

El Rol del Catastro en el Registro del Territorio

Miguel Águila
Diego Alfonso Erba

Índice

Introducción	2
1 El Catastro Territorial	3
1.1 El Catastro Multifinilarario	6
1.2 Declaraciones trascendentes acerca del Catastro Territorial	8
1.3 Administración de los datos	13
2 El Registro de Inmuebles	18
2.1 Transferencias de derechos y mantenimiento del registro	18
2.2 Principios rectores de los Registros Latinoamericanos	22
3 Conclusiones	23

Introducción

América Latina es una región donde el uso del suelo presenta marcados contrastes: la extensa selva del Amazonas vs. sus crecientes áreas de deforestación, grandes regiones despobladas vs. enormes concentraciones urbanas, la coexistencia de la riqueza y de la pobreza en los mismos vecindarios, entre otras. Esta situación deriva, por una parte, del proceso de colonización que se ha caracterizado por la explotación y la ocupación de tierras a cualquier precio y, por otra, al desarrollo de políticas de suelos establecidas por intereses parciales (o aún la falta de ellas), proceso que ha sido facilitado por la persistencia de registros de tierras desactualizados y/o distorsionados.

Esa desinformación territorial impacta, aunque con mayor sutileza que la corrupción, a las ciudades latinoamericanas las cuales se ven afectadas por la falta de seguridad en la tenencia de la tierra y por la desigualdad que existe en el cobro de impuestos territoriales. Ese panorama no es hegemónico en la región y si bien aún son pocos los sistemas latinoamericanos que generan información territorial completa para las múltiples necesidades del Estado y de los particulares, es perceptible el incremento de responsabilidad que se le está dando a los Catastros como proveedores de datos referidos a la parcela, célula básica del territorio.

Si bien los primeros Catastros fueron organizados con fines meramente recaudatorios, numerosos cambios se han producido en las visiones de la institución y consecuentemente en el rol que le compete dentro de la Administración Pública. La concepción del Catastro como depósitos de planos para salvaguarda de derechos sobre la tierra o la de “masa de datos” que conforma la base de la fiscalidad inmobiliaria está cambiando, por lo menos en teoría, hacia la visión multifinanciaría.

Un catastro moderno es un sistema integrado de bases de datos que reúne la información sobre el registro y la propiedad del suelo, características físicas, modelo econométrico para la valoración de propiedades, zonificación, transporte y datos ambientales, socioeconómicos y demográficos. Dichos catastros representan una herramienta holística de planificación que puede usarse a nivel local, regional y nacional con la finalidad de abordar asuntos relevantes como la expansión urbana, la erradicación de la pobreza, las políticas de suelo y el desarrollo comunitario sostenible.

Actualmente, aunque con diferentes niveles de intensidad, existen movimientos que procuran transformar a los Catastros Territoriales¹ “tradicionales” en la Sistemas de Información modernos y multifinalitarios, desvinculándolos de conceptos fiscalistas para llevarlos hacia un concepto universal de base de datos territoriales disponibles para todos.

1 El Catastro Territorial

En general, en América Latina como en la gran mayoría de los países del mundo, los catastros fueron originariamente estructurados con fines tributarios. Se registraban datos que permitían, a través de diferentes métodos, determinar el valor del inmueble y el monto del impuesto. La mayoría de los Catastros Territoriales aún persigue ese objetivo y sus bases de datos conforman el denominado **Catastro Económico** (también conocido como Catastro Fiscal). Entre los numerosos métodos que pueden ser aplicados para la determinación del valor del inmueble, su localización, forma y dimensiones normalmente constituyen elementos esenciales para el cálculo. Estos datos provienen de relevamientos topográficos, geodésicos y/o fotogramétricos y constan en documentos cartográficos y bases alfanuméricas que conforman el **Catastro Geométrico** (también denominado **Catastro Físico** por algunos autores).

Con el pasar del tiempo, los administradores percibieron que el catastro tenía una función mucho más relevante aún que las anteriormente mencionadas y pasaron a organizarlo como complemento de los Registros de Inmuebles, constituyendo así el **Catastro Jurídico**². Napoleón fue uno de los precursores de esta nueva visión, manifestando su interés de colocarlo a servicio del Derecho Civil en su Código, diciendo: *un buen catastro parcelario será el complemento del Código*

¹ A lo largo de esta obra se utilizan el término Territorial para referirse al Catastro estructurado bajo el sistema Geométrico-Económico-Jurídico y Multifinalitario cuando se hace mención al Catastro en su versión mas moderna y completa, con o integrador de datos y generador de informaciones amplias para la definición de políticas urbanas.

