ahora, en caso de "excedentes formales", es decir, cuando la posesión territorial no está amparada íntegramente por el título pero no se afectan derechos de terceros, señala Mattar Novelli (Op. Cit,b.): "*....se hace referencia al aspecto pragmático de la forma en que los instrumentos han receptado las descripciones de los derechos de propiedad sobre la tierra, sus posibles disidencias con las realidades posesorio-territoriales originalmente transmitidas, (especialmente en los casos en que no existió mensura previa), que constituyen la causa de origen más común de aparentes casos de excedentes.*" Y completa el concep-

*to: "Aquellos excedentes que por el contrario caigan bajo el concepto formal, pueden y deben solucionarse a través de vías más expeditivas que faciliten la total correspondencia entre la descripción lineal y superficial del instrumento (título) y la realidad posesoria que es uno de los aspectos representados por la mensura."*

Las legislaciones catastrales provinciales tratan de manera diferente estos excedentes formales. Un gran número de provincias los considera "sobrantes fiscales", es decir pertenecientes al Estado. En esta línea se engloba un gran número de Provincias, especialmente aquellas que han seguido la postura de Provincia de Buenos Aires que desde sus primeras leyes adoptó la concepción de propiedad privada del Estado de los sobrantes. Entre otras, siguen este principio: Neuquen, Río Negro, Formosa, Catamarca, Chaco y Capital Federal. Otras provincias, entre ellas Corrientes, Córdoba y Entre Ríos, sostienen la propiedad de los particulares respecto a estos excedentes formales.

Para identificar claramente si existe o no invasiones de y a linderos, o bien si se está ante un caso que pueda ser tipificado como de real sobrante, es necesario aplicar correctamente el Principio de Homogeneidad de las Causas Jurídicas (Bianco, 1976,b) que establece que "*toda aplicación territorial de una causa jurídica homogénea conduce a la determinación de un límite y a la inversa toda determinación de límites responde a la aplicación de una causa jurídica homogénea*". O sea que las causas jurídicas homogéneas siempre deben estar contenidas en un polígono cerrado de límites. Para ello deben seguirse los siguientes pasos:

I) Clasificación de las parcelas resultantes del acto de mensura, las que de acuerdo al principio de homogeneidad de las causas jurídicas, pueden originarse:

- 1.- Por título y posesión. (N. del A.: concordancia plena entre los límites jurídicos y los límites físicos ó de ocupación aparente)
- 2.- Por título pero sin posesión. (N. del A.: existe “invasión del lindero”)
- 3.- Por la simple posesión de hecho (El posee por que posee). (N. del A.: existe “invasión al lindero”)

II) Comparación de las superficies del título con las de las parcelas que responden a las causas jurídicas homogéneas a los efectos de una correcta discriminación en el balance o cotejo de superficies.

Creemos conveniente, a los efectos de completar este importante concepto que suscitadamente hemos desarrollado, considerar cuales deben ser a nuestro juicio, las previsiones que, desde el punto de vista jurídico, el agrimensor debe tener en cuenta ante la posibilidad de que se detecten novedades en el acto de mensura, en relación a las prescripciones del título o de los planos de mensura o antecedentes consultados:

#### a) Derechos

Además del título, el agrimensor debe determinar cual es la posesión u ocupación fundada en ese título, en virtud de los siguientes artículos del Código Civil:

*Art. 2363: “El poseedor no tiene obligación de producir su título a*

*la posesión, sino en el caso que deba exhibirlo como obligación inherente a la posesión. El posee porque posee.”*

*Art. 2411: “La posesión fundada sobre un título, comprende sólo la extensión del título, sin perjuicio de las agregaciones que por otras causas hubiese hecho el poseedor.”*

Al respecto comentan Llambías y Alterini (1988) que: “...la presunción implícita en el art. 2411 tiene el carácter de *juris tantum*, pues es innegable que quien ejercita en todo o en parte una posesión que a estar por las constancias del título ejercería un tercero, puede controvertir lo que surge de este título (por ejemplo poseedor sin título, total o parcialmente desposeído por otro) y agregan: “...el párrafo final del art. 2411 deja a salvo las agregaciones que por otras causas hubiese hecho el poseedor. Es lógico que si además de la extensión de la posesión que indica el título, ella se prolonga en una superficie mayor, el poseedor pueda acreditar por las vías normales (por ejemplo la usucapión) ya sin la facilidad del título, cuál es el verdadero alcance de la posesión, que en lo que exceda su título no será posesión legítima (artículo 2355 C.C.), sino ilegítima (artículo citado “*in fine*”).

Cabe aclarar aquí otro aspecto relativo a la mensura que frecuentemente es motivo de debate y mistificación: ¿Es la mensura un medio de adquirir o probar la posesión ejercida?

La jurisprudencia ha establecido claramente que: “La mensura no es un medio de adquirir la posesión, sino la expresión de la posesión preexistente” (Boletín Judicial de Córdoba, Cámara Civil, Año 1 N°5, pág. 1001). “La causa de la posesión emana del título y no de una mensura que no tiene otro objeto que traducir sobre el terreno el

*contenido del título*” (Jurisprudencia Argentina, tomo 33, pág. 11).

#### **b) Obligaciones:**

Las posesiones indicadas en a), derivadas del ejercicio del dominio fundado en títulos, que pueden darse, como decíamos más arriba, en uno o en otro sentido (aumentando o disminuyendo la superficie que se mensura, si se trata de posesión en favor de quien se mensura o posesión del lindero a expensas del inmueble en cuestión), deben ser ejercidas en forma pública, continua y pacífica. Caso contrario, cualquier modificación en los límites físicos anteriormente determinados estarían condicionados por los siguientes artículos:

*Art. 2751: “La posesión de buena fe de mayor parte de terrenos que la que expresan los títulos, no aprovecha al que la ha tenido.”*

*Art. 2473: “El poseedor de la cosa no puede entablar acciones posesorias si su posesión no tuviere, por lo menos, el tiempo de un año sin los vicios de ser precaria, violenta o clandestina. La buena fe no es requerida para las acciones posesorias.”*

### **1.4 La Mensura considerada como acto jurídico en el marco del Código Civil**

Desde la óptica del Código Civil argentino, los actos jurídicos están definidos por el artículo 944, que establece: «*Son actos jurídicos los actos voluntarios lícitos que tengan por fin inmediato, establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos*».

Asimismo, los artículos siguientes clasifican los actos jurídicos en unilaterales y bilaterales y las formas y solemnidades que deben acreditar los actos jurídicos para su prueba y validez legal.

La realización de una mensura implica, desde ya, la decisión voluntaria del titular del inmueble - sea a título de propietario ó de poseedor - de llevarla a cabo, independientemente del destino u objeto que tenga dicha mensura. Es decir que la realización de una mensura es un acto voluntario y lícito de libre disposición del titular del inmueble. Salvo casos excepcionales, que no consideraremos aquí, no podría realizarse una mensura sin el consentimiento expreso y manifiesto de su titular.

Desde el punto de vista del artículo 944 del C.C. precitado, si correspondiera encuadrar la mensura en alguno de los supuestos establecidos por el codificador, a priori podría pensarse como un acto destinado bien a «transferir» derechos, bien a «conservar» derechos.

Al respecto escribe Chesñevar (2000): «*Algunos de los argumentos utilizados son de dudosa consistencia. Se ha dicho a veces, por caso, que siendo la transmisión de los derechos uno de los fines de los actos jurídicos, la mensura encuadraba con éstos porque generalmente se realizaba como un paso necesario para la venta y previo a ella. También se ha sostenido que siendo la mensura un acto preventivo, que permite a los interesados conocer el ámbito de ejercicio de sus derechos y protegerlo de eventuales usurpadores, cumplía la función de «conservar» derechos, que es otro de los fines posibles de un acto jurídico. Por la misma vía de razonamiento, toda circunstancia destinada a consumir la venta de un inmueble (por ejemplo, la compra del bolígrafo con que se firmará el contrato) o a preservar la seguridad del propietario y sus bienes (por caso, la compra del candado a colocar en*

*la tranquera de acceso), pasarían a tener el rango de actos jurídicos, y deberían rodearse de las solemnidades y formalidades destinadas a instrumentarlos conforme a lo que la ley dispone al respecto. La agri-mensura no ha ganado ni ganará prestigio ni credibilidad, precisamente, forzando conclusiones de tales características.»*

En el aspecto referido a que fuese un «acto destinado a transferir derechos» coincidimos planamente con el renombrado autor, sin embargo, entendemos que la mensura sí puede enmarcarse dentro de los actos jurídicos «conservativos ó preventivos» de derechos por las siguientes causas y razones:

- 1.- La mensura permite conocer la ubicación unívoca y extensión territorial de un derecho real ó personal.
- 2.- De tal determinación quedan definidos los límites jurídicos del inmueble en relación a los derechos de los colindantes.
- 3.- Al definir unívocamente «el objeto del derecho» la mensura permite a su titular proteger y defender dicho derecho, tanto desde el punto de vista fáctico (impedir ocupaciones, intromisiones, invasiones y/o usurpaciones por parte de terceros, por caso, por medio de su «cercado») como desde el punto de vista procesal (por ejemplo en un juicio de reivindicación ó, como contraparte, en un juicio de usucapión).  
Mal podría protegerse un derecho cuya extensión y ubicación territorial se desconoce ó sobre el que existen dudas.
- 4.- En varios municipios de nuestro país, por ejemplo en la ciudad de Rosario, se encuentra vigente, desde hace más de una década, por Ordenanza municipal el llamado «Certificado de Verificación

de Límites y Amojonamiento» que, en esencia, es una mensura exigida previamente al otorgamiento de permisos de edificación.

En dicho certificado se exteriorizan, en forma gráfica, los límites jurídicos del inmueble en relación a los límites físicos existentes y el municipio sólo otorga el correspondiente permiso dentro de la extensión territorial definida por los límites jurídicos. Es decir, que el «permiso legal para edificar» sólo se circunscribe a la superficie amparada por un derecho. De este modo se previene la construcción en terreno ajeno y eventuales invasiones «de y a linderos». En tal sentido, la mensura actuaría, indudablemente, como un «acto conservativo ó preventivo de derechos» tanto para el propietario del inmueble a edificar, como para sus linderos y también para la propia Municipalidad, en cuanto al alcance del permiso de edificación a otorgar, no sólo respecto de los derechos de los colindantes privados, sino también respecto a la fijación de la «línea municipal» y, por consiguiente, a la protección del dominio público.

Algunos autores acuerdan con este razonamiento, pero sostienen que sólo valdría para las mensuras judiciales (específicamente para el «juicio de mensura» y para el «deslinde por confusión de límites»), sin embargo no señalan cuales serían las causas de tal restricción.

A priori, podríamos suponer que ello obedece a que estas mensuras llevan aprobación de un juez, sin embargo, en cuanto profundizamos el análisis vemos que no es así, porque los actos jurídicos, en general, no requieren de aprobación judicial previa para su validez. Además, no debemos olvidar que la mensura - sea o no un acto conservativo de derechos - es prueba pericial de la existencia del inmueble y de sus límites, pero otorga una legitimación «*juris tantum*», es decir, que admite

prueba en contrario.

En tal sentido, no debemos perder de vista que el plano de mensura - una vez inscripto en sede catastral - es «documento público» pero NO «instrumento público» porque su ejecutor - el agrimensor - no es oficial público, o sea, que carece de capacidad fedante.

En conclusión, y sin pretender dar por finalizado el tema, sino solamente dejar establecido nuestro criterio, entendemos que la mensura de encuadra dentro del artículo 944 del Código Civil, como un acto jurídico, cuyo «fin inmediato» es la conservación ó protección de un derecho, sin perjuicio que, en caso de conflicto con un lindero, sea el juez quien, en definitiva, decida o declare «quien posee un mejor derecho».

En este sentido coincidimos también con Chesñevir (2000) en cuanto a que la mensura «*es un instrumento necesario - pero no suficiente - para sanear un título*».

## 1.5 La Mensura y la prueba de la tradición

El elemento formal esencial de la publicidad territorial es el Certificado Catastral previo a la constitución, adquisición y transmisión de derechos reales inmobiliarios ejercibles por la posesión (creemos excesiva su imposición para los derechos reales de garantía) emitido por Catastro sobre la base de un acto de constitución o verificación del estado parcelario efectuado por mensura.

Para el adquirente de un inmueble, el objetivo esencial y primordial del Certificado Catastral es que le permitirá conocer, previamente a la formalización del acto de transferencia del dominio, el real estado de

hecho del inmueble en cuestión, es decir, su correcta ubicación, medidas lineales, angulares y de superficie, linderos, límites jurídicos en relación al título aplicado y el estado de ocupación real en relación a los hechos físicos existentes (muros, cercos, construcciones, alambrados, etc.). El conocimiento previo de estos aspectos relativos a la realidad fáctica del inmueble tiene una notable trascendencia jurídica en nuestro Derecho Civil, como elemento de prueba para la realización del acto de Tradición. En nuestro sistema, heredado del Derecho Romano, el dominio se adquiere por la concurrencia del “Título” y del “Modo”, es decir de la Tradición material. Son absolutamente claros al respecto los artículos 577, 2377, 2378, 2379, 2380, 3265 y 3270 del Código Civil. La inscripción posterior del título en los Registros de la Propiedad establecida por el artículo 2505 del Código Civil, tiene efectos declarativos “perfeccionadores” en cuanto a su oponibilidad a terceros.

Pero para que la tradición, es decir la entrega real y efectiva de la posesión, pueda efectuarse por la totalidad de la extensión territorial del derecho que se transfiere, el artículo 2383 del Código Civil establece que el inmueble esté libre de toda otra posesión, y sin contradictor que se oponga a que el adquirente la tome.

Obsérvese la notable importancia del citado artículo, ya que el único medio idóneo e irrefutable para determinar la extensión territorial del derecho y definir si existen posesiones u ocupaciones de hecho por parte de terceros, invasiones de y a linderos, ó superposiciones de títulos es LA MENSURA. Y al respecto, cabe aclarar, una vez más, que la mensura publicita, exterioriza, muestra, el estado de hecho del inmueble y constituye prueba pericial en juicio, pero no es elemento de adquisición de derechos, ni pretendemos que lo sea. Es decir, que la mensura, exteriorio-

rizada ya sea a través de un plano de mensura o de un certificado de verificación del estado parcelario, resulta el elemento esencial para poder determinar, a priori, si la tradición material podrá hacerse sobre la totalidad del inmueble ó sólo sobre una parte debido a que el resto está poseído u ocupado por un tercero, o bien, en el peor de los casos, que no podrá efectuarse por estar el inmueble totalmente poseído por un tercero.

Y en cuanto a la importancia de la tradición en el proceso de adquisición de los derechos reales nos parece importante citar al destacado registralista Dr. Agustín W. Rodríguez (1986): *“En tanto no inscriban cadenas de tradiciones -debidamente constatadas- y sí sólo de títulos, los Registros Inmobiliarios Argentinos NO registran derechos reales.”*

En este sentido, se han pronunciado las Primeras Jornadas de Derecho Civil celebradas en Mendoza y las Séptimas Jornadas de La Plata en 1981, al dar preferencia a los derechos posesorios, de quien posee a título de dueño o de un adquirente por boleto de compraventa, siempre que fueren primeros en el tiempo y de buena fe, aún sobre adquirentes por escritura pública pero sin tradición.

Finalmente, comenta Mascheroni T.(1989): *“Esta situación posesoria en nuestro Derecho encuentra adecuada publicidad (la mayor falencia que se le imputa por cuanto no tendría cognoscibilidad general como la que surge del Registro) en el Registro Catastral, que adquiere una importancia probatoria decisiva del estado de hecho del inmueble para, lo reiteramos, su relación con el estado jurídico ó de derecho del mismo.”*

## 1.6 La Mensura y el Catastro Influencia en la publicidad inmobiliaria

En un sentido amplio, puede definirse la Publicidad Inmobiliaria como el conjunto de actos por medio de los cuales se pone en conocimiento del público, es decir, de los terceros que no son parte de tales actos, con la intervención -en mayor o menor grado del Estado- de los aspectos dominiales (y por extensión de los demás derechos reales y personales registrables) y parcelarios de los inmuebles de la jurisdicción correspondiente. De tal modo, la Publicidad Inmobiliaria, está constituida por la publicidad de los derechos que otorgan los Registros de Títulos y por la publicidad de los estados parcelarios que dan los Catastros Territoriales.

El Derecho Registral reconoce un conjunto de reglas o principios que son aplicables a todo Registro, incluso al Catastro. Estos Principios Registrales son reglas fundamentales que sirven de base al sistema adoptado y definen su estructura jurídico-técnica. De hecho los Sistemas Registrales se caracterizan y diferencian unos de otros según como se apliquen y adopten estos principios registrales. En general, los especialistas en Derecho Registral coinciden en aceptar los siguientes principios: Especialidad o Determinación, Rogación, Legalidad, Tracto Sucesivo, Prioridad, Legitimación, Fe Pública y Publicidad.

Cabe destacar que, de acuerdo a algunos autores, existen además de los enumerados, otros principios registrales, por ejemplo el de Inscripción ó Registración. Nosotros no lo analizamos autónomamente debido a que consideramos que se trata de un acto intrínseco a la esencia de todo Registro.

Estos principios fueron consagrados en la Ley Nacional N. 17801 del año 1968 y en las leyes reglamentarias provinciales de los Registros de la Propiedad Inmueble.

El Principio de la Especialidad establece la determinación por mensura del estado parcelario del inmueble previo a la apertura del Folio Real en el Registro. La Parcela determinada por mensura es la base insustituible para la descripción del inmueble en los respectivos instrumentos públicos. En tal sentido, el V Congreso Nacional de Derecho Registral celebrado en la ciudad de La Rioja en 1984, aprobó, entre otras, por unanimidad la siguiente Ponencia: *“El plano de mensura inscripto en sede catastral es el elemento idóneo para el principio de especialidad o determinación en los Registros de la Propiedad.”*

Es a través de la mensura que se logra la precisa e inequívoca determinación de la “parcela” como unidad de registración de los Catastros Argentinos. En nuestro país la parcela es una figura de Derecho Público con efectos de Derecho Civil.

Señala Castagnino (Op. Cit.,c): *“Considero que las definiciones conceptuales de parcela, plano de mensura y Catastro Territorial son piedras angulares para la Agrimensura.”*

Y continúa diciendo: *“Las distintas leyes de Catastro Territorial en la Nación Argentina, definen la parcela....sin evidenciar el concepto jurídico que le da origen y basándose en caracteres puramente externos, topográficos y casuísticos, que son en último término la expresión visible, gráfica, de un proceso técnico-jurídico, pero que nunca son su causa....”*

Define con acierto Bianco (Op. Cit.,c): *“El inmueble por naturaleza definido por el artículo 2314 del Código Civil es una porción determi-*

*nada y delimitada del espacio territorial....”*

Dado que no existe límite territorial sin que exista causa jurídica creadora, es decir, que los límites nacen, se modifican y extinguen de acuerdo al nacimiento, modificación ó extinción de su causa jurídica (generalmente esa causa es el título de propiedad, aunque existen otras causas como los actos posesorios, la división política del territorio determinada por la Administración Pública o consagrada en una Ley, los límites internacionales consagrados por acuerdos de Derecho Público Internacional, etc.), existe una relación directa e indivisible entre la delimitación de un inmueble y la causa jurídica que da origen y fundamento legal a sus límites. El acto de delimitación y amojonamiento se realiza en el propio terreno, por mensura, mediante la determinación de la ubicación y extensión territorial del derecho amparado en el título materializando así sus límites jurídicos y relacionando éstos a los hechos físicos que exteriorizan la posesión u ocupación efectivamente ejercida. Sin embargo, el proceso jurídico no termina en el terreno sino que este estado de hecho debe ser registrado para su publicidad y oponibilidad a terceros en el Registro Público del Catastro Territorial. Es por ello que resulta necesaria la existencia de un documento de carácter registrable portador del estado de hecho del inmueble, este documento es el “plano de mensura”. Este plano, con sus singulares características, es la representación cartográfica en un instante de tiempo determinado del estado de hecho del inmueble que existe en el territorio, es por tanto “el espejo del inmueble”. Los polígonos cerrados de límites que en él se representan son las “parcelas”, que en definitiva constituyen imágenes virtuales de los inmuebles.

Considera Chesñear (1980) que existen dos clases de parcelas dife-

rentes en relación a las clases ó categorías de límites que les dan origen. Así tenemos “parcelas dominiales” y “parcelas posesorias”. En las primeras, sus límites se originan en el replanteo del polígono que individualiza el título de propiedad que puede o no coincidir con los límites físicos que materializan la real ocupación (muros, cercos, alambrados, etc.) y las segundas se originan en la extensión territorial del “animus domine” invocado por el poseedor, cuya poligonal de límites puede ó no estar materializada por hechos físicos. Existirían también las “parcelas potenciales” definidas por la ocupación aparente que surge, por ejemplo, de un levantamiento aerofotogramétrico, sin comprobación del correspondiente “animus domine”. Este grupo incluye también las descripciones de inmuebles basadas solamente en títulos no apoyados en mensura. A los efectos catastrales este grupo suele denominarse “unidades tributarias”.

Los principios de la Especialidad y de la Publicidad constituyen la clave de la vinculación y coordinación entre los Registros de Títulos y el Catastro. En este aspecto debemos ser absolutamente claros: sin determinación del inmueble por mensura, el Folio Real del Registro es ficticio, se reduce, como bien lo ha expresado el Ing. Haar, a un folio “supuesto”, ya que el derecho puede estar inscripto y el inmueble no existir, o bien existir parcialmente, o haber superposiciones de títulos, o posesiones u ocupaciones de hecho generadas por invasiones de linderos, es decir, un conjunto de situaciones fácticas de gran importancia jurídica y también económica imposibles de determinar y publicitar sin la correspondiente mensura.

En esta línea de pensamiento, Mercol (1984) cita al autorizado notario español Nuñez Lagos: “*La Ley puede crear un derecho y darlo por*

*existente. Pero esto no lo puede hacer con un pedazo de la corteza terrestre. Es posible la existencia en el Registro de una finca fantasma. La Ley, sin embargo, no puede proteger aquí al tercero creando una finca para él. El Registro, repetimos, no puede garantizar los hechos de la realidad jurídica, y si ..... las cosas a veces suceden de otra manera, son efectos del Catastro más que del Registro. Hay que conseguir la exactitud y la integridad del hecho para dotarlas de eficacia jurídica.*”

Siguiendo con Haar (1971): “*No existe ningún sistema de publicidad de derechos reales perfecto desde el punto de vista de su estructuración jurídica. Como en todos los registros hay errores.....Lo esencial de un registro es que se apoye en un buen catastro con el que debe guardar constante relación. A esta conclusión también han llegado los reconocidos autores ingleses Dawson y Shepard que han estudiado 65 sistemas distintos de registración de derechos sobre inmuebles.*”

Señala Krichmar (1974) refiriéndose concretamente a los principios registrales: “*El principio registral de especialidad requiere la precisa determinación del inmueble sobre el cual se asentarán los derechos y ello sólo es posible mediante la existencia de un correcto catastro, apoyado en la fundamental tarea de la agrimensura y de acuerdo a los principios más actualizados de su ciencia aprobados en los Congresos de la especialidad.*”

Y agrega a continuación Mercol (1984): “*¿ Y en qué otra forma, que no sea la mensura, se puede indicar la ubicación, límites y extensión en forma precisa de un inmueble? ¿ Acaso los automotores no se identifican con la marca, el modelo y los números del motor y del chasis? Las*

*telas se venden por metro, el azúcar por kilogramos, la nafta por litros, pero los inmuebles que cuestan millones de veces más se han de seguir vendiendo “por lo que resulte en más o en menos dentro de tales o cuales linderos.”*

Y finalmente, completa el concepto el Escribano Sarubo (1987): “*El máximo de la determinación física de los inmuebles surge del plano de mensura confeccionado por el profesional de su incumbencia y aprobado por el respectivo ente de la administración....*”

## 1.7 La registración catratal de los planos de Mensura

Señalamos anteriormente que de acuerdo a nuestro régimen jurídico, existen dos clases de “parcelas”, como unidades de registración de los Catastros:

- *Las parcelas dominiales*
- *Las parcelas posesorias*

Las primeras surgen de la registración en sede catastral de planos de mensura, en tanto las terceras surgen de descripciones de títulos y/o antecedentes catastrales ya que se trata de inmuebles que carecen de plano de mensura.

*Las parcelas dominiales* son aquellas que, salvo excepciones (p. ej. división condicionada a la realización de un acto jurídico posterior, como puede ser una anexión a un lindero) se registran definitivamente en catastro y automáticamente se produce el desglose de la parcela madre, originándose tantos folios parcelarios como lotes independientes surjan

del plano de mensura, con su consiguiente revaluación.

Las *parcelas posesorias*, en cambio, deberán ser registradas provisoriamente hasta tanto exista sentencia ó resolución que otorgue título supletorio al poseedor y sea registrado en forma definitiva el correspondiente plano de mensura para prescripción adquisitiva que les dio origen.

Para el caso de la registración catastral de los inmuebles afectados al Régimen de la Propiedad Horizontal se considera al terreno donde se asienta el edificio como “inmueble por naturaleza”, constituyendo así una “parcela dominial” en tanto que el edificio es el “inmueble por accesión”. Las unidades resultantes de los planos de mensura y división podrían denominarse “subparcelas”. Si bien este término no resulta óptimo desde el punto de vista semántico e inclusive agrimensural, permite diferenciar las dos clases de inmuebles que coexisten en el Régimen de la Propiedad Horizontal. Para el caso de que el plano de mensura se encuentre registrado y en tanto no se haya inscripto en el Registro el correspondiente Reglamento de Copropiedad y Administración las unidades resultantes se registran como “subparcelas tributarias”, habilitándose a tal fin los respectivos folios catastrales, en virtud de que existe , con la registración del plano de mensura, la exteriorización de la voluntad del titular del inmueble de dividirlo en diferentes unidades que así ingresan al mercado inmobiliario.

Además, debemos considerar, como una tercer categoría originada en la falta de obligatoriedad del plano de mensura que aún subsisten en diversas jurisdicciones de nuestro país, a las denominadas “unidades tributarias”, llamadas “finca” en algunas provincias (Santa Fe), que resultan ser los inmuebles registrados en Catastro, cuya descripción no

está basada en plano de mensura; es decir, que surgen de descripciones más o menos precisas realizadas en los títulos de propiedad y/o de relevamientos territoriales que no constituyen mensuras y en los cuales se determinan superficies de ocupación “aparente”, por ejemplo, a través de levantamiento aerofotogramétricos ó geotopográficos.

En definitiva, el Catastro Territorial se conforma por “parcelas dominiales”, “parcelas posesorias”, “unidades tributarias” y “subparcelas”. De este modo se da solución registral integral a los inmuebles basados en títulos de propiedad con o sin plano de mensura, en las posesiones de hecho y en el Régimen de la Propiedad Horizontal, es decir, al conjunto del universo inmobiliario consagrado en nuestra legislación de fondo.

## 1.8 La influencia de la georreferenciación en la Mensura

Podemos definir, de modo genérico, a la Georreferenciación como «*la vinculación de uno ó más puntos de la superficie terrestre a un marco de referencia único*».

Asimismo, consideramos pertinente definir otro concepto, que en ciertas oportunidades se utiliza como sinónimo de georreferenciación, aunque conceptualmente no lo es. En tal sentido definimos como Sistema de coordenadas legales: «*Sistema en el cual la legislación registral y/ó catastral exige la descripción de las coordenadas de todos ó de algunos de los vértices de límites de las parcelas en los títulos de propiedad*».

A los efectos de analizar del modo más riguroso posible como influ-

ye el requisito de incorporar la georreferenciación en la Mensura, que se ha comenzado a exigir desde hace algunos años en forma creciente en diferentes provincias, consideramos que el concepto básico de la misma, es decir su esencia como una de las actividades más trascendentes de nuestra profesión, no debe alterarse, en virtud a que la introducción de este requisito de ningún modo modifica su naturaleza y esencia.

Es decir, que ya sea que se encuentre vigente o no el requisito técnico de la georreferenciación, podemos sintetizar al acto de mensura del siguiente modo:

**Mensura** = aplicación territorial del derecho + análisis de los derechos de los colindantes + consideración de los hechos físicos existentes + criterio profesional

Asimismo, debe tenerse en cuenta que «*En la mensura es esencial el estudio del arranque y, por consecuencia el deslinde del dominio público en la relación del título aplicado al terreno con los derechos de los linderos.*» (Belaga, 2000)

Con respecto al criterio profesional, destaca Chesñevar (2000): «*El criterio adoptado por el agrimensor para la identificación de un límite territorial, ya sea en base a títulos como a la voluntad expresada por el propietario ó poseedor, tiene el carácter de un dictamen pericial que no excluye la aplicabilidad de otros criterios ni modifica, por sí, los derechos de las partes involucradas en el deslinde*»

*Este principio tiende a reafirmar que el agrimensor no es juez ni convalidante, sino un asesor altamente calificado, pero no obstante falible. La dosis de incertidumbre que pueda quedar latente en la de-*

*terminación de un límite no conlleva forzosamente un conflicto como consecuencia. Este se produce generalmente cuando es manifiesta la violación al principio del «mejor derecho» y resolverlo no es potestad de los agrimensores sino de los jueces.*

*«El criterio de referenciar un límite con los bordes del macizo ó manzana existente, y de restringir a ese ámbito la obligación de investigar la factibilidad del emplazamiento, ha sido aceptado y explicitado en numerosas normas. Tal es el caso de la Ley N° 9533 de la Prov. de Bs. As., que en su artículo 10° dispone limitar a «la unidad rodeada de vías de comunicación» el análisis de los títulos de propiedad, para detectar las demasías superficiales y encuadrarlas en las disposiciones que la misma ley establece. Se trata de un criterio que relega y supera el prejuicio de la exactitud matemática como valor supremo, y que responde esencialmente a motivos de buen juicio y razonabilidad. Se opone pues al purismo exagerado que supondría subordinar la paz social al preciosismo de las magnitudes métricas, del cual puede resultar la conclusión que deben ser demolidas decenas de viviendas para recuperar algunos centímetros de una calle, so pretexto de haberse medido las poligonales con excelsa precisión» .*

Consideramos que estos principios esenciales constituyen la base para desmistificar ciertos postulados y mensajes confusos emanados de ciertos sectores “fundamentalistas” de la georreferenciación, como una nueva panacea para la agrimensura, que vendrá a resolver y sanear los «déficits y carencias» de nuestro actual sistema de mensuras «flotantes».

Con notable autoridad, señala Ruoff:

*«... Es pertinente recordar que las medidas en un título nunca pue-*

*den ser más precisas que la información en que ellas se fundan».* (1957).

Asimismo, escriben Birrell et al (1999), analizando el sistema registral australiano: “*Es importante recordar que la mensura se realiza para localizar y proporcionar información sobre las dimensiones de la propiedad y dónde se sitúa. La norma de exactitud requerida debe estar basada en las necesidades del cliente. ¿Necesita cada cliente saber, al milímetro, dónde se encuentran sus límites? ¿Piensan todos los dueños de propiedad en sus límites como posiciones matemáticas o piensan la mayoría en sus límites en términos de los cercos que los separan de sus linderos? La mayoría de los compradores de tierra en Victoria confían en una medición simple de los límites y cercos para satisfacerse acerca de su ocupación de tierra de acuerdo con su título. Si se hacen juicios sobre pequeñas variaciones, en la mayoría de los casos se terminan aceptando. Debe recordarse que los primeros agrimensores de la Corona determinaron deliberadamente tierra extra en las concesiones de la Corona para compensar las limitaciones de exactitud de sus equipos de medición. El sistema de títulos ha cubierto bien el territorio con este nivel deliberado de exactitud.*

*¿Cómo necesitan los límites ser localizados con precisión? ¿Si la exactitud de las mensuras era menor, a qué riesgos reales nos expondríamos nosotros?*

*¿Garantiza el Estado y el Fondo de Garantía problemas asociados como límites incorrectos o inexactos? Este tema podría bien debatirse en los tiempos de GPS y las coordenadas georreferenciadas y así todo no se resolvería.*

*La garantía Estatal no se ha probado respecto de límites incorrectos en las cortes Victorianas. Para un tema que nosotros otorgamos*

*una importancia enorme en el futuro, hemos analizado muy poco sobre eso. Éste es el problema mayor que enfrenta el sistema Torrens en el acercamiento al siglo 21.*

*La tecnología ha influido grandemente en el adelanto de la topografía. La exactitudes logrables están mejorando todo el tiempo y el siglo 21 continuará esta tradición. ¿Son las normas de exactitud que nosotros especificamos hoy dadas por las exactitudes que nosotros podemos lograr, o son basadas en las necesidades del cliente?. ¿Podemos nosotros determinar un límite con una exactitud de 5 milímetros, pero teniendo presente que la mayoría que los postes de cercos están entre 50 y 200 milímetros de espesor, o sólo es el propósito de una exactitud de 5mm la mensura de bloques de vivienda urbanos? ¿Estamos usando nosotros la tecnología sólo por causa de usarla o es realmente para el beneficio del sistema Torrens? Parece que estamos en peligro de perder de vista la tarea: límites de propiedad definidos con una magnitud necesaria para proporcionar confianza a los dueños al tratar con la tierra. La exactitud extrema es todavía innecesaria para muchos propósitos que aún no requieren de niveles crecientes de exactitud. (El subrayado es nuestro)*

*Deben tomarse medidas para evitar que la exactitud sea sólo determinada por adelantos tecnológicos. Todas las subdivisiones no necesitan de un nivel de exactitud sólo apropiado a los inmuebles urbanos. El valor de la tierra podría ser un factor determinante en los requisitos de exactitud. Los principios de los «límites generales» pueden ser más apropiados para las áreas rurales.»*

### 1.8.1 Criterios discutibles en torno a la georreferenciación

Como sucede habitualmente con todo tema novedoso, sobre el que se carece de experiencias anteriores y, sobre todo, cuando se pone en marcha un procedimiento que afecta la ejecución de trabajos profesionales e incorpora nuevas exigencias, tal el caso de la reciente imposición de georreferenciación de mensuras de inmuebles rurales establecida en la Provincia de Santa Fe por resolución del Servicio de Catastro e Información Territorial provincial (ver Referencias), surgen dentro de la comunidad profesional interpretaciones tanto a favor como en contra de la novedad, se crean alineamientos de colegas en torno a una u otra postura y, finalmente, se disparan rivalidades, generalmente más artificiosas que reales.

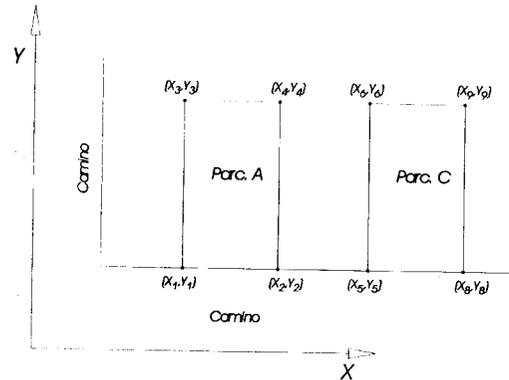
Esto obedece, a nuestro entender, a que cuando un tema no está suficientemente analizado, estudiado y profundizado se originan mitos que, si no se esclarecen a tiempo, se transforman en pseudo verdades que condicionan y deforman nuestro ejercicio profesional y, lo que es aún peor, promueven criterios equivocados y emiten mensajes confusos a otros actores del quehacer inmobiliario.