² Este concepto ha sido muchas veces confundido con la necesidad de que el Catastro registre también los datos jurídicos, lo cual llevaría a duplicaciones sin sentido. No se debe olvidar que el Catastro trabaja sobre el Objeto de Derecho y no sobre el Sujeto ni sobre el Derecho en sí.

en lo que se refiere a la posesión del suelo. Es necesario que los mapas sean suficientemente precisos y detallados para fijar límites y evitar litigios³.

Este modelo económico-geométrico-jurídico caracteriza gran parte de los catastros latinoamericanos. En Argentina, por ejemplo, el Proyecto de Ley de Catastro de la Federación Argentina de Agrimensores – FADA, define al Catastro como el organismo administrador de los datos correspondientes a cosas inmuebles y registro público de los datos concernientes a esos objetos legales de derecho público y privado de su jurisdicción, afirmando que estos constituyen una componente fundamental de la Infraestructura de Datos Geoespaciales del país y forma la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio. Específicamente dentro del campo del Catastro Económico, el Art. 12º del citado proyecto de ley atribuye a los organismos catastrales de cada jurisdicción la función de determinar la valuación parcelaria de su territorio, derivando a las leyes locales la potestad de instrumentar los métodos valuatorios jurisdiccionales de base técnica que permitan lograr la equidad impositiva.

De forma similar, en Bolivia la visión catastral también sigue el tradicional carácter económico-jurídico-físico. El Reglamento de Catastro Urbano lo define como el inventario de las parcelas urbanas del país donde se registran las características geométricas, físicas y económicas de los inmuebles y sus relaciones entre estas y sus titulares de dominio.

Retomando el análisis general de las visiones del Catastro en los países latinoamericanos y restringiéndolo a todos aquellos que poseen régimen de propiedad privada, se verifica que los inmuebles deben cumplir con su función social y por lo tanto son sometidos al poder que el Estado ejerce sobre los mismos para mantener el orden público. Al hablar de orden público lo primero que viene a la mente es la figura de la policía, pero en el contexto territorial no se trata de la policía civil o militar que cuida del orden social, sino del Catastro, que cuida del orden territorial. El poder de policía territorial es ejercido por el Catastro en dos sentidos: positivo, cuando protege el derecho de propiedad mediante la publicidad inmobiliaria; y negativo, cuando tiende a limitar el derecho de propiedad, restringiendo el poder de disposición de su titular para que el ejercicio de ese derecho

³ Increíblemente, a pesar de la importancia capital que le dio al catastro como complemento de su Código, ese catastro fue organizado sin ninguna previsión de actualización, siendo una institución de utilidad relativa, hasta que hace menos de 20 años se estableció un nuevo modelo catastral en Francia, mucho más cercano a los catastros germánicos.

sea compatible con el Interés Público. Surge de esta manera el **Catastro Fiscal** que, como fue apuntado, algunos autores definen como sinónimo de Catastro Económico cuando en realidad se debe considerar que el Catastro es fiscal pues *fiscaliza* que la propiedad cumpla con su función social, por ejemplo al verificar si los loteos que crean nuevas parcelas se adecuan a las normas urbanísticas.

De acuerdo con lo visto hasta aquí se puede afirmar que un buen Catastro es aquel que contribuye para la distribución equitativa de las cargas tributarias, promueve la seguridad de la propiedad raíz y crea bases para la planificación urbana y regional. Justamente esta última afirmación abrió el camino para la visión moderna del **Catastro Multifinilarario**. Este registro pasa a contemplar, además de los aspectos económicos, físicos y jurídicos tradicionales, los datos ambientales y sociales del inmueble y de las personas que en él habitan.

La visión más amplia y multifinilararia del Catastro inició después de la II Guerra Mundial y se consolidó a partir de la Agenda 21 aprobada en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en la ciudad de Rio de Janeiro y de la Resolución de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – HABITAT II. Ambos documentos dejan clara la importancia de la información territorial confiable como apoyo a los procesos de toma de decisiones orientadas a preservar el medio ambiente y a promover el desarrollo sostenible.

El Proyecto de Ley de Catastro de Uruguay es uno de los que dentro de Latinoamérica se encuadra formalmente en esta visión al definir al Catastro como el sistema nacional de información sobre los bienes inmuebles, de naturaleza geométrica y demostrativa orientado a un uso multifinilarario, que comprende la recopilación, procesamiento y conservación de los datos necesarios para organizar y mantener actualizado el conjunto de documentos que describen dichos bienes, atendiendo a sus características geométricas, económicas y su destino real o potencial. En este caso interesa destacar que en el texto se ha eliminado el clásico vocablo “jurídico” para no entrar en colisión con las competencias del Registro de la Propiedad.

En el Brasil se habla de Catastro Multifinilarario hace más de una década (el primer Congreso Brasileño de Catastro Multifinilarario ocurrió en 1994) y aún así es difícil encontrar algún municipio en el cual el Catastro pueda ser considerado un ejemplo acabado de multifinilaridad.