Este análisis no pretende poner fin a estas cuestiones, sino convertirse en un punto de partida para su análisis y debate dentro de nuestro campo, con el propósito de constituir un aporte para aclarar la cuestión, teniendo en cuenta que la georreferenciación de ninguna manera modifica los criterios esenciales y principios rectores de la mensura.

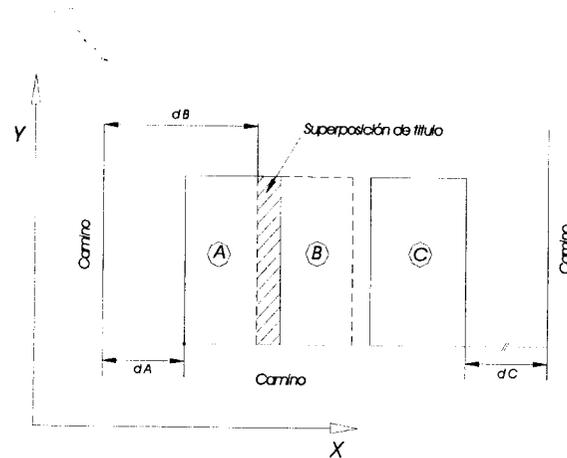
En esta inteligencia, analicemos algunos de los postulados que se han creado en torno a la georreferenciación:

**1.- «Resuelve los problemas de superposición de títulos»**

En este sentido es interesante analizar el llamado «Síndrome de los 4 vértices» que esquemática y sintéticamente representamos en la siguiente figura:



Parcela A y Parcela C mensuradas con georreferenciación. ¿Las coordenadas  $(X_2, Y_2)$ ;  $(X_4, Y_4)$ ;  $(X_6, Y_6)$ ;  $(X_5, Y_5)$ ; definen la Parcela B?



En la figura anterior tenemos 2 parcelas mensuradas a través de 2 planos de mensura, ambas georreferenciadas, es decir que cada una tiene coordenadas de vértices definidas. Entre ambas parcelas, queda una tercer parcela no mensurada (B).

¿ Estaría esta parcela definida, al estar definidos los vértices de sus linderos?

¿ Llegado el momento, haría falta mensurarla, ó podría emitirse un certificado catastral apto para transferir el dominio en base a la georreferenciación de sus linderos?

Analicemos que podría suceder al momento de mensurarse la parcela B. Esta parcela podría tener un arranque de acuerdo a título, o a un plano de mensura antecedente, ejecutado sin georreferenciación, que implicase una superposición con respecto a alguno de sus linderos georreferenciados.

¿El hecho de que sus linderos tengan vértices georreferenciados obliga al profesional actuante en la mensura a someter a la parcela B a dichos vértices?

¿ La georreferenciación resuelve por sí sola la superposición de títulos y, por tanto, la parcela B, al tener una supuesta menor cabida espacial, debería constreñirse a los límites de sus linderos?

¿ La georreferenciación prevalecería incluso sobre los eventuales actos posesorios existentes (alambrados, cercos, plantaciones, etc.) y podría condicionar una acción posesoria, ó una acción de reivindicación?

Tengamos en cuenta, que la superposición y el saneamiento de títulos se resuelve, en nuestro sistema inmobiliario, en sede judicial sobre la base de los criterios generales establecidos por el Código Civil y que la mensura, aunque muy importante sin lugar a dudas, no es más que una

de las pruebas a aportar, pero que por sí misma tiene menor capacidad «purificadora» que la que habitualmente pretendemos asignarle.

## **2.- «Otorga seguridad jurídica al tráfico inmobiliario»**

Recordemos que en nuestro país, los catastros provinciales no tienen efectos probatorios sobre los estados parcelarios registrados, ni sus registros producen los efectos jurídicos de «fé pública» que sí se encuentran en otros sistemas catastrales, por caso Suiza, Austria ó Alemania. Es decir, que nuestros catastros tienen, prevalentemente fines y efectos tributarios, tema que hemos analizado extensamente en anteriores trabajos, sin perjuicio de reiterar que el Catastro no puede ofrecer mayor seguridad que la que otorgan los planos de mensura que constituyen su base parcelaria.

Nuestros planos de mensura inscriptos en sede catastral tienen efectos «juris tantum», es decir admiten prueba en contrario, ya que son prueba pericial del estado parcelario. La georreferenciación no le otorga mayor eficacia probatoria al plano de mensura, ni transforma sus efectos declarativos en constitutivos, por tanto el argumento analizado es de dudosa consistencia, por más que nos pongamos solemnes e impostemos la voz al manifestarlo públicamente.

Cabe recordar que carecemos de un sistema de coordenadas legales, y aún si en algún momento existiese, ello tampoco garantizaría que nuestro sistema inmobiliario se transforme de una legitimación «juris tantum» (art. 4º Ley Nacional N° 17801/968) a otra «juris et de jure».

A nuestro juicio una mayor seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario va a estar dada cuando las normas catastrales y registrales impidan la transmisión de derechos reales sin plano de mensura y se implemente la

verificación de subsistencia del estado parcelario con plazos de vigencia para los planos de mensura inscriptos.

## **3.- «Elimina definitivamente el sistema de «inmuebles flotantes»**

Contra este postulado hemos debatido desde largo tiempo atrás, aún desde antes de la georreferenciación. Expresado de esta manera, parecería un argumento descalificante para nuestras actuales mensuras y produce en nuestro campo profesional y en los demás actores del tráfico inmobiliario (escribanos, abogados, rematadores, jueces e incluso propietarios) un sentimiento de inseguridad y culpa.

Las actuales mensuras de la mayoría de las provincias argentinas, que estén correctamente realizadas por profesionales responsables, de acuerdo a las normativas catastrales vigentes y a los principios rectores del cuerpo doctrinario de la agrimensura legal, otorgan - en su inmensa mayoría - salvo excepciones puntuales, una adecuada y razonable seguridad en la ubicación territorial de los derechos aplicados y de los límites parcelarios determinados, siempre y cuando estén debidamente valorados, ponderados y documentados todos los elementos jurídicos y geométricos utilizados en su ejecución.

La garantía en la determinación y demarcación de un límite parcelario no aumenta ni disminuye en su eficacia porque sus vértices estén ó no referidos a un marco de referencia único.

## **4.- «Perfecciona el sistema catastral»**

Esta afirmación no implica necesariamente exigir la georreferenciación en todas las mensuras. Podría resultar una tarea independiente realizada por los organismos catastrales, por sí mismos o por terceros, vinculan-

do los vértices parcelarios a las redes geodésicas provinciales.

No siempre las necesidades catastrales deben forzosamente coincidir con las exigencias y requerimientos a incorporar en los planos de mensura

Nuevamente debemos recordar que se trata de sistemas catastrales sin fines ni efectos probatorios sobre los estados parcelarios registrados, sino tan solo declarativos de los mismos, por lo tanto el mejoramiento estaría dado, principalmente, en los aspectos geométricos de los registros gráficos y en el ajuste general del sistema de información territorial implementado.

### 1.8.2 Utilidades de la georreferenciación

A nuestro juicio la georreferenciación de mensuras, correctamente implementada, con normativas claras y consensuadas entre el cuerpo profesional y los organismos catastrales, traería aparejada -a mediano y largo plazo- ciertos beneficios, que sin carácter taxativo, pueden resumirse en los siguientes puntos:

1.- *«Posibilidad de replanteo directo de vértices para reposición de mojones, cuando han sido removidos o alterados y los hechos físicos vinculados han variado ó desaparecido.»*

2.- *«En inmuebles urbanos (con una red de puntos fijos debidamente densificada) puede resultar de gran utilidad para la determinación de líneas municipales, y por tanto, para un más fácil deslinde del dominio público»*

3.- *«Vinculación de información territorial de distintas fuentes en un sistema único de información territorial, p. ej. : un sistema de información territorial»*

## REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

**Azpilicueta, F. et al;** “Georreferenciación”, Temas de Geociencia N° 7, UNR Editora, Argentina, 2001

**Belaga, J.D.;** «Aspectos Jurídicos del Catastro», Anales del VIII Congreso Nacional de Agrimensura, Córdoba, Argentina, 1992

**Belaga, J.D.,** “Proyecto de Ley Provincial de Catastro y Normas Complementarias para la Provincia del Neuquen. Proyecto de Instrucciones para mensuras y Trabajos Geotopocartográficos”, Dirección de Catastro de la Provincia del Neuquen, Argentina, 1995.

**Belaga, J.D.,** Vicioso B.M.; «La Mensura en el sistema inmobiliario argentino», Simposio Internacional de FIG, Bs. As., Argentina, 1996

**Belaga, J.D.;** «La Mensura en el sistema inmobiliario argentino - 2ª parte», Anales del IX Congreso Nacional y V Latinoamericano de Agrimensura, Córdoba, Argentina, 1996

**Belaga, J.D.;** «La Mensura en el sistema inmobiliario argentino – 3ª parte», Anales de las Jornadas Nacionales de Agrimensura, Carlos Paz, Córdoba, 2003

**Bianco, C. A.,** “Los Tres Momentos Esenciales del Acto de Mensura y Deslinde”, Aportes del Instituto de Derecho Registral de la Univ. Nota-

rial Argentina, Tomo VI, a) pág. 103, b) pág. 110, c) pág. 93., 1976

**Birrell, S. et al;** «¿Es el sistema Torrens conveniente durante el siglo XXI?», (original en inglés 1997, Australia) publicado en castellano en revista Agrimensura (año 4 N° 17) Ed. FADA, Argentina, 1999

**Castagnino, J. M.,** Boletín Especial N.11 de la Federación Argentina de Agrimensores dedicado al estudio del Proyecto de Ley del Registro de la Propiedad Inmueble, a) pág. 67, b) pág. 70, c) pág. 48., 1967

**Cheñevar, C.J.;** «Mensuras y límites territoriales», Ed. Imprenta Encestando SRL, Ba. Blanca, Argentina, 2000

**Chesñevar, C. J.,** “La Verificación del Estado Parcelario”, separata del Colegio de Agrimensores de la Prov. de Bs. As., 1980

**Del Río,E.,** “Los Registros - La coordinación con el Catastro Territorial para cumplir con la registración de acuerdo a la Ley N° 17801”, Anales del 1er. Congreso Hispanoamericano de Catastro Territorial, Mar del Plata., 1987

**Fernández, J. S.,** “Relaciones del Derecho con la Agrimensura”, Biblioteca del Agrimensor Vol. 1, Federación Argentina de Agrimensores, La Rioja, 1973, a) pág.98, b) pág. 98 y s.s., 1864

**García Arango, L.,** “Elementos de Hecho” en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, Madrid, pág. 774., 1949

**Haar, V. H.**, “Misión del Agrimensor”, Informe N.4 de la Univ. Nac. de Córdoba, Córdoba, pág. 63., 1971

**Krichmar, F.**, “El nuevo ordenamiento legal del Catastro”, Instituto Argentino de Catastro Territorial, Año 1 Núm. 1, Rosario, pág. 17.1974

**López Sillero, W.D.;** “Catastro Territorial”, Ed. EFU, UNSJ, San Juan, Argentina 1996

**Llambías, J. y Alterini J.**, “Código Civil Anotado”, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, pág. 152., 1988

**Mascheroni T., E. G.**, “Enfoque Jurídico del Catastro. Distintos aspectos regulados por el Derecho Argentino y Tendencias en el Derecho Europeo”, Anales del 2do. Congreso Hispanoamericano de Catastro Territorial, Montevideo (ROU), Tomo 2, pág 47., 1989

**Mattar Novelli, J.**, “Excedentes superficiales en la Propiedad Inmueble”, Univ. Nac. de San Juan, San Juan., pág. 6 y 7, 1985

**Mercol, I. A.**, “Mensura y Deslinde en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”, Boletín Informativo N° 18 de la Federación Argentina de Agrimensores, La Rioja, Argentina, pág. 40., 1973

**Mercol, I. A.**, “La Otra Campana”, Publicación Técnica N° 4 del Colegio de Agrimensores de La Rioja, Argentina., 1984

**Oddone, H. B.**, “El Deslinde del Dominio Público”, Facultad. de Cs. Es. y Tecnologías, Universidad. Nac.Catamarca, Argentina, pág. 17., 1988

**Oddone, H. B.**, “El Primer Catastro Parcelario Integro del País”, Ed. del A., Córdoba, pág. 14., 1989

**Resolución N° 25/2003** Servicio de Catastro e Información Territorial (SCIT) de la Provincia de Santa Fe, 2003.

**Rodríguez, A. W.**, “Los Derechos Reales y la Inscripción Registral”, Librería Editora Platense SRL, La Plata, pág. 99., 1986

**Sarubo, O. E.**, “La Publicidad y su relación con algunos principios catastrales”, Anales del 1er. Congreso Hispanoamericano de Catastro Territorial, Mar del Plata, pág. 10., 1987

**Torres Muñoz, I.**, “Catastro General Parcelario”, Ed. Hijos de M.G. Hernández, Madrid, España, pág. 151, 1902.

## AUTORES

### José David Belaga

- Graduado en Agrimensura en la Universidad Nacional de Rosario en 1983. Profesor desde 1983 en Agrimensura Legal y Catastro en la Escuela de Agrimensura de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura (FCEIA, UNR). Director del Departamento de Ordenamiento Territorial FCEIA - UNR, 1994-1998 y 2003-2007
  - Delegado ante FIG, Comisión 7, por la Federación Argentina de Agrimensores (FADA).
  - Premio Nacional de Agrimensura “Teodoro Schuster” año 2002 en el área Académica-Científica.
  - Maestrando en Desarrollo y Gestión Territorial en la UNR desde 2002.
  - Ejercicio independiente de la Agrimensura desde 1983 en varias provincias argentinas.
  - Consultor de numerosas instituciones gubernamentales e instituciones profesionales en temas vinculados a la agrimensura legal y al catastro.
- e-mail: [josebelaga@hotmail.com](mailto:josebelaga@hotmail.com)

### Benito Miguel Vicioso

- Graduado en Agrimensura en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) in 1984
- Profesor desde 1983 en Valuaciones y Ordenamiento Territorial en la Escuela de Agrimensura de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura (FCEIA, UNR).

ría y Agrimensura (FCEIA, UNR).

- Director de la Escuela de Agrimensura (FCEIA, UNR) 1990-1994 y 2003-2007
  - Maestrando en Desarrollo y Gestión Territorial en la UNR desde 2002.
  - Ejercicio independiente de la Agrimensura desde 1984 en varias provincias argentinas.
- e-mail: [geoinfcons@infovia.com.ar](mailto:geoinfcons@infovia.com.ar)

## CAPÍTULO 2

# PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CATASTRO ARGENTINO HASTA FINES DE LA DÉCADA DE 1980

*Víctor Hansjürgen Haar*

### ***Resumen***

*En este capítulo se desarrolla la evolución del catastro argentino contemplando tres etapas que se corresponden con los siguientes títulos: Los Departamentos Topográficos, Las Direcciones de Catastro y Los Sistemas de Información Territorial.*

*Para cada una de estas etapas se tratan: Fecha de creación, finalidad, parcelas que se registran, armado de los planos del registro gráfico, vinculación con el Registro de la Propiedad, Nomenclatura Parcelaria y Actualización.*

*El tercer Título Sistemas de Información Territorial, sólo hace referencia al comienzo de esta etapa, la que se desarrolla en más detalle en el Capítulo 3 de esta publicación que trata el período desde 1990 hasta el presente.*

## 2.1 Introducción

Se describen a continuación los principales datos geográficos de Argentina.

Superficie: 2.800.000 km<sup>2</sup> (sin contar la parte de la Antártida)

Ocupa el octavo lugar de los países más grandes del Mundo.

El Aconcagua, con sus 6959 m, el pico más alto del continente americano, se encuentra en la provincia de Mendoza.

La Argentina posee un clima subtropical en el norte, el polo del calor de América del Sur se encuentra en el gran Chaco con una temperatura máxima absoluta de 48°.

La zona de mayor precipitación se encuentra al oeste de las provincias del Chubut y de Santa Cruz con una marca anual de 4000 mm. La zona de menor precipitación se encuentra en Fiambalá al oeste de Catamarca con una marca anual de 60 mm.

Al oeste de la provincia de Santa Cruz se encuentra el Hielo Continental Patagónico, la glaciación más grande fuera de las zonas polares.

División política: 23 Provincias y un Distrito Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Regiones Naturales: Las zonas áridas y semiáridas componen el 75% del territorio nacional. La Diagonal árida comprende parte de todas las provincias patagónicas y abarca asimismo las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, y la parte oeste de las provincias La Pampa, San Luis, Córdoba, Salta y Jujuy.

Población: Aproximadamente 37 millones de habitantes.

Distribución: Aproximadamente la mitad de toda la población argentina vive en la Capital Federal y en el gran Buenos Aires; el 41% vive en

el gran Buenos Aires.

Sólo el 11% de la población es rural, a pesar que los productos agropecuarios constituyen la mayor fuente de exportaciones.

Argentina es el segundo exportador mundial de maíz con el 20% de participación en el comercio mundial. Asimismo exporta el 75% del trigo cosechado. Argentina concentra el 43% del comercio mundial de la soja.

La organización y el mantenimiento del Catastro están a cargo de las provincias.

Los Registros de la Propiedad Inmueble están asimismo a cargo de las provincias.

La agrimensura puede estudiarse en 10 universidades estatales y en dos universidades privadas.

La mensura de las parcelas que realizan los agrimensores, se registran en las Direcciones de Catastro de cada provincia.

## 2.2 Los departamentos topográficos

### 2.2.1. Fecha de creación

Los Departamentos Topográficos son los antecesores en el país de las Direcciones de Catastro.

El de la provincia de Buenos Aires fue creado en 1826 durante la presidencia de Rivadavia.

Rivadavia gestionó un crédito ante la banca británica con el objeto de financiar la guerra contra el Brasil y dio en garantía las tierras públicas.

Por tal motivo las tierras del Estado no fueron vendidas a particulares sino entregadas en enfiteusis, que es una especie de arrendamiento hereditario fijado por un determinado número de años. El control del relevamiento de las parcelas y su entrega a particulares estuvo a cargo del Departamento Topográfico.

En las demás provincias argentinas los Departamentos Topográficos se crearon después de 1853, cuando la nueva constitución nacional suprimió las aduanas interiores, (Art.9, 10, 11 y 12 de la Constitución Nacional) y las provincias argentinas se vieron obligadas a buscar otras fuentes de ingresos.

### 2.2.2. Finalidad

1 - Obtener un Registro de Contribuyentes para el pago de Impuesto Inmobiliario.

2 - Control de las mensuras. Intervención en juicios de mensura y deslinde.

Dada la precaria descripción de los títulos, los agrimensores debían interpretarlos y describirlos de tal manera que resultara fácil la ubicación de las parcelas y su delimitación con respecto a las parcelas vecinas.

Los Departamentos Topográficos informan al juez sobre la aplicabilidad de los títulos al terreno.

3 - Control del ejercicio profesional de la Agrimensura.

Los Departamentos Topográficos controlaban el ejercicio profesional de los agrimensores. Para su habilitación debían rendir un examen ante el Departamento Topográfico después de cursar varias asignaturas de un plan de estudios preestablecido.

4 - Los principales trabajos topográficos fueron la determinación de los límites interprovinciales, los parcelamientos para la fundación de poblaciones y de colonias agrícolas, la medición de poligonales para el replanteo de las trazas de los ferrocarriles, y las mensuras de lotes fiscales de 10000 ha en la Patagonia, La Pampa y el Chaco.

Estos trabajos topográficos también se registraron en los Departamentos Topográficos.

### 2.2.3. Parcelas que se registran

1 - Solamente las que provienen de mensuras aprobadas. Esto significa que no se registran las parcelas originadas en posesiones sin título. Por lo tanto quedan huecos que no informan sobre la titularidad de las parcelas.

2 - No se registran las mensuras particulares. Los planos de loteo en algunos casos se guardan en los registros de la Propiedad sin que correspondan a ninguna reglamentación.

### 2.1.4. Armado de los planos del Registro Gráfico

Se arman como rompecabezas, tratando de ensamblar entre sí las grandes mensuras. Pueden llevar cuadrícula geográfica. Algunos se basan en puntos de apoyo astronómicos, aunque en forma precaria. También se utilizan como apoyo las poligonales medidas para la determinación de los límites interprovinciales, y para el trazado de los ferrocarriles.

A partir de la década de 1880 se incorporan a la administración nacional superficies extensas que antes estaban ocupadas por los indígenas, principalmente en el Chaco (territorios del Chaco y de Formosa), así como de la Patagonia (territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) con una superficie total de más de un millón de kilómetros cuadrados. En estos territorios se midieron y replantearon grandes cuadrados de 10000 ha con el fin de ofrecerlos en venta a particulares. Los planos de estas mensuras sirvieron de base para armar los primeros Registros Gráficos rurales.

Escalas utilizadas para el Registro Gráfico Rural: generalmente 1:200.000 (Ejemplo: Santa Fe, Entre Ríos 1928).

### 2.2.5. Vinculación con el Registro de la Propiedad

Cuando se crearon los Departamentos Topográficos, todavía no existían los llamados registros de la Propiedad o registros generales, que tampoco fueron previstos en el Código Civil aprobado en el año 1870.

Los Departamentos Topográficos contemplaron la obligatoriedad de anotar las escrituras Públicas de transferencia de inmuebles.

### 2.2.6. Nomenclatura parcelaria

No existe nomenclatura parcelaria: En los registros gráficos figura el nombre del propietario, puede ser histórico, cuando el tamaño de la propiedad permite anotar el nombre. En las colonias agrícolas sólo se representa la cuadrícula con las calles o los caminos.

### 2.2.7. Actualización

No se realiza sistemáticamente.

Los planos del Registro Gráfico conservaban los nombres de los propietarios de grandes superficies y sólo se actualizaron cuando se incorporaron nuevas mensuras.

## 2.3 Las direcciones de catastro

### 2.3.1. Fecha de creación

A partir de la década de 1940. Se consideran como una continuación de los Departamentos Topográficos. En algunas provincias quedan bajo la dirección de los Ministerios de Hacienda y en otras, bajo la Dirección de los Ministerios de Obras Públicas.

A fines del siglo XIX se crean en casi todas las Provincias a los así denominados Registros de la Propiedad Inmueble, que en realidad no registran inmuebles sino actos de disposición sobre los mismos (transferencias, hipotecas, etc.).

En dos provincias argentinas se unificaron en una sola dirección (Dirección de Inmuebles) a las Direcciones de Catastro y las Direcciones de la Propiedad Inmueble, pero dicha unificación fue resistida particularmente por los notarios, por lo que esa iniciativa no prosperó.

### 2.3.2 Finalidad

#### 1- Impositiva

Comienza a sistematizarse la tarea de la valuación inmobiliaria tanto de las parcelas urbanas como de los edificios.

En las zonas rurales se avalúa la tierra libre de mejoras.

En las provincias donde se realizan cultivos permanentes con riego artificial (frutales, viñedos), también se desarrollan métodos de valuación para los mismos.

En la década de 1960-1970 se comienza a mecanizar los cálculos de valores mediante el uso de las tarjetas perforadas.

Los dibujos de planos se continúan haciendo manualmente.

#### 2 - Intervención en juicios de mensura y deslinde.

##### Registración de trabajos topográficos y de mensuras.

##### *Levantamiento sistemático de todas las parcelas*

En algunas provincias se procede al relevamiento de todas las parcelas mediante licitación pública. La ejecución de los trabajos está a cargo

de empresas particulares controladas por el Estado. También hay casos en los cuales se procede a un relevamiento administrativo.

##### *Introducción de la mensura particular controlada por la administración pública*

Se introduce la mensura particular, que debe ser aprobada por la Dirección de Catastro. Anteriormente las mensuras particulares no estaban sujetas a controles por parte de los Departamentos Topográficos y escapaban a los controles oficiales. Generalmente fueron simples croquis que se agregaban como dato ilustrativo a las escrituras de transacciones de dominio.

Al principio las Direcciones de Catastro comenzaron a exigir la presentación de planos de mensura para los casos de modificaciones parcelarias, subdivisiones o unificaciones. Se debieron implementar instrucciones para Agrimensores. Más tarde algunas provincias se comenzaron a exigir planos de mensura como requisito para inscribir los actos de transferencia de parcelas, aún en el caso de no existir modificación parcelaria.

##### *Levantamiento de mejoras*

Inspección de todas las parcelas urbanas y suburbanas. En las zonas rurales en general no se levantan las mejoras.

##### *Tareas topográficas de apoyo para armar los registros gráficos*

En las zonas urbanas y subrurales se utilizan poligonales para apoyar en las mismas los planos parcelarios. En las zonas rurales generalmente se compilan los planos a partir de las mensuras existentes. Donde exis-

ten cartas topográficas, se utilizan las mismas como bases para el armado de los registros gráficos.

### 2.3.3. Parcelas que se registran

Se registran todas. Se vinculan con las inscripciones del dominio. En el noroeste argentino deben levantarse las posesiones porque contribuyen al pago del impuesto inmobiliario.

La introducción de las mensuras particulares con aprobación de las Direcciones de Catastro fue la causa de la reducción a un mínimo de las mensuras con aprobación judicial. Asimismo se reducen a un mínimo los juicios de deslinde por confusión de límites.

### 2.3.4. Armado de los planos del Registro Gráfico

#### **Apoyo astronómico**

Algunos registros gráficos llevan una cuadrícula astronómica con representación de los meridianos y paralelos. Ejemplo: Registro Gráfico Rural de la Prov. de Entre Ríos esc: 1:200.000.

#### **Apoyo trigonométrico y poligonométrico**

Los planos de detalle se representan en distintas escalas, entre 1:5.000 y 1:200.000 según se trate de parcelas urbanas, suburbanas o rurales.

Las poligonales y las triangulaciones locales pueden estar vinculadas a la triangulación general del país, o tratarse de sistemas locales.

### **Apoyo en la cartografía topográfica**

Donde existen relevamientos topográficos realizados por el Instituto Geográfico Militar (más del 50% del territorio nacional en escala 1:50.000 ó 1:100.000), se pueden utilizar de apoyo para el relevamiento catastral aprovechando que los caminos representados en las cartas topográficas son los mismos que en los planos catastrales, y que muchos de los alambrados representados corresponden a límites de parcelas.

### 2.3.5 Vinculación con el Registro de la Propiedad

Los registros catastrales alfanuméricos incorporan los códigos que permiten localizar las inscripciones de los inmuebles en los Registros de Propiedad. A medida que se exige la presentación de planos de mensura aprobados por las Direcciones de Catastro como condición previa a la inscripción del acto de disposición de los inmuebles, el Registro de la Propiedad también incorpora la matrícula catastral en su documentación.

Son destacables de este período los acontecimientos relativos a la legislación de fondo. Ley 17.801 en cuanto a los Registros de la Propiedad Inmueble y la Ley 20.440 en materia catastral (1973), suspendida está última por Decreto Ley 22.287 en 1980.

### 2.3.6 Nomenclatura parcelaria

Se utilizan distintos sistemas para asignarle número de matrícula a las parcelas registradas por las Direcciones de Catastro. Los más frecuentes son los que agregan al número de parcela, el número de manzana a la que pertenece en las zonas urbanas, el número de sección formado por el área que agrupa a varias manzanas, el número de circunscripción que abarca a varias secciones, el número de pedanía, y el número del partido o departamento, que son unidades administrativas en las que se divide el territorio provincial.

### 2.3.7 Actualización

La legislación catastral prevé los mecanismos para actualizar constantemente la información que posee en sus registros. Esta actualización se hace necesaria cuando se subdividen o se unifican parcelas, cuando se incorporan o se suprimen mejoras, principalmente edificios, cuando se modifican los valores de las tierras urbanas y rurales libres de mejoras, o cuando cambia el titular de la parcela. La tarea de actualización constituye un desafío muy serio para una Dirección de Catastro. En la práctica hasta ahora todavía no se ha logrado un resultado totalmente satisfactorio en la puesta al día de la información catastral.

## 2.4 Los sistemas de información territorial

Se aborda aquí, siguiendo la estructura trazada en los dos títulos precedentes de este capítulo la primera etapa de los Sistemas de Información Territorial, hasta fines de la década de 1980; dichos sistemas se tratan en más detalle en el Capítulo 3 de esta publicación.

### 2.4.1 Fecha de creación

Los primeros indicios de aplicación de Sistemas de Información Territorial, tal cual se los concibe actualmente, comienzan a partir de la década de 1980 en el país, aunque es en la década de 1990 donde emerge con mucha amplitud su desarrollo y la puesta en operación de tales sistemas.

### 2.4.2 Finalidad

Impositiva. Equidad valuatoria. Intervención en juicios de mensura y deslinde. Registración de trabajos topográficos. Planificación. Seguridad jurídica. Multipropósito.

#### **Se amplía considerablemente la función del Catastro**

Se visualizan las múltiples aplicaciones del catastro si se lo desarrolla como un Sistema de Información Territorial. Comienza por lo tanto a utilizarse la terminología de catastro mutipropósito, catastro

multifinalitario y catastro polivalente como una forma de generalizar estas aplicaciones múltiples.

### 2.4.3 Parcelas que se registran

Se registran todas. Se levantan las mejoras dentro de los radios urbanos por inspección en el terreno. Se vinculan con las inscripciones del dominio. En el noroeste argentino deben levantarse las posesiones porque contribuyen al pago del impuesto inmobiliario.

Se registran no sólo las parcelas provenientes del dominio privado, sino también las del dominio público del Estado.

Se incrementan la cantidad de objetos territoriales motivo de registro en el catastro, tales como zonas de ensanche de rutas, zonas de reservas, que complementan la publicidad catastral.

### 2.4.4 Armado de los planos del Registro Gráfico

El advenimiento de nuevas tecnologías es un componente fundamental de esta etapa para el levantamiento y la sistematización de los datos.

Se destacan: El apoyo con levantamientos satelitales, G.P.S., los apoyos trigonométricos y poligonómicos, los planos de detalle en distintas escalas y la interpretación de imágenes satelitales.

*El nuevo Código de Minería de la República Argentina, del año 1997 establece en el capítulo cuarto, Localización de los derechos Mi-*

*neros y Catastro Minero, artículo 19, que “En la determinación de los puntos correspondientes a los vértices del área comprendida en las solicitudes de los permisos de exploración, manifestaciones de descubrimientos, labor legal, petición de mensura y otros derechos mineros, deberá utilizarse un único sistema de coordenadas, que será el que se encuentre en uso en la cartografía minera oficial.*

### 2.4.5 Vinculación con el Registro de la Propiedad

El Certificado catastral como requerimiento previo para todo acto traslativo o constitutivo de derechos reales sobre inmuebles, se continuó consolidando en este período en las diferentes legislaciones catastrales provinciales.

La remisión de los planos registrados por el Catastro al Registro de la Propiedad y de minutas del Registro de la Propiedad al Catastro se continuó como práctica habitual en una parte importante del país.

La innovación más importante es la introducción del Folio Real por parte de la Ley de Registro 17801, del año 1968. Las sucesivas transferencias así como las hipotecas y otros gravámenes se anotan en una misma hoja, el Folio Real. Sin embargo hay una diferencia con el Folio Real del sistema registral alemán y suizo. En el sistema argentino el Folio Real es una técnica de inscripción que no prueba la existencia real de la parcela. Puede abrirse un folio sobre una parcela fantasma o presunta, inexistente en el terreno.

Se trata de solucionar el problema con la exigencia de la presentación del certificado Catastral, ante cualquier acto de inscripción de un derecho en el Registro de la Propiedad.

#### 2.4.6 Nomenclatura parcelaria

Los sistemas de nomenclatura catastral continuaron cobrando importancia.

Comenzaron a diseñarse conceptualmente, en algunas provincias, sistemas de nomenclatura catastral que fueran aptos no sólo para el tratamiento manual de los datos sino para su aplicación en Sistemas de Información Territorial computarizados.

#### 2.4.7 Actualización

La preocupación de los directores de catastro por encontrar caminos para la actualización de los mismos, administrados en su mayoría con métodos manuales, o en algunos casos con limitadas bases de datos alfanuméricas, es una característica de este período.

El tratamiento en el Consejo Federal del Catastro de esta situación y las posibilidades de los Sistemas de Información Territorial, a partir de información proveniente en su mayoría de los congresos de la FIG, mostraba las grandes posibilidades del desarrollo del catastro por esta vía.

## BIBLIOGRAFÍA

**Lloveras, Alberto M.**, El Catastro Territorial, Imprenta de la Universidad Nacional de Córdoba, 114 págs, 1951.

**Toledo, Bernardo Luis** –Pappalardo, Angel Oscar, Tratado de Catastro Territorial, 115 páginas, 1998.

**Haar, Víctor Hansjürgen**, Conceptos de la racionalización del Catastro en la Provincia de Entre Ríos, presentado al Primer Congreso de Profesionales de la Ingeniería realizado en Paraná en 1956 y publicado en la Revista Cartográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, año 1956, N° 5.

**Haar, Víctor Hansjürgen**, Berufsbild des Landmessers und Vermessungsingenieurs in Argentinien, (la profesión del agrimensor e ingeniero agrimensor en la República Argentina), en Mitteilungsblatt des Bundes der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure, (revista de los agrimensores oficiales públicos de Alemania), noviembre de 1959.

**Haar, Víctor Hansjürgen**, La Cartografía y el Catastro, publicado en el Boletín Informativo N° 2 de la Federación Argentina de Agrimensores. (enero de 1961).

**Haar, Víctor Hansjürgen**, Informe Nacional de la República Argentina a la Comisión II de la Federación Internacional de Agrimensores (F.I.G.),

Catastro y Remodelamiento Rural, presentado al congreso Internacional de Agrimensores (F.I.G.) realizado en Viena (1962).

**Haar, Víctor Hansjürgen**, Metodología general para la valuación de las tierras en ciudades y pueblos, presentado a las IV Jornadas de la Ingeniería de Entre Ríos, realizadas en Paraná del 22 al 24 de octubre de 1970. Boletín Informativo N° 97 del Colegio Profesional de la Ingeniería de Entre Ríos.

**Haar, Víctor Hansjürgen**, Metodología para la valuación de parcelas rurales, presentado a las Jornadas de Evaluación Catastral realizadas en San Juan en julio de 1977.

**Haar, Víctor Hansjürgen**, Cálculo de la depreciación de los edificios por edad y por categoría, presentado a las Jornadas de Evaluación Catastral. (San Juan, julio de 1977).

**Haar, Víctor Hansjürgen**, Sistema Nacional de Referencia para la Información Territorial, presentado a la IV semana de cartografía realizada en Bs.As. los días 26, 27 y 28 de Junio de 1989, publicado en el boletín N° 2/89 del Centro Argentino de Cartografía.

**Haar, Víctor Hansjürgen**, El Perfil de la Agrimensura, publicado en el N° 14 año 4 de la revista Agrimensura (Surveying) de la Federación Argentina de Agrimensores, mayo de 1998.

**Haar, Víctor Hansjürgen**, The geodetic GPS network in the Province of Chubut, Argentina, presentado al XXI Congreso Internacional de la F.I.G. (Federación Internacional de Agrimensores), Brighton, Inglaterra, publicado en el tomo de la Comisión 5 «Positioning and Measurement», 1998.

## AUTOR

### Víctor Hansjürgen Haar

- Graduado en Agrimensura e Ingeniería Geográfica.
- Profesor emérito en la Universidad Nacional de Córdoba y miembro de la comisión del programa de Doctorado en Agrimensura de la Universidad Nacional de Catamarca.
- Consultor en Catastro, Geodesia y temas relacionados.
- Autor de diversas publicaciones y ponente en diversos eventos relacionados al catastro y temáticas afines.

*e-mail:* [haarvh@arnet.com.ar](mailto:haarvh@arnet.com.ar)

## CAPÍTULO 3

# PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CATASTRO ARGENTINO DESDE 1990 HASTA EL PRESENTE

*Mabel Alvarez de López*

### **Resumen**

*El presente capítulo trata los principales aspectos que han caracterizado el desarrollo del catastro argentino desde 1990 hasta la actualidad (diciembre de 2004).*

*El capítulo se desarrolla en una secuencia temporal, destacando los principales hitos.*

*Para el tratamiento de los aspectos que han caracterizado el período objeto de estudio se analiza lo acontecido en un contexto amplio.*

*Se tratan, en particular, tres etapas:*

*Período 1990-1993 en razón que en este período 18 de las 23 provincias argentinas iniciaron proyectos de desarrollo catastral.*

*Año 2000 en virtud que en diciembre de ese año tuvo lugar un Seminario-Taller en el que participaron las organizaciones catastrales de 19 provincias a fin de evaluar lo acontecido desde principios de la década de 1990 y establecer lineamientos futuros.*

*Año 2003 en el que el sector del gobierno nacional que lidera la coordinación de los proyectos catastrales iniciados en la década de 1990 presentó los resultados de una matriz de seguimiento de los proyectos realizados en las provincias.*

*Se trata luego el contexto internacional y nacional en el que se desarrolla el catastro actualmente y se lo vincula a las principales conclusiones de las tres etapas*

precedentes.

*Se concluye el capítulo con algunas reflexiones respecto al desarrollo catastral en el futuro.*

### 3.1 Introducción

A modo de contexto general cabe recordar que por el carácter federal del país existe un organismo catastral en cada una de las 23 provincias argentinas y uno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde 1958, fecha de su creación, funciona en Argentina el Consejo Federal de Catastro integrado por los organismos catastrales de todo el país.

En todo el país, a excepción de la provincia de Buenos Aires, la registración de mensuras tiene lugar en los respectivos organismos catastrales.

Son motivos de consideración en este capítulo por una parte los hitos más significativos del quehacer catastral internacional durante el período 1990–2004 y por otra los factores externos del país que hacen al contexto en el que se inserta el catastro actualmente y a sus perspectivas futuras.

### 3.2 Etapas de análisis en el período 1990-2004

#### 3.2.1 Período 1990-1993

En el período comprendido desde el inicio de 1990 hasta mediados de 1993, 18 de las 23 provincias argentinas iniciaron proyectos de desarrollo

catastral con financiamiento a través del préstamo BIRF3877-AR del Banco Mundial en el marco del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA) en una primera etapa continuando luego a través del Programa de Desarrollo Provincial (PDP). A julio de 1993, 14 proyectos habían sido aprobados y registraban diversos grados de avance. Los mismos correspondían a las provincias de: Santa Fe, San Juan Córdoba, San Luis, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, Chaco, Formosa, Misiones, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Neuquén.

#### **Características del período:**

*Comienzo de una etapa de desarrollo catastral masivo a través de la ejecución de proyectos de desarrollo catastral.*

Los principales problemas (desventajas) identificados en los sistemas catastrales de ese momento eran:

#### **Respecto a Datos:**

Dificultades para su levantamiento, almacenamiento, actualización y para que los mismos estén completos.

Dificultades en la factibilidad de incorporar nuevos tipos de datos y en su integridad.

Dificultades para la integración con datos provenientes de otras organizaciones, generándose duplicaciones en el levantamiento y almacenamiento.

Entre los 14 proyectos de aquel entonces algunas provincias ya tenían

como meta el desarrollo de información parcelaria actualizada bajo el enfoque tradicional del catastro, es decir en sus componentes físico, jurídico y económico y en el establecimiento de mecanismos para mantener actualizados tales datos. En estos momentos el desarrollo de un Sistema de Información Territorial era visto sólo como una meta futura.

Otras provincias consideraron desde un principio el desarrollo del catastro desde la perspectiva de un Sistema de Información Territorial; por lo tanto todas las actividades de los respectivos proyectos fueron planeadas desde ese enfoque.

**Las principales actividades incluidas en los 14 proyectos estaban relacionadas con:**

Diferentes formas de captación de datos, utilizando las tecnologías apropiadas. Almacenamiento de datos en bases de datos computarizadas y aplicaciones para su mantenimiento.

Organización institucional para la etapa de ejecución del proyecto.

Formación de recursos humanos.

Las instituciones catastrales de las 14 provincias dependían del Ministerio de Economía, Hacienda o equivalente.

La cantidad total de parcelas involucradas originalmente en los 14 proyectos era de 4.300.000 y el monto total de los mismos de 91.000.000 dólares.

De los 14 proyectos, 13 eran financiados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y 1 por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Para un análisis más detallado, los siguientes puntos fueron considerados en los 14 proyectos:

Falta de un sistema único de referencia geodésico.

Carencia de suficiente cartografía catastral.

Area comprendida en la ejecución del proyecto: los criterios prioritarios en caso que el área del proyecto comprendiera sólo una parte de la provincia.

Existencia de bases de datos alfanuméricas y localización de los equipos informáticos. En el caso que el procesamiento se realizara en otras oficinas, cuál era el equipamiento existente en el organismo catastral.

***Cuáles aspectos eran cubiertos por los proyectos de desarrollo catastral:***

Valuación

Actualización parcelaria

Red geodésica

Desarrollo cartográfico

Productos cartográficos finales en soporte digital

Uso de imágenes satelitales

Medios de actualización de la información

Aplicación de los resultados desde el punto de vista de un catastro multipropósito.

Sistema de Información Territorial operativo y en funcionamiento como resultado del proyecto.

Reglas sobre intercambio de datos entre el SIT y otros SIT/SIG.

Cambios institucionales previstos y capacitación.

Las principales conclusiones de este análisis realizado en 1993 respecto a la situación de los catastros en el contexto de problemas identificados hasta ese momento, metas a lograr a través de la ejecución de los 14 proyectos presentados y escenario futuro una vez alcanzadas las metas, refirieron a:

- *Tratar de que las provincias que atendían a los aspectos fiscales del catastro, en sus proyectos, establecieran como meta a futuro el establecimiento de Sistemas de Información Territorial de base parcelaria.*

- *Dado que se proyectaba el desarrollo catastral simultáneamente en 14 provincias, se resaltó en ese momento la importancia de desarrollar aspectos relacionados con el intercambio de datos, formatos y definiciones comunes.*

- *Estimular el uso de los datos emergentes de los SIT y su aplicación en áreas tales como medio ambiente, recursos naturales, independientemente de los objetivos catastrales específicos de cada provincia.*

- *Aunque un único sistema de referencia no era previsto para todo el país, se destacaba la importancia de su obtención con miras a los beneficios de los Sistemas de Información Territorial y Sistemas de Información Geográfica que se comenzaban a implementar en ese entonces.*

- *Como a través de la implementación de los proyectos catastrales se vislumbraba los significativos cambios en los roles de las organizaciones catastrales, se destacó ya en ese momento la importancia de lograr el debido respaldo de los gobiernos provinciales, y la valoración de su personal con el fin de continuar y mantener el*

*desarrollo de tales emprendimientos (sistemas).*

### 3.2.2 Situación a Diciembre de 2000

#### **Seminario – Taller: “Catastro un desafío con muchas oportunidades”**

A fin de analizar lo realizado y adquirir una visión de futuro conjunta se organizó el Seminario – Taller. El mismo fue organizado por el Sector de Catastro de la División de Asuntos Fiscales y División de Capacitación de la Unidad Ejecutora Central (UEC) dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) de la Provincia del Chubut, conjuntamente con el Consejo Federal del Catastro de Argentina, presidido por la Dirección de Catastro e Información Territorial de la provincia del Chubut.

El Seminario - Taller tuvo como objetivo, lograr un Plan de Trabajo destinado a los catastros argentinos con miras hacia el futuro, a partir de la situación al año 2000. En este contexto se consideraron de significativa importancia las acciones de los catastros del país, y de organizaciones nacionales e internacionales involucradas en el quehacer catastral.

Participaron en carácter de docentes del Seminario – Taller los Señores Johan de Meijere del Instituto Internacional para Levantamientos Aeroespaciales y Ciencias de la Tierra (ITC) de Holanda, Hendrik Westerbeek del Catastro Nacional de Holanda y Yovanny Arturo Martínez Martínez Director del Catastro Nacional de Colombia y miem-

bro de CP IDEA (Comité Permanente para la Infraestructura de Datos Espaciales de las Américas).

Participaron en el Seminario – Taller, además de los expertos internacionales citados, los siguientes directivos (representantes de catastro de las Provincias Argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y representantes de otras instituciones municipales, nacionales y no gubernamentales:

- *Directivos de los catastros provinciales de: Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquen, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán; Catastro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

- *Representantes de la Unidad Ejecutora Central del Ministerio del Interior.*

- *Directivos de los catastros municipales de Esquel, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn y Epuyén, todos ellos de la Provincia del Chubut.*

- *Director del Instituto Geográfico Militar.*

- *Presidente de la Federación Argentina de Agrimensores*

### **El Seminario -Taller comprendió principalmente los siguientes aspectos:**

- 1 - Introducción y antecedentes
- 2 - Objetivos del Seminario - Taller
- 3 - Informe de los trabajos de grupos
  - a - *Identificación de problemas*

*b - Búsqueda de soluciones*

4 - Elaboración de Plan de Trabajos/Acciones

5 - Conclusiones

### **1 - Introducción y antecedentes**

El Consejo Federal del Catastro de la República Argentina agrupa a todas las organizaciones catastrales del país (comprendiendo a las veintitrés provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Estas instituciones se encontraban al año 2000 en un proceso de cambio, desde catastros con un papel tradicional y un importante contenido fiscal hacia catastros multipropósitos contemporáneos, proveedores de un amplio espectro de información básica del territorio a la comunidad argentina.

*En el año 2000:*

Muchos catastros habían ejecutado o estaban ejecutando proyectos de desarrollo catastral bajo los Programas de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA) y Programa de Desarrollo Provincia (PDP), conocidos por el uso y la costumbre como PDP I y PDP II respectivamente. Estos proyectos posibilitaban a las provincias la actualización de la base parcelaria, en primer lugar para fines fiscales, ya que el componente fiscal era la meta esencial del programa. A la vez creaban la posibilidad de introducir métodos de almacenamiento y procesamiento digital con tecnología de Sistemas de Información Geográfica (SIG) en el ámbito Catastral.

Un primer ciclo de estos proyectos estaba terminando y se presenta la posibilidad de reflexionar sobre el avance realizado, investigar de qué

modo se podía obtener un máximo beneficio de los resultados logrados y sobre todo pensar sobre las alternativas de desarrollo de los catastros en el futuro.

La tecnología digital se estaba integrando masivamente en todos los sectores de la sociedad.

El sector público es uno de los mayores proveedores de información básica, de la cual la información del territorio ocupa un lugar importante. En este contexto se contempla el desarrollo de una Infraestructura de información básica en las sociedades, denominada Infraestructura de Datos Geo- Espaciales o Infraestructura de Datos Espaciales como suele llamársela.

En el contexto mundial ya han surgido iniciativas para dar forma a tal Infraestructura, tomando forma desde 1996 la iniciativa: Infraestructura Global de Datos Espaciales (GSDI). Existen normas y estándares para la captación y almacenamiento de datos espaciales. Se han tomado iniciativas con alcance Latinoamericano para cooperar en todo lo referente a datos geoespaciales de modo que puedan vincularse a las redes nacionales e internacionales para el intercambio y uso de la información, constituyéndose en el año 2000 el Comité Permanente para la Infraestructura de Datos Espaciales de las Américas – CP IDEA, como la rama regional de la infraestructura global.

## **2 - Objetivos del Seminario – Taller**

El objetivo principal fue reforzar el contacto entre las entidades involucradas en la captación, manejo y diseminación de la información territorial de base en Argentina.

Entre los objetivos específicos del Seminario- Taller, cabe destacar los siguientes:

Hacer un análisis del estado de desarrollo en las entidades.

Informar sobre desarrollos en el contexto global.

Buscar soluciones a problemas identificados para el desarrollo futuro de las partes.

Desarrollar una visión compartida para el futuro.

Elaborar un plan de trabajo compartido para el período 2000-2003.

## **3 - Informe de los grupos de trabajo**

Tanto la identificación de problemas como la búsqueda de soluciones fueron realizadas mediante grupos de trabajos integrados con los participantes.

### ***a - Identificación de problemas***

*Evaluación del estado en que se encontraban al año 2000 los catastros. Resumen de lo encontrado.*

Se analizaron los siguientes componentes: institucional, legal, de manejo (dirección) de proyectos, técnico, de mantenimiento de datos, de recursos humanos y de otros aspectos generales.

Componente	Problemas identificados
<b>Institucional</b>	<p>Falta de presupuesto en las organizaciones catastrales.</p> <p>Desconocimiento del trabajo y de los servicios que los catastros pueden brindar; a nivel político existe por ende poco interés en el catastro; esto lleva también a una falta de decisiones políticas para poder adecuar los catastros a sus nuevas tareas.</p> <p>La dependencia del Ministerio de Hacienda, que es la estructura dominante en las provincias, hace que el catastro sea todavía identificado principalmente con su papel fiscal.</p> <p>Falta de una representación de los catastros a nivel nacional.</p> <p>El catastro como administrador de información básica en la sociedad tendría que contar con una representación a nivel nacional, comparable por ejemplo con la del área de Estadística y Censos.</p>
<b>Legal</b>	<p><b>Falta de legislación a escala nacional con el alcance de normas de fondo para la actividad catastral del país, compatible con su rol actual y perspectivas futuras.</b></p> <p>En el ámbito de las provincias las leyes y normas complementarias son muy diferentes. Generalmente falta un marco legal – financiero que permita y regularice la venta de productos y servicios catastrales. En consecuencia los ingresos de los catastros son mínimos, con relación a lo que pueden producir.</p>
<b>Manejo de Proyectos</b>	<p>En la ejecución de los proyectos catastrales se han presentado muchas dificultades.</p> <p>En muchos casos se aprecian diferencias entre las expectativas que existen/ existían y lo entregado.</p>

Componente	Problemas identificados
<b>Manejo de Proyectos</b>	<p>En muchas provincias hubo pocas posibilidades para delegar el manejo diario de los proyectos a personal adecuado para estas tareas.</p> <p>El control de calidad y normas para la aceptación de productos han sido problemáticos.</p> <p>Ha faltado participación de personal de Catastro en el desarrollo de los proyectos, en las tareas encomendadas a contratistas.</p> <p>Falta de experiencia en la formulación de pliegos.</p> <p>Ventajas y desventajas de proyectos “<i>Llave en mano</i>” versus desarrollo de componentes. Falta recopilar las experiencias ganadas en las diferentes provincias.</p> <p>Falta una información uniforme y coherente en cuanto a las experiencias con las empresas privadas responsables de la ejecución de los contratos.</p> <p>Una evaluación de estas experiencias es necesaria para que los organismos catastrales puedan compartir estas experiencias y utilizar sus conclusiones para licitaciones y contrataciones en el futuro.</p> <p>Las organizaciones profesionales vinculadas a la Agrimensura no han tenido mucha participación en el desarrollo (distintas etapas) de los proyectos.</p>
<b>Técnico</b>	<p>El desarrollo tecnológico ha sido causal de problemas. Falta acceso a soporte y estándares para el desarrollo.</p> <p>Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs) todavía no constituyen un aspecto primordial en las políticas de gestión.</p> <p>El desarrollo tecnológico requiere de fondos / presupuestos para poder renovar equipos y software a tiempo.</p>

Componente	Problemas identificados
<b>Mantenimiento de Datos</b>	<p>Aunque muchas provincias han establecido convenios para el intercambio de datos con las municipalidades para poder mantener la información actualizada, esto no garantiza todavía un mantenimiento suficiente para el total de la información.</p> <p>Falta de políticas y normas para el mantenimiento de los datos.</p> <p>Las instituciones de metadatos todavía no son comunes. La especificación de metadatos para nuevos contratos es una necesidad.</p>
<b>Recursos Humanos</b>	<p>El régimen de la Administración Pública y sus limitaciones presupuestarias, restringen cada vez más la posibilidad de adecuar en los catastros, los recursos humanos a los ambientes nuevos en que se trabaja.</p> <p>Existe en muchos casos todavía una cierta resistencia a los cambios que los proyectos han causado. Se han de realizar grandes esfuerzos para capacitar al personal.</p> <p>Faltan métodos para llegar a cambios de actitudes en el personal.</p> <p>A la vez, el personal capacitado obtiene fácilmente mejores condiciones de trabajo fuera del catastro y fuera del sector público. La deserción de personal es un problema serio e indispensable de atender.</p> <p>Existen muchas diferencias en la estructura de sueldos e instituciones entre las diferentes provincias.</p> <p>Falta de capacitación en todos los niveles de las organizaciones catastrales (gerencial, técnico y operativo).</p>
<b>Aspectos Generales</b>	Falta el “marketing” de los productos/ servicios catastrales.

### **b - Búsqueda de soluciones**

#### *Resumen de lo encontrado*

Se analizaron los componentes: instituciones, legal y de recursos humanos.

Componente	Propuesta de soluciones
<b>Institucional</b>	<p>Promover que los organismos catastrales propendan a su descentralización y autarquía.</p> <p>Promover la formación de una Secretaría a nivel de Ministerio integrada por los distintos organismos que suministran información a los organismos de Gobierno.</p> <p>Institucionalizar en el ámbito nacional el Consejo Federal del Catastro, con fines de que se transforme en un ente asesor / coordinador de las políticas catastrales a escala nacional.</p> <p>Promover la creación de una organización catastral (grupo de trabajo o figura similar) a nivel de Latinoamérica.</p>
<b>Legal</b>	<p>Orientar esfuerzos hacia una propuesta de Ley provincial / nacional de información geo-espacial fijando políticas de promoción y difusión sobre la materia.</p> <p>Relaciones con otras entidades:</p> <p>Establecer algunas normas claras para facilitar el intercambio de información y/o insumos, fijando estándares y normas de procedimientos.</p> <p>Solicitar a los Municipios contribuir a la formación de personal y equipos (visión de trabajo inter – organizacional).</p> <p>Incentivar la modalidad de trabajo inter – organizacional entre instituciones con mandato en información territorial (ej: relación catastro – municipios), promoviendo la suscripción de Convenios que permitan cumplir cabalmente su objeto y que definan claramente los derechos y obligaciones de las partes.</p>

Componente	Propuesta de soluciones
<b>Recursos Humanos</b>	<p>Realizar cursos en temas técnicos y humanos para mantener vivo el interés y compromiso del personal en los temas catastrales.</p> <p>Promover iniciativas orientadas a lograr incentivos para el personal a través de reconocimientos salariales (fondos estímulos o equivalentes).</p> <p>Generar Resoluciones /Disposiciones destacando el trabajo del personal, por ejemplo incentivando a que los que hayan logrado determinado entrenamiento y/o habilidades puedan capacitar a otros.</p> <p>Divulgar los procesos y circuitos de información para todo el personal.</p> <p>Promover el uso de TICs por todos. Rotación de personal, acceso y “hands on” para todos.</p> <p>Impulsar cursos técnicos básicos en TICs, utilizando los recursos existentes en las provincias.</p> <p>Propiciar posibilidades de trabajo con las instituciones en función de sus facultades de prestar servicios a terceros. Esto ayudará a capacitar formadores (mediante becarios y pasantes).</p> <p>Considerar los ofrecimientos del IGM para firmar convenios a efectos del intercambio de información y capacitación de personal.</p> <p>Encomendar al CFC definir una política de capacitación en temas y niveles de catastro y realizar su tramitación para conseguir los fondos a través de la UEC y/u otras instituciones.</p>

#### 4 - Elaboración de Plan de Trabajos /Acciones

##### *Informe de discusión plenaria*

**Con el fin de elaborar un Plan de Trabajo y acciones se analizaron los siguientes componentes: Evaluación de proyectos; capacitación gerencial; creación de una política de capacitación; formulación de una política para posicionar el catastro en el ámbito nacional; formulación de una visión de una política internacional; presentación del CFC en el ámbito internacional; investigación para la reforma de la Legislación Catastral; elaboración de contenidos curriculares; definición de procesos de trabajo (business processes); definición de políticas de precios, copyright y distribución de productos; relación Catastro – Municipio; Gerenciamiento de recursos humanos.**

Componente	Plan de Trabajo/Acción
<b>Evaluación de Proyectos</b>	Para poder ejecutar una evaluación de los proyectos, la UEC iniciará una investigación de los proyectos ejecutados hasta el momento. Criterios para ello serán: la efectividad de los medios, uniformidad en métodos de desarrollo, sostenibilidad organizativa, capacidad de los organismos receptores.
<b>Capacitación Gerencial</b>	Desarrollo de un módulo Gerencial tomando en cuenta los elementos expuestos en la presentaciones del Seminario –Taller. Preparación de un módulo intensivo para aspectos gerenciales modernos.
<b>Formular una política de capacitación</b>	El CFC elaborará la documentación de una visión de capacitación en 3 niveles (gerencial, técnico, operativo) con una visión de 3 años, para su presentación a la UEC.

Componente	Plan de Trabajo/Acción
<b>Formular una política para posicionar al Catastro a nivel nacional</b>	Formular una política que llegue a posicionar al Catastro como proveedor de información básica territorial a nivel nacional.
<b>Formular una visión de una política internacional</b>	Desarrollar una visión que refleje la situación de los Catastros en el contexto internacional. Definición de la posible Infraestructura, beneficios a conseguir, organización para poder participar en foros internacionales.
<b>Presentar al CFC a nivel internacional</b>	Promover la creación de una entidad catastral a nivel Latino Americano; participar en la iniciativa CP IDEA.
<b>Investigación para la reforma de la Legislación Catastral</b>	Iniciar / promover la investigación de una nueva legislación catastral con los alcances de un catastro propio del siglo XXI, que pueda guiar a nivel nacional y provincial los trabajos catastrales en un entorno moderno, eficiente y autárquico.
<b>Elaboración de contenidos curriculares</b>	Elaborar un borrador de contenidos curriculares de 7 componentes conforme la presentación dada, que pueda ser implementado mediante universidades, organismos y terceros en el ámbito argentino.
<b>Definir procesos de trabajo (business processes)</b>	Formar un grupo de trabajo que pueda definir y documentar procesos de trabajo catastral con normas de calidad.
<b>Definir políticas de precios, copyright y distribución de productos</b>	Definir y documentar políticas de precios, copyright y distribuciones de sus productos vía Internet.

Componente	Plan de Trabajo/Acción
<b>Relación Catastro – Municipio</b>	Difundir un modelo para la relación entre el Catastro y los Municipios.
<b>Gerenciamiento de recursos humanos</b>	Difundir documentos de experiencias con relación al gerenciamiento de recursos humanos, como base para el tratamiento del tema.

### 5 - Conclusiones - Recomendaciones

*El Seminario - Taller brindó la posibilidad de que los organismos catastrales del país, la UEC y otras entidades involucradas en la provisión de información básica del territorio (IGM, FADA) hayan podido plantear y exponer sus problemas y experiencias para encontrar soluciones.*

*Se destacó que el Consejo Federal de Catastro siguiera en este tipo de iniciativas para que continúe esta discusión en forma de mesa redonda.*

*Se presentó en el ámbito nacional e internacional una imagen de la iniciativa sobre Infraestructura de Datos Espaciales y su relación al Catastro.*

*Se destacó en este contexto la incidencia del catastro un componente esencial para una Infraestructuras de Datos Espaciales.*

*Se resaltó que la información topográfica conforma otro conjunto*

*de datos fundamentales de significativa importancia en términos de recursos naturales, urbanos y de infraestructura.*

*Se concluyó que los dos conjuntos de datos fundamentales citados son componentes esenciales de la información territorial, que conjuntamente con la información estadística socio- económica y política conforman la base para el gobierno y el desarrollo de la sociedad Argentina.*

*Se consideró como de suma importancia que los catastros puedan cumplir con los requerimientos de calidad y formas de trabajo que implica el ser parte de una Infraestructura de Datos Espaciales.*

*Se concluyó que el CFC tiene que tomar un papel de liderazgo en el desarrollo de los catastros argentinos de acuerdo a estos estándares.*

*Esto implica que a nivel institucional y legal se requiere de un reposicionamiento de los catastros argentinos.*

*El desarrollo de los catastros en coordinación con el IGM para poder ser proveedores de la información territorial básica tiene que ocurrir en una cooperación estrecha con la UEC y las UEPs, de modo que ese desarrollo sea igualitario y simultáneo en el entorno argentino.*

*Para el cumplimiento de las funciones actuales y las que las tendencias futuras avocinan, los catastros tendrán que avanzar y tomar defi-*

*niciones en cuanto a políticas de precios, copyright y distribuciones de sus productos vía Internet.*

*La coordinación con entidades latinoamericanas e internacionales puede resultar en acciones complementarias de apoyo a este desarrollo coordinado.*

*Se concluyó respecto a la necesidad de mantener un contacto estrecho entre todas las entidades que participaron, utilizando al máximo los medios de comunicación como Internet para mantener este espíritu cooperativo.*

### **3.2.3 Situación al año 2003**

Transcurridos varios años de intensa actividad catastral en el país, desde las áreas de Catastro (Ing. Myriam Urtubey) e integración Fiscal (Ing. Roberto Do Cabo), de la División Reformas Centrales de la Unidad Ejecutora Central (UEC) dependiente del Ministerio del Interior –República Argentina, fueron enviadas a las provincias en el año 2003 matrices de seguimiento de los proyectos que oficiaron como tablero de control de lo hecho y como medio para la identificación de las tareas pendientes.

La matriz a aplicar fue el resultado de la interacción de visiones de la UEC, las provincias y las actividades conjuntas de UEC y catastros provinciales en el seno del CFC, dando cumplimiento al estudio que se anticipara ya como una futura meta de la UEC en el Seminario Taller del

año 2000 “Catastro, un desafío con muchas oportunidades”, en el punto 2.4 componente: Evaluación de proyectos.

La matriz a través de la cual se relevaron los datos para cada provincia comprendió:

**Sistema Urbano:**

Depuración de información existente

Incremento

*Total de parcelas*

Relevamiento de superficie no declarada

Actualización de Valuaciones Fiscales

**Sistema Rural:**

Depuración de información existente

Incremento

*Total de parcelas*

Actualización de Valuaciones Fiscales

**Sistema Catastral:**

Digitalización Registro Gráfico

Digitalización Cartografía

Incorporación de Bases de Datos Relacionales y Arquitecturas Abiertas

**Integración con Rentas**

**Integración con el Registro de la Propiedad**

**Integración con municipios**

**Implementación de SIT**

**Sustentabilidad de procesos implementados**

**Adecuación de la Legislación Catastral**

**Alcance de los proyectos:**

Respecto a tales sistemas las provincias indicaron el porcentaje ejecutado y quién lo hizo, comprendiendo este ítem lo hecho a través del Programa coordinado por la UEC, las actividades realizadas en forma individual por los catastros, las actividades interinstitucionales con otros organismos y lo realizado como parte de otros proyectos. Un aspecto destacable de esta etapa, es la sinergia entre instituciones y la suma de proyectos. Del procesamiento de los resultados remitidos por las provincias, la UEC emitió los siguientes porcentajes.

<b>Resultados de la matriz</b>	<b>Porcentaje</b>
Depuración de la información urbana existente.	72%
Depuración de la información rural existente.	62%
Incorporación parcelas urbanas.	86%
Incorporación parcelas rurales.	64%
Relevamiento de la superficie cubierta (urbana).	81%
Actualización de valuaciones en áreas urbanas	72%

<b>Resultados de la matriz</b>	<b>Porcentaje</b>
Actualización de valuaciones en áreas rurales.	58%
Digitalización (carga e integración) de los registros gráficos.	85%
Digitalización (carga e integración) de la cartografía.	71%
Avance en la Implementación de Base de Datos Relacionales y Arquitecturas abiertas.	88,5%
Avance en la implementación de SIG (Perfeccionamiento e integración de las Bases de Datos, Desarrollo de Aplicativos, etc.)	59%
Avances en sustentabilidad de las reformas.	62%
Actualización de la legislación Catastral.	73%
Integración con Rentas.	71%
Integración con Registro de la Propiedad Inmueble.	65,5%
Integración con Municipios.	71%

A partir de lo informado por las provincias como tareas pendientes en la matriz de seguimiento, la UEC (Sectores de Catastro e Integración Fiscal), presentó en el evento denominado Día del SIG, que tuvo lugar en el IGM en noviembre del año 2003, los siguientes aspectos, bajo el título:

### *¿Qué falta ejecutar? una síntesis de Objetivos*

*Completar el trabajo catastral en las áreas urbanas y rurales no alcanzadas por los proyectos realizados.*

*Proyectos que contemplen procesos de reforma, modernización y fortalecimiento de los Registros de la Propiedad Inmueble.*

*Proyectos que resuelvan temas pendientes en muchas provincias, tales como mensuras y titulación de tierras fiscales.*

*Avanzar en soluciones de integración de información fiscal como paso a la futura implementación de sistemas e-government.*

*Propiciar desde la Unidad Ejecutora Central el trabajo conjunto con el Consejo Federal del Catastro.*

*Perfeccionamiento de los catastros municipales.*

A modo de síntesis de los proyectos catastrales en Argentina se resume a continuación la situación a diciembre de 2004 en los siguientes aspectos: provincias con proyectos ejecutados, provincias con proyectos en ejecución y alcance de los proyectos.

### **Provincias con proyectos ejecutados:**

Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquen, Río Negro, San Luis,

San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Buenos Aires sólo realizó actividades iniciales y continuó por cuenta propia.

### Provincias con proyectos en ejecución

Salta y Tucumán

El alcance de los proyectos ha sido variable en las diferentes provincias, incluyendo en ciertos casos sólo a las áreas urbanas, en otros a las rurales y en otros a ambas áreas. En algunos se incorporaron también los municipios. Las actividades realizadas para el desarrollo catastral, también han sido variables entre proyectos.

Los proyectos fueron realizados con financiamiento a través del préstamo BIRF3877-AR en el marco del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA) en una primera etapa continuando luego a través del Programa de Desarrollo Provincial (PDP). Dicho programa estaba directamente relacionado a metas fiscales, y si bien más allá de tales metas se desarrollaron los proyectos en un sentido amplio y abarcativo, dichas metas han sido evaluadas en el país a través de la UEC.

En el mes de agosto de 2002 se hicieron públicos los siguientes resultados de los proyectos, realizados mediante el Préstamo BIRF 3877-AR, a través de la División Reformas Centrales de la UEC, dependiente de la Secretaría de Coordinación Legal Técnica y Administrativa del Ministerio del Interior.

### Cantidad de Provincias con proyectos, situación y montos (datos a agosto 2002)

Cantidad de provincias con proyectos	Situación de los Proyectos	Monto en millones de dólares
22	Aprobados	186,90
12	Proyectos terminados	92,47
07	Proyectos en ejecución	67,44
03	Proyectos sin inicio por de ejecución	25,21

### Impacto de los Proyectos en cuanto a metas fiscales (datos a agosto 2002)

Datos completos relevados para 16 provincias	Situación antes del Proyecto (en millones de pesos)	Situación post proyecto (en millones de pesos)	Incremento (en millones de pesos)
Avalúo	78	108	30
Facturación	802	1126	324
Recaudación	562	632	70

### **Resumen del Impacto de las metas fiscales:**

El incremento acumulado en la recaudación por impuesto inmobiliario era a agosto de 2002 de 231 millones de dólares, cifra superior a la totalidad de la inversión de ambos programas PSF y DEPA y PDP.

## **3.3 Contexto internacional, principales hitos del Catastro en el período 1990-2004**

En el período 1990- 2004 diversas influencias han tenido significativo impacto en el catastro.

La globalización y sus impactos en la sociedad, cualquiera sea su localización.

La popularización de las tecnologías de Sistemas de Información Geográfica y de Sistemas de Posicionamiento Global (GPS).

El acelerado desarrollo de las tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs).

Para una visión internacional del Catastro, la Federación Internacional de Agrimensores (FIG), a través de su estructura de funcionamiento participativo, sus largos años de experiencia internacional, su forma sistemática de realizar investigaciones y difusión a través de Congresos, Simposios, publicaciones, grupos de trabajo, de la existencia una Comisión específica en materia de Catastro (Comisión 7) y de otras Comisiones directamente relacionadas ha sido y es un permanente referente de la evolución internacional del catastro.

### **Catastro 2014 e iniciativas relacionadas**

En el año 1994, en el XX Congreso Internacional de la FIG realizado en Melbourne (Australia) tuvo su origen el estudio Catastro 2014, con el objetivo de trazar la perspectiva de los que sería el catastro 20 años después.

En el año 1998, en el Congreso de la FIG se presentaron los resultados de la investigación, a la que contribuyeron con sus datos un número significativo de países.

A resultas de dicho estudio, el catastro quedo descripto a través de 6 Declaraciones que resumen dicha perspectiva.

En el año 2003 el Presidente de la Comisión 7 de la FIG presentó una nueva visión denominada el Catastro después del catastro 2014, en la que hace un análisis sobre la vigencia de los conceptos vertidos en el documento Catastro 2014, a la vez que produce algunas reconsideraciones.

En el año 2004, los autores del catastro 2014 han evaluado la vigencia de las Declaraciones establecidas en el estudio Catastro 2014, a través de un proceso de medición objetiva de los desvíos de cada una de ellas, concluyendo que, en líneas generales, 10 años después el desarrollo del Catastro continúa en la dirección trazada oportunamente en la visión Catastro 2014.

### **Cadastral Template**

Los ejes temáticos principales del catastro siguen siendo motivo de estudios internacionales. Actualmente tiene lugar el relevamiento deno-

minado Cadastral Template.

El Cadastral Template consiste en el relevamiento de aspectos esenciales del catastro. El mismo es básicamente un formulario estándar destinado a ser completado por las organizaciones catastrales sobre sus respectivos sistemas. La meta del relevamiento es comprender el papel que desempeñan las organizaciones catastrales en el establecimiento de las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDEs) en los niveles regionales (estados, provincias) o nacionales y comparar las mejores prácticas como una base para el mejoramiento de los catastros, en su función como componente clave de las IDEs.

El mismo se realiza con la cooperación de la Comisión 7 (Catastro y Gestión Territorial) de la FIG (Federación Internacional de Agrimensores), institución que cuenta con una amplia experiencia en estudios comparativos de catastro en el plano internacional.