La Figura 1.1 representa la evolución de las visiones del catastro y fue creada con base en el concepto de “olas” creado por Alvin Toffler en su conocida obra literaria “*La tercera ola*”.

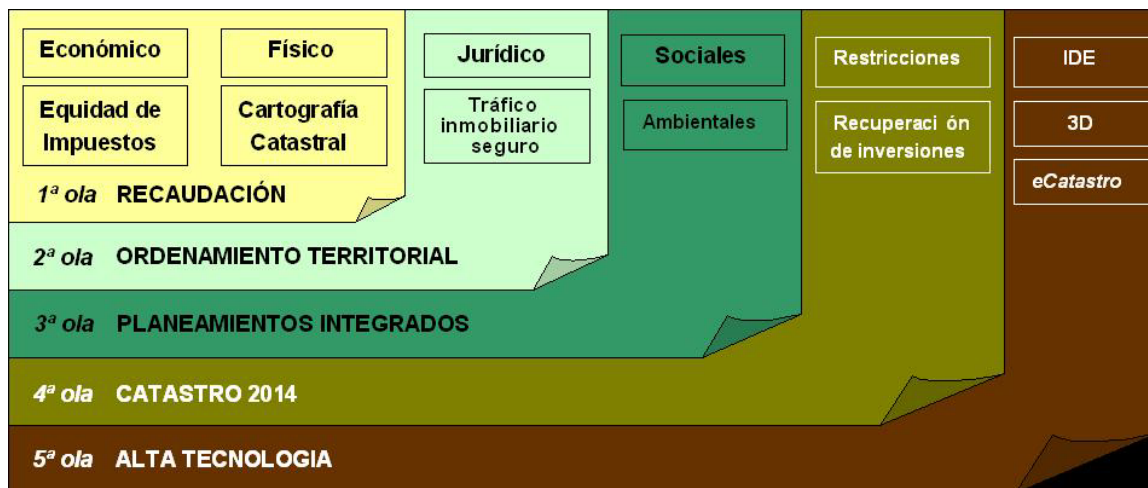


Figura 1.1 – Evolución del concepto de Catastro

Es importante destacar que esta evolución no debe confundirse con el simple mejoramiento tecnológico, pues el surgimiento de cambios sustantivos en la conceptualización del uso universal de los datos por parte de múltiples usuarios cuyas actividades se complementan.

1.1 El Catastro Multifinalitario

A pesar de la simplicidad de este concepto es común encontrar proyectos que, en la tentativa de estructurar sistemas para múltiples usos, acaban apoyándose en modernas y costosas herramientas de tratamiento de información territorial, manteniendo muchas veces criterios exclusivistas que no hacen más que perpetuar la misma estructura de datos y procedimientos analógicos de muchos años atrás, aunque en un moderno sistema computarizado.

A partir de esta nueva visión, la multifinalidad se consigue mediante la coordinación y no de la centralización. Ciertamente el hecho de hacer uso de la palabra Catastro al hablar de multifinalidad ha llevado a pensar que las actuales instituciones que administran los datos físico/geométricos, económicos y jurídicos tradicionales deberían asumir la responsabilidad de manejar también las bases sociales, ambientales, etc. Probablemente este error conceptual es el origen de la falta de ejemplos concretos de Catastros Multifinalitarios.

El cambio de visión del Catastro como un sistema de información multifuncional realmente ha comenzado a evolucionar y a producir grandes avances, pero también algunos problemas. El origen de esta turbulencia puede hallarse en el concepto mismo del sistema y en las decisiones administrativas que se necesitan para su implementación. Existe una noción frecuente según la cual para implementar un Catastro Multifinalitario es necesario ampliar las bases de datos alfanuméricas existentes incluyendo los datos sociales y ambientales a los datos físicos (ubicación y forma), económicos y jurídicos de la parcela que ya se encuentran registrados en la institución catastral, vinculándolos a un mapa digital en un SIG. Si bien esa integración es fundamental, no es necesario que el catastro tenga todas las bases bajo su poder y responsabilidad.

La implementación de un catastro multifuncional implica un cambio de paradigma para su administración y exige nuevas relaciones entre los sectores público y privado. Para que un catastro sea realmente multifinalitario es necesario integrar todas las instituciones que trabajan al nivel de parcela. No es la institución catastral quien debe disponer de la totalidad de los datos en su sistema, sino que su base parcelaria debe ser tomada como referencia para relacionar todos los datos administrados por las instituciones que generan y requieren información territorial, interconectando todas ellas a través de la base cartográfica parcelaria *única* oficial del Catastro y de la nomenclatura catastral de cada parcela. Sólo así será posible extraer, relacionar y cruzar datos provenientes de múltiples orígenes. Esto significa que no es imprescindible tener equipos computacionales sofisticados sino buena voluntad de todos los niveles de la Administración para compartir los datos (con o sin esos equipamientos), evitando las duplicaciones de información y de inversiones, viabilizando que todos puedan generar la información temática de su interés, derribando la idea que *el sistema es mio*.