El “Cadastral Template” ha sido desarrollado por un Grupo de Investigación en el Departamento de Geomática de la Universidad de Melbourne (Australia), integrado por el

Prof. Ian Williamson, Dr. Abbas Rajabifard, and Daniel Steudler, y con la colaboración del Prof. Stig Enemark de la Universidad de Aalborg (Dinamarca).

El Grupo de Trabajo 3 “Catastro” del Comité Permanente para la Infraestructura de Datos Espaciales de Asia y Pacífico coopera asimismo con la Comisión 7 de la FIG para coleccionar y mantener en un sitio Web la

información resultante de las respuestas al cuestionario que van enviando los países, durante el período 2003-2006 que demandará el Plan de Trabajo.

Al mes de diciembre de 2004, 35 países han completado los datos del Cadastral Template, de los cuales 3 países pertenecen a América Latina. Los datos así como el cuestionario y documentación complementaria se encuentran en [www.cadastraltemplate.org](http://www.cadastraltemplate.org).

### **Infraestructura de Datos Espaciales**

Una iniciativa de amplia incidencia en el Catastro, que cobra fundamental relevancia en este período es la denominada **Infraestructura de Datos Espaciales**.

Las Infraestructuras de Datos Espaciales conciben la maximización de los beneficios sociales, económicos y ambientales de la Información Territorial y posicionan al catastro entre sus componentes fundamentales.

Desde 1996, comienzan formalmente las reuniones de la iniciativa de Infraestructura Global de Datos Espaciales (GSDDI), cuya novena reunión internacional tendrá lugar en Cairo (Egipto) en abril de 2005. Esta iniciativa de Infraestructura Global se ha complementando progresivamente de diversas y variadas formas, con iniciativas en el ámbito de continentes, nacionales, sub-nacionales, hasta su mínima expresión al nivel de una institución que tenga mandato en información territorial.

Al presente una Asociación nuclea el liderazgo general de tal iniciativa: [www.gsdi.org](http://www.gsdi.org)

### **Catastro en la Unión Europea (UE)**

El catastro en la Unión Europea es otro proceso digno de mencionar en este período.

Si bien la Unión Europea la integran naciones independientes, para muchos objetivos el territorio deberá ser considerado como un todo, siendo necesario a ese fin que la información territorial que provee el catastro sea desarrollada de tal modo que tenga la posibilidad de integrarse sin dificultades.

Las declaraciones sobre el catastro de la Unión Europea constituyen un ejemplo regional y una forma de visualizar también la prevalencia de ciertos conceptos y principios vigentes en materia catastral más allá del lugar geográfico donde se los aplica.

Puede apreciarse en este sentido como las declaraciones del Catastro 2014 son directrices en las Declaraciones del Catastro en la Unión Europea.

La UE en la búsqueda de principios comunes en materia catastral a las naciones que la integran estableció 12 principios comunes. Los mismos fueron traducidos al español (Durán Boo, I. 2002) y en síntesis expresan:

1° El catastro debe existir como Sistema de Información Territorial en todo el ámbito de la UE. Ningún Estado Miembro o parte del mismo debe carecer de la necesaria información que aporta el catastro.

2° Sea cual sea la fórmula jurídica adoptada en cada uno de los Estados Miembros para su gestión, el catastro se define como un bien de interés público.

Su utilización irá siempre orientada a garantizar los principios de igualdad, seguridad y justicia para todos los ciudadanos de la UE.

3° El objetivo básico del catastro es la parcela. Se entenderán como autoridades responsables de los catastros en cada uno de los Estados Miembros a los órganos competentes para la captura, la difusión y el mantenimiento de la información gráfica y alfanumérica que describe la parcela.

4° Cada parcela debe contar con un identificador único e inalterable que la distinga de cualquier otra. Cuando sea posible, este identificador contendrá los elementos que permitan su localización precisa mediante el adecuado sistema de coordenadas.

5° Todas las parcelas y todos los edificios e instalaciones situados sobre y bajo ellas deben de encontrarse adecuadamente catastrados. Ello exige la definición de modelos de datos que incluyan información sobre los propietarios, la superficie y los linderos, la aptitud agrícola del suelo y cultivo y las características medio-ambientales de la parcela, así como los edificios e instalaciones, si existieran.

6° los catastros se gestionarán como bases de datos abiertas, por lo que además de la información anterior, deben ser capaces de incorporar otros datos propios de la parcela, según las necesidades de cada uno de los Estados Miembros y de la UE. Especialmente se prestará atención a la información destinada a la gestión de los tributos aplicables a los inmuebles y a la planificación territorial, así como a las aplicaciones

informáticas que permitan la asignación de valores a los mismos mediante procedimientos de valoración masiva.

7° La información contenida en el Catastro y en el Registro de la Propiedad deberá encontrarse adecuadamente coordinada.

La utilización conjunta de la información existente en el catastro y en el Registro de la Propiedad promoverá el ejercicio pacífico del derecho de propiedad y de los demás derechos reales sobre los inmuebles de toda la UE y protegerá y facilitará su mercado y las inversiones realizadas en los mismos.

8° Los catastros se gestionarán con medios informáticos y telemáticos que garanticen la adecuada agilidad en el tratamiento y en el acceso a la información, incorporando las tecnologías que promuevan el desarrollo de la Sociedad de la Información. A través de estos medios se garantizará la adecuada coordinación con todas las administraciones públicas que también gestionen datos territoriales. Para ello será necesario garantizar la adecuada fluidez en la comunicación de la información mejorando la interoperabilidad de los sistemas ya existentes en los distintos catastros.

9° Las Autoridades responsables de los catastros de los Estados Miembros propugnarán la utilización creciente de la información catastral en la aplicación de las políticas de sus respectivos países que deban basarse en la información territorial y trabajarán conjuntamente para que dicha información sea utilizada en la aplicación de las políticas desarrolladas por la UE. Cuando sea posible, se evitará la creación de nuevas bases de datos que contengan información, cuando las mismas puedan nutrirse de

los datos ya existentes en los distintos catastros.

10° La información contenida en los catastros de cada uno de los Estados Miembros estará a disposición de todos los ciudadanos así como de las empresas, sin más limitaciones que las fijadas en las normas destinadas a proteger la intimidad de las personas y la información que tenga finalidad tributaria. Las contraprestaciones económicas que puedan fijar los Estados Miembros no desincentivarán el acceso a esta información.

11° La información territorial estará a disposición de la administración municipal, regional, nacional y de la UE. Asimismo se buscará la colaboración y coordinación de todos los niveles de la Administración en el mantenimiento y actualización permanente del catastro.

12° Para la elaboración y mantenimiento de los catastros de los Estados Miembros se contará con la colaboración de la iniciativa privada. Asimismo se buscará la colaboración y se colaborará con aquellos organismos internacionales que tengan por objeto el estudio y desarrollo de políticas destinadas a la administración del territorio.

### 3.4 Contexto en el que se desarrolla el Catastro Argentino actualmente

El catastro se desenvuelve en un contexto de variados componentes externos, los que con mayor o menor grado inciden en las posibilidades

de su desarrollo. Algunos de estos componentes externos se tratan seguidamente.

### 3.4.1 Gobernanza

La tendencia hacia una sociedad más informada, participativa y responsable es un hecho creciente y generalizado.

El auge del activismo ciudadano en pro del bien público es un fenómeno masivo y casi universal.

La Gobernanza suele definirse como: El arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo, económico, social e institucional duradero y para un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

En la gobernanza moderna las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

### 3.4.2 Sociedad de la Información (SI)

Cabe mencionar brevemente bajo este título la Cumbre Mundial y el Programa Nacional sobre Sociedad de la Información.

La Cumbre Mundial sobre SI (Ginebra, 2003) expuso con firmeza que el acceso a la información y al conocimiento, la creación de capaci-

dades, y el diseño de un entorno habilitador de herramientas para el gobierno eficaz son, entre otros, objetivos prioritarios a nivel planetario.

En el documento se dice expresamente: “*Los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales tienen una función y una responsabilidad importantes en el desarrollo de la SI y, en su caso, en el proceso de adopción de decisiones.*”.

El Programa Nacional sobre Sociedad de la Información fue creado originalmente por el Decreto PEN 1018/98 y posteriormente modificado por los Decretos 252/00 y 243/01; tiene competencia en aquellas actividades y cuestiones vinculadas al diseño e implementación de políticas públicas destinadas a la promoción de: la Universalización de Internet y otras redes digitales de datos, el desarrollo del comercio electrónico, la formación de recursos humanos especializados en su gestión, el fomento de las inversiones y el desarrollo en general, de las telecomunicaciones, la informática, la electrónica, el software y demás tecnologías afines.

### 3.4.3 Ordenamiento Territorial

El Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios ha trazado y publicado en el año 2004 un documento sobre Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, denominada Argentina 2016 como una pers-

pectiva a esa fecha.

En la síntesis Ejecutiva del documento consta que:

**“La globalización y el ajuste estructural permanente de la Economía han significado un cambio gigantesco para la Argentina.**

**No hay planes de desarrollo y ordenamiento Territorial de nivel nacional.** Los que existieron a mediados de siglo y contaron con el apoyo y participación popular no fueron, por diversas causas, sostenidos en el tiempo.

**El gobierno actual se apresta a revertir los desequilibrios territoriales** a través de una política de Estado: Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El objetivo de la Política Nacional de **Desarrollo y Ordenamiento Territorial** es **re-organizar el territorio** orientándolo hacia un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y con justicia social a partir de las diferentes ventajas comparativas y el enorme potencial humano de cada región”.

### 3.4.4 Sistema Integrado de Información Hídrica (SIIH) y Catastro rural

En junio de 2004, un grupo de trabajo coordinado por el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y el Consejo Federal del Catastro y con la participación de diversos sectores, abordó el tema del título a través de los si-

guientes aspectos: Identificación de problemas, qué hay que hacer, Cómo hay que hacerlo y qué se necesita.

*Entre los problemas identificados cabe destacar*

La falta y/o inadecuada integración entre datos hídricos y catastrales; la necesidad de disponer de datos hídricos accesibles, confiables y actualizados para la gestión catastral (ejemplo: trámites de mensura); la falta de ejercicio en el desarrollo del trabajo interdisciplinario e interorganizacional eficiente; la incompatibilidad entre sistemas existentes en diferentes jurisdicciones relativos a distintas temáticas;

*Respecto a qué hay que hacer cabe mencionar:*

Definir políticas de accesibilidad a los datos territoriales y en particular hídricos; aplicar los principios de una Infraestructura de Datos Espaciales para el desarrollo e implementación del SIIH: diseñar e implementar un sistema de Información Hídrica de carácter dinámico y sustentable en el tiempo; un diagnóstico de la situación actual que comprenda una evaluación del grado de desarrollo alcanzado en el tema en las distintas jurisdicciones (datos, bases de datos, tecnología, procesos, recursos humanos, sistemas de información existentes, etc.); un trabajo conjunto entre el COHIFE y el Consejo Federal del Catastro, a los fines del SIIH, extensivo a otros consejos federales de temáticas afines; mecanismos que aseguren el adecuado mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo del SIIH.

*En cuanto a cómo hacerlo, cabe destacar:*

Acuerdos interorganizacionales entre quienes utilicen y/o alimenten

los nodos, respecto al sistema, de acuerdo a las pautas que oportunamente se establezcan; criterios de accesibilidad y categorías de usuarios; integración con los sistemas catastrales existentes, utilizando para el SIIH georeferenciación, nomenclatura catastral, etc.; estándares, metadatos, pautas de calidad de datos, criterios de interoperabilidad, etc. para el SIIH.

*Con relación a qué se necesita, cabe mencionar:*

Recursos humanos y materiales; disponibilidad de Tecnologías de la Información y Comunicación apropiadas; disponibilidad de recursos humanos capacitados involucrados en el proyecto desde el inicio; aumento y densificación de estaciones permanentes para una apropiada georeferenciación sustentable en el tiempo; esquemas y modalidades de capacitación en diferentes niveles; talleres de trabajo periódicos interdisciplinarios e interorganizacionales para el estudio y la definición de pautas comunes en las distintas etapas del proyecto.

### 3.4.5 Panorama social de América Latina

Según el **Panorama Social de América Latina 2004** de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dado a conocer el 30 de noviembre de 2004 por el Secretario Ejecutivo de ese organismo de Naciones Unidas:

“La disminución de la pobreza se calcula en torno al 1% con respecto al 2003. El número de pobres se situaría en 224 millones de personas, de los cuales 98 millones son indigentes. Con ello la población que vive

bajo la línea de pobreza estaría en un nivel similar al registrado en 2001 (43,2%), mientras que la indigencia afectaría a un 18,9% de ella. En resumen, las nuevas proyecciones de la pobreza e indigencia muestran una leve mejoría en 2004, que no alcanzan a revertir el deterioro de los tres años previos”.

### 3.5 Situación al año 2004 con relación a las conclusiones. Recomendaciones de las tres etapas de análisis y al contexto externo

Algunos hechos indicativos de los avances logrados en el catastro argentino en el período 1990-2004.

#### 3.5.1 Con relación a las Recomendaciones del período 1990 – 1993

Las recomendaciones a las que alude el estudio de 1993 fueron tomando forma con diversos alcances y modalidades en el marco de las posibilidades que brindaron los años siguientes a cada una de las provincias. Se realizan a continuación algunos comentarios y ejemplos.

*Respecto a estas recomendaciones:*

“Tratar de que las provincias que atendían a los aspectos fiscales del catastro, en sus proyectos, establecieran como meta a futuro el establecimiento de Sistemas de Información Territorial de base parcelaria”.

“Dado que se proyectaba el desarrollo catastral simultáneamente

*en 14 provincias, se resaltó en ese momento la importancia de desarrollar aspectos relacionados con el intercambio de datos, formatos, definiciones comunes”.*

La valorización de los Sistema de Información Territorial (automatizados) y la concepción del Catastro como Sistemas de Información Territorial de base parcelaria se fue consolidando progresivamente en el país desde principios de la década de 1990.

La definición de Catastro dada por la FIG en este período, compartida como una nueva visión fue insertándose en el país. Indicadores de esta nueva concepción han sido: el enfoque dado a varios de los proyectos de desarrollo catastral, la reformulación de misiones y funciones en organizaciones catastrales, nuevas leyes provinciales de catastro en varias provincias, cambio de la denominación de varias organizaciones catastrales del país que pasaron a llamarse por ejemplo Servicio de Catastro e Información Territorial (en Santa Fe), Dirección de Catastro e Información Territorial (en Chubut), Dirección General de Catastro e Información Territorial (en Río Negro) y Dirección General de Catastro e Información Territorial (en Neuquén).

Aspectos relacionados al intercambio de datos, formatos, definiciones comunes, han tardado más en ser apreciados como esenciales por parte de los diversos actores. La aparición de la iniciativa sobre Infraestructura de Datos Espaciales y la evolución de las TICs van generando una mayor claridad respecto a la importancia crucial de estos aspectos.

La interacción de los catastros con el Instituto Geográfico Militar e

iniciativas nacionales como SIGRA o subnacionales, han contribuido a la internalización de esta necesidad de datos comunes, estándares, etc. como medio de crear la capacidad de generar información territorial multipropósito para todo el país, a través del aporte de diversos actores y sectores.

El cambio cultural requerido para aplicar el “pensar globalmente para actuar localmente” no ha sido tarea fácil, retrasándose este proceso en el país, quedando en consecuencia aún mucho por hacer.

#### *En cuanto a la Recomendación*

*“Estimular el uso de los datos emergentes de los SIT y su aplicación en áreas tales como medio ambiente, recursos naturales, independientemente de los objetivos catastrales específicos de cada provincia”.*

Su puesta en práctica trajo aparejada entre otros la realización de trabajos colaborativos interinstitucionales.

A modo de ejemplo se relatan a continuación algunas experiencias en las que se ha tenido participación directa. Estas experiencias se han realizado en varias formas de colaboración interinstitucional, entre ellas como proyectos de investigación con participación de universidades. Los resultados de las mismas se han presentado en diversos eventos, entre ellos los Congresos internacionales de la FIG.

El trabajo presentado en el XXII Congreso internacional de la FIG, en Estados Unidos en el año 2002, del cual participaron la Dirección de Catastro e Información Territorial del Chubut y la Universidad Nacional

de La Plata, denominado “*El trabajo Colaborativo Interinstitucional como forma de multiplicar los beneficios de la Información Territorial*”, ha sido una de estas experiencias. A efectos de una somera descripción del mismo, se abordan tres aspectos siguientes:

Punto de Partida, Lecciones Aprendidas y Conclusiones.

**Punto de Partida:** A principios de los años 90 mientras la provincia del Chubut iniciaba su proyecto catastral, en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) se profundizaban estudios sobre GPS y los problemas geodésicos relacionados y se buscaba una apertura al medio productivo.

En esos momentos no existía tradición de relación universidad - medio productivo, presentándose problemas de comunicación, poca experiencia en la realización de trabajos concretos bajo condicionamientos de tiempo, ni mecanismos para la evaluación de las ventajas recíprocas de la cooperación interinstitucional.

El convencimiento a priori de que la combinación de esfuerzos llevaría a beneficios individuales y del conjunto llevó a:

Identificar actores en una red humana donde se compartían visión, objetivos y las mismas carencias.

Aunar esfuerzos y realizar actividades aportando a la formación de recursos humanos,

Establecer ciertas pautas para la relación universidad-catastro con miras a su efectivización a través de actividades concretas establecidas de común acuerdo.

Las **Lecciones Aprendidas** emergentes del trabajo colaborativo interinstitucional realizado pueden resumirse en:

Compromiso activo de cada uno de los grupos participantes (con transferencia de responsabilidades a ellos).

Búsqueda de consulta y complementariedad entre participantes.

Manejo descentralizado.

Introducción de una aproximación por procesos.

Prioridad a la formación de capacidades y al desarrollo institucional.

**Las Conclusiones y Recomendaciones** emergentes del trabajo realizado, se transcriben a continuación:

“En países en desarrollo, como Argentina, donde hay mucho por hacer, se presentan amplias oportunidades para el desarrollo de la Información Territorial compartida a través de trabajos colaborativos, porque:

Se incrementan las capacidades de las organizaciones y de sus recursos humanos a través de la interacción interdisciplinaria e interorganizacional.

Se incrementan las posibilidades de atender demandas sociales, económicas y ambientales que ninguna de las organizaciones en forma aislada puede satisfacer por sí, máxime cuando la situación económica del país ofrece fuertes limitaciones.

Se fortalecen capacidades cuando se asumen responsabilidades, que implican lograr resultados basados en compromisos emergentes de visiones y objetivos comunes. Esta visión se potencia en casos de interacción entre grupos.

Se potencia confianza mutua entre personas y organizaciones, máxime en países donde las previsiones a largo plazo siempre se ven afectadas por considerables imprevistos económicos, políticos e institucionales.

Sobre la base de las experiencias realizadas y las lecciones aprendi-

das a lo largo de varios años, recomendamos fortalecer las redes humanas a fin de lograr el trabajo colaborativo interinstitucional como forma de multiplicar los beneficios de la Información Territorial”.

*Otra experiencia siguiendo la recomendación de:*

**“Estimular el uso de la los datos emergentes de los SIT y su aplicación en áreas tales como medio ambiente, recursos naturales...”** la constituyó el trabajo sobre *Integración de Proyectos Catastral y Forestal en la Provincia del Chubut, Argentina*, que fue presentado al XXI Congreso Internacional de la FIG, en Inglaterra en 1998.

Este trabajo refiere a cómo dos proyectos con financiación externa se interrelacionaron en su ejecución maximizando de ese modo los beneficios propios de cada proyecto en particular, logrando además metas adicionales para los entes participantes (Dirección Provincial de Catastro e Información Territorial de Neuquén y Dirección General de Bosques y Parques).

*En cuanto a la recomendación:*

**“Lograr el debido respaldo de los gobiernos provinciales y la valoración de su personal con el fin de continuar y mantener el desarrollo de tales emprendimientos (sistemas)”**.

Como a través de la implementación de los proyectos catastrales se vislumbraban cambios en los roles de las organizaciones catastrales, se destacó ya en ese entonces la importancia de:

**Lograr el debido respaldo de los gobiernos provinciales**

No obstante las acciones que realizan los actores relacionados al catastro, la multiplicidad de aportes que el catastro, bajo una concepción moderna puede realizar, tanto para el gobierno como a la sociedad, todavía no son vistos en todo su potencial por parte de los gobiernos provinciales. En consecuencia los organismos catastrales no reciben en términos generales el debido respaldo.

Cabe recordar aquí la publicación “Gestión Estratégica del Catastro en países de Latinoamérica” presentada en el XIII curso sobre: usos y aplicaciones del Catastro, realizado en España en el año 2003. Para la misma participantes de ocho países de Latinoamérica contribuyeron a una reflexión respecto a cuestiones de índole político y social en las que se desarrolla el Catastro en Latinoamérica. Es decir trata el aspecto socio-político en el cual tiene lugar el desarrollo catastral, abordando los factores externos e internos que condicionan su desarrollo. El diagnóstico se realiza desde aspectos, tales como: *El ámbito político*, donde se expresa: “En la mayoría de los países latinoamericanos la participación ciudadana tiende a aumentar, asumiéndose que valores como democracia, justicia distributiva, tributaria, y el bien común no se pueden renunciar. Sin embargo no se conoce la importancia que el Catastro tiene para resolver dichas demandas”. *Ámbito social*: Se expresa al respecto: “En términos generales la mayoría de los ciudadanos de los países latinoamericanos no conocen, no tienen idea o tienen una idea equivocada de lo que es un catastro, su uso, aplicaciones y beneficios, tanto desde el ciudadano común, llegando ese desconocimiento hasta los funcionarios de gobierno.

Como la percepción amplia de lo que el Catastro puede brindar está internalizada en un número considerable de actores de la Comunidad

Catastral, la realización de aplicaciones concretas a temas de prioridad esencial de los gobiernos, tales como lo son las acuciantes problemáticas sociales y la difusión de mejores prácticas, contribuirán a la inserción en el país de una nueva visión del Catastro y de sus posibilidades en las altas esferas gubernamentales.

El Consejo Federal del Catastro tiene hacia el futuro una ardua tarea en este sentido.

Respecto a la valoración personal:

El éxito de los Sistemas de Información Territorial requiere indefectiblemente que se den las condiciones para la sustentabilidad de los mismos y para tal sustentabilidad personal con conocimiento y experiencia en tales sistemas es un pilar esencial.

No ha sido tarea sencilla para los catastros ir paulatinamente tendiendo al cambio cultural que significa el salto desde los procesos manuales, llevados durante muchos años, a una cultura organizacional diferente sustentada en los ambientes digitales y nuevos procesos.

El recurso humano formado es apreciado e otras administraciones con mejor remuneración y en el sector privado. Las bajas producidas en los diferentes catastros han sido testigos de esta aseveración.

Frente a estos hechos y a otras razones, los gobiernos de una significativa cantidad de provincias han concedido a sus catastros, en el nuevo contexto, una mejora en su remuneración a través de Fondos Estímulo o figuras similares. La misma está asociada frecuentemente a los ingresos

que se logran a través del producido de los Sistemas de Información Territorial.

*Respecto a la recomendación:*

***“Aunque un único sistema de referencia no era previsto para todo el país, se destacaba la importancia de su obtención con miras a los beneficios de los Sistemas de Información Territorial y Sistemas de Información Geográficos en procesos de implementación a ese entonces”.***

En 1995 la Unidad Ejecutora Central del Ministerio del Interior encomendó a la Facultad de Ciencias Astronómicas y Geofísicas de la Universidad Nacional de La Plata el cálculo de la red POSGAR medida por el Instituto Geográfico Militar para servir como referencia geodésica única para los proyectos catastrales. En 1998 en dicha Facultad se calculó nuevamente esta red aprovechando las estaciones comunes con el proyecto SIRGAS (Sistema de referencia geodésico para América del Sur). Este cálculo dio lugar al sistema POSGAR98 más preciso que el anterior.

Se desarrolla actualmente en el país el Proyecto “Infraestructura GPS para la Ciencia y Tecnología” aprobado por la Agencia Nacional de Promoción Científica, destinado a fortalecer el desarrollo de una red Nacional de Estaciones GPS Permanentes. Dicho proyecto lo integran un conjunto de Instituciones, entre ellas la Universidad Nacional de La Plata, el Instituto Geográfico Militar y algunas Direcciones de Catastro Provinciales.

La capacitación brindada en el uso de marcos de referencia geodésicos de GPS y de los nuevos usos de coordenadas han permitido una mejor comprensión del tema a los usuarios de la tecnología SIG.

### 3.5.2 Respecto a las Conclusiones – Recomendaciones del Seminario Taller del año 2000

*“Se destacó que el Consejo Federal de Catastro siguiera en este tipo de iniciativas para que continúe esta discusión en forma de mesa redonda”.*

Si bien el impacto de la situación económica ocurrida a fines del año 2001 cambió sustancialmente las previsiones trazadas en el año 2000, se han seguido concretando diversas iniciativas, tales como la 1° Conferencia Nacional y Simposio Internacional de Catastro que tuvo lugar en La Plata en La Plata en mayo de 2004 organizado por el Consejo Profesional de Agrimensura de Buenos Aires ([www.catastro2004.org.ar](http://www.catastro2004.org.ar))

*“Se presentó en el ámbito nacional e internacional una imagen de la iniciativa sobre Infraestructura de Datos Espaciales y su relación al Catastro.*

*Se destacó en este contexto la incidencia del catastro un componente esencial para una Infraestructura de Datos Espaciales”.*

Diversos hechos relacionan al Catastro Argentino y las IDEs desde 1997. Por ejemplo en el año 2003, se presentó un proyecto de Ley

Nacional del Catastro con enfoque amplio y una concepción moderna, aportada por los Estados miembros del Consejo Federal del Catastro y consensuado con la Federación Argentina de Agrimensores, en la que el papel del Catastro como componente esencial de las Infraestructuras de Datos Espaciales queda establecido en forma explícita. Dicho proyecto, se encuentra actualmente en la Honorable Cámara de Senadores.

*“Se resaltó que la información topográfica conforma otro conjunto de datos fundamentales de significativa importancia en términos de recursos naturales, urbanos y de infraestructura”.*

*“Se concluyó que los dos conjuntos de datos fundamentales citados son componentes esenciales de la información territorial, que conjuntamente con la información estadística socio- económica y política conforman la base para el gobierno y el desarrollo de la sociedad Argentina”.*

La relación entre el Catastro y el Instituto Geográfico Militar (productor esencial de datos topográficos) se ha ido fortaleciendo desde fines de la década de 1990, a través de la suscripción de convenios de cooperación con los organismos catastrales provinciales. Tales convenios han generado una sinergia entre las instituciones, y una posibilidad de contribuir al desarrollo de las partes involucradas. Un ejemplo concreto lo constituye el SIG 250.000 producido por el IGM y entregado en uso a las provincias, las que contribuyen a la actualización del producto a través de la comunicación al IGM de los cambios que se van generando y que ameritan la actualización de los datos de dicho SIG.

***“Se consideró como de suma importancia que los catastros puedan cumplir con los requerimientos de calidad y formas de trabajo que implica el ser parte de una Infraestructura de Datos Espaciales”.***

***“Se concluyó que el CFC tiene que tomar un papel de liderazgo en el desarrollo de los catastros argentinos de acuerdo a estos estándares”.***

***“Esto implica que a nivel institucional y legal se requiere de un reposicionamiento de los catastros argentinos”.***

En cuanto a requerimientos de calidad existen avances paulatinos en la materia. El IGM se sumó en el año 2001 a las normas ISO, pero aún es un tema que requiere mayor desarrollo en el conjunto de los catastros, como así también en otras organizaciones con funciones afines.

Las pautas en estos temas trazadas en el Proyecto de Ley Nacional de Catastro antes mencionado, tienden a dar un posicionamiento distinto al catastro, congruente con un papel moderno del mismo y apto para enfrentar los visibles desafíos del siglo XXI.

***“El desarrollo de los catastros en coordinación con el IGM para poder ser proveedores de la información territorial básica tiene que ocurrir en una cooperación estrecha con la UEC y las UEPs, de modo que ese desarrollo sea igualitario y simultáneo en el entorno argentino”.***

La cooperación mutua con el IGM es una realidad compartida por las instituciones catastrales. De hecho las reuniones del Consejo Federal del Catastro, salvo contadas excepciones, se realizan en el IGM, lográndose en tales oportunidades no sólo la agenda del Consejo sino la canalización de intereses específicos de los Estados Miembros en su relación con el IGM.

La relación con la Unidad Ejecutora Central ha continuado como una norma y la participación de miembros de la misma a las reuniones y acciones del Consejo Federal del Catastro se ha convertido en una práctica habitual. No obstante la relación con las UEPs ha decrecido puesto que al ser las mismas los entes provinciales intermediarios entre la UEC y los catastros, actuando estos últimos como Organismos Ejecutores de los proyectos catastrales y quedar sólo dos proyectos en ejecución, no hay mayores actividades en común con las UEPs.

***“Para el cumplimiento de las funciones actuales y las que las tendencias futuras avocinan, los catastros tendrán que avanzar y tomar definiciones en cuanto a políticas de precios, copyright y distribuciones de sus productos vía Internet”.***

En cuanto a los dos primeros aspectos políticas de precios y copyright se han dado avances locales con perspectivas variadas pero no se ha registrado aún un avance sistemático, siendo todavía una asignatura pendiente al nivel del conjunto de las organizaciones catastrales.

La distribución de productos vía Internet es sin duda un paso próxi-

mo de destacada importancia para las organizaciones catastrales; en este sentido se van produciendo diversos avances y aproximaciones ya sea por iniciativa propia de catastros provinciales, por proyectos inter organizacionales involucrando universidades u otros; son ejemplos de ello experiencias concretas en algunas provincias, un proyecto presentado ante la Agencia Española de Cooperación Internacional a fin de desarrollar una IDE provincial a partir de un Sistema de Información Territorial catastral, una tesis de postgrado, cuyos resultados son de significativo interés para el Consejo Federal del Catastro.

La apertura a la distribución de productos Vía Internet, es considerada sin duda en el ámbito catastral como una meta próxima, a partir de los Sistemas de Información Territorial. En el ámbito del Consejo Federal del Catastro este tema constituye un motivo de preocupación y de búsquedas de alternativas para que dicha meta pueda concretarse y hacerse realidad sus indudables beneficios para el gobierno y la sociedad.

***“La coordinación con entidades latinoamericanas e internacionales puede resultar en acciones complementarias de apoyo a este desarrollo coordinado”.***

Los catastros argentinos en particular y el Consejo Federal del Catastro han tenido activa participación en IDEs a través de su interrelación con GSDI, su participación en CP IDEA y por una parte y por otra a través de la interacción directa con catastros de otros países.

En materia de interacción con entidades latinoamericanas, la Federación Argentina de Agrimensores, que con su estructura organizativa posibilita la cobertura a todo el país, tiene una participación activa con

diversas entidades latinoamericanas vinculadas a la Agrimensura. Dicha Federación interactúa activamente con el consejo Federal del Catastro en diversas temáticas de interés común y participa regularmente a las reuniones del Consejo, del mismo modo que representantes de dicho Consejo participan en reuniones de la Federación.

La participación en foros, listas de discusión, sitios web y otras formas de comunicación van contribuyendo progresivamente hacia un desarrollo coordinado.

La participación internacional se va fortaleciendo a través de la presentación de experiencias, publicaciones, Grant Programs y diversas formas que posibilitan la comunicación y la cooperación internacional.

Las profundas variaciones en el poder adquisitivo de los argentinos ha limitado fuertemente la participación internacional desde diciembre 2001. No obstante se plantean caminos alternativos como presentación de proyectos internacionales, capacitación vía Internet, recepción de estudiantes de otros países para investigaciones concretas, interacción público- privada- académica -no gubernamental, y sus diversas combinaciones, a fin que a través de fuerzas colaborativas puedan concretarse emprendimientos beneficiosos a las partes involucradas y muy difíciles sino imposibles de lograr cada uno en forma aislada.

***“Se concluyó respecto a la necesidad de mantener un contacto estrecho entre todas las entidades que participaron, utilizando al máximo los medios de comunicación como Internet para mantener este espíritu cooperativo”.***

La interacción entre las entidades que participaron es un camino que

se va consolidando, fortaleciéndose el espíritu colaborativo.

Comparativamente con el año 2000 hay a la fecha un espectro de interacción mucho más amplio entre las instituciones catastrales y afines. Las provincias han fortalecido sus formas de trabajo y en un número significativo van concretando acciones cooperativas con un variado rango de instituciones en sus respectivas áreas de acción.

### 3.5.3 Respetto a la situación al Año 2003

Se concluyó en una síntesis de objetivos a partir de la pregunta ¿Qué falta ejecutar?

***-Completar el trabajo catastral en las áreas urbanas y rurales no alcanzadas por los proyectos realizados.***

Los proyectos realizados comprendieron las áreas de mayor prioridad para cada provincia, como tal en muchos casos no todo el territorio fue alcanzado por los mismos. Aún en los casos que el territorio fue incluido en su totalidad la influencia de factores externos u otros causales no posibilitaron cumplir el 100% de la previsión original. En consecuencia la situación más frecuente es que existen trabajos catastrales pendientes de concretar.

***-Proyectos que contemplen procesos de reforma, modernización y fortalecimiento de los Registros de la Propiedad Inmueble.***

***-Proyectos que resuelvan temas pendientes en muchas provin-***

***cias, tales como mensuras y titulación de tierras fiscales.***

***-Avanzar en soluciones de integración de información fiscal como paso a la futura implementación de sistemas e-government.***

En algunos casos los proyectos catastrales incorporaron al Registro de la Propiedad Inmueble en el componente de los mismos directamente relacionado al catastro.

En igual modo en algunos casos la relación con Rentas fue considerada.

La propuesta de e-government está asociada sin duda al avance de las TICs en el país y a las iniciativas del gobierno digital, que si bien han comenzado por aspectos más de orden administrativo o de procesos de gestión, sin duda sumar la información territorial a procesos de e-government es una asignatura a considerar en el futuro próximo de los catastros.

***-Propiciar desde la Unidad Ejecutora Central el trabajo conjunto con el Consejo Federal del Catastro.***

Este objetivo que también lo es desde la óptica del Consejo Federal del Catastro se ha fortalecido significativamente en los últimos años a través de diversas acciones de trabajo conjunto.

***-Perfeccionamiento de los catastros municipales.***

Los catastros municipales se complementan con los catastros provinciales. Sólo en algún caso el proyecto catastral provincial incluyó los catastros municipales. Es frecuente, sobre todo en el último tiempo la

celebración de convenios entre catastro provincial y catastros municipales como modo de un desarrollo coordinado, un trabajo colaborativo y una economía de esfuerzos. Los catastros municipales son quienes primero toman razón de modificaciones edilicias, de servicios, etc, indispensables para la actualización de ciertos datos catastrales. Un trabajo eficiente del conjunto (catastro provincial- catastros municipales) beneficia a ambas partes con un positivo impacto ante sus respectivos gobiernos y sociedad a la cual prestan sus servicios.

*Relación catastros provinciales, catastros municipales:*

Dentro de cada provincia existen cantidades variables de municipios. Cada municipio tiene ámbito de acción en una determinada jurisdicción territorial (Ejido). En cada municipio existe generalmente un catastro municipal.

Las funciones de los catastros municipales son complementarias a las funciones delegadas en los catastros provinciales.

Teniendo en cuenta que el ámbito de acción de los catastros provinciales es la totalidad del territorio de cada provincia, su relación actual y/o potencial es con todos los municipios que pertenecen a cada provincia.

Los municipios han avanzado en los últimos años en el uso de Sistemas de Información Geográfica y en su organización inter-municipal. Ejemplo de ello es la Federación Argentina de Municipios. La iniciativa SIG-FAM del país representa en ese contexto el desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica en el ámbito municipal.

Cabe destacar aquí que desde el punto de vista de la gobernanza la interacción de los catastros provinciales y municipales, no sólo consti-

tuye una economía de esfuerzos a través de la adecuada interacción, sino que es una forma de dar más y más efectivas respuestas a los diversos problemas que en el orden social, económico y ambiental se puedan abordar a través de los Sistemas de Información Territorial.

A este fin los Sistemas de Información Territorial desarrollados en los catastros provinciales a partir de 1990 constituyen un significativo punto de inicio, no sólo a partir de los datos ya relevados y sistematizados, sino como medio de trabajo eficaz y eficiente bajo los principios sostenidos por las IDEs, en cuanto a acuerdos de trabajo inter-organizacionales, estandarización, interoperabilidad, etc.

Las bases del **Ordenamiento Territorial** que el país desea como una perspectiva para el 2016 sin duda necesita del aporte de los Sistemas de Información Territorial desarrollados en los catastros, en lo que respecta a la división parcelaria que se registra cada día en los catastros, en la relación entre esa división y los derechos y restricciones que les competen y en otros datos complementarios que son parte del catastro concebido en tres dimensiones (3D)

Un catastro 3D lleva implícita las 4D a través de la suma de la variable temporal a lo largo de sus archivos históricos, contribuirá sin duda a los objetivos de Ordenamiento Territorial del País, por medio de un trabajo interdisciplinario e inter-institucional que podrá concretarse a través de múltiples y variadas formas.

*Se concluyó en la aspiración y convicción de repetir este tipo de Talleres.*

El Consejo Federal de Catastro ha continuado en este tipo de iniciativas y fortalecido su participación en eventos, reuniones, grupos de trabajo, etc. con el fin de posibilitar el intercambio de opiniones y experiencias con sectores afines.

La situación económica imperante desde fines de 2001 modificó las previsiones originales, pero a través de las fuerzas colaborativas e iniciativas diversas se han realizado importantes eventos cuyos resultados dan un avance satisfactorio.

Asimismo se ha incrementado la interacción entre las instituciones catastrales en el ámbito del CFC, donde la transferencia de experiencias y búsqueda de soluciones a temas de interés común tienen lugar.

En el plano internacional el CFC participa en iniciativas tales como FIG, Infraestructura de Datos Espaciales y en convocatorias de proyectos como por ejemplo los de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

De las reuniones anuales del CFC, ordinarias y extraordinarias, participan habitualmente la FADA y el IGM; asimismo han participado regularmente en los últimos años los miembros de la UEC, directamente relacionados a los proyectos catastrales.

En cuanto a la relación antes mencionada entre los catastros provinciales y el IGM, cabe destacar los convenios suscriptos y las consecuentes tareas conjuntas en varias provincias.

Esta nueva forma de trabajo interdisciplinario y intersectorial ha ampliado la visión de la comunidad catastral del país.

El catastro se ha enriquecido con la participación activa de los Estados miembros a través de la construcción y difusión de una visión compartida.

La Legislación Catastral ha ocupado un lugar destacado en este período, plasmándose los nuevos enfoques en leyes vigentes en varias provincias. Se destacan en leyes catastrales, provinciales de este período figuras esenciales para el mantenimiento del catastro como lo son el certificado catastral y de verificación de subsistencia del estado parcelario.

Asimismo el Proyecto de Ley Nacional de Catastro incluye en su concepción el enfoque de un catastro moderno, con la amplitud suficiente para contener además de las funciones por las que tradicionalmente se lo identifica, los Sistemas de Información Territorial en sentido amplio y la competencia que se le asigna en las Infraestructura de Datos Espaciales.

### **3.6 Reflexiones finales sobre el futuro del Catastro Argentino**

En este capítulo se han descrito a través del relato de los principales hechos acontecidos a partir de los años 90 las fuerzas y debilidades del desarrollo catastral de ese período.

La influencia del contexto externo, de la realidad social latinoamericana, de los requerimientos de la sociedad de la información y la gobernanza dan el marco en el cual el catastro deberá enfrentar las oportunidades y desafíos del futuro.

La consolidación del desarrollo de los Catastros como Sistema de Información Territorial, propendiendo a su adecuado mantenimiento y la provisión de servicios utilizando Internet, se visualizan como metas en el futuro próximo.

## BIBLIOGRAFÍA

**Alvarez de López, M. Agudiak de Vidili, B. Mascheroni, E.** (1994) *The Trend of Argentine Cadastre Towards the Land Information Systems*, FIG, XX International Congress, Melbourne, Australia, SGS 761.

**Kaufmann J., Steudler D.** with the working group 1 of FIG, Commission 7, *Cadastre 2014 A vision for a future cadastral system*, 1998.

**De Meijere, J, Alvarez de López M., Westerbeck, H.,** *Catastro un Desafío con Muchas Oportunidades*, publicación del Consejo Federal del Catastro, 12 pags., 2001.

**Claverie H.H.; Alvarez de López M** (1998) *Integration of Forest and Cadastral Projects in the Province of Chubut, Argentina*, in *Cadastre and Land Management*, Commission 7, FIG XXI International Congress, Brighton, Inglaterra, pp. 541 – 549.

**Steudler, D., Williamson, I.P. and Rajabifard, A.** (2003). *The Development of a Cadastral Template. Journal of Geospatial Engineering*, Vol. 5, No.1 (June 2003), pp.39-47

**Durán Boo I.** (2002). *Dos iniciativas para la aproximación de los Catastros de los países miembros*, Dirección General del Catastro, Ministerio de Hacienda, España.

**Alvarez de López M.**, Yovanny Martínez Martínez (2002) *Cadastré – An Essential Component in Developing Spatial Data Infrastructures - Experiences in Argentina and Colombia. FIG XXI International Congress Washington EEUU..*

**Usandivaras J,C, Alvarez de López, M , Agudiak B. y Jones G. (2002).** *Experiences of Inter-Institutional Collaborative Work as Forms of Multiplying the Benefits of Territorial Information, FIG XXII International Congress Washington D.C. EEUU..*

**Usandivaras J,C, Alvarez de López, M , Agudiak B. y Jones G. (2002).** *El trabajo Colaborativo Interinstitucional como forma de multiplicar los beneficios de la Información Territorial, El Agrimensor Chubutense Año 4, Número 8. Agosto de 2002.*

**Georgiadou Y, Kleusberg A.; de Meijere J., Alvarez M.; Usandivaras J C., (1997)** *The Argentine Cadastré in Transition, Geomatica, Vol.51, Nro. 2.*

**Alvarez de López M,** (1997) *Perspective Land Records State and National, Proceedings Global Spatial Data Infrastructure Conference, Chapel Hill, North Carolina, USA.*

**Alvarez M, de Meijere J, Paresi C, (1996)** *Structured Development of Territorial Information System in the Province of Chubut, Argentine, Proceedings FIG 63 PC Meeting and International Symposium, Buenos Aires, Argentina.*

**De Meijere J., Alvarez de López M, Georgiadou Y. (1998)** *Maintenance of Cadastral Information Systems: A Case Study from the Province of Chubut, Argentina, in Cadastré and Land Management, Commission 7, XXI International Congress, Developing the Profession in a Developing World, pp. 212 – 219.*

**Lorente H, Esteban D, Usandivaras JC, Brizzi J, Brunini C, Canosa D, Georgiadou Y, Kleusberg A, Langley RB, (1996)** *A Contribution to the Development of Mapping Infrastructure in Argentina, Symposia papers of the FIG 63rd. PC Meeting and International Symposium, pp. 108-118, Buenos Aires.*

**De Meijere J.C, Alvarez de López, M,** *Spatial Data, Good governance and Society* (February 2004), *[GIS@Development](#)*.

## WEBGRAFÍA

[www.gsdi.org](http://www.gsdi.org)

[www.cfc.org.ar](http://www.cfc.org.ar)

[www.cadastraltemplate.org](http://www.cadastraltemplate.org).

[www.catastro2004.org.ar](http://www.catastro2004.org.ar)

## AUTOR

### Mabel Alvarez de López

- Graduada en Agrimensura, en Matemáticas y en Física. Postgrado en Sistemas de Información Territorial.

- Directora de la Dirección de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Chubut, Argentina

- Profesora de Sistemas de Información Territorial e investigadora en la Universidad Nacional de Patagonia San Juan Bosco.

- Responsable de proyectos de Geoinformación de carácter interinstitucionales e interdisciplinarios basados en el Catastro.

- Secretaria General del Consejo Federal de Catastro de Argentina.

- Participante en iniciativas nacionales e internacionales vinculadas con el Catastro, las Infraestructuras de Datos Espaciales y la Geoinformación.

- Ha participado en congresos, cursos y eventos relacionados al Catastro en Argentina y otros países.

- Autora de diversas publicaciones vinculadas al catastro y temas afines.

*email:* [mablop@satlink.com](mailto:mablop@satlink.com)

## CAPÍTULO 4

# PANORAMA DE LA PUBLICIDAD DE LOS DERECHOS REALES Y PUBLICIDAD CATASTRAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

*Julio Mattar Novelli*

### ***Resumen***

*El presente plantea un estudio sucinto sobre conceptos generales y legislaciones argentinas en referencia a la publicidad inmobiliaria, bajo un concepto integrador de la publicidad de los derechos reales y la publicidad catastral. Estas dos grandes nociones han sido tratadas separadamente, pero haciendo alusión a la necesaria interrelación que debe vincularlas. Cada una de ellas está referida a los dos grandes conceptos que forman parte de los derechos reales: el Título como causa eficiente rodeado de las solemnidades de ley y con su publicidad y la Posesión que es ejercida sobre el objeto de esos derechos y plantea la necesidad de su determinación territorial a través del catastro y la mensura.*

## Concepto de publicidad de los Derechos Reales

Sobre este tema se han dado numerosas definiciones y conceptos que ponen énfasis en distintos aspectos de la Institución. Las modernas concepciones lo analizan desde un punto de vista integrativo que asegure la “publicidad” la “accesibilidad” y la “oponibilidad” como valores estructurales que brinden seguridad jurídica a los bienes que por su relevancia económica y social queden comprendidos en el mismo.

Este trabajo, por tratarse de un enfoque orientado al derecho argentino, se refiere fundamentalmente a la materia inmobiliaria que es aquella en la que se ha desarrollado y perfeccionado la temática registral. Dentro de esta concepción podemos decir que la publicidad de los derechos reales es: **“El sistema integrado por actos de particulares y del Estado, por medio del cual se informa, con efectos legales, a terceros legítimamente interesados y la sociedad en general de la existencia, modificación o extinción, de derechos reales y demás situaciones jurídicas sobre bienes registrables”**.

Corresponde hacer a continuación un breve desarrollo de este concepto y sus principales elementos: La primera parte del concepto dice: **“Sistema integrado por actos de particulares y del Estado...”**: La necesidad de una correcta publicidad de los Derechos Reales, especialmente en lo que respecta a la publicidad de inmuebles, como así también a la de algunos muebles por ejemplo: automotores, buques, aeronaves, semovientes, cuotas de sociedades comerciales, créditos prendarios etc. se fundamenta en la importancia económica y social que los mismos tienen en las sociedades modernas y en la necesidad de que gocen de estabilidad y seguridad jurídica, por esto, los Estados han adoptado di-

ferentes criterios todos con un mismo fin, asegurar la titularidad y transferencia de los Derechos Reales, y demás circunstancias jurídicas, sobre estos bienes.

Por esto todo negocio jurídico que recaiga sobre ellos, requiere de una o varias formalidades solemnes de publicidad, sin las que no se perfecciona ningún Derecho Real.

El sistema Argentino actual, exige dos actos jurídicos que aseguran la publicidad y que se integran en un verdadero sistema publicitario. El primero que se desarrolla en ámbitos privados consiste en la “tradicción” exigida en el Art. N° 577 del Código Civil que expresa: *“Antes de la tradición de la cosa, el acreedor no adquiere sobre ella ningún derecho real”*. Este artículo recepta el criterio del título y modo (tradicción) como exigencia para la adquisición o transmisión de derechos reales.

Pero, a partir de 1968, además de la tradición, cuando se trata de inmuebles la Ley N° 17.711, modificatoria del Código Civil, introdujo el requisito de la inscripción en los Registros de la Propiedad correspondientes al decir en el Art. 2505: *“La adquisición o transmisión de los Derechos Reales sobre inmuebles, solamente se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los Registros Inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. Estas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registradas”*

Este verdadero sistema se encuentra integrado por actos de particulares, como se ha expresado, y por actos e instituciones registrales del Estado. Dada la trascendencia socioeconómica de la materia, el Estado toma sobre sí la responsabilidad de la publicidad formal de los Derechos Reales mediante modernos sistemas registrales, muchos de ellos ya

informatizados, y que ponen en vigencia el conocido principio que expresa: “*Una sociedad no puede estar obligada a respetar un derecho que no conoce*”. Por el contrario, existen contemporáneamente países latinoamericanos con sistemas de publicidad menos evolucionados, donde el Estado no interviene, caso del sistema de la “tradicción” originario del Código Civil o de países que delegan en particulares la publicidad de estos bienes.

El segundo párrafo del concepto expresa: “—**por medio del que se informa, con efectos legales a terceros legítimamente interesados y la sociedad en general.....**”

La finalidad de esta institución es justamente evitar la clandestinidad de los Derechos Reales, tratando de poner en conocimiento del público cualquier modificación en la situación jurídica que se produzca sobre los mismos, lográndose de este modo la estabilidad y firmeza jurídica necesaria en esta materia, tanto de manera estática en cuanto a la estabilidad de los derechos registrados como dinámica con relación a la certeza necesaria, sobre titulares, bienes y gravámenes, al momento de generarse los negocios jurídicos que los tengan por objeto.

Existe un principio en nuestro derecho que dice; “*El patrimonio de una persona es la prenda común de sus acreedores*”, y esto quedaría sin valor si los bienes más importantes que integran el patrimonio, pudieran ser transmitidos clandestinamente en perjuicio de terceros.

Esta publicidad genera efectos jurídicos perfeccionando o dándole oponibilidad a los actos registrados, que no la tenían antes de la registración, o tornándolos inatacables respecto del tercer adquirente registral de buena fe y a título oneroso (Art. 1.051 del Código Civil).

La publicidad está dirigida al público en general y a los terceros legí-

timamente interesados en particular y debe diferenciarse de la propaganda de la publicación o de la notificación. Las dos primeras no generan los efectos jurídicos que comentábamos en el párrafo anterior y la tercera, aunque produce efectos jurídicos, carece del alcance general de la publicidad formal ya que se dirige a personas determinadas.

La tercera parte dice: “**de la existencia, modificación o extinción, de derechos reales y demás situaciones jurídicas sobre bienes registrables**” La materia registral la constituyen los actos jurídicos que producen efectos sobre los derechos reales que recaen en inmuebles.

En la actualidad también se han organizado registros para cosas muebles, (automotores, aviones, buques, semovientes, créditos prendarios, sociedades comerciales etc.), ya que, dada la naturaleza e importancia que tienen, ha surgido la necesidad de darle mayor seguridad a su situación jurídica, imponiéndole publicidades en muchos casos constitutivas.

Volviendo a los registros inmobiliarios, los actos que deben inscribirse son aquellos por los cuales se constituyan, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles (ventas, permutas, donaciones, sucesión hereditaria etc.). Estos actos deben estar registrados para alcanzar su perfección como adquisitivos, traslativos o extintivos de derechos reales y lograr oponibilidad.

También son objeto de registración, otros actos jurídicos como: embargos judiciales, inhibiciones, declaratorias de herederos que sin constituir derechos reales, afectan la situación jurídica y disponibilidad de los inmuebles y requieren de la publicidad para su oponibilidad.

Resultan ajenos a esta publicidad todas las relaciones personales aunque recaigan sobre inmuebles, por ejemplo locación, comodato, depósito etc. Y todos los actos que tengan por objeto los bienes del dominio

público del Estado, excluidos por su diferente naturaleza de los alcances de esta publicidad. En el caso particular de la Provincia de San Juan la registración de estos bienes corresponde, por Ley N° 6.716, a la Dirección de Geodesia y Catastro de la Provincia.

## La publicidad de los Derechos Reales en el Derecho Civil Argentino

Además de la escritura pública del acto (Art. 1184 del Código Civil) el criterio de publicidad sustentado originalmente por Vélez Sarsfield (autor del Código en 1869), se basó en el seguido por los romanos de los últimos tiempos del Imperio y obrante en el Código de Justiniano, es decir el principio de la tradición. En esta materia, el codificador se aparta de sus fuentes inmediatas, Freitas y el derecho Francés.

En las notas a varios artículos del Código (577 Y 3198) fundamenta esta actitud, mediante críticas a los derechos Español y Francés, fundamentalmente por que este último confundía, en aquellos momentos, los derechos personales con los reales, ya que no exigía para estos últimos tradición, ni publicidad transformándolos en meros actos consensuales. Este error del Código de Napoleón, introducido sin autoría responsable, se corrigió posteriormente con la creación de los registros inmobiliarios.

Respecto del tema de los registros, el codificador sostuvo que la adopción de los mismos en nuestro país no resultaba oportuna por el caos que podrían engendrar, ya que en esos momentos la mayoría de los títulos eran discutibles, y se tornaba peligrosa su implementación. Por

otra parte, destaca los altos costos de los registros y los catastros, instituciones que consideraba recíprocamente necesarias, y la imposibilidad de organizarlos en el país, por falta de elementos materiales, agrimensores y personal idóneo debidamente capacitados. (nota al Art. 3198 del Código Civil)

Ahora bien, la tradición exigida por el Código en los artículos 577, 3265 (que expresan: “*Antes de la tradición de la cosa el acreedor no adquiere sobre ella ningún derecho real*” y “*Todos los derechos que una persona transmite por contrato a otra persona, solo pasan al adquirente de esos derechos por la tradición, con excepción de lo que se dispone respecto de las sucesiones*” no es la simple entrega material de la cosa, sino que debe ajustarse a las condiciones que disponen los Arts. 2601, 2602 y 2603 del Código Civil que, en resumen, prescriben: 1) La tradición debe ser hecha por el propietario, 2) Las partes que intervienen en la tradición deben poseer la capacidad necesaria para enajenar y adquirir respectivamente, 3) Que la tradición se haga por título suficiente para transmitir el derecho real Por ejemplo: la entrega que se hace de la cosa a un inquilino no es título suficiente para transmitir la propiedad), sí lo es, una venta, permuta, donación, etc.

Vélez Sarsfield rodea a la tradición de requisitos formales, tratando de lograr con ello la seguridad y publicidad indispensable en materia de los derechos reales sobre inmuebles, como posible garantía de publicidad de los derechos del titular y de terceros. Sin embargo subsisten los principales problemas que la afectaron históricamente, y es que se trata de un acto puramente privado, momentáneo, equívoco, sin intervención de autoridad alguna y sin ningún tipo de contralor registral. Estos vicios la transforman en un sistema ineficiente para la publicidad requerida por

las complejas sociedades modernas.

El principio sustentado por el Código Civil fue perfeccionado; con posterioridad, primero por las leyes provinciales de creación de los Registros de la Propiedad Inmueble, generados desde fines del siglo XIX. Estas leyes adolecieron de un vicio de inconstitucionalidad, ya que impusieron requisitos de registración que no estaban previstos en la legislación de fondo, y que solo se pudieron sustentar en la “facultad reglamentaria y poder de policía” que ejercen las Provincias, como facultades no delegadas a la Nación. Bibiloni, Juan Antonio, destacado jurista y autor de uno de los proyectos de reforma del Código Civil en 1.939, en el Libro IV de su Proyecto en el que se propiciaban los registros y los catastros como elementos de la publicidad inmobiliaria, sostuvo “feliz anomalía” al referirse a esta inconstitucionalidad que permitía avanzar en materia de registración inmobiliaria.

Con posterioridad por la Ley 17.711 de 1.968, modificatoria del Código Civil, se exige para perfeccionar la transmisión de un Derecho Real, la inscripción del acto en el correspondiente registro inmobiliario.

El Art. 2505 del Código Civil, modificado por la citada ley, expresa: *“La adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles, solamente se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. Esas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registradas”*.

Además de los requisitos que originalmente exigía el Código Civil, se agrega este necesario elemento de publicidad, que tal como la ley lo expresa se transforma en una exigencia perfeccionadora de los actos de adquisición o transmisión de los derechos reales.

La doctrina nacional se ha dividido al sostener algunos el carácter declarativo de la registración y otros su carácter perfeccionador. Se comparte el criterio de esta última postura, fundamentalmente por la carencia de voluntariedad en el acto de la registración, propia de los sistemas meramente declarativos, como fue el francés en sus primeros momentos o el argentino antes de la modificación del Código. Compartimos en este criterio los argumentos dados por el Dr. Antonio Rodolfo Lloveras en su tratado “Publicidad De Los Derechos Reales” editado por la Universidad Católica de Cuyo.

El artículo 2.505 modificado destaca expresa y literalmente, el carácter perfeccionador de la registración y agrega que sin este elemento, el negocio jurídico no tiene oponibilidad contra terceros, aunque deba interpretarse que sí entre partes y terceros participantes del acto. Toda esta normativa vinculada con los derechos reales sobre inmuebles, se encuentra por sobre la voluntad de las partes y son de cumplimiento obligatorio en razón de tratarse de preceptos de orden público.

Si un acto jurídico no está perfecto, significa que le falta un elemento integrativo del mismo. Si los derechos reales son, por definición, oponibles “erga omnes”, y sin registración no poseen esta característica, por lógica jurídica, la misma se constituye en un elemento indispensable para la existencia de un derecho real pleno.

Las interpretaciones doctrinarias que pretenden disminuir la relevancia y efectos de las exigencias registrales, vienen a contramano de la historia y de los requerimientos que plantea la seguridad jurídica, como valor general preponderante en las sociedades modernas. Las masivas sociedades actuales, campo en el que se desarrollan las más complejas transacciones sobre bienes, que alcanzan una notable relevancia para el

desarrollo y bienestar social-económico, requieren de manera insoslayable el avance de los conceptos de publicidad y seguridad, que solo se logran a través de los más perfectos procedimientos de publicidad.

Los jueces a través de sus sentencias y la doctrina con sus desarrollos, deben velar por la firmeza y evolución de los sistemas registrales, evitando que al hacer justicia en los casos individuales, proyecten sombras de inseguridad e ineficacia en los sistemas de publicidad formal, ya que a través de la debilidad de los mismos se trasladan estos vicios a los derechos sobre este tipo de bienes, generando consecuencias negativas para el avance económico, social y jurídico de la sociedad.

Los derechos individuales de cada uno de los integrantes de la sociedad solo pueden ser reconocidos y respetados en un sistema donde impera la seguridad jurídica. Deben evitarse las interpretaciones que, por posturas doctrinarias o intereses sectoriales, retrotraigan nuestro derecho a esquemas menos seguros. Basta mirar en el tiempo hacia donde evolucionan las legislaciones del mundo para asegurar que se está en el camino correcto.

La idea rectora que debe inspirar la publicidad de los derechos reales, en su más amplia acepción, es que la sociedad y el derecho no pueden amparar situaciones jurídicas ocultas e inseguras, que pongan en peligro la firmeza y transparencia en la titularidad de derechos sobre bienes que son básicos para el crédito, vivienda, comercio, producción etc., actividades todas estratégicas para el desarrollo armónico del País.

El último paso dado en el derecho de fondo en relación con la Publicidad de los Derechos Reales fue la sanción de la Ley N° 17-801 de “Registros de la Propiedad Inmueble” y su modificatoria Ley N° 20.089.

Esta ley sancionada como consecuencia directa de la reforma, ya

comentada, del Art. 2.505 del Código Civil, también en el año 1968, establece las condiciones básicas para la organización y funcionamiento de los registros de la propiedad inmueble de todo el País, poniendo en vigencia los más actuales principios y técnicas registrales, por lo que representó un notable avance en esta materia.

Su contenido es amplio y abarca en once capítulos los aspectos institucionales, conceptuales, organizacionales, procedimentales, y excepcionales de la publicidad registral inmobiliaria. Dentro de la economía de la ley, al sistema registral argentino podemos encuadrarlo dentro de las clasificaciones aceptadas como “Perfeccionador”, “Real” y “No Convalidante”. También corresponde aclarar que algunas de estas características no están unánimemente compartidas por la jurisprudencia y la doctrina nacional, en particular si se efectúa una interpretación sistemática del derecho civil.

## Los principios registrales en la Ley 17.801

Los principios registrales constituyen las pautas o criterios básicos, de valor universal, que rigen la estructura y funcionamientos de los registros de cualquier naturaleza y consecuentemente de los vinculados a la publicidad de los derechos reales. Son conceptos teóricos que las leyes y reglamentaciones receptan y ponen en funcionamiento en cada caso y en la medida en que se cumplan la mayor cantidad de principios, mayor será la perfección del sistema de publicidad. El Dr. Antonio R. Lloveras, en la obra antes citada, sostiene que “*son conceptos teóricos, generales y abstractos y citando a F. Hernandez Gil, agrega, que expresan los*

*critérios de ordenación y funcionamiento de un sistema de publicidad y los efectos sobre los derechos publicitados”.*

La ley N° 17.801 recepta mayoritariamente los principios excluyendo los de legitimación y fe pública que veremos tienen una vigencia relativa. Al desarrollar cada uno de ellos analizaremos sucintamente algunos de los aspectos conceptuales y básicos de la Ley.

### **Principio de Publicidad**

Este principio establece que solo con la incorporación a los registros de los actos jurídicos, se logra la publicidad con los efectos de ley. Se encuentra receptado en el Código Civil y en el Art. 2 de la ley que expresa: *“De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 2.505, 3.135 y concordantes del Código Civil, para su publicidad, oponibilidad a terceros y demás previsiones de esta ley, en los mencionados registros se inscribirán o anotarán según corresponda, los siguientes documentos.”*

*Los que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles*

*Los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares*

*Los establecidos por otras leyes nacionales o provinciales.*

Las formalidades exigidas para la registración son: que obren en instrumentos públicos, que tenga las formalidades exigidas por la ley y que tengan el carácter de auténticos. Solo por excepción legal se admitirán documentos privados pero siempre con la correspondiente certificación de firmas por autoridad competente.

La inscripción se materializa mediante breves notas que se incorporan al folio con referencias a la documentación de donde surgen.

El Registro es público, de publicidad restringida a quienes detentan un interés legítimo y se materializa por certificaciones, informes y copias autenticadas, además de las consultas que en forma directa realizan los profesionales contemplados en las reglamentaciones.

### **Principio de Especialidad:**

Según este principio el Registro debe organizarse tomando como base el elemento más estable de la relación inmobiliaria, es decir el inmueble. Se materializa a través del “folio real” que implica matricular cada inmueble adjudicándole un folio exclusivo. Sobre este folio se registran o inscriben todos los actos o negocios jurídicos que lo tengan por objeto (transferencias, hipotecas, embargos, inhibiciones etc.)

Este principio se proyecta también, sobre los actos o negocios jurídicos que tienen por objeto el inmueble determinado y las partes intervinientes en el mismo, ya que todos ellos quedan perfectamente determinados e incorporados a las constancias registrales.

El principio de la especialidad se encuentra inserto expresamente en el articulado de la Ley 17801, especialmente en los artículos 10 al 13, donde se adopta el criterio del folio real que lo lleva implícito. El Art. 10 dice: *“Los inmuebles respecto de los cuales deban inscribirse o anotarse los documentos a que se refiere el Art. 2º, serán previamente matriculados en el registro correspondiente a su ubicación. Exeptúanse los inmuebles del dominio público.”*

El Art. 11: *“La matriculación se efectuará destinando a cada inmueble un folio especial con una característica de ordenamiento que servirá para designarlo”.*

El Art. 13: *“Si un inmueble se dividiera se confeccionarán tantas*

*nuevas matrículas como partes resultaren, anotándose en el folio primitivo la desmembración operada.*

*Cuando diversos inmuebles se anexaren o unificaren, se hará una nueva y única matrícula de las anteriores, poniéndose notas de correlación. En ambos casos se vinculará la o las matrículas con los planos de mensura correspondientes.”*

En cuanto a la matriculación de los inmuebles en particular el Art. 12 expresa: *“El asiento de matriculación llevará la firma del registrador responsable. Se redactará sobre la base de breves notas que indicarán la ubicación y descripción del inmueble, sus medidas, superficie y linderos y cuantas especificaciones resulten necesarias para su completa individualización. Además, cuando existan, se tomará razón de su nomenclatura catastral, se identificará el plano de mensura correspondiente y se hará mención de las constancias de trascendencia real que resulten. Expresará el nombre del o de los titulares del dominio, con los datos personales que se requieran para las escrituras públicas. Respecto de las sociedades o personas jurídicas se consignará su nombre o razón social, clase de sociedad y domicilio. Se hará mención de la proporción en la copropiedad o en el monto del gravamen, el título de adquisición, su clase, lugar y fecha de otorgamiento y funcionario autorizante, estableciéndose el encadenamiento del dominio que exista al momento de la matriculación. Se expresará, además, el número y fecha de presentación del documento en el Registro.”*

Este Art. 12 plantea las exigencias que taxativamente se deben cumplir respecto de la descripción física del inmueble, ubicación, medidas lineales, superficiales, linderos, etc.

De esto se desprenden dos conclusiones: La primera es que no se

puede ubicar un inmueble ni determinar sus medidas lineales y superficiales, sus colindancias y deslindes actuales, con la exactitud que requiere una correcta y estricta publicidad registral, sin que previamente se haya mensurado el mismo constituyendo su estado parcelario. En consecuencia esta ley lleva implícita el requisito del plano de mensura como exigencia para la organización de los registros bajo el principio de la especialidad.

Lamentablemente en nuestro país algunas de las provincias no han reglamentado la exigencia de la mensura para las simples transferencia de dominio (ventas “ad-corpus”). Sí es exigible este requerimiento en los casos de divisiones y unificaciones de inmuebles, por expresa disposición del Art. 13° de la ley, en su última parte, lo que permite que los nuevos títulos describan el inmueble con la precisión que otorga el acto de levantamiento parcelario. .

La otra conclusión que podemos extraer, del Art. 12° mencionado, sería la correspondencia biunívoca que debe existir entre el inmueble y su estado parcelario y la descripción del mismo que figura en la instrumentación de los títulos inscriptos. Imperfecto será el registro, si no coinciden las descripciones mencionadas. Las diferencias y desajustes representan un verdadero vicio para la publicidad registral a folio real y deben subsanarse con la mensuración progresiva de todos los inmuebles registrados. Este criterio ha sido asumido por un número cada vez mayor de provincias argentinas como lo evidencian las legislaciones catastrales y registrales de San Juan, Mendoza, Entre Ríos, Neuquen, Santiago del Estero, Catamarca, Misiones, La Rioja, Río Negro etc.

Si al momento de efectuarse la mensura aparecieren inconsistencias en la ubicación descripción o medidas del inmueble, las mismas no de-

ben ser consideradas simples trabas al tráfico inmobiliario sino un importante aporte saneador de la relación título-mensura que evidencia situaciones conflictivas, que de permanecer ocultas, proyectan sombras de inseguridad sobre todo el régimen inmobiliario

### **Principio de Legalidad:**

Representa el derecho y la obligación que tiene el registro para calificar la correspondencia de los actos jurídicos con las legislaciones y reglamentaciones vigentes. Se encuentra contenido en la Ley en los Arts. 8 y 9 que expresamente facultan al Registro a examinar la legalidad de las formas extrínsecas y si concuerda con el contenido del Registro.

Art. 8 *“El Registro examinará la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos cuya inscripción se solicite, ateniéndose a lo que resultare de ellos y de los asientos respectivos”*

El Art. 9 da el procedimiento para la aplicación del principio en los casos en que el defecto fuere subsanable o no..

Corresponde aclarar que las “formas extrínsecas” hacen referencia a la instrumentación conforme a las exigencias de ley. Pero no debe reducirse a esto ya que si el registro tiene conocimiento de la nulidad o anulabilidad del acto también puede rechazarlo. En el caso de que el defecto sea subsanable, se lo registra provisoriamente y se devuelve para su rectificación.

### **Principio de Rogación:**

El registro no actúa de oficio, siempre lo hace a petición de parte interesada. El artículo N° 6 contempla expresamente este principio, al establecer que:

*“La situación registral solo varía a petición de:*

*a) El autorizante del documento que se pretende inscribir o anotar o de su reemplazante legal;*

*b) Quién tuviese interés en asegurar el derecho que se ha de registrar.*

*Cuando por Ley local, estas tareas estuvieren asignadas a funcionarios con atribuciones exclusivas, la petición deberá ser formulada con su intervención.”*

No solo se aprecia la sucinta enumeración de los interesados, sino que en el inciso b) queda instituida la facultad del Registro para determinar en cada caso, la calidad de interesado legítimo del presentante

### **Principio de Prioridad:**

Este principio se origina en el histórico concepto romano “primero en el tiempo mejor en el derecho”. El capítulo cuarto de la Ley habla y se titula justamente como él. Los artículos 14 in fine 17,18,19 ponen en vigencia la prioridad cronológica como así también los casos de excepción y procedimientos de aplicación.

Art. 17-*“Inscripto o anotado un documento, no podrá registrarse otro de igual o anterior fecha que se le oponga o sea incompatible, salvo que el presentado en segundo término se hubiere instrumentado durante el plazo de vigencia de la certificación a que se refiere el Art. 22 y concordantes y se lo presente dentro del plazo establecido en el Art.5° o, si se trata de hipoteca, dentro del plazo fijado por el Art. 3137 del Código Civil”.*

**Principio de Tracto Sucesivo:**

Solo puede transmitir, ante el registro, quién figura anteriormente registrado como titular. Forma parte conjuntamente con el principio de prioridad del capítulo cuarto y el Art. 15 y 16 lo establecen:

Art. 15 *“No se registrará documento en el que aparezca como titular del derecho, una persona distinta de la que figura en la inscripción precedente. De los asientos existentes en cada folio deberá resultar el perfecto encadenamiento de los sucesivos titulares del dominio y de los demás derechos registrados, así como las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones o extinciones.”*

Las excepciones son los casos de tracto abreviado, en los casos de sucesiones o actos simultáneos, previstos en el Art. 16 de la Ley.

**Principio de Legitimación:**

Este principio se fundamenta esencialmente en la facultad saneadora de la publicidad. Genera la presunción “jure et de jure” de que los actos registrados son ciertos, en razón del carácter saneador de la registración. Es aplicado mayoritariamente por los países que adoptan sistemas constitutivos de registración, que la consideran como elemento abstracto de la constitución o transferencia del derecho, rompiendo cualquier relación de causalidad con el acto o negocio jurídico. Esto logra la inatacabilidad del acto registrado.