En aquellas jurisdicciones en las cuales el Catastro da respaldo a la propiedad inmueble, es fundamental establecer su conexión con los Registros de Inmuebles. Solo así el sistema de publicidad inmobiliaria funcionará de forma eficiente, salvaguardando los derechos inmobiliarios y dando equidad al reparto de las cargas fiscales. Evidentemente no es necesaria la unión *bajo un mismo techo o bajo una misma institución* de ambos registros para lograr una coordinación efectiva que cumpla los propósitos de apoyo a los procesos orientados al desarrollo sustentable.

Existen otras relaciones que la institución catastral debe establecer con cualquier otro organismo público o empresas privadas que no son triviales y exigen un trabajo político y administrativo intenso, el cual puede ser materializado a través de diferentes herramientas tecnológicas.

La interconexión de las bases de datos entre las diferentes instituciones debe darse, tal como fue sugerido, a través de un *identificador único* para cada parcela y de una *base cartográfica común* cuya actualización sea coordinada y costeadada en conjunto, siguiendo un elemental criterio de ahorro de recursos financieros, humanos y logísticos.

1.2 Declaraciones trascendentes acerca del Catastro Territorial

Con el objetivo de ampliar y dar mas objetividad a la visión colocada hasta aquí por los autores a cerca del rol del Catastro, destacan a continuación conceptos vertidos por respetables instituciones y pensadores internacionales sobre el tema. Se realiza una transcripción sin hacer muchos comentarios, dejando libre al lector para que reflexione sobre cuál de estas corrientes podría influenciar efectivamente la actual coyuntura de su jurisdicción, construyendo y/o consolidando una base teórica consistente la cual, si bien no obliga a afiliarse a ningún tipo de solución particular, ayuda a su generación.

Es importante destacar que se busca delinear un catastro mas útil para la definición de políticas de suelo y de identificar que es lo que realmente necesita un catastro para ayudar a construir un futuro urbano mas provisor.

Declaración de BOGOR

En la reunión internacional de expertos en Catastro convocada por Naciones Unidas en Bogor, Indonesia, en Marzo de 1996, se aceptó como definición del Catastro la elaborada por FIG (acrónimo francés de Federación Internacional de Agrimensores), que afirma:

"El Catastro es un sistema de información basado en la parcela, que contiene un registro de derechos, obligaciones e intereses sobre la tierra. Normalmente incluye una descripción geométrica de las mismas unida a otros archivos que describen la naturaleza de los intereses de propiedad o dominio y, a menudo, el valor de la parcela y de las construcciones que existen sobre ella. Puede establecerse con propósitos fiscales (por ejemplo la valoración y la imposición de contribuciones justas), con propósitos legales, como apoyo en la gestión y uso de la tierra (por ejemplo para planificar el territorio y otros propósitos administrativos) y facilita el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente".

Aparte de esta definición, como resultado de esa Conferencia se realizaron una cantidad de recomendaciones de gran importancia para su consideración en relación a las realidades latinoamericanas.

Declaración de BATHURST

Esta declaración presenta grandes similitudes conceptuales con la de Bogor pero apunta no sólo al problema catastral, sino a la solución de los problemas de tenencia de la tierra y al impacto que tienen en el desarrollo sostenible de los países, cubriendo un espectro de mayor amplitud, no sólo técnico, sino de orientación social. Es de gran importancia su estudio en función de la estrecha relación que tiene un Catastro y la forma de instrumentarlo con las formas legales de tenencia de la tierra y aún con las nuevas formas de ocupación de facto de unidades territoriales⁴.

⁴ NACIONES UNIDAS - FEDERACION INTERNACIONAL DE AGRIMENSORES. Seminario-Taller sobre Infraestructuras Catastrales y Tenencia de la Tierra para el desarrollo sostenible. Bathurst Australia. 18-22 October 1999