No está contemplado en nuestro sistema, mejor dicho, la Ley de Registros se aparta de este principio al expresar en su Art. 4º: “La inscripción no convalida el título nulo ni subsana los defectos de que adolece según las leyes”. Como vemos, se pierde totalmente el carácter saneador que lleva implícita la legitimación y los actos registrados pueden ser

declarados nulos y en consecuencia anula también la registración. Si embargo veremos en el punto siguiente que el Art. 1.051 del Código Civil produce consecuencias directas sobre este principio.

**Principio de Fe Pública:**

Se basa en la creencia del público de que lo registrado es cierto, oponible e inamovible. Como consecuencia del anterior artículo comentado, surge también la circunstancia de que la Ley se aparta del principio de la fe pública, y los terceros no podrán asegurar que lo registrado es válido, ya que con posterioridad puede ser discutido y anulado.

A pesar de lo expresado, la vigencia del principio de legalidad, genera una presunción “juris tantum” sobre la legitimidad de los actos registrados. Al menos en su generalidad y formas extrínsecas.

Sin embargo el Art. 1051 del Código Civil, modificado por la Ley 17711, viene a repercutir en esta materia de manera decisiva al decir: *“Todos los derechos reales o personales transmitidos a terceros sobre un inmueble por una persona que ha llegado a ser propietario en virtud del acto anulado, quedan sin ningún valor y pueden ser reclamados directamente del poseedor actual, salvo los derechos de terceros adquirentes de buena fe a título oneroso, sea el acto nulo o anulable”*

En primer lugar y a los efectos de este artículo la registración del acto genera la presunción de buena fe, ya que incorporar el acto a los registros y hacerlo público implica el convencimiento de que el acto es válido y se pretende hacerlo oponible a terceros.

También en este tema se divide la doctrina, sectores vinculados al notariado sostienen la imposibilidad de aplicar este artículo en razón de que el sistema adoptado por la Ley no es constitutivo y califican la bue-

na fe requerida como exigencia que supera la mera registración y debe ser por acto oneroso.

Por el contrario los registralistas sostienen la vigencia del Artículo citado y sus efectos saneadores respecto de los terceros de buena fe. Esto implica que estando el acto registrado a nombre del tercero adquirente de buena fe y a título oneroso, el inmueble no podría ser reivindicado, sin perjuicio de las acciones personales por daños que puedan corresponder al accionante.

Dados los supuestos del Art. 1.051 se produciría, respecto de los terceros de buena fe, la vigencia de los principios de Legitimación y Fe Publica

#### **Principio del Consentimiento:**

El Dr. Antonio R. Lloveras, en el tratado antes citado, menciona este principio, originario del derecho alemán, como un consentimiento de las partes especial y previo para que se produzca la registración. Resulta independiente del negocio jurídico causal. Este principio presenta dos modalidades: material y abstracta o formal.

El sistema alemán es ejemplo de su aplicación material, ya que por ser constitutivo, la voluntad de registrar de las partes manifestada ante el Registro genera un verdadero “acuerdo real” que en conjunto con la registración perfecciona la adquisición o transmisión del derecho real

En el derecho español rige la modalidad abstracta o formal en el caso de la hipoteca donde la manifestación de la voluntad del acreedor efectuada ante el Registro, con las formalidades exigidas genera los efectos de cancelar la inscripción.

Este principio no rige en el derecho registral argentino.

## **La publicidad catastral y sus efectos en la publicidad de los Derechos Reales**

El tema de la Publicidad del Estado Parcelario de los Derechos Reales, o Publicidad Catastral, ha representado un gran vacío en la mayoría de las legislaciones inmobiliarias de los países latinos.

En el derecho comparado encontramos países generalmente influenciados por el derecho germánico, como Suiza, Austria, Alemania, Holanda, Bélgica y otros como Australia y algunos estados o provincias de Canadá, entre otros, que han receptado en forma integral la publicidad inmobiliaria tanto desde el punto de vista de los derechos reales como de la territorialidad de los mismos representada por los catastros.

En Argentina, pocos años después de su independencia en 1.816, se dictaron normas en las provincias más importantes, creando las Comisión Topográfica en Buenos Aires, (1.824) y más tarde, los Departamentos Topográficos en Santa Fe y Córdoba, (1.862 y 1.863), que propiciaban la ejecución de los catastros provinciales y el dictado de “Instrucciones para Agrimensores” tendientes a normar la ejecución de mensuras.

Estas creaciones denotaban la importancia que se le otorgaba a los catastros y la mensura, no solo desde el punto de vista tributario sino también como elemento base para el conocimiento y determinación de los inmuebles. Sin embargo la postura asumida por el Código Civil, en 1870, ya comentada, generó un notable retroceso en esta materia por el desconocimiento de los Registros de la Propiedad y los Catastros que implicó el sistema de la “Tradición”. Esto se ratifica en las notas redac-

tadas por el codificador, en los artículos 3.198, 577 y concordantes. Este criterio atrasó casi un siglo la evolución de nuestra legislación de fondo.

Hasta la sanción de la Ley Nacional del Catastro Territorial N° 20.440 en junio de 1.973, (hoy suspendida a partir de su Art. 5to. por la Ley N° 22.287 de septiembre de 1980), existió también en el País este vacío, vacío en el que se destacaron algunas legislaciones provinciales de avanzada, que administrativamente, exigieron la mensura y su registración catastral, como requisito para la registración inmobiliaria.

La provincia de San Juan, es claro ejemplo ya que través del Art. 58 de la Ley Provincial N° 1.438 del año 1958, impuso la exigencia de la mensura para los actos jurídicos por los que se adquieren o transfieren inmuebles. Igual criterio siguieron posteriormente provincias como Entre Ríos, La Rioja, Catamarca, Mendoza, Santiago del Estero, Misiones, Río Negro, Neuquen y otras. .

Como extraña paradoja, las más importantes provincias argentinas como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que fueron las primeras en legislar en materia catastral y de mensuras a través de la creación de los Departamentos Topográficos e Instrucciones para Agrimensores, son hoy alguna de las pocas que no tienen vigente esta exigencia, en particular cuando se venden o transfieren inmuebles “ad corpus”

## Concepto de publicidad catastral

En general se puede conceptuar la Publicidad Catastral diciendo que: **“Son los procedimientos de particulares y oficiales del Estado, que**

**tomando como base a la mensura, informan con efectos jurídicos a legítimos interesados y público en general, de la territorialidad o estado parcelario del dominio u otros derechos reales sobre inmuebles o de las posesiones sobre ellos ejercidas.”**

La primera parte del concepto expresa **“Son los procedimientos de particulares y oficiales del Estado...”** hace referencia al conjunto de actos que resultan indispensables para la determinación parcelaria del inmueble. Comienzan con la mensura o acto de levantamiento parcelario, como elemento idóneo para este objetivo. Las mismas son requeridas por particulares legítimamente interesados o el Estado en los casos de inmuebles de sus dominios público o privado. Estos actos o procedimientos se inician con la contratación de la operación de mensura, con un profesional de la Agrimensura en el libre ejercicio, y termina con la presentación ante el Órgano Catastral para su registración, en un acto que representa la vigencia del principio de rogación

Integran también estos procedimientos, ya no en el ámbito de los particulares, sino en el oficial de la Administración, todos los actos vinculados con la “registración catastral” de la mensura, como elemento constitutivo del estado parcelario de los inmuebles tales como la presentación, el contralor, la aprobación y la registración llevada a cabo en cada uno de los registros; gráfico, parcelario- jurídico, valuatorio etc. del organismo catastral.

La segunda parte dice: **“...que tomando como base a la mensura...”** ya que solo las mensuras determinan los elementos esenciales de la parcela inmueble que deben, en el mejor de los casos, corresponderse exactamente con las enunciaciones dadas por los títulos de propiedad, como elementos instrumentales descriptivos de los derechos de dominio y

demás derechos reales con representación territorial.. También se relevan y se les otorga estado parcelario a las parcelas posesorias que los afecten, si existiesen.

Continúa el concepto “...informan con efectos jurídicos a legítimos interesados y público en general.....” En esta parte se hace referencia a los alcances de la divulgación, que al igual que la publicidad de derechos, está dirigida principalmente a los legítimos interesados que establecen las reglamentaciones catastrales. Esto ocurre en particular cuando se trata de publicidad formal, es decir la que se materializa en certificados o informes oficiales.

En cuanto a los efectos jurídicos, los mismos se generan tanto desde el punto de vista parcelario: excedentes, faltantes, superposiciones etc. que llegan a requerir soluciones administrativas o judiciales y también desde otro punto de vista genera efectos civiles al permitir registraciones de derechos reales que sin ella no son permitidas Por ejemplo casos de fraccionamientos de inmuebles, divisiones de Propiedad Horizontal, transferencias de inmuebles (en muchas provincias) etc.

Por último se expresa: **de la territorialidad o estado parcelario del dominio u otros derechos reales sobre inmuebles o de las posesiones sobre ellos ejercidas.**” Es en los registros catastrales donde se comienzan a publicitar los elementos y determinaciones realizadas en la operación de mensura.

Al igual que la publicidad de derechos, la Publicidad Catastral puede ser **estática** o **dinámica**, según se trate del estado parcelario permanente registrado o de las certificaciones que los tienen por objeto, al momento de los actos o negocios jurídicos que requieren la acreditación del estado parcelario constituido, por ejemplo compraventas, constitución de

propiedad horizontal etc. Debe aclararse que en este registro no funciona el bloqueo registral.

Esos registros, los folios y legajos catastrales o parcelarios y las certificaciones e informes oficiales, que en su consecuencia se expidan, ponen en conocimiento del público los actos de levantamiento parcelario y los elementos esenciales de las parcelas que determinan la territorialidad de los derechos reales y posesiones. A través de ellos se publicitan, principalmente, a) La ubicación del inmueble y sus linderos. b) Los límites del inmueble en relación con el título jurídico o la posesión ejercida. c) Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble y d) Las mejoras y valuaciones de que ha sido objeto.

## Situación actual e importancia

Las nuevas legislaciones provinciales catastrales de los últimos 20 años, inspiradas en similares principios que la suspendida Ley Nacional de Catastro, receptan en particular, la problemática de la registración, con la finalidad de lograr una publicidad catastral formal.

El requerimiento de la publicidad catastral se basa hoy, desde el punto de vista del derecho, en la exigencia de la publicidad impuesta por el Art. 2505 del Código Civil, y el “principio de especialidad” impuesto por Ley N° 17801, de Registros de la Propiedad Inmueble, que al tomar como base de organización del registro al elemento más estable de la relación jurídica inmobiliaria, plantea el requerimiento de la determinación territorial o parcelaria del inmueble.

Por ello las leyes catastrales provinciales con mayor o menor grado

de desarrollo y basándose fundamentalmente en la facultad reglamentaria del poder de policía catastral, establecen los procedimientos necesarios para darle certeza y publicidad a la territorialidad de los derechos registrados en los Registros Generales Inmobiliarios.

La Nota del artículo 577 del Código Civil, resulta esclarecedora en cuanto a la importancia de la publicidad en esta materia. Vélez Sarsfield la expuso en relación con la “tradición” pero resulta aplicable a formas más avanzadas y perfectas de publicidad como son los registros de la propiedad y los catastros: “...*Por la naturaleza de las cosas, por una simple operación lógica, por un sentimiento espontáneo de justicia, por el interés de la seguridad de las relaciones privadas a que se liga la prosperidad general, se comprende desde el primer momento que el derecho real debe manifestarse por otros caracteres, por otros signos que no sean los del derecho personal, y que esos signos deben ser tan visibles y tan públicos cuanto sea posible. No se concibe que una sociedad esté obligada a respetar un derecho que no conoce*”.

Esta nota adquiere mayor importancia en países como el nuestro, poseedores de un extenso territorio que debe, inexorablemente ser regido por leyes que le den seguridad y publicidad a los derechos sobre él ejercidos, como elemental herramienta de desarrollo y logro de beneficios para sus titulares y la sociedad en general.

En este contexto el Catastro Territorial, se constituye en una inestimable herramienta que completa y complementa la publicidad de los derechos reales sobre inmuebles, como un importante aporte de la Agrimensura Nacional.-

## **Fundamento constitucional de las legislaciones catastrales. Ley de Fondo o Poder de Policía**

La cuestión de la constitucionalidad de una legislación nacional de catastro y la posible contradicción con las jurisdicciones provinciales en esta materia, plantean la necesidad de esclarecer la competencia de la Nación y las Provincias a la luz de nuestra Constitución.

El fundamento constitucional de una legislación nacional de catastro está dado por el Art. 75 inciso 12 de nuestra carta magna que dice: “*Corresponde al Congreso (de la Nación):..... 12. Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones;.....*”

Según esta norma la Nación solo puede dictar una ley nacional de catastro si se trata de una legislación de fondo, es decir con proyección o efectos civiles e incorporada o complementaria del Código Civil. Una ley que solo contenga disposiciones sobre aspectos formales del catastro como es su ejecución, sus procedimientos internos, reglamentaciones de mensuras y demás normativa administrativa caería dentro del campo del derecho adjetivo o procesal, que resulta competencia exclusiva de los Estados Provinciales y adolecería de notable inconstitucionalidad.

En tal sentido el Art. 121 la Constitución Nacional así lo establece al decir: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno Federal y el que expresamente se hayan re-*

*servado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*". Por esto el derecho formal, adjetivo o reglamentario no integra ninguno de los poderes delegados a la Nación, por lo tanto es exclusiva competencia de las Provincias dictar leyes y reglamentaciones catastrales. La única excepción sería, como se expresó en el párrafo anterior, cuando se trate de una legislación de fondo.

Queda en claro el sustento constitucional por el que las provincias imponen exigencias de mensuras previas o certificaciones catastrales para la registración de actos jurídicos por los que se constituyan, transfieran o modifiquen derechos reales sobre inmuebles.

Este tema ha merecido críticas por parte de sectores de la doctrina civilista más tradicionales, que sostienen que con estas exigencias se contrarían pautas constitucionales y normas del derecho de fondo, en particular el Art. 41 de la Ley 17.801 que dice: *"No podrá restringirse o limitarse la inscripción de los títulos en el Registro mediante normas de carácter administrativo o tributario"*.

Sin embargo otra parte de la doctrina civilista, administrativista, registralista y de la agrimensura, ha fijado posiciones que justifican constitucionalmente las exigencias catastrales mientras conserven la causa de utilidad pública o de bien común que las debe inspirar.

Corresponde analizar el Art. 14 de la Constitución Nacional que prescribe: *"Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio Argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines*

*útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender."*

Esta norma recepta el Poder de Policía que constituye el atributo o facultad del Estado, otorgados por la Constitución, a través de la cual se restringen reglamentariamente los derechos y libertades individuales, por ella garantizados, por una causa de utilidad pública o bien común.

Si consideramos que la facultad reglamentaria hace referencia a poderes reservados que no fueron delegados a la Nación, encontramos el sustento constitucional para las leyes y reglamentaciones catastrales provinciales y consecuentemente para la Publicidad y Registración Catastral. A través de ellas se regula el ejercicio de los derechos reales sobre inmuebles. Estas normas deben tener y tienen, un fundamento de utilidad pública que les dé razonabilidad y que no impidan un normal ejercicio del derecho de propiedad protegido en el Art. 28 de la Constitución..

El Art. 28 de la Constitución que expresa, *"Los principios garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio"*, debe ser considerado como límite para las reglamentaciones que no deben llegar a trabar injustificadamente la transmisión de los derechos reales sobre inmuebles. La razonabilidad y el interés público que representan el catastro, el ordenamiento territorial y en particular la seguridad que se brinda al determinar y darle territorialidad al objeto de los derechos reales, le otorgan sustento constitucional suficiente a estas leyes y reglamentaciones catastrales. Debe considerarse que los efectos positivos que le aportan a la materia inmobiliaria superan con creces las posibles demoras o dificultades, que de ningún modo alteran el ejercicio regular de los derechos reales sobre inmuebles

Por último debe tenerse en cuenta lo prescripto en el Art. 2.611 del Código Civil, en cuanto a que las restricciones al dominio impuestas al dominio en el interés ‘público son regidas por el derecho administrativo que es, constitucionalmente, competencia provincial.

En relación con la exigencia del certificado catastral para la registración inmobiliaria, la coordinación Registro-Catastro y la exigencia y plazos para la verificación del estado parcelario, profesionales del derecho y la agrimensura como Kemelmajer de Carlucci Roberto Dormí, Juan Manuel Castagnino, Carlos Bianco, Eduardo Mascheroni Torrilla, Victor Haar, Odone, José Belaga, Wilfrido López Sillero, Luis Toledo entre muchos otros vienen planteando en sus trabajos doctrinarios, presentaciones a congresos y fallos, la necesidad de esta relación imprescindible entre los Registros Inmobiliarios, el Catastro y la Mensura, a través de la exigencia del Certificado Catastral, como instrumento representativo del los estados parcelarios actualizados.

## Registración catastral

Este tema, resulta trascendente dentro del concepto de Catastro como un verdadero Registro del estado parcelario de la propiedad inmueble privada o pública.

Las Provincias con legislaciones catastrales recientes, conceptúan al Catastro Territorial como “registro”, y algunas como “registro público” del estado parcelario de la propiedad inmueble, privada o pública de su jurisdicción. constituyéndolo en el complemento necesario para la publicidad registral y seguridad del objeto de los derechos reales sobre

inmuebles.

Esta concepción resulta superadora del viejo concepto de Catastro como mera repartición administrativa encargada del inventario y valuación de inmuebles con fines tributarios

Estos verdaderos “Registros Catastrales” toman a la “parcela” como unidad de su organización, otorgándole una Nomenclatura Catastral única, y registrándola desde sus diversos contenidos, físico-parcelario, jurídico, económico-valuatorio y cartográfico y en los últimos tiempos aplicando los modernos Sistemas de Información Territorial (SIT).

Ante esta realidad, corresponde dejar sentado que el Catastro es un verdadero registro inmobiliario que pone en conocimiento de los interesados el estado parcelario de los derechos reales, pero también, desde el punto de vista administrativo, es considerado base de los sistemas provinciales de información territorial en sus más variados aspectos. A través de ejercicio del poder de policía inmobiliario se constituye en una herramienta para el logro de fines; tributarios, de ordenamiento territorial, ambientales, cartográficos, de soporte y planificación de la obra y servicios públicos etc.

### Sistema Registral

Se puede calificar a la Registración Catastral partiendo de la base de la mensura, como requisito “sine quanon” para lograr la constitución del estado parcelario de los inmuebles, y desde este punto de vista, el acto de levantamiento parcelario y la registración catastral resultan elementos constitutivos del estado parcelario de los inmuebles.

Los catastros provinciales, matriculan y avalúan a los inmuebles que no han sido objeto de mensura y registración, al solo efecto tributario y

de conocimiento de la situación parcelaria de una jurisdicción, y son generalmente relevados e incorporados al catastro a través de levantamientos catastrales masivos. Algunas legislaciones los denominan igualmente parcelas y otras, con mayor claridad los distinguen denominándolos como “Unidades Tributarias” u “Objetos Territoriales”.

Los grandes conceptos que definen al Sistema Registral Catastral adoptado en forma unánime en las provincias argentinas, lo constituyen en un sistema “constitutivo”, “real” y “no convalidante”.

“Constitutivo”, por que antes de la mensura y la registración no existe estado parcelario ni parcela con efectos en la publicidad de derechos.

“Real”, en razón de que se toma como base de la registración y organización del registro a la parcela inmueble, desarrollando sobre ella, la estructura y funcionamiento registral.

“No convalidante”, porque la registración no subsana ni perfecciona los vicios o errores de que adolecieron los actos y los procedimientos previos a su inscripción. Este concepto tiene también recepción unánime en la legislación catastral nacional.

Estos tres grandes principios, tienen su fundamento en los parámetros dados por la Doctrina Nacional de la Agrimensura y el Catastro, que se ha ido definiendo a lo largo de años de trabajos, estudios y reuniones científicas, propiciadas generalmente por el Consejo Federal del Catastro y la Federación Argentina de Agrimensores y fueron receptados y propiciados tanto en la legislación nacional, como en leyes y reglamentos provinciales.

Las más recientes leyes de Santiago del Estero, La Rioja, Neuquen, Misiones y proyectos elaborados en otras provincias, receptan, con par-

ticularidades propias, la filosofía y sistema registral descripto Las fundamentaciones de las leyes de Neuquen y La Rioja cuyos proyectos fueron elaborados por el Agrim. José Belaga y el Dr. Eduardo Mascheroni Torrilla, respectivamente, lo exteriorizan claramente.

En resumen se reitera, el sistema registral catastral vigente en nuestro País, es: Constitutivo, Real y No Convalidante.

### ***Materia Registral***

En cuanto al contenido del Catastro y desde un punto de vista objetivo y administrativo, debe comprender la totalidad de las parcelas en que se halle dividido el territorio de cada jurisdicción, sean estas de particulares o del dominio público o. privado del Estado. Esto ocurre en razón que el catastro es parte de la obra pública y como tal debe relevar, aún de oficio esa integridad.

Las dificultades económico-financieras de los organismos catastrales provinciales, genera que muchas de las provincias argentinas posean amplias zonas de su territorio, cuyos inmuebles no cuentan con estado parcelario constituido, ya que en el mejor de los casos, solo han sido objeto de levantamientos catastrales masivos, en particular las del norte, oeste y sur del País.

En cuanto al contenido del Registro Catastral, enfocado desde el punto de vista de una publicidad formal, recepta solo las parcelas con estado parcelario constituido. Las que no lo tienen poseen nomenclatura y constan en el catastro, pero al solo efecto tributario y de información catastral general.

Desde un punto de vista registral, el Acto de Levantamiento Parcelario y La Parcela, constituyen el resumen conceptual de la Materia Registral,

con toda la documentación debidamente instrumentada que los integra. La podemos resumir en la documentación cartográfica, jurídica y económica que emana de las realidades parcelarias relevadas y de los actos de levantamientos parcelarios que las tienen por objeto y cuya información consta en los Folios y Legajos Parcelarios

Los bienes del dominio público del Estado, también integran la materia registral del Catastro, transformándose en el único registro que publicita la existencia, ubicación, medidas, formas, etc., de los inmuebles de esta naturaleza. El documento esencial para estas registraciones es la ley o resolución fundada en ley que lo afecta a este destino, conjuntamente con el acto de levantamiento parcelario que los determina.

En la materia registral de derechos, tradicionalmente se ha excluido a los bienes del dominio público de los registros de la propiedad inmueble, sin embargo existen corrientes doctrinarias que propugnan su incorporación a los registros. Por ejemplo, Mercedes Fuertes, Universidad de León, España sostiene: *“... La tradicional separación de las instituciones públicas y privadas, implicó la no atención de la protección registral sobre los bienes del dominio público. Citando a Parejo Gamir “...los bienes del dominio público pueden acceder al registro de la propiedad. A diferencia de los calificados como patrimoniales, los bienes del dominio público están dispensados de dicha obligación, no es obligatoria su constancia cuando su carácter y estatus es ostensible, pero pueden acceder mediante nota marginal en caso contrario....”*

Estos bienes deben ser objeto de registración del Catastro Territorial, a fin de evitar posibles lesiones a ese dominio y en consecuencia al interés público. En el caso de la Provincia de San Juan la Ley N° 6.716 dispone, de manera expresa, la registración de estos inmuebles en la

Dirección de Geodesia y Catastro de la Provincia, siendo este Registro el único que las recepta.

### **Ámbito Territorial del Registro Catastral**

Por la organización federal de nuestro País, (Art. 1º de la Constitución Nacional) los Catastros poseen como jurisdicción el territorio de cada una de las Provincias. Por lo tanto, el Registro Catastral es único y su jurisdicción comprende a todos y cada uno de los departamentos, municipios, distritos y secciones, etc. en que se divide cada provincia

Sin embargo, los catastros centrales pueden coexistir con catastros municipales, que funcionen en los departamentos o partidos en que se dividan los territorios provinciales según la realidad de cada Provincia. En ellos se tramita y procesa información parcelaria y catastral en relación y dependencia con los organismos catastrales provinciales y de conformidad con la legislación y reglamentaciones generales.

Estas legislaciones deben ser respetuosas de las autonomías municipales y propiciar que se actúe coordinadamente con las demás reparticiones u organismos con competencias y atribuciones en materia de ordenamiento territorial.

### **La registración catastral y los principios registrales**

Como ya se vio, la evolución del catastro en nuestro país se generó, dentro del concepto de padrones o inventario de los bienes inmuebles de una jurisdicción determinada con finalidades eminentemente tributarias.

Esta circunstancia más la dependencia y organización como reparti-

ciones puramente administrativas, generó que los principios, procedimientos y prácticas aplicadas en el manejo de la información catastral careciesen de las formalidades y solemnidades que aseguraran la intangibilidad de las documentaciones y demás constancias allí registradas.

Desde la sanción de la suspendida Ley Nacional de Catastro Territorial, las legislaciones y proyectos de leyes provinciales, receptan en su gran mayoría la problemática de la publicidad y registración catastral, como parte sustancial de sus contenidos y unánimemente conceptúan al catastro como un verdadero registro.

Los sistemas registrales, cualquiera sea su materia, se conceptúan más o menos perfectos según el cumplimiento, en mayor o menor grado, de los Principios Registrales. Estos principios universalmente válidos tienen su origen, fundamentalmente en el Derecho Germánico y también en el Derecho Hipotecario Español, que ha generado aportes doctrinarios valiosos. Son estudiados por el Derecho Registral como rama especial de las Ciencias Jurídicas y se analizarán aplicados en este caso a la materia catastral.

Estos principios también son aplicables a la registración catastral en particular, y le permiten cumplir eficientemente, con su carácter integrador y complementario de la publicidad de los derechos reales que se materializa en los Registros de la Propiedad

Por un registro se concreta la publicidad de los títulos o negocios jurídicos referidos a los bienes inmuebles (Registro de la Propiedad) y por otro, el estado parcelario de los mismos (Catastro Territorial).

Cabe interrogarse, de que modo se cumplen los principios registrales en razón de la diferente naturaleza de los actos que se registran, y de las

particularidades propias de la actividad catastral.

### **Especialidad**

Es el principio según el cual la organización del Registro se basa en el elemento más estable de la relación jurídico-inmobiliaria, que es la parcela inmueble, lo que permite una guía más estable para la estructura y procedimientos registrales del Catastro.

Este principio se vincula inmediatamente con la necesaria determinación del estado parcelario del inmueble, que se constituye a través del acto de levantamiento parcelario o mensura, debidamente registrado en el Registro Catastral.

Al momento de la registración de la mensura, se le abre para cada parcela un folio catastral o parcelario, sobre el que se vuelcan en forma resumida las constancias geométrico-parcelarias, jurídicas y económicas. Contemporáneamente se abre un legajo parcelario donde se adjunta toda la documentación demostrativa de los diferentes aspectos de la parcela. .

La parcela como objeto registral y base de la organización del Registro Catastral, debe estar “determinada” en relación con su causa jurídica (dominio o posesión y la realidad de su ubicación, medidas lineales, superficiales y aún angulares y colindancias (territorialidad).

El efecto de este principio se proyecta en los Registros de la Propiedad ya que le otorga precisiones al inmueble, su estado parcelario y fundamentalmente su relación con las descripciones dadas por los instrumentos donde obran los actos o negocios jurídicos registrados.

Mascheroni Torrilla sobre este tema expresa: “*La parcela es la unidad de registración de los catastros argentinos, es una figura de dere-*

*cho público con efectos de derecho civil, por ende el principio registral de especialidad requiere la precisa determinación del inmueble sobre el cual se asentarán los derechos reales y ello es posible mediante la existencia de un catastro correcto... ”.*

En nuestro derecho y legislaciones catastrales, la parcela como parte determinada del territorio, y sus límites, solo nacen en relación con estas causas jurídicas, sin ellas no hay parcela, ni límite.

Respecto de este Principio, cabe citar, también lo expresado en el Fallo 7107, de la Corte de la Provincia de Mendoza, Sala III, Mayo 15/1992. *”...los Registros de Folio Real, como el creado por la Ley 17.801(A.D.L.A. - XXVIII - B - 1929), exigen la necesaria correspondencia entre Registro y Catastro: el Registro puede inventar un derecho que no existe en cabeza de un titular; pero no puede inventar un pedazo de tierra que físicamente no tiene existencia; por tanto, cuando tal correlación falta, los Registros no ofrecen seguridad”.*

### **Rogación**

Este principio establece que el Catastro como registro no actúa de oficio, sino solo a petición de legítimos interesados, y se pone en movimiento solo a incitación de los mismos

Este principio no es nuevo en el País, ya que el Código Civil en el tema de hipotecas lo recepta en los artículos 3.138, 3140 y otros, y posteriormente las leyes nacional y provinciales.

Al igual que en la publicidad de los derechos, en materia catastral, este principio ha sido receptado desde antiguo y lógicamente, en forma expresa, lo receptan las legislaciones y prácticas provinciales.

Los registros catastrales y sus constancias son públicos, con una pu-

blicidad restringida a quienes detentan un interés legítimo en el inmueble, su estado parcelario o cualquier información que surja del mismo. También a solicitud se expiden certificados, copias o se evacuan consultas.

Cabe aclarar que en la doctrina nacional se considera interesados legítimos no son solo los profesionales de la Agrimensura, Abogacía y Notariado, sino también el comitente, propietario, poseedor, heredero o sus representantes etc., que lógicamente son titulares de un razonable y justificado interés. Se menciona al comitente porque para serlo también se debe acreditar dicho interés legítimo al momento de contratación del acto de mensura. Esta enumeración no es taxativa, y son los organismos catastrales los que en definitiva resolverán el caso concreto.

La oficiosidad solo se admite por excepción cuando el Estado, requiere un acto registral catastral sobre sus bienes inmuebles de naturaleza pública o privada.

Otro caso de excepción, sin petición de parte, se da cuando se hubiesen registrado actos provisoriamente o por un plazo determinado, transcurrido el cual se modifican, de oficio, efectos o requisitos y aun lo registrado.

### **Prioridad**

Este principio implica que el acto primero en el tiempo, en cuanto a la registración, desplaza al posterior aunque fuese de fecha cierta anterior, siendo esto aplicable solo en actos incompatibles entre sí o a los fines de la determinación del grado, cómo en caso de la hipoteca. El cargo de mesa de entradas del órgano registral resulta relevante para esto.

Las legislaciones catastrales prescriben que si se registra un documento que rectifique otro anterior, referente a la misma parcela, el organismo catastral exigirá los recaudos del caso, y desde entonces, se estará al último documento registrado.

Es decir, no se requiere un nuevo acto de disposición del derecho para actualizar el registro, solo la presentación de una nueva mensura a petición de parte interesada, desactualiza la anterior y pone en vigencia el nuevo estado parcelario constituido.

Sin embargo, la vigencia de este principio en materia catastral, es cuanto menos discutible, en razón de la naturaleza de la materia registral. Las permanentes actualizaciones y modificaciones de los estados parcelarios, plantean la necesidad de estar siempre a la última mensura registrada lo que permitirá tener inscripta la más reciente determinación parcelaria.

Cabe asimismo plantearse qué ocurre en casos de la llegada contemporánea al Registro Catastral de dos o más actos de igual naturaleza sobre una misma parcela, incompatibles entre sí. En el caso de dos mensuras dominiales, debería registrarse la ordenada por el titular del mejor derecho, propietario, copropietario, titular de otros derechos reales, herederos, embargantes etc. debidamente inscriptos en el registro de la propiedad o con resolución judicial. En el caso de mensuras posesorias, se debieran registrar ambas, con asientos de referencia recíproca a la espera de lo que resuelva la justicia en la sustanciación del proceso de prescripción adquisitiva.

En resumen, puede afirmarse que solo excepcionalmente se aplicará este principio en el Registro Catastral, cuando no exista otro procedimiento para solucionar los casos contradictorios planteados. Las legis-

laciones catastrales en general, guardan un notable silencio respecto a la solución de este tipo de problemas

### **Tracto Sucesivo**

Este principio exige en materia de Publicidad de los Derechos Reales, una correlación perfecta entre los sucesivos titulares que nacen de los actos jurídicos registrados, salvo las excepciones de los trectos abreviados que prevé la ley.

En el Registro Catastral, este principio rige, tanto en cuanto a los titulares de parcelas, como a parcelas en sí mismas. Hay un tracto de propietarios como causa jurídica del nacimiento de la parcela y de sus sucesivos titulares, conforme a la información que llega de Registro de la Propiedad Inmueble, en el caso de la Dirección de Catastro y Geodesia de San Juan, esto ocurre, periódicamente, cuando se le remiten desde el registro las copias de las minutas inscriptas en forma definitiva.

En el Catastro Territorial se da además un tracto parcelario que se concreta en casos de subdivisiones o integraciones, con una estricta correlación entre las parcelas origen, y las que resultan de dichos actos y que se registran como una nueva realidad parcelaria. A partir de allí el registro publicita la nueva situación debiendo dejarse constancia del origen en los folios respectivos a través de asientos de referencia recíproca.

A través de este tracto, se puede conocer el origen del parcelamiento actual y cada una de las modificaciones y vicisitudes que ha sufrido la parcela en el tiempo (divisiones, anexiones, cambios en su estado parcelario, cambio de titulares etc.)

## Legalidad

Este principio exige que el acto a registrar esté perfeccionado conforme a las leyes y reglamentaciones vigentes. Constituye una facultad y un deber para el Registrador, el contralor del cumplimiento estricto de las normas legales.

Generalmente se ha admitido en doctrina que este principio está referido al cumplimiento de formalidades y solemnidades extrínsecas del acto. Sin embargo y a partir del Poder de Policía Inmobiliario Catastral, en numerosos casos aparecen facultades de la Administración General de Catastro para ejercer el contralor o inspección de aspectos sustanciales del acto.

Es decir, que en materia catastral, trasciende la aplicación de este principio de lo meramente formal y se llega a facultar al organismo para inspeccionar y controlar aspectos sustanciales del estado parcelario. El fundamento surge, del carácter de utilidad pública que posee la información catastral y en consecuencia el requerimiento de veracidad y certeza que debe poseer

Algunas legislaciones provinciales, en salvaguarda de ese interés público, llegan a disponer sanciones a los profesionales actuantes, como la anterior Ley de Catastro de Neuquen N° 684, artículo 3° y el Decreto Ley N° 651 de la Provincia de San Juan, artículo 14° que dice: *“Si en los trabajos presentados para la aprobación de Catastro, se comprobara sobre el terreno que se han cometido errores angulares y lineales mayores que las tolerancias que se fijan y que dichos errores han sido disimulados, el profesional responsable será suspendido por un año sin perjuicio de las acciones que en su contra puedan ejercer los interesados”*. Estas atribuciones, en la actualidad, son discutidas por los

Consejos Profesionales aunque con un interés público diferente, cual es la disciplina y la calidad del ejercicio profesional.

Considerando los catastros como registros formales, son los jefes de los departamentos o secciones internas, los responsables de la incorporación de la información y documentación probatoria a cada uno de los Registros que lo integran es decir, se constituyen en Oficiales Registradores, cargos que deben ser ejercidos por profesionales de la Agrimensura.