Declaración de la FIG

Desde una perspectiva internacional la FIG⁵ destaca importancia del Catastro como un sistema de información territorial para el desarrollo social y económico. Da ejemplos de asuntos técnicos, organizativos y legales que necesitan ser contemplados para establecer y mantener un Catastro. La declaración también describe algunos de los diferentes roles de los Agrimensores en la dirección y operación de un Catastro y no recomienda un Catastro uniforme para cada país o jurisdicción diciendo: *un Catastro esta normalmente basado en parcelas y es un sistema de información territorial que contiene registros de intereses en la tierra (p.ej. derechos, restricciones y responsabilidades). Usualmente incluye una descripción geométrica de las parcelas conjuntamente con otros registros que describen la naturaleza de los intereses, la propiedad o control de esos intereses y a menudo, el valor de la parcela y sus mejoras. Puede ser establecido para propósitos fiscales (p.ej. valuación e impuestos equitativos), propósitos legales (transferencias), ayudar a la gestión del territorio (planeamiento y otros propósitos administrativos) y permitir un desarrollo sostenible y la protección del ambiente.*

Declaración del Comité de Catasro de la Unión Europea

El Comité de Catastro de la Unión Europea afirma que los *Catastros de los países miembros se encuentran en diferentes situaciones y niveles de desarrollo*. Algunos están estrechamente ligados a los Registros de la Propiedad (Suecia, Holanda, Alemania, Suiza, etc.) otros recién están recorriendo el camino de la coordinación entre Catastro y Registro (España, por ejemplo), en tanto los países “pobres” o los provenientes de zonas de influencia soviética o socialistas, tienen grandes diferencias y dificultades para llegar al nivel de los más desarrollados. Este desarrollo nada tiene que ver con alta tecnología, sino con una evolución conceptual uniforme que ayude a caminar en el sentido de la Declaración de Bathurst, porque el desarrollo sostenible es una necesidad que nos alcanza a todos (aún cuando partiendo de niveles base diferentes).

Con independencia del sistema legal adoptado por cada Estado Miembro la Declaración define al Catastro como un registro bajo la responsabilidad gubernamental, siendo su uso conforme

⁵ Federación Internacional de Agrimensores en www.fig.net.

a los principios de igualdad, de seguridad y de justicia a todos los ciudadanos de la Unión Europea. El acceso a la información catastral se rige por las leyes y normas que tienen como finalidad proteger la información de carácter personal. La unidad básica del Catastro es la parcela, las cuales pueden estar agrupadas en unidades de inscripción, recibiendo un código único e inalterable.

La finalidad del Catastro, según esta declaración, es contener de forma completa la información básica del territorio de acuerdo con los sistemas legales de cada País Miembro. La combinación de la información incluida tanto en el Catastro como en el Registro de la Propiedad permite el ejercicio pacífico de los derechos de propiedad, protegiendo y facilitando el mercado inmobiliario y las inversiones en el interior de los países de la UE. La información contenida (inscrita) en los Catastros y en los Registros de la Propiedad ha de estar adecuadamente conectada.

Catastro 2014

En 1998 surgió una nueva visión para el Catastro denominada Catastro 2014⁶. El origen de este término es un documento que se origina en el Congreso de Melbourne de la FIG de 1994, donde se creó el Grupo de Trabajo 7.1 sobre Reforma Catastral.

Los puntos de referencia para este Grupo de Trabajo eran los siguientes: estudiar la reforma catastral y los procedimientos aplicados en los países desarrollados, considerar la informatización del catastro y su función como pieza de un sistema más amplio de información territorial, evaluar las tendencias en este campo y ofrecer una visión de cómo serían los sistemas catastrales durante los 20 próximos años y mostrar cómo se realizarían estos cambios y describir la tecnología que se emplearía para ello.

El resultado de esta tarea se publicó en un manual *titulado Cadastre 2014, A Vision for a Future Cadastral System* presentado en el Congreso de la FIG celebrado en Brighton en 1998, donde se hizo énfasis en el desarrollo de los futuros sistemas catastrales a través de seis afirmaciones (*statements*) que incluían la documentación de las restricciones y responsabilidades de derecho público, una mayor cooperación entre el catastro y el registro, más trabajo con formatos

⁶ El documento Catastro 2014 de Jürg Kaufmann y Daniel Steudler con el Grupo de Trabajo 1 de la comisión 7 de FIG, se encuentra en el sitio <http://www.swisstopo.ch/fig-wg71/cad2014/index.htm> (en español) el 30/03/2005.

digitales y modelado de datos, mayor cooperación entre los sectores público y privados una mejor distribución de costos de los sistemas catastrales.

En relación con el trabajo original que se menciona en el párrafo anterior, se presentó en la FIG Working Week 2004 de Atenas una revisión del texto de 1998 la cual evalúa los desarrollos en algunos de los campos como por ejemplo: Internet/WEB, infraestructuras de datos espaciales, emprendimientos conjuntos público-privados y su implementación práctica⁷. A seguir las seis afirmaciones originales de Catastro 2014 y los comentarios correspondientes a las revisiones propuestas por sus autores en 2004.

1 - ¡El Catastro 2014 mostrará una imagen completa sobre la situación legal del terreno, señalando tanto los derechos como las restricciones! Una de las afirmaciones originales indicaba que los futuros sistemas catastrales ya no se basarían en las parcelas sino en *objetos territoriales*. En la revisión se constatan varias situaciones: una es que hay un mayor entendimiento por parte de los políticos sobre la necesidad de seguridad en la tenencia de la tierra, existiendo, por otro lado, poca recepción por parte de los profesionales del concepto supraparcelario.

2 - ¡Desaparecerá la distancia entre «mapas» y «registros»! Se afirmaba inicialmente que la separación, aún frecuente, entre la estructura física y la estructura organizativa dejaría de existir. En la revisión se aclara que la afirmación ha probado corresponder a las necesidades y no necesita ser cambiada. Se aclara que no es tan importante la forma en que la cooperación se alcanza, sino que esa cooperación tenga efecto.

3 - ¡Los «mapas catastrales» desaparecen! ¡Vivan los modelos! Se indicaba en el trabajo original que los mapas análogos perderían su función y que no deberían almacenarse mapas como meras imágenes en un ordenador. En la revisión se indica que ha habido pocos avances en este sentido sobre todo por el tradicionalismo de los profesionales involucrados.

⁷ TS1.1 Cadastre 2014 – Review of Status in 2004, FIG Working Week 2004, Athens, Greece, May 22-27, 2004

4 - ¡Desaparece el catastro de lápiz y papel! Ya se indica en la revisión de 2004 que esta afirmación es prácticamente una realidad en todo el mundo. Las Tecnologías de Información y Comunicación - TIC - facilitan notablemente todas las tareas.

5 - ¡El Catastro 2014 será mayoritariamente privado! ¡Los sectores público y privado trabajan en estrecha colaboración! Esta es una de las nuevas visiones que suscitó mucho debate pues refleja (aunque expresado en forma desproporcionada) la tendencia de tercerizar las labores operativas catastrales, dejando para la administración pública las labores de generación normativa, definición de procedimientos, definición de algoritmos de cálculo y el cálculo en sí mismo y la auditoría de los trabajos tercerizados. La propia revisión ya no es tan enfática en esta afirmación al decir que “por supuesto ningún proyecto intenta privatizar los lineamientos estratégicos del catastro y de la supervisión y verificación de los resultados producidos por el sector privado”.

5 - ¡La inversión realizada para la creación del Catastro podrá recuperarse! En la revisión se indica que la afirmación debe ser adaptada puesto que no se ha encontrado una opinión unánime, sobre todo en que el Catastro debe amortizarse por tasas aplicadas a la venta de sus datos. Se indica que el Catastro 2014 deberá cubrir sus costos operativos y buscar un retorno de la inversión.

1.3 Administración de los datos

Enfocando la institución catastral puede verse que para atender a los prerequisites estipulados, se deben considerar cuestiones *administrativas* y *tecnológicas*. Justamente desde estas dos perspectivas es necesario analizar cómo se puede organizar un sistema catastral, diferenciando conceptos que muchas veces confunden los *procedimientos* (“como operar”) con las *herramientas* (“con qué operar”). Términos como *concentrado*, *desconcentrado*, *centralizado*, *descentralizado*, *distribuido* han sido usados con liberalidad para calificar características de funcionamiento de diversos sistemas catastrales o registrales, con especial énfasis al referirse a Catastros Nacionales o a Catastros Municipales o a las diferentes combinaciones de ambos. Los problemas no radican en los términos sino en la forma de interpretarlos en cada situación concreta y en cómo se usan. Es bastante común que los términos castizos utilizados en el área tecnológica estén fuertemente influenciados por el idioma inglés, generándose un “spanglish” técnico que todos

entienden, pero que debe ser cuidado cuando se pretenda incorporarlos a las normas legales en las cuales la precisión del idioma es fundamental. A continuación se indican algunas acepciones consideradas apropiadas para el presente contexto, tomando como base el Diccionario de la Real Academia Española⁸:

- **concentrar** (de con- y centro).1. tr. Reunir en un centro o punto lo que estaba separado. U. t. c. prnl. 3. tr. Reunir bajo un solo dominio la propiedad de diversas parcelas.4. tr.
- **desconcentrado**, da.1. adj. Hond. Dicho de un organismo o de una institución del Estado: Que tiene capacidad en sí mismo para actuar y tomar decisiones,
- **centralizar**.(De central).1. tr. Reunir varias cosas en un centro común. U. t. c. prnl.2. tr. Hacer que varias cosas dependan de un poder central. U. t. c. prnl.3. tr. Dicho del poder público: Asumir facultades atribuidas a organismos locales,
- **descentralizar**.1. tr. Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado,
- **distribuir**.(Del lat. distribuere).1. tr. Dividir algo entre varias personas, designando lo que a cada una corresponde, según voluntad, conveniencia, regla o derecho.2. tr. Dar a algo su oportuna colocación o el destino conveniente. U. t. c. prnl.