Correspondería que las legislaciones o reglamentaciones, crearan formalmente el cargo y función de Oficial Registrador destinado a calificar la documentación esencial y complementaria que se presenta a registración. Esta función resulta relevante y debe ser practicada con estrictez a fin de que no entren al registro aquellos actos que, adoleciendo de errores o vicios esenciales lleguen a afectar a estados parcelarios vecinos o la certeza y calidad de la información catastral.

La doctrina mayoritaria sobre el tema, pretende que las facultades del Registrador sean amplias para juzgar la legalidad, pero no omnímodas o arbitrarias que lleguen a trabar o demorar injustificadamente el ingreso de los actos y su documentación al registro.

Los procedimientos internos aplicados tienen gran relevancia en la aplicación de este principio, ya que la diligencia y certeza en la tramitación de la registración facilita su entrada en vigencia. Por el contrario, la demora o dispersión de las observaciones lo transforman en una traba del procedimiento registral y del ejercicio profesional. Por ello deben adecuarse los procedimientos a ese objetivo y prever modos recursivos rápidos para los casos de disidencia del profesional con el criterio del Registrador.

Por último, debe destacarse que la inclusión del Oficial Registrador dentro del esquema funcional del Registro Catastral debe hacerse con proyección a las nuevas tecnologías de los Sistemas de Información Territorial (SIT), apoyados en la herramienta informática y en la georreferenciación que se logra a través de los Sistemas de Posicionamiento Global (GPS).

Estas nuevas tecnologías le proyectan al Catastro Territorial una gran potencia y precisión en la ejecución de cartografía digital para sus Registros Gráficos, y permitirá la determinación parcelaria por coordenadas de los vértices que definen los estados parcelarios.

Este cúmulo de información digital informatizada que ya están procesando los Registros Catastrales de nuestro País, requiere con urgencia la implementación de procedimientos que aseguren la certeza de los datos incorporados a los sistemas informáticos, ya que su consulta se aleja de las bases documentales originales y se realiza a través del Sistema de Información Territorial

### **Legitimación y Fe Pública**

Estos principio se fundamentan en la función saneadora del Registro respecto de los vicios o errores de los que adolecieren los actos. Sin embargo nuestras legislaciones y reglamentaciones catastrales se apartan unánimemente de ambos siguiendo el criterio asumido por la publicidad de los derechos reales y la doctrina nacional, aplicando el principio legal: “La registración no subsana ni convalida los vicios o defectos de que adoleciera el acto”.

Como consecuencia directa del anterior se pierde también la Fe Pública, principio que se basa en la validez absoluta de la información que

obra en los asientos registrales generada por la función saneadora del registro.

Sin perjuicio de lo expresado, la sola constancia de la registración, genera una presunción de exactitud en el acto inscripto como una consecuencia de la aplicación del principio de legalidad. Todo acto admitido en el registro, se considera que ha cumplido con los extremos legales exigidos y por lo tanto se presume en principio, legítimo y válido.

Esta presunción es “*iuris tantum*” pero genera una consecuencia fundamental, cual es la de cambiar la carga de la prueba, ya que quien aduzca la inexactitud registral por el vicio o error del acto, deberá acreditar y probar estas circunstancias.

El ejercicio del Poder de Policía Inmobiliario Catastral produce efectos en la vigencia de este principio, extiende esta presunción a aspectos sustanciales del acto. Si el registro cumple con las atribuciones conferidas por el poder de policía catastral, se reafirma y amplía esta presunción de legitimidad a otros aspectos del acto de levantamiento parcelario y de los estados parcelarios creados en consecuencia, ya que los mismos pueden ser verificados, controlados o inspeccionados por el organismo catastral.

La figura del oficial registrador, de la que ya hablamos, coadyuvaría a los efectos de la Legitimación, al determinar específicamente el profesional responsable del contralor, a partir del cual se registra y se producen los efectos de ley.

La aplicación de estos dos últimos principios exige una perfección y certeza de los procedimientos y de la calidad de la información registrada, que la realidad catastral del País no está en condiciones de brindar. Este es el fundamento real de la postura unánime asumida.

## Publicidad

Este principio va implícito en la esencia misma de la actividad registral y constituye el fin primero y último del Registro Catastral.

Parte de la doctrina, entre los que nos encontramos, no lo conciben como un principio registral que puede o no cumplirse y del cual depende un mayor grado de perfección de la función registral, sino que por el contrario, lo considera parte de la esencia misma del Registro y elemento indisoluble de él.

Teniendo en consideración que en materia catastral la registración es constitutiva respecto del estado parcelario, no se le otorga ningún valor a los levantamientos u operaciones de cualquier tipo que se encuentren fuera del registro. Por lo tanto la publicidad se constituye en un elemento de seguridad de la existencia y determinación de los inmuebles, como objeto de los derechos reales y como base de la organización de los registros de derechos bajo el principio de especialidad (folio real)

No resulta concebible un registro sin publicidad y consecuentemente un catastro sin cumplir con esa finalidad.

## Registros catastrales

La Publicidad Catastral se materializa dentro de los Organismos Catastrales a través de diferentes Registros e Índices o Padrones Cada uno de ellos tiene como objetivo publicitar distintos aspectos de la parcela y de los actos de levantamiento que la tienen por objeto.

Algunos hacen referencia a las características cartográfico-parcelarias exclusivamente, otros a los aspectos técnicos-jurídicos y por último es-

tán aquellos vinculados al aspecto económico, valuatorio e impositivo de los inmuebles.

Entre los primeros encontramos los Registros Gráficos, mediante los cuales se pretende lograr una descripción cartográfica a escala adecuada, de la propiedad inmueble o hechos posesorios, de una jurisdicción determinada, lográndose una visión inmediata de la ubicación de la misma, sus formas y medidas aproximadas, nomenclatura, colindancias, etc. Unánimemente las leyes provinciales tratan con amplitud este registro. Debe ser actualizado en forma permanente, de acuerdo a los nuevos actos de levantamiento parcelarios registrados

El vuelco a la cartografía del Registro, está hecho en planos manzaneros y de secciones catastrales, según el sistema de representación adoptado por cada provincia, los que a su vez están ordenados por departamentos o partidos.

Este es uno de los Registros que mayor impacto recibe con los nuevos sistemas de información territorial (SIT), ya que toda su información pasará a constituir la cartografía digital georreferenciada que le permitirá cumplir, con evidente mayor eficacia y exactitud, sus tradicionales finalidades.

Los registros o archivos de Mensuras o Actos de Levantamientos Parcelarios, se pueden incluir, por la naturaleza de la materia registral, en el segundo grupo de los mencionados, y en el se registran y archivan todas las mensuras ordenadas cronológicamente y por departamento, con todos los requisitos y documentación complementaria, informes, relaciones de títulos, plano original, citaciones, actas de amojonamiento, planillas de mejoras, etc. que constan en los expedientes de mensuras. A través de ellos se da publicidad a todos los elementos técnicos y jurí-

dicos que conforman la mensura, como documento constitutivo de la parcela.

El Registro Parcelario, integra también este segundo grupo y en él se registra y compila toda la información incorporada en los otros registros. Se constituye en un verdadero compendio de Folios y Legajos parcelarios, donde cada parcela tiene individualizada la información física, jurídica y económica que le es atinente. Copia de mensura, relevamientos de mejoras, avalúos, copias de minutas de dominio, etc. son algunos de los documentos mínimos que lo integran. Es el Registro Catastral por excelencia, que contiene la más completa información sobre la parcela en los tres aspectos mencionados, pero bajo un concepto de unidad insoslayable.

También debe entenderse como elemento de la Publicidad Catastral toda aquella información dada a conocer sobre los aspectos económicos - impositivos de las parcelas. Su valor intrínseco, sus accesiones, mejoras, edificaciones o cultivos etc., hacen de las mismas una unidad económica, cuyo avalúo y tratamiento impositivo son publicitados a través de listados y padrones que figuran en soporte tradicional o digital.

## Folio catastral

La información que se publicita en los diferentes registros que integran el Catastro, plantea la necesidad de tener su síntesis o resumen, que facilite el acceso a la información parcelaria, y esto se logra a través del Folio Parcelario o Catastral. El mismo se organiza bajo el principio de especialidad y determinación, requiriendo uno para cada parcela, orde-

nado dentro de la estructura catastral a fin de permitir un rápido acceso a la información.

Todas las leyes provinciales de los últimos años legislan sobre el Folio como elemento de la publicidad catastral formal, y establecen los contenidos mínimos de información parcelaria que debe contener. También de manera coincidente se deja librado a los organismos la incorporación de toda otra información que resulte de interés publicitar.

Los folios que obran en soportes tradicionales (papel) o digitales (sistemas informáticos), representan una síntesis de los siguientes temas: Matrícula o nomenclatura de la parcela; Descripción de los elementos esenciales, ubicación, medidas, colindancias etc.; Información jurídica sobre el título y sus titulares o poseedores en su caso, documentos, domicilios etc.; Vicisitudes jurídicas de la parcela, como restricciones al dominio, afectaciones a expropiación, servidumbres prediales, derechos reales desmembrados, en particular cuando la afectan en forma parcial; Información económica, accesiones mejoras y valuaciones; Restricciones, permisos o concesiones administrativas; Otras informaciones catastrales, como referencias recíprocas con otras parcelas, inscripciones provisorias etc.; Registros de la parcela en otros organismos de la administración tributarios, de servicios etc. que tienen relación con el catastro; Cualquier otra constancia que exijan las leyes locales.

En relación con estos contenidos se evidencia que el Folio constituye la publicidad basada en un extracto de los diversos aspectos de la parcela. Las breves notas que lo integran, tienen por origen el conjunto de documentaciones registradas, compiladas y archivadas que dan fundamento y certeza a los estados parcelarios y demás contenidos publicitados.

Queda así constituida la identidad física, jurídica, económica y catastral de la parcela y cualquiera de estos elementos que faltaran provocaría una laguna que puede llegar a generar un estado de incertidumbre en la publicidad catastral de la propiedad inmueble.

Resulta obvio destacar la importancia de la publicidad de toda la información vinculada con los elementos esenciales de la parcela, ubicación, medidas, colindancias, título o posesión ejercida, titulares y sus datos etc. Pero si merece fundamentarse en particular algunos de sus otros contenidos.

Las restricciones y limitaciones al dominio establecidas en el interés público, los derechos reales desmembrados y cualquier otro derecho que afecte el pleno uso y disfrute de la cosa inmueble por parte de los titulares, deben publicitarse necesariamente en el Folio, primordialmente en cuanto a la territorialidad de los mismos y la exteriorización de las formas físicas en que afectan a la parcela principal. Debe publicitarse y representarse de que manera quedan afectadas las reales posibilidades de uso y disfrute mencionados.

Estos dos tipos de limitaciones reales o administrativas afectan a la parcela no solo desde el punto de vista jurídico y territorial, sino también desde el económico, ya que al disminuirse las posibilidades de disfrutarla sin restricciones, se afecta el valor de la misma.

La afectación a expropiación resulta tan trascendente en la realidad dominial parcelaria que no caben mayores comentarios. La titularidad y la existencia misma de la parcela están en juego y debe ser también contenido esencial del Folio, en particular porque el Catastro es el único registro que posibilita, por su jurisdicción y materia su publicidad formal.

Las inscripciones provisionales de actos de levantamientos y las referencias recíprocas, están orientadas, más que nada, a publicitar la existencia de parcelas posesorias y como afectan a la parcela dominial. Lo mismo ocurre en los casos de superposiciones, excedentes, etc., que impliquen conflictos con otras parcelas.

Las accesiones, mejoras y avalúos resultan también elementos trascendentes del folio y resultan de interés, para la comunidad en general y los contribuyentes en particular, conocer las mejoras y las bases que se han utilizado para determinar los avalúos. Estos mismos, por constituir base de la tributación inmobiliaria deben ser publicitados y dados a conocer con el objeto de posibilitar el control de los interesados, evitándose una posible arbitrariedad del Estado.

La inscripción en los organismos tributarios no constituye elementos imprescindibles del folio, pero puede resultar de utilidad conjuntamente con otras inscripciones, como las correspondientes a los derechos de agua de regadío (hidráulica), servicios de agua potable y cloacas, etc., que ilustran sobre los servicios y cargas que tiene la parcela y que apuntan a un verdadero catastro multifinalitario.

Queda por fin, el amplio campo de los elementos que cada Provincia puede incorporar al Folio, para darle los beneficios de la publicidad. Algunos podrían constituirse como elementos esenciales, pero la gran mayoría resultan elementos no imprescindibles para una buena publicidad catastral, aunque pueden llegar a ser muy útiles informando distintos aspectos que hacen al ordenamiento territorial u otros servicios que brinde el Estado

## La registraci3n catastral y la inform1tica

La relaci3n Registraci3n Catastral y los SIT plantea ventajas y problemas que interesan esbozar y tratar aunque sea del punto un punto de vista conceptual. La experiencia emp1rica, seguramente generar1 las soluciones que permitan la adecuaci3n definitiva de esta herramienta a la actividad registral. Las ventajas la han transformado en una realidad insoslayable para cualquier actividad y fundamentalmente para los registros en general y catastrales en particular en raz3n de su materia.

Sin embargo, y a los efectos de una publicidad formal, su vigencia presenta algunos problemas o por lo menos interrogantes, a saber:

El primero es, si la informaci3n que surge del Sistema puede ser la base de la publicidad formal, a trav3s de las certificaciones catastrales brindadas por el mismo.

Pensar lo contrario implicar1a mantenernos inmersos en formas y procedimientos obsoletos, pero esto exige la implementaci3n de mecanismos que aseguren la exactitud y autenticidad de la informaci3n registrada, las “llaves inform1ticas”, los “fire wall” etc. son algunos de los medios materiales de seguridad que pueden coadyuvar para esos objetivos, pero esencialmente es el Oficial Registrador quien debe calificar, determinar y asegurar la informaci3n que contiene y publicita el registro.

Resulta relevante destacar la relaci3n estricta que debe existir entre la informaci3n obrante en el sistema y la documentada en los actos de mensura, como elemento constitutivo del estado parcelario. Corresponde, que en el sistema se incorporen para la determinaci3n e individualizaci3n r1pida de la documentaci3n original, todas sus caracter1sticas y datos de registraci3n y archivo.

La funci3n del Oficial Registrador se materializa en el ingreso de la informaci3n al sistema, sea en forma personal o delegada, con su previo consentimiento manifestado con la firma de la orden de ingreso, y en la salida de lo registrado a trav3s de las certificaciones o informes correspondientes que tambi3n deben ser conformadas

La firma del Registrador responsable contin1a siendo ineludible, tanto desde el punto de vista estrictamente registral c3mo desde el punto de vista de las exigencias del acto administrativo, En la administraci3n p1blica ya rigen estos conceptos y son receptados en general en el Art. 8° de la Ley Nacional N° 19.549, de Procedimientos Administrativos, que establece quien deber1 autorizar el ingreso y la salida de la informaci3n.

Cabe plantear el valor probatorio y naturaleza jur1dica de las certificaciones emanadas del sistema y al respecto debe afirmarse que cumplidas que sean las formalidades de ley, el acto posee las caracter1sticas de los instrumentos p1blicos. Adem1s de cumplir las formalidades el acto debe emanar del Oficial Registrador, investido por ley o reglamentaci3n fundada en ley, y que sea extendido dentro de su competencia material y jurisdiccional. En este tema resultan de aplicaci3n las disposiciones del C3digo Civil en los Arts. 973, 979 y concordantes, vinculados a las formas de los actos jur1dicos y a los instrumentos p1blicos.

En cuanto a la posible delegaci3n de las funciones de contralor y de carga de informaci3n al Registro, por parte del Registrador, requiere a su vez una capacitaci3n del personal profesional y administrativo que las asuma. Las experiencias llevadas a cabo, tanto en nuestro Pa1s como en el extranjero, demuestran que uno de los factores que mayormente traban la aplicaci3n de los Sistemas de Informaci3n Territorial, es la

resistencia al cambio y la falta de capacitación de quienes van a instrumentarlo y utilizarlo.

Hace falta un permanente perfeccionamiento de los recursos humanos profesionales y técnicos de los organismos catastrales, para responder adecuadamente a las cambiantes e importantes innovaciones que proponen las tecnologías SIT y GPS

Resumiendo, quien autoriza y resuelve la registración es el Oficial Registrador, cualquiera sea el medio o recurso humano o tecnológico que se utilice, y es también quien certificará que el instrumento emitido por el Sistema corresponde a la realidad registrada. Su firma representa la decisión del Registro de aprobar y registrar el contenido de un acto, y del certificado catastral que en su consecuencia se expida.

## AUTOR

### Julio Mattar Novelli

- Abogado graduado en la Universidad Nacional de Córdoba.
- Investigador del Centro de Fotogrametría, Cartografía y Catastro dependiente de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ).
- Profesor de Agrimensura Legal y participante del programa de Mensuras en la Facultad de Ingeniería de la UNSJ.
- Profesor de Derechos Reales (Derecho Civil IV) en la Facultad de Derecho de la UNSJ.

- Director de Proyectos de Investigación en Agrimensura legal, Catastro, Ordenamiento Territorial y Derecho Ambiental.

- Miembro del staff de evaluadores del Ministerio de Educación y Cultura de Argentina, categorizado en nivel II en el Programa Nacional de Investigadores.

*e-mail:* [jmattar@unsj.edu.ar](mailto:jmattar@unsj.edu.ar)

## CAPÍTULO 5

# EL CATASTRO TERRITORIAL Y LA PUBLICIDAD INMOBILIARIA EN BRASIL

*Diego Alfonso Erba y Mauricio Roberto Veronez*

### **Resumen**

*La problemática de confusión de límites y superposición de títulos de propiedad ampliamente diseminada en el Brasil contemporáneo, es tan antigua cuanto su propia historia. No obstante desde la época del Imperio la legislación territorial contempla la demarcación y el registro de las parcelas públicas y privadas, aún existen considerables diferencias entre la posesión efectiva y el derecho de propiedad expresado en el título. La reciente implementación del Catastro Nacional de Inmuebles Rurales y la exigencia de georreferenciar las parcelas, renuevan la expectativa de una paulatina solución de los problemas crónicos. En el ámbito urbano, la potestad de autogestión de las informaciones territoriales atribuida por la Constitución Federal de 1988 a los municipios, derivó en la coexistencia (y muchas veces colindancia) de sistemas extremadamente detallados y sofisticados con otros que prácticamente inexisten y que a su vez no se relacionan con el catastro rural. Para mejorar su sistema de publicidad territorial el Brasil necesita: redefinir las atribuciones profesionales, atender a las expectativas suscitadas por la nueva ley de Catastro Rural y propiciar la promulgación de una ley marco al nivel federal que oriente la estructuración de los catastros urbanos y diseminar las Geotecnologías a través de programas de financiamiento accesibles.*

## Introducción

Brasil es el mayor país de América Latina y el quinto del mundo. La ocupación del territorio de 8,5 millones de km<sup>2</sup> de extensión se dio a partir de la costa, progresando de forma tímida hacia el oeste. La población de 170.000.000 de habitantes se distribuye de forma despareja entre las metrópolis superpobladas en el sur y sudeste y pequeños municipios ubicados en la región del Amazonas. La estructura administrativa está compuesta por tres niveles: el nacional; el regional, con 26 Estados y un Distrito Federal en el cual se ubica Brasilia (capital de la República) y el local, con 5561 Municipios.

El sistema de Publicidad Inmobiliaria brasileño fue estructurado con base en una cronología de leyes bien intencionadas, que vinieron de la filosofía portuguesa, pero que no consiguieron formalizar el espíritu de avanzada de los legisladores y que, por lo tanto, acabaron generando una estructura inestable que se arrastra hasta la actualidad. Una de las principales causas generadoras de distorsiones entre los datos asentados en los Catastros y en los Registros de Inmuebles es justamente la falta de conexión entre ellos.

Contrastando con las deficiencias legales, el Brasil viene incorporando de forma acelerada las más modernas herramientas disponibles en el campo de las Geotecnologías para el levantamiento y administración de los datos catastrales. Este proceso se da con mayor énfasis en el ámbito urbano (aunque de manera extremadamente desigual) debido principalmente a las atribuciones que los gobiernos municipales tienen para organizar sus sistemas de información territorial.

En el área fiscal, la reestructuración tributaria que ocurrió a partir de

la Constitución de 1988 consagró el Impuesto Territorial sobre la Propiedad Urbana (IPTU) como fuente de recaudación local. Para los municipios menores, sobre todo para aquellos que no cuentan con sectores industriales o de servicios bien desarrollados, este impuesto tiene una gran relevancia pues es a través de su recaudación que los administradores pueden ofrecer mejores servicios a la población en las áreas de educación y salud. Pero en realidad el privilegio aparente que los gobiernos locales tendrían con la mayor autonomía acabó generando nuevas preocupaciones, pues la falta de recursos humanos, financieros y de infraestructura acaba complicando la gestión.

La desigualdad que existe en el cobro de impuestos territoriales afecta al desarrollo urbano de forma más sutil pero con similar intensidad que la corrupción y que la progresión de los asentamientos irregulares. Aún siendo una fuente de recursos con extraordinario potencial, la mayoría de los municipios no recauda lo que debería pues, en la práctica, el cálculo de los impuestos toma como base valores de inmuebles distantes de los comerciales, normalmente registrados en catastros desactualizados e insuficientemente detallados.

Una estrategia comúnmente aplicada por los administradores municipales ha sido la de efectuar nuevas coberturas aerofotogramétricas y adquirir SIG para la administración de los catastros municipales, lo cual definitivamente no ha traído las soluciones esperadas pues el problema de la información territorial es mucho más profundo y extrapola la cuestión tecnológica.

En el área rural, Brasil acaba de estructurar su Sistema Nacional de Catastro. La Ley 10.267/2001 dispone que el mismo continúe siendo administrado de forma centralizada y crea el marco para la integración

efectiva Catastro-Registro de Inmuebles. A partir de la nueva legislación todas las parcelas deben ser georreferenciadas con base en mediciones geodésicas. A pesar del gran avance que esto significa, durante los primeros años de la nueva ley esta exigencia ha traído problemas para el tráfico inmobiliario, retardando numerosas transacciones por falta de profesionales debidamente habilitados para desarrollar las mensuras.

Los modelos catastrales centralizados y descentralizados tienen sus ventajas, pero convivir con ambos causa problemas adicionales a los administradores. Si por un lado el modelo centralizado facilita la estructuración de las bases de datos y garantiza la unificación de sistemas cartográficos, de informática y de identificación de parcelas, puede acabar dificultando la distribución de las informaciones, por lo menos en estos tiempos en que los *eCatastros* están lejos de consolidarse, por otro, contar con los datos al nivel municipal permite que los planificadores y tomadores de decisión puedan accederlos con mayor facilidad.

En la actualidad el reconocimiento de la importancia de los Catastros Territoriales crece notablemente en Brasil. La existencia de cursos de Especialización, Maestría y Doctorado enfocados específicamente para esa área y los numerosos eventos científicos y de difusión tecnológica que vienen siendo organizados sistemáticamente por el Ministerio de las Ciudades y por diferentes Universidades públicas y privadas, son pruebas contundentes de esa afirmación. Aún así, el país está lejos de contar con un sistema de información territorial absolutamente confiable y por ese motivo medidas están siendo tomadas.

## 5.1 Un poco de historia

Originariamente todas las tierras que actualmente corresponden al Brasil fueron públicas, pertenecientes a la Nación portuguesa por derecho de conquista, pasando luego al Imperio y después a la República, pero siempre sobre el dominio del Estado<sup>1</sup>.

Antes del descubrimiento de América ya vigoraba en el reino peninsular una ley promulgada el 26 de junio de 1375 por Don Fernando I según la cual los propietarios de inmuebles rurales eran obligados a trabajar sus tierras bajo pena de perderlas para otras personas que realmente quisiesen transformarlas en productivas.

Después del descubrimiento del “nuevo continente” el gobierno portugués intentó colonizar las tierras brasileñas dando concesiones de áreas enormes a nobles portugueses que habían prestado servicios a la patria y a todos aquellos que tuviesen intenciones de poblar el territorio. La propiedad transferida era denominada *Sesmaria* y el título respectivo de concesión era denominado de *Carta de Sesmaria*. Las Sesmarias constituyeron el tronco a partir del cual se ramificó la propiedad inmueble en Brasil

Esta filosofía de incentivar la producción primaria heredada de Portugal continuó viva hasta que la promulgación de la Resolución N° 76 de 17 de julio de 1822 suspendió la concesión de *Sesmarias* hasta la convocación de la Asamblea General Constituyente. A partir de ese momento se instauró un régimen de ocupación extralegal en el que prevalecía la posesión o la ocupación, generándose inseguridad en la tenen-

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores, Ltda., 1994. 702p.19a. Ed.

cia de la tierra. Dos años después, en 1824, se promulga la Constitución Política del Imperio la cual en su Art. 179 (§ XXII) garantiza el derecho de propiedad privada, imponiendo que esta cumpla con su función social.

Con el tiempo, dimensiones continentales del territorio y la creciente complejidad de la estructura parcelaria del país llevaron a los administradores a crear un órgano que trate específicamente de esas cuestiones. Fue a través de la Ley N° 601 de 1850, considerada piedra fundamental para la construcción de un sistema compacto de organización administrativa que tratase de las cuestiones relativas a las tierras del Imperio que se crea la Repartición General de Tierras Públicas<sup>2</sup>. Esta ley fue reglamentada por el Decreto N° 1318 de 1854 el cual, con el objetivo de promover la colonización, estableció pautas para la medición, división y descripción de las tierras públicas, así como para la fiscalización de su distribución y venta. Este Decreto es una prueba contundente de la importancia que los legisladores de esa época daban a la necesidad de medir y ubicar con precisión todas las parcelas públicas y privadas, tareas que debían ser realizadas por profesionales debidamente habilitados.

Algunas décadas después, el Decreto 451-B de mayo de 1890 estableció el Registro y Transmisión de Inmuebles por el Sistema Torrens. Según el Art. 7, para inscribir una parcela era necesario efectuar un requerimiento que contuviese los títulos de propiedad y un memorial descriptivo en el que debían constar los nombres de los ocupantes y de los linderos, además del plano elaborado de acuerdo con los términos su

<sup>2</sup> Compilación de la Legislación de Asuntos Agrarios y de Registros Públicos compilada por el Ministerio Extraordinario para Asuntos Territoriales en 1983.

Art. 22. Este artículo también dispone sobre la valuación de la parcela, constituyendo una de las normas más claras y precisas de la historia brasileña orientadas a la constitución de un sistema de publicidad inmobiliaria eficiente en el cual el Catastro tendría su merecida relevancia.

En 1891, un año después de la publicación del Decreto 451-b, fue promulgada la Constitución de la República de los Estados Unidos del Brasil. La Carta Magna disponía sobre las tierras públicas Federales y de los Estados, garantizando la inviolabilidad de los derechos a la propiedad.

Con la entrada del nuevo siglo pocos cambios se produjeron con relación a las cuestiones de tierras en Brasil y solamente a mediados de 1960 es dado otro gran paso hacia la estructuración de un sistema más eficiente de publicidad inmobiliaria. El día 30 de noviembre de 1964 el presidente de la República decreta y sanciona la Ley No.4504 denominada *Estatuto da Terra*, el cual regula los derechos y obligaciones concernientes a los bienes inmuebles rurales para fines de ejecución de reforma agraria y promoción de la política agrícola del país (Art.1) y garantiza a todos la oportunidad de acceder a la propiedad de la tierra, siempre que esta cumpla con su función social (Art.2).

La Sección III del Estatuto de la Tierra dispone sobre Zonas y Catastros, atribuyendo al Instituto Brasileño de Reforma Agraria – IBRA - la responsabilidad de promover los levantamientos para la estructuración del catastro de inmuebles rurales del país. Dada la importancia de la citada Sección III, en marzo del año siguiente fue redactado el Decreto No. 55.891 para su reglamentación. De acuerdo con el Art. 46 de este decreto, el IBRA debía mantener centros para coordinación de las actividades de registro y tributación, recibiendo los datos catastrales co-

rrespondientes a cada parcela a partir da declaración efectuada por el tenedor mediante el llenado de un formulario (Art. 47). De esta forma, el Catastro Rural contemplaría todas las tierras particulares, las públicas y las que se encontrasen en posesión.

En 1970, año del 149° aniversario de la Independencia y 82° de la República, se dicta el Decreto-Ley No. 1110 por medio del cual se crea el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria – INCRA, extinguiéndose en el mismo acto el IBRA, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario – INDA y el Grupo Ejecutivo de la Reforma Agraria – GERA.

El INCRA nace como entidad autárquica vinculada al Ministerio de Agricultura y a partir de su creación se torna necesaria la reestructuración del catastro rural brasileño. Así, en 1972 el presidente sanciona la Ley No. 5868 que crea el Sistema Nacional de Catastro Rural - SNCR, el cual es compuesto por el Catastro de Inmuebles Rurales, el de Propietarios y Tenedores, el Catastro de Arrendatarios y Medieros y el Catastro de Tierras Públicas Federales, Estatales y Municipales. El sistema nuevamente se constituye como declarativo y probablemente la desconfianza que ya se tenía con relación a la veracidad de los datos generados por el propietario o poseedor en sus declaraciones, hizo que el Certificado de Catastro Rural elaborado por el INCRA no constituya prueba de la propiedad o de derechos relativos a la parcela.

Durante los 20 años siguientes no hubo grandes cambios en el área catastral. Al final de dos décadas los hechos más significativos fueron la creación del Catastro de Tierras Públicas y el inicio de la obligación de presentar planos topográficos para aquellas parcelas que tuvieran mas de 1000 ha.

Recientemente, al inicio del siglo, la sanción de la Ley N° 10.261 de agosto de 2001 y su reglamentación dada por el Decreto N° 4449 de 2002, dieron inicio a una nueva etapa en la historia del catastro brasileño, produciendo probablemente el mayor avance de todos los tiempos hacia la consolidación de un sistema de publicidad inmobiliaria completo y confiable.

## 5.2 Registro de Inmuebles

La falta de precisión en la identificación de los inmuebles es un problema coyuntural que en realidad se acentuó en Brasil a partir del momento en que la administración de Portugal comenzó a aceptar declaraciones aproximadas al distribuir las *sesmarias*. Antes de la llegada del Código Civil en 1916, el registro de inmuebles presentaba tantas fallas que acababa ocasionando una gran inseguridad en la propiedad territorial<sup>3</sup>. En la tentativa de revertir ese proceso, tal como fue apuntado, el Decreto No. 451-B de mayo de 1890<sup>4</sup> introduce en el país el Registro Torrens, pasando a coexistir de esta forma un registro general y obligatorio, representado por el Registro de Inmuebles y otro facultativo, el Torrens. Este último no tuvo gran adhesión seguramente debido a los altos costos adicionales y a la burocracia que estaba involucrada en el proceso.

Los problemas crónicos de “falta de confianza” continuaron arrastrándose y al inicio de la década de los '70 del siglo próximo pasado,

<sup>3</sup> LOPES, Miguel. *Tratado dos Registros Públicos*. Ed. 5, Brasília, 1995. 505p.

<sup>4</sup> Reglamentado por el Decreto No. 955-A de noviembre 1890.

se estructura un nuevo marco jurídico para el registro de inmuebles en Brasil, el cual se encuentra en vigor hasta la actualidad.

Ley No. 6015 de junio de 1973<sup>5</sup> dispone sobre Registros Públicos – LRP, entre los cuales se encuentra el Registro de Inmuebles, y su gran contribución para el sistema de publicidad inmobiliaria fue haber creado la *matrícula*. Antes de LRP los registros eran efectuados por medio de la transcripción del título, en orden cronológica, independientemente del número de inmuebles (o partes ideales) que el mismo contuviese. La actual legislación optó por el sistema de Folio Real el cual organiza la publicidad por unidad inmobiliaria. Así, si una escritura pública se refiere a, por ejemplo, dos inmuebles se abren dos matrículas, una para cada uno<sup>6</sup>. De esta forma el ordenamiento jurídico brasileño se aproximó del germánico cuya eficiencia deriva de la incorporación de los rasgos físico-geométricos del inmueble constantes en el catastro territorial.

A pesar del gran avance que significó la creación de la matrícula como primera inscripción en el Folio Real, algunos problemas permanecieron. Siendo que la citada matrícula debe ser creada con los elementos que consten en el título antelado o en el momento en que se efectúa el primer registro, la inexistencia de un catastro detallado apoyado en cartografía y memoriales descriptivos elaborados por profesionales debidamente preparados y dentro de las normas técnicas acaba causando problemas de identificación del mismo para el registrador.

La LRP contempló también al Registro Torrens (aunque solamente para inmuebles rurales) el cual exige un plano del inmueble elaborado en

alguna escala entre 1:500 y 1:5000 en el cual consten: la orientación, puntos de referencia para verificaciones posteriores y marcos especiales ligados a puntos estables en las sedes de las propiedades de manera que el plano pueda ser incorporado a la carta catastral general. Los planos así elaborados deben ser anexados al memorial y a las anotaciones de campo autenticadas por el Agrimensor.

### 5.3 Catastro rural

Tal como muestra la historia, diferentes instituciones asumieron la responsabilidad de mantener el catastro rural. Los cambios administrativos y de legislación realizados con la intención de perfeccionar el sistema, acabaron causando algunas distorsiones conceptuales y de procedimientos.

Tanto en la legislación cuanto en el lenguaje cotidiano utilizado por los profesionales y por los ciudadanos en general, las unidades que se registran en el catastro rural (internacionalmente conocidas como *parcelas*) se denominan *inmueble rural*. La convergencia encontrada en los términos no se encuentra al revisar los conceptos. El Estatuto de la Tierra en el Art. 4º considera *inmueble rural* a todo aquel que, independientemente de su localización, se destine a la explotación extractiva agrícola, ganadera o agroindustrial, sean estas actividades desarrolladas por planes públicos de valorización o a través de la iniciativa privada<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Alterada parcialmente por la Ley No. 6.216/1975.

<sup>6</sup> Tenório Carneiro, Andreia F. Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis, IRIB, SP, 2003.

<sup>7</sup> Definición ratificada por la Ley No. 8.629 de 25 de febrero 1993

Por otro lado, el Código Tributario Nacional considera como *rural* a todo inmueble que se ubique fuera del área urbana de cada municipio, entendiendo como tal aquellas que presenten, por lo menos, dos de las siguientes mejoras construidas y/o mantenidas por el Poder Público: aceras y cordones con canalización de aguas pluviales, abastecimiento de agua, sistema de cloacas, red de iluminación pública con o sin postes para distribución domiciliaria, escuela primaria o dispensario a una distancia máxima de 3 kilómetros del inmueble considerado.

Finalmente, el ente recaudador (*Secretaria da Receita Federal - SRF*) considera para efectos impositivos como rurales a los inmuebles de área continua, formada de una o más parcelas, localizados en el área rural del municipio, aclarando que entiende como *continua* al área *total* del predio, aun cuando esté separada físicamente o dividida por una calle, camino, ruta, vía o por algún canal o drenaje, pues se refiere a la continuidad económica, de utilidad económica o de aprovechamiento del inmueble rural. De esta forma, para la legislación tributaria, los inmuebles que no estén ubicados en ciudades o en áreas de expansión urbana son rurales y están sujetos al cobro del Impuesto Territorial Rural – ITR.