A partir de esa base semántica los términos Centralizado o Descentralizado se utilizan para caracterizar la forma de administrar y Concentrado o Desconcentrado (o Distribuido) para referirse al manejo tecnológico de los datos. Agrupando las ideas, se puede afirmar que desde el punto de vista administrativo, un sistema es:

- **centralizado** cuando solo una institución catastral tiene responsabilidad absoluta sobre todos los datos. Existen casos en que esa función es ejercida a través de varias oficinas ubicadas en diferentes locales, pero todas ellas dependen del organismo central (por ej. el sistema uruguayo) y

⁸ Diccionario de la Real Academia Española – vigésimo segunda edición – CD-Rom Versión 1.0

- **descentralizado**⁹ cuando las funciones catastrales son delegadas a varias instituciones catastrales y cada una asume la totalidad de la responsabilidad. En este caso se encuentran, por ejemplo, el catastro argentino, donde cada provincia tiene potestad para organizar su catastro y el catastro mexicano, donde cada estado organiza su sistema de información territorial. En estos dos ejemplos algunos municipios cuentan con sistemas informáticos propios (lo cual configura descentralización administrativa y tecnológica), mientras que otros, aún llevando sus propios registros, lanzan los datos en el sistema provincial (lo cual configura una descentralización administrativa, pero no tecnológica).

Adoptar un sistema u otro para la administración del Catastro dependerá del ordenamiento jurídico de la jurisdicción, pero independientemente de la opción cada uno de estos sistemas puede adoptar una configuración tecnológica diferente. La estrecha relación entre las formas de gestión y el manejo informático de una base de datos condicionan las soluciones de gestión en un número más importante de veces de lo que se cree.

Así, desde el punto de vista tecnológico, los sistemas catastrales pueden estar estructurados sobre¹⁰:

- **bases de datos concentradas**, aquellas que residen en un servidor o computadora central (al estilo de los viejos Mainframes). Tienen como ventajas requerir poco personal de administración y ser confiables encontrándose “siempre actualizadas”, y como desventajas la dificultad de administrar grandes volúmenes de datos (lo cual afecta al tiempo de respuesta), depender de sistemas de comunicación eficientes y requerir servidores de alto rendimiento, más costosos y difícil de reemplazar en caso de fallas.
- **bases de datos distribuídas**, aquellas que residen en diferentes servidores o computadoras centrales. Tienen como ventajas una buena capacidad de respuesta, no depende excesivamente de los sistemas de comunicación y se puede hacer uso de

⁹ Para los países de régimen federal el Catastro se dice descentralizado cuando es administrado por los gobiernos regionales (estados o provincias) mientras que en aquellos que tienen régimen unitario se dice que el catastro es descentralizado cuando está en manos de los gobiernos locales (municipios, departamentos, distritos, etc.)

¹⁰ El texto consignado tomó como base la publicación de Jorge Pleitez denominada *Descentralización/Centralización de los Sistemas de Registro de la Propiedad y Catastro – Caso de El Salvador*. 20/10/99 Antigua, Guatemala. Disponible en <http://www.landnetamericas.org> en 20/03/2005.

servidores de mediano rendimiento, mas barato, más factibles de reemplazar. Como desventajas puede citarse que es difícil afirmar si todos los usuarios han actualizado los datos en un determinado momento, además de requerir más personal para la administración y coordinación de los sistemas.

Para entender claramente los conceptos vertidos hasta aquí es interesante analizar el proceso de evolución que ha caracterizado (de forma esquemática y general) a los Catastros a lo largo de su historia.

Durante la **primera etapa** (en papel) la institución realiza las actividades de colección y administración de datos en una oficina delegada que opera al nivel de una administración local (departamento o provincia). Como los organismos del gobierno central que hacen uso de los datos catastrales están en la capital, se requiere una copia física de todos y cada uno de los datos manejados a nivel local. Resultado: se requiere la duplicación de la información, con dificultades para la actualización de la que reside en la capital, generándose *información distribuída localmente y duplicada centralmente*.

Evolucionando para la **segunda etapa** (inicios de informatización) comienzan a surgir los grandes equipos y el uso tímido de los computadores personales - PC's - de bajísima capacidad. En este período la evolución dependerá en gran medida del presupuesto. Si se cuenta con muchos recursos el procedimiento pasa a ser semi-centralizado, continuándose con la colección y administración de datos a nivel local, pero realizando su tratamiento en las oficinas "mecanizadas" (con un mainframe) a nivel central, retroalimentándose las oficinas locales con los resultados de las operaciones de las oficinas centrales (en papel). Resultado: gran capacidad de análisis a nivel central, pero con oficinas locales aún trabajando "en papel", generando *información centralizada y duplicada localmente*.

En los casos en que se dispone de presupuesto reducido el procedimiento sigue funcionando como si se manejaran papeles, pero informatizado con pequeños equipos en cada oficina local, manteniéndose el envío de datos (en papel) a las oficinas centrales. Resultado: se reducen muchos tiempos de ingreso de datos y se facilita el envío de los mismos en medios magnéticos, originando *información distribuída localmente y duplicada centralmente*.

En algún caso se podían conjuntar ambos procedimientos (si se tienen muchísimos fondos). Resultado: facilidad de envío de datos por medio magnéticos y facilidad para el manejo de los datos en el ámbito local, teniendo *información centralizada y duplicada localmente*

Durante la **tercera etapa** (informatización completa) las diferencias se dan en el uso o no de tecnologías de comunicación en línea:

- sin comunicaciones en línea es necesario coleccionar y manipular los datos en el ámbito local, remitirlos a las oficinas centrales en medios magnéticos o por comunicaciones en línea discada, teniendo como resultado *información distribuida localmente y duplicada centralmente*.
- con comunicaciones en línea el uso de modernas tecnologías posibilita reunir todos los datos en un computador central conectado con todas las oficinas locales. El uso de Banda Ancha y *e-tecnologías* permite aún realizar todas las operaciones en la oficina local pero trabajando sobre el equipo que se encuentra físicamente en la oficina central. Resultado: *información manejada centralmente sin duplicación, siempre actualizada y sin problemas de tiempos de respuesta*.

El razonamiento seguido anteriormente puede servir de base para analizar en qué etapa de desarrollo (básicamente informático) se encuentra el catastro en cada jurisdicción. Esto es particularmente importante pues los diferentes estados de desarrollo de un Catastro o las diferencias de aplicabilidad de las soluciones llevan a la implementación de soluciones centralizadas, descentralizadas o mixtas.

Independientemente de la forma como se integran los datos en una red, su existencia permitirá el intercambio de información entre diversas instituciones. Es el caso de los SIG a escala nacional, en los que no importa dónde se encuentran los datos sino a que se refieren, cada institución que se integre al sistema debe tornarlos disponibles en forma de tablas o de capas cartográficas (*layers*) estandarizadas.

Evidentemente los administradores locales tienen un incentivo adicional para asumir la responsabilidad de organizar y mantener los sistemas catastrales, que se suma a la oportunidad de

recaudar mas en concepto de impuesto predial y es la posibilidad de contar con muchos mas datos, sin incrementar su inversión.

2 El Registro de Inmuebles

La conformación de un sistema de información territorial completo exige la correlación entre los datos almacenados en el Catastro y los asentados en Registros de Inmuebles¹¹. Mientras los Catastros Territoriales trabajan sobre las cosas inmuebles de derecho, los Registros de Inmuebles lo hacen sobre las personas que tienen esos derechos y/o sobre los derechos en sí.

En algunos países (principalmente europeos) ambos registros están incorporados en una única institución denominanda *Catastro Legal*, sin embargo en América Latina la mayoría de los países los mantiene como instituciones separadas, preservando los nombres clásicos de Catastro y Registro (en todas sus acepciones). Esta “separación” se debe principalmente a las especificidades del manejo de los datos de los cuales cada uno es responsable y a las calificaciones profesionales necesarias del personal técnico y administrativo, manteniendo no obstante coordinación entre ellos (en mayor o menor grado, dependiendo de la jurisdicción).

2.1 Transferencias de derechos y mantenimiento del registro^{12,13}

La forma de transferir inmuebles ha cambiado a lo largo de la historia. Inicialmente eran *acuerdos orales* con presencia de *testigos*. Posteriormente se hacían *transferencias privadas* mediante *Escrituras sin registrar*, hasta llegar a los actuales *Registros de Escrituras* (registración *sin garantía de título*) y *Registro de títulos* (registración *con prueba de titulación*).

¹¹ En América Latina las instituciones responsables por el registro de derechos reciben diferentes denominaciones: Registro de la Propiedad, Conservadores de Bienes Raíces, Registro de Derechos, entre otros.

¹² Adaptado de **Gerhard Larsson**. *Land Registration and Cadastral Systems* – Longman Scientific & Technical - 1991 - ISBN 0-582-08952-2

¹³ Adaptado de la obra *Los levantamientos catastrales y el de la propiedad de la tierra*, disponible integralmente en: http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/006/V4860S/V4860S00.HTM en 04/02/2005.

Así, el Registro de Inmuebles es normalmente un registro público de derechos o de escrituras relacionadas con la propiedad territorial. Tal como lo expresaba ya en 1973 el Grupo