De acuerdo con el Código Tributario Nacional<sup>8</sup> el citado impuesto es de competencia de la Federación, teniendo como hecho generador a la propiedad, dominio útil o posesión del inmueble localizado fuera del área urbana (Art. 29). La base de cálculo del impuesto es el valor de la tierra (Art. 30) y el contribuyente es el propietario del inmueble, el titular de dominio o el poseedor a cualquier título (Art. 31).

Aún sobre la cuestión tributaria, la Constitución Federal de 1988

<sup>8</sup> Disponible en <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>.

(Art. 153, Inc. 4) afirma que la misma debe estar orientada a desestimular el mantenimiento de parcelas improductivas. Queda claro entonces que el impuesto tiene una clara finalidad extra-fiscal y un rol destacado en el desarrollo de políticas agrarias. No obstante, la falta de un sistema de administración territorial que de soporte al desarrollo económico y social a través de un catastro confiable, ha impedido que ese objetivo sea alcanzado, por lo menos hasta inicios del presente siglo.

Retomando la cuestión del registro catastral, tal como fue explicado, la base de datos rurales fue siendo estructurada a partir de declaraciones personales. De acuerdo con el *Manual de Orientación para el Llenado de la Declaración para Catastro de Inmuebles Rurales*<sup>9</sup>, todos los titulares de dominio útil o poseedores a cualquier título deben efectuar el registro en el SNCR<sup>10</sup>. Los datos que deben constar en la declaración se refieren al tenedor y al inmueble (dimensiones, ubicación, producción agrícola y ganadera, distribución de las áreas de uso y valor), los cuales deberían ser suficientes para reflejar la realidad territorial rural del país. No obstante, la subjetividad de las declaraciones (en la mayoría de los casos no acompañada de un documento cartográfico) y la imposibilidad del INCRA de fiscalizar de forma efectiva a todo el país, derivaron en un sistema poco confiable.

Con datos buenos o malos la institución genera de forma gratuita el Certificado de Catastro Rural – CCIR, pues sin este documento no es permitido desmembrar, arrendar, hipotecar, vender o prometer la venta de los inmuebles rurales, sobre pena de nulidad y en los casos de sucesión

<sup>9</sup> Disponible en [http://www.incra.gov.br/\\_down/manual1.pdf](http://www.incra.gov.br/_down/manual1.pdf) el 13/08/2004

<sup>10</sup> Ley No. 5.868 de 12 de diciembre de 1972.

(*causa mortis*), ninguna división, amigable o judicial, podrá ser homologada por la autoridad competente sin la presentación del referido certificado<sup>11</sup>. Siendo que el CCIR es un certificado catastral y no registral, sus datos no tienen implicancia en el reconocimiento del dominio o en la exactitud de los límites y confrontaciones indicados por el propietario<sup>12</sup>

La citada situación de *desinformación* se tornó insostenible para prácticamente todos los segmentos de la sociedad y derivó en importantes cambios en el marco legislativo y en las estructuras administrativas, de datos y de procedimientos involucrados con el catastro rural brasileño.

### 5.3.1 El nuevo Catastro Nacional de Inmuebles Rurales

La Ley No. 10.267/2001 y el Decreto No. 4.449 que la reglamenta, estructuran un marco jurídico que permitirá al Brasil dar un gran paso hacia la organización del sistema de publicidad inmobiliaria sólido, por lo menos en el área rural.

Las disposiciones del Art. 2° - inc. 2° crean el Catastro Nacional de Inmuebles Rurales – CNIR el cual consiste de una base común de datos compartida por las diversas instituciones públicas nacionales o estatales productoras y usuarias de informaciones sobre el medio rural, administrada conjuntamente por el INCRA y la SRF.

Otro avance significativo del nuevo marco jurídico se dio en el campo de la transferencia de datos. De acuerdo con inc. 7° del Art. 1°, los

<sup>11</sup> Art. 22 de la Ley No. 4.947/66

<sup>12</sup> Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm) el 13/08/2004. Decreto No. 4.440 de 30/10/2002, Art. 9, § 2.

Registros de Inmuebles son obligados a remitir al INCRA, mensualmente, las modificaciones que ocurran en las matrículas inmobiliarias referidas a cambios de titularidad, divisiones, loteos, unificaciones, rectificaciones de áreas, reserva legal y particular del patrimonio natural de inmuebles privados y públicos. En el sentido complementario, el inc. 8° del mismo Art. 1° obliga al INCRA a remitir a los Registros de Inmuebles los códigos de los inmuebles rurales para que sean registrados de oficio en las respectivas matrículas.

De esta forma el código único del CNIR será el código que el INCRA atribuya al inmueble en el certificado CCIR, el cual deberá ser mencionado en los actos notariales y de registro (Art. 7°, inc. 6° del Decreto 4.449/2002).

Con la instauración del nuevo sistema, la identificación del inmueble rural se obtiene a partir de un memorial descriptivo, elaborado y firmado por profesional habilitado, acompañado de la Anotación de Responsabilidad Técnica<sup>13</sup> - ART. Este documento debe contener las coordenadas de los vértices definidores de los límites de los inmuebles rurales, georeferenciados al Sistema Geodésico Brasileño (Art. 9° del Decreto 4.449/2002) y con precisión de posición establecida en la Norma Técnica para Georeferenciación de Inmuebles Rurales elaborada por el INCRA<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Documento exigido a los profesionales registrados en el Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura cuando estos desarrollen algún tipo de contrato, escrito o verbal, para la ejecución de obras o prestación de servicios profesionales.

<sup>14</sup> Disponible en <ftp://200.252.80.5/Cartografia/download/Norma%20T%E9cnica.pdf> el 13/08/2004.

El día 17 de noviembre de 2003 el INCRA emitió también la Instrucción Normativa No.13<sup>15</sup> la cual establece la secuencia de operaciones a ser seguida internamente para la *Certificación y Actualización Catastral*. El proceso de Certificación inicia en la Sala del Ciudadano de las Superintendencias Regionales, las cuales reciben la documentación y encaminan el proceso para los Comités Regionales de Certificación. Estos verifican si los elementos están rigurosamente dentro de las disposiciones de la Norma Técnica para Georeferenciación de Inmuebles y, una vez que el citado comité regional analiza la documentación, emite su parecer conclusivo (denominado *Certificación*). Entre los documentos que pasan a ser exigidos para el proceso se destacan: 3 copias del plano y del memorial descriptivo firmado por el profesional habilitado y acompañados de la ART y de la declaración de conformidad firmada por los colindantes (Art. 9º del Dec. 4.449-02). Finalmente, después de la certificación, una copia del plano y otra del memorial se registran en el área de Cartografía del INCRA para fines de consulta.

El mismo día de 17 de noviembre de 2003 fue emitida la Instrucción Normativa No.12<sup>16</sup> que fija el procedimiento para el intercambio de informaciones entre el INCRA y el Servicio de Registro de Inmuebles, que establece que los órganos involucrados en el proceso de intercambio son los Servicios de Registro de Inmuebles, los Servicios Notariales y el INCRA (mas específicamente las Superintendencias Regionales, las

Unidades Avanzadas y, donde haya, las Unidades Municipales de Catastro – UMC, ubicadas en las municipalidades).

A partir de la nueva legislación para redactar las Escrituras se exige el CCIR en vigor, el memorial descriptivo del inmueble transferido, la Certificación expedida por el INCRA, el comprobante de pago de los últimos 5 años del ITR, además de otros documentos solicitados en casos excepcionales que involucren cuestiones ambientales.

Después de registrar el título los Servicios de Registro de Inmuebles deben mantener una copia del plano, del memorial descriptivo y de la Certificación emitida por el INCRA y repasar al INCRA las siguientes informaciones:

- naturaleza del acto,
- registro, matrícula, libro u hoja,
- código de origen del inmueble rural en el INCRA,
- denominación del inmueble rural, área total y ubicación y
- nombre del propietario, indicando su identificación y dirección.

En el sentido opuesto el INCRA debe remitir mensualmente a los Servicios de Registro de Inmuebles los códigos de aquellas parcelas que hayan cambiado de titular, o hayan sido divididas, unificadas, loteadas, etc. Finalmente, las Superintendencias Regionales promueven la Actualización Catastral junto al SNCR y emiten el CCIR. En aquellos casos en que se trate de un inmueble nuevo se genera un Código y se lo transmite al Registro de Inmuebles para su registro en la matrícula correspondiente.

<sup>15</sup> Disponible en [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/legislacao/instrun/13-1.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/legislacao/instrun/13-1.htm) el 13/08/2004.

<sup>16</sup> Disponible en [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/legislacao/instrun/12.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/legislacao/instrun/12.htm) el 13/08/2004.

### 5.3.2 Actuación Profesional en el área de Catastro Rural

Las disposiciones de la nueva ley establecen importantes medidas relacionadas a la identificación de los inmuebles rurales al reafirmar la necesidad de dar soporte geodésico a los polígonos que corresponden a las parcelas exigiendo, paralelamente, que los documentos cartográficos sean elaborados por profesionales habilitados y por lo tanto pasibles de responder judicialmente por eventuales fallas ocurridas en los procedimientos técnicos.

En Brasil los Consejos Regionales de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía - CREA - están distribuidos a lo largo del país y se vinculan al Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura e Agronomía – CONFEA, que es la instancia superior de reglamentación. El sistema CREA-CONFEA registra a los profesionales y a las empresas de las áreas tecnológicas, fiscalizando el ejercicio de la profesión en defensa de la sociedad. Entre las profesiones que tienen atribución para desarrollar algún tipo de tarea relacionada con el catastro pueden ser mencionadas: Arquitectura, Ingenierías Agronómica, Civil, Forestal, de Minas, Cartográfica, Agrimensura, así como Geografía, Geología y Técnicos de nivel medio. Cabe al CONFEA garantizar la unidad de acción y la normalización de todos los CREA, ejerciendo funciones de supervisión financiera y administrativa.

Al ser promulgada la Ley 10.267-2001 el INCRA solicitó al CONFEA que defina cuales profesionales estarían habilitados a desarrollar las actividades definidas por la nueva ley. Así, en Decisión Plenaria 024-2003 CONFEA concluyó que *los profesionales habilitados a asumir la responsabilidad técnica de los servicios de determinación de*

*coordenadas de los vértices definidores de los límites de los inmuebles para efecto de Catastro Nacional de Inmuebles Rurales son aquellos que han cursado los siguientes contenidos:*

- *Topografía aplicada a la Georeferenciación,*
- *Cartografía,*
- *Sistemas de Referencia,*
- *Proyecciones cartográficas,*
- *Ajustamientos,*
- *Métodos y medidas de posicionamiento geodésico,*

dando a las cámaras especializadas de los CREA la competencia de realizar los análisis curriculares.

Esta disposición prácticamente excluía a todos los aquellos que no fuesen del área de Ingenierías Cartográfica o de Agrimensura y debido a la carencia de profesionales de esas áreas para un país de dimensiones continentales como el Brasil, el Consejo comenzó a otorgar habilitación a los profesionales que, no habiendo cursado los citados contenidos durante la graduación, lo hagan a través de cursos de formación continuada, especialización o post-graduación.

Aún así, para que el profesional habilitado por el sistema CREA-CONFEA pueda realizar servicios de georeferenciación de inmuebles rurales debe registrarse junto al INCRA<sup>17</sup>. Solamente después de realizar este trámite recibe el *código de registro* el cual es imprescindible para generar los códigos de los vértices de los inmuebles que sean referenciados por ese profesional<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> En <http://200.252.80.5/credencia/Ficha.asp>

<sup>18</sup> NORMA TÉCNICA PARA GEORREFERENCIAMIENTO DE IMÓVEIS RURAI, §2.5.1 - Codificação dos vertices materializados.

## 5.4 Catastro urbano

La estructura administrativa centralizada que el Brasil adoptó para el Catastro Rural no fue seguida en el caso de los Catastros Urbanos.

La descentralización que actualmente lo caracteriza deriva en parte de los poderes delegados por la Constitución Federal de 1946 al atribuir a los Municipios la potestad de regular el cobro de los impuestos territoriales (Art. 29) y en parte a la Constitución de 1988 que atribuye al poder local el derecho de regular el desarrollo urbano.

Justamente durante el período que transcurrió entre la promulgación de ambas Constituciones, diferentes segmentos de la administración pública, ligados principalmente al planeamiento urbano, percibieron la necesidad de crear y mantener sistemas de información que contuvieran datos confiables y actualizados sobre las ciudades. Durante la década de los '70 numerosos proyectos orientados a estructurar Catastros Técnicos Municipales – CTM fueron desarrollados en las grandes y medianas urbes. En la misma época el Ministerio de Hacienda creó el *Convenio para Incentivo al Perfeccionamiento Técnico-Administrativo de Municipalidades – CIATA* – con el objetivo de estructurar catastros que permitiesen organizar e incrementar las recaudaciones en pequeñas ciudades.

De acuerdo con el CIATA, la unidad de registro catastral es la parcela (no obstante la unidad de registro no recibía esa denominación) y todos sus datos son referidos a la manzana, al distrito y a la zona en que la misma se ubica. El registro catastral comprende una base cartográfica y una base alfanumérica compuesta por el Catastro de Calles, registrado en el Boletín de Vías (*Boletim de Cadastro de Logradouros – BL*) y el

de parcelas y propietarios (lanzados en el Boletín de Catastro Inmobiliario – BCI, también denominado en algunos municipios de Boletín de Informaciones Catastrales – BIC).

Evidentemente el Programa CIATA tuvo éxito en varias ciudades, a título de ejemplo puede ser mencionado el municipio paranaense de Piraquara el cual en un año pasó de 1.500 a más de 60.000 parcelas catastradas. Numerosas instituciones públicas continúan utilizando la estructura de datos propuesta por el Proyecto CIATA e inclusive algunas que ya han incorporado Sistemas de Información Geográfica – SIG para la administración de sus catastros territoriales, mantuvieron la estructura de los BIC al transferir las bases analógicas para el formato digital.

A medida que el CIATA se expandía a lo largo del país, la población urbana crecía de forma alarmante. Mientras en 1940 apenas 18,8% de los habitantes se concentraba en ciudades, en 2000 ese porcentaje había crecido al 82% y más aún, 30% de esa población urbana se concentre en apenas 9 ciudades<sup>19</sup>. Estos datos muestran un cambio estadístico que vino acompañado de nuevas relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. La ampliación del espacio construido ha generado también serios problemas para el medio ambiente lo que refuerza aún más la visión de “crisis urbana” del país<sup>20</sup>.

En esa realidad coyuntural llevó al Congreso Nacional a aprobar el *Estatuto da Cidade* (Ley No. 10.257/2001), el cual surge como directriz general para establecer normas de orden público e interés social que

<sup>19</sup> Maricato, E. T. M. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo, Ed. Vozes, 2001.

<sup>20</sup> Mororó Silva, Carlos. *O Estatuto da Cidade: considerações acerca da da gestão territorial urbana*. Anais: Congresso Brasileiro de Cadastro Multifinalitário, Florianópolis, 2002.

regulen el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos y del equilibrio ambiental<sup>21</sup>. Las disposiciones de esta nueva ley están causando impacto en el sistema de publicidad inmobiliaria, pues exigen implícita y explícitamente más datos a ser registrados y mayor eficiencia en su administración, no constituyendo, no obstante, una directriz nacional específica para el catastro y su estructura.

Recordando que la legislación tributaria brasileña atribuye a los municipios la potestad de administrar el impuesto sobre la propiedad territorial urbana, dándoles libertad para que definan el método de cálculo y las variables que lo definen, es posible entender que existe una diversidad de realidades catastrales urbanas tan grande cuanto el número de municipios. Yendo de un extremo a otro, mientras en algunos los Catastros son extremadamente detallados, totalmente automatizados y conectados a las diferentes Secretarías Municipales y a los Registros de Inmuebles, otros ni siquiera tienen un órgano que tenga la responsabilidad de organizarlo y mantenerlo (bajo la justificativa de que la renta de la población es tan baja que no hay como cobrar impuestos).

En el caso brasileño, el concepto descentralizador del catastro urbano, coherente con el sistema federal, en la práctica acaba generando problemas técnicos y administrativos interinstitucionales pues municipios que ya han incorporado tecnologías SIG y que inclusive usan imágenes satelitales de alta resolución, colindan con vecinos que ni siquiera poseen

cartografía georreferenciada ni mucho menos digital. Este hecho prácticamente torna inviable la estructuración rápida, económica y segura de las bases cartográficas imprescindibles en proyectos que, por ejemplo, extrapolen las fronteras municipales y contemplen áreas naturales como cuencas hidrográficas o regiones fisiográficas.

No se perciben grandes movimientos orientados a trazar directrices nacionales para el catastro urbano, pero sí trabajos constantes de actualización e incorporación de SIG. Recursos de los programas orientados al mejoramiento de la prestación de servicios en el ámbito municipal como el PMAT - Programa para Modernización de las Administraciones Tributarias Municipales y el PNAFM - Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal para los Municipios Brasileños, comienzan a tener aplicación directa en la reestructuración de los Catastro Urbanos.

## 5.5 Levantamientos y cartografía catastral

Los primeros años de la joven historia latinoamericana se caracterizaron por la exploración y la ocupación del territorio a cualquier costo. A medida que el avance arrasador de los “conquistadores” dejaba sus marcas de violencia, las fronteras se expandían y cada paso dado evidenciaba la inmensidad de las tierras descubiertas. La necesidad de organizar su distribución para consolidar la colonización llevó a españoles y portugueses a importar el marco jurídico que vigoraba en la península ibérica, introduciendo normas que disponían sobre la adquisición del dominio y preveían la demarcación de las parcelas antes de proceder a

<sup>21</sup> Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm) en 18/08/2004.

su atribución.

En América Latina, como en la gran mayoría de los países del mundo, los catastros fueron originariamente estructurados con fines tributarios. Con el pasar del tiempo, los administradores percibieron que el catastro tenía una función mucho más relevante aún y pasaron a organizarlo como complemento de los Registros de Inmuebles, conformándose el actual modelo económico-geométrico-jurídico.

En Brasil no ocurrió exactamente así. Considerando la evolución del Catastro es posible afirmar que el país saltó directamente de la primera a la tercera ola. Tomó bastante tiempo para que profesionales, administradores y legisladores se dieran cuenta de la importancia de la integración Catastro-Registro y al aunar esfuerzos para la promulgación de la nueva Ley de Catastro Rural, consiguieron recolocar al país en el camino del perfeccionamiento del sistema de publicidad inmobiliaria, escribiendo de esa forma la página omitida de su historia. Durante los años de aislamiento del Catastro con relación al Registro, el Brasil evolucionó enormemente en el área tecnológica y en la implementación de SIG en los municipios.

La marea de privatización que golpeó Latinoamérica en los últimos años llegó al Brasil y particularmente en el área de servicios urbanos, tales como provisión de agua, luz, teléfono, recolección de basura, etc.; es muy común encontrar empresas prestadoras con cartografía y bases de datos más modernas, actualizadas y detalladas que la que disponen los catastros inmobiliarios de los municipios. Este hecho ha causado grandes distorsiones y dispersiones de información y de recursos, pues grandes inversiones se realizaban de forma paralela. El apoyo de las universidades y la colaboración de empresas de geoprocésamiento fue

fundamental para acabar con el desperdicio de los escasos recursos, propiciando la aproximación de las instituciones que tenían intereses comunes en la información geográfica para inversiones conjuntas.

Tanto para aquellos municipios que estructuraron sus catastros en SIG cuanto para el nuevo catastro rural, la georreferenciación pasó a tener un papel fundamental y de esa forma la gran mayoría de las tareas realizada por los profesionales de Cartografía y de Agrimensura habilitados a trabajar en el área de Catastro en Brasil está relacionada a la determinación de coordenadas de puntos amarrados a alguna red oficial. Considerase importante, por tanto, presentar y definir los sistemas de referencias y redes de apoyo adoptados por el país, así como los métodos de levantamiento de datos a partir de los cuales se elaboran los documentos cartográficos.

### 5.5.1 Red de Apoyo y Sistemas de Referencia

La Norma Técnica Brasileña NBR 14166 determina las condiciones exigibles para la implantación de una Red de Referencia Catastral orientada a establecer la infraestructura de apoyo geodésico y topográfico que proporcione la estandarización y sistematización de los levantamientos ejecutados en cualquier escala, por cualquier método y por agentes públicos o privados. La citada norma define a la *Red de Apoyo Básico de Ámbito Municipal* como aquella que da apoyo a todos los servicios que se destinen a proyectos, catastros e implementación y administración de obras, siendo constituida por puntos materializados en el terreno cuyas coordenadas planimétricas estén referenciadas al

sistema Geodésico Brasileño y a un mismo sistema de representación cartográfica.

Los sistemas de referencia mas comúnmente utilizados en el país para fines catastrales derivan de la proyección Universal Transversa de Mercator – UTM - utilizada para la representación de todas las cartas base que conforman el mapeo sistemático brasileño y/o del Sistema de Proyección Topográfica, utilizado en los levantamientos topográficos realizados por métodos directos clásicos para representación de posiciones relativas de los puntos de interés por medio de mediciones angulares y meneares, horizontales y verticales, apoyados en la Red de Referencia Catastral.

El *Sistema Topográfico Local* es definido por la NBR 14166 como el sistema de representación plana de las posiciones relativas de puntos de un levantamiento topográfico que tiene como origen un punto de coordenadas geodésicas conocidas, donde todas las distancias y todos los ángulos son determinados en verdadera magnitud, sobre el plano tangente al elipsoide de referencia del sistema geodésico adoptado.

El sistema UTM tiene entre sus principales características: latitud de origen = 0°, longitud de origen = longitud del meridiano central del huso, factor de escala en el meridiano central: 0,9996; Falso Norte (translación Norte): 10.000.000m para el hemisferio sur y Falso Este (translación Este) 500.000m. Las *zonas* que se utilizan para la elaboración de las cartas al millonésimo tienen amplitud de 6° y son numeradas a partir del antemeridiano de Greenwich hacia el este. Como muestra la Figura 2, Brasil está comprendido entre las zonas 18 y 25.

No obstante en el área catastral es bastante común la coexistencia de mapeos realizados en diferentes sistemas de coordenadas y escalas, es

prácticamente hegemónico el uso de las coordenadas UTM cuando se trabaja en ambiente georreferenciado. Un caso excepcional y que puede ser mencionado a título de ejemplo, es el de Porto Alegre (capital del Estado de *Rio Grande do Sul*) y ciudades ubicadas en la región metropolitana, las cuales adoptaron el sistema Gauss-Krügger. Probablemente esto derivó de la intención de integrar datos cartográficos con la República Argentina, pero acabó no prosperando en el resto del país razón por la cual actualmente los citados municipios están paulatinamente transformando sus mapeos para el Sistema Cartográfico Nacional que utiliza la proyección Universal Transversa de Mercator - UTM.

Hasta hace pocos años, los administradores y los técnicos conseguían manipular (no obstante de forma precaria) la cartografía analógica para el desarrollo de sus proyectos, pero la paulatina y creciente incorporación de SIG en los catastros comenzó a exigir la unificación de sistemas a partir de transformaciones de coordenadas. Surgió así la necesidad de efectuar transformaciones, algunas de las cuales pueden ser simples translaciones realizadas entre sistemas locales y otras transformaciones entre sistemas globales.

En Brasil, el uso del Sistema GPS para el posicionamiento de puntos de interés catastral, por ejemplo, requiere que se realicen transformaciones del sistema cartesiano global WGS 84, para un sistema elipsoidal local como el SAD-69. Este último es un sistema geodésico regional de concepción clásica y su utilización en los países Sudamericanos fue recomendada (pero no acatada por todos) en 1969 a través de la aprobación del informe final del Grupo de Trabajo sobre el Datum Sudamericano realizado por el Comité de Geodesia reunido en

la XI Reunión Panamericana de Consulta sobre Cartografía. En Brasil, solamente en 1979 el SAD69 fue oficialmente adoptado como sistema de referencia para trabajos geodésicos y cartográficos desarrollados en el territorio brasileño.

Para la obtención de coordenadas correspondientes a diferentes sistemas a partir del SAD69, se utiliza la formulación descrita en la Resolución de la Presidencia del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE N° 23 de 21/02/89. En la Tabla 1 se relacionan algunos parámetros de transformación entre sistemas de referencia y, en la Tabla 2, detalles de los elipsoides.

**Tabla 1 – Parámetros oficiales entre sistemas de referencia adoptados en Brasil**

Transformación	Datum Córrego Alegre (m)	WGS-84 (m)
Translación X	138,70	-66,87
Translación Y	-164,40	4,37
Translación Z	-34,40	-38,52

**Tabla 2 – Elipsoides y estaciones origen de algunos sistemas utilizados en Brasil**

	Córrego Alegre	SAD-69	WGS-84
Achatamiento (1/f)	Internacional 1924 – Hayford	Internacional 1967	WGS-84
Semieje mayor (m)	297,00	298,25	298,257223563
Estación origen	Vértice Córrego Alegre	Vértice Chuá	—

### 5.5.2 Documentos Cartográficos

El Sistema Cartográfico Nacional brasileño contempla el conjunto de procedimientos que tienen por finalidad la representación del espacio territorial de forma sistemática, por medio de carta generales, continuas, homogéneas y articuladas, elaboradas selectiva y progresivamente en escalas standard de 1:1.000.000, 1:250.000, 1:500.000, 1:100.000, 1:50.000 y 1:25.000<sup>22</sup>. Obviamente, ninguna de estas escalas satisfaz a los requerimientos de la cartografía catastral y para completar el vacío dejado por la legislación fueron editadas la NBR 14166 y la Norma Técnica de Georreferenciación de Inmuebles Rurales del INCRA<sup>23</sup>.

De acuerdo con la norma 14166, el *Sistema Cartográfico Municipal* debe ser constituido por la *Carta General del Municipio*, el *Plano de Referencia Catastral*, los *Planos Indicativos de Equipos Urbanos*, el

<sup>22</sup> <http://www.ibge.gov.br>

<sup>23</sup> Disponible en [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) en 17 de agosto de 2004.

*Plano de Valores Genéricos* y los *Manzaneros*, todos los cuales deben estar amarrados a una Red de Referencia Catastral y desdoblados y codificados con relación al Sistema Cartográfico Nacional (Cuadro 1).

En el área urbana, tal como fue apuntado, cada municipio tiene potestad para organizar el sistema catastral y consecuentemente potestad para definir la estructura de la cartografía urbana. Si bien el Sistema Cartográfico Municipal no es siempre estructurado exactamente como sugiere la norma, frecuentemente se encuentran levantamientos topográficos o restituciones fotogramétricas en escala 1:10.000 para todo el municipio y 1:2.000 del área urbana, además de los manzaneros constituidos de croquis realizados en la época del Proyecto CIATA.

Los avances de la tecnología y la disminución de los costos acabaron viabilizando la adquisición de ortofotos en escala de detalle por parte de varios municipios brasileños.

En el área rural, los rasgos que caracterizan al inmueble son descriptos a través del plano y del memorial descriptivo. Estos documentos deben ser elaborados de tal forma que a partir de su lectura sea posible determinar la ubicación, forma y dimensiones del inmueble.

El plano proporciona una visión detallada de los límites y confrontantes, mientras que el memorial viabiliza las eventuales alteraciones que deban ser hechas en el Registro de Inmuebles, en el SNCR y en el CNIR<sup>24</sup>.

Entre los elementos que deben constar en el documento cartográfico se encuentran: acimutes, distancias entre todos los vértices del perímetro, códigos identificadores del inmueble o un cuadro discriminando los

<sup>24</sup> Norma Técnica para Georeferenciameinto de Inmuebles Rurales, disponible en [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) em 13 de agosto de 2004

vértices con sus respectivas coordenadas UTM.

Los aplicativos desarrollados por las empresas que comercializan *softwares* y equipamientos de Topografía y Geodesia, ya cuentan con módulos que generan el memorial descriptivo y el plano directamente a partir de los datos de campo.

**Cuadro 1 – Estructura de la Cartografía Municipal**

Documento	Escala	Elementos representados
		Uso
Carta General del Municipio	5.000 a 10.000	Curvas de nivel, hidrografía, vegetación, sistema viario, edificaciones, calles, líneas eléctricas, límites jurisdiccionales.
		Desarrollo del Plan Director Municipal y definición de estrategias en todas las áreas de gobierno y privadas.
Carta de Referencia Catastral	5.000 a 10.000	Solamente planimétrica, identificación de la nomenclatura catastral, loteos y zonas impositivas.
		Base para la organización del Catastro Municipal.
Carta de Valores	5.000 a 10.000	Derivada de la Carta de Referencia Catastral. Constan valores de terreno por manzana.
		Gestión fiscal del impuesto territorial

Documento	Escala	Elementos representados
		Uso
Plano Catastral Municipal <sup>25</sup>	2.000 a 1.000	Restituciones efectuadas en (normalmente 90 capas de información correspondientes a uso del suelo urbano.
		Dar apoyo al Planeamiento Urbano y a la gestión de todas las áreas del Catastro (jurídico, físico y fiscal)
Plano de cuadra (manzanero)	1.000 a 500	Calles, límites de lotes, proyección de las construcciones, todas con la nomenclatura catastral correspondiente.
		Gestión detallada del catastro.

## 5.6 Consideraciones finales

Analizándose la historia de la Legislación de Tierras y los cambios que se produjeron en el sistema de Publicidad Inmobiliaria en Brasil, es posible visualizar un avance significativo, sobre todo en la última década, tanto en el área jurídica cuanto en la tecnológica. Aún así, persisten imperfecciones que deben ser corregidas.

En el área municipal (responsable por el catastro urbano) aún es común percibir dentro de los órganos de la administración pública como ciertos profesionales técnicos confunden *catastro* con *cartografía*, tratando en

muchos casos a ambos como si fuesen sinónimos. Ciertamente es ese uno de los motivos por los cuales varias instituciones fracasaron al intentar perfeccionar sus Sistemas de Publicidad Inmobiliaria invirtiendo grandes recursos en vuelos fotogramétricos e implementación de SIG, pues no consideraron la imperiosa necesidad de cambiar la estructura funcional de su institución y las relaciones del municipio con otros organismos de la administración pública y con los usuarios del catastro.

En el área rural, el gran desafío es demostrar que un país de dimensiones continentales puede tener un catastro centralizado en una institución federal que sea ágil, tanto en la recepción de datos para su actualización cuanto en la distribución de los mismos a los usuarios finales.

Para que el sistema de publicidad inmobiliaria en Brasil continúe evolucionando, se considera necesario: formular un marco jurídico al nivel nacional también para el catastro urbano no obstante manteniéndolo descentralizado al nivel municipal; definir estándares para los productos catastrales (cartografía y datos alfanuméricos) de manera que se facilite su intercambio; desarrollar cursos específicos en el área de Catastro orientados a funcionarios públicos que pertenezcan a diferentes Secretarías (Planeamiento, Hacienda, Administración, Medio Ambiente, etc.); explorar nuevas formas de atención a usuarios de datos catastrales como por ejemplo los *e-catastros* y, en aquellas instituciones que ya cuentan con SIG, comenzar a utilizarlos como herramientas de apoyo a decisión.

<sup>25</sup> La NBR 14166 especifica la escala 1:1000 solamente, pero es muy común encontrar restituciones fotogramétricas en escala 1:2000 en los municipios brasileños.

## BIBLIOGRAFÍA

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (1994).** NBR 13133, Execução de levantamento topográfico. Rio de Janeiro

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (1998).** NBR 14166, Rede de referência cadastral municipal. Rio de Janeiro.

**CARNEIRO, Andreia F.T.** Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis, IRIB, SP, Ed. Sergio Fabris. 2003.272p.

**CARRANZA, A. C. 2002.** Curso de Direito Constitucional Tributário. 18 ed. Malheiros Editores: São Paulo, Brasil.

**CARVALHO, F. R. de.** Procedimentos e padrões para um cadastro de multifinalidade. Informativo COCAR. Brasília, (7) p: 110 - 122, 1985.

**DANTAS, R. A. 1999.** Engenharia de avaliações – Introdução à metodologia científica. São Paul, Ed. Pini.

**De CESARE, C. M.; L. Ruddock.** An Empirical Analysis of a Property Tax System: A Case Study from Brasil. The International Conference on Assessment Administration - 63rd Annual Meeting. Toronto, Canada: 39-53. 1997.

**ERBA, D. A. (organizador).** Topografia para Estudantes de Arquitetura,

Engenharia e Geologia. Editora Unisinos. São Leopoldo- RS. 2003.

**GONZÁLEZ, M. A. S. A** Engenharia de Avaliações na Visão Inferencial. São Leopoldo: Editora da UNISINOS. 1997.

**INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E FLORESTAS – ITCF.** Cadastro técnico imobiliário rural. Curitiba, 1982. 26 p.

**INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.** Subdivisão, posse e uso da terra no Paraná. Curitiba, CODESUL, 1976. 209 p.

**KLINGELFUS, L. P.** A origem da propriedade no Brasil. In: Curitiba, Curso Intensivo de Fotogrametria, Fotointerpretação, Aplicadas à Regularização Fundiária. Curitiba, ITC/INCRA/SUDENE, 1982, 75 p.

**LIMA, D. G.** Sistema Unificado de cadastro. In Simpósio Brasileiro de Cadastro Multiuso, São Paulo, Anais, 1990, p 58 – 70.

**SEGANTINE, P. C. L.. GPS – Sistema de Posicionamento Global.** Setor Gráfico da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. 3ª Ed. São Carlos – SP. 1999.181p.

**SILVA BALATA, K. da.** Cadastros e registros de terras no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIA FUNDIÁRIA, Salvador, 1984. Anais, Brasília, INCRA. 1984. p: 441 - 497.

**SMOLKA, M. O. & FURTADO, F. 1996.** Argumentos para a Reabilitação do IPTU e do ITBI como Instrumentos de Intervenção Urbana (Progressista). Espaço e Debates 39-16: 87-103.

**VEGNI - NERI, G. B. D.** Avaliação de imóveis urbanos e rurais. São Paulo, Ed. Nacional, Quarta Ed., 1979. 202 p.

**ZANCAN, E. C.** Avaliação de Imóveis em Massa para Efeitos de Tributos Municipais. Ed. Rocha: Florianópolis, Brasil. 1996.

## AUTORES

### Diego Alfonso Erba

- Graduado en Agrimensura en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) in 1988.
- Doctor en Agrimensura en la Universidad Nacional de Catamarca, Argentina.
- Profesor de Catastro Técnico Multifinalitario en la Universidad Federal de Santa María (UNISINOS, Brazil)
- Autor de numerosas publicaciones relativas al Catastro y legislación territorial en Brasil
- Ha participado en numerosos cursos, simposios y congresos en Brasil y otros países de América y Europa.

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

### Mauricio Roberto Veronez

- Profesor en la Escuela de Ingeniería de San Carlos (EESC) de la Universidad de San Pablo (USP) – Brasil
  - Doctor en Ingeniería por la USP
  - Docente en cursos de grado y postgrado de Ingeniería en Agrimensura y disciplinas conexas en Brasil
  - Especialista en cartografía digital, GIS y GPS
- e-mail:* [veronez@euler.unisinos.br](mailto:veronez@euler.unisinos.br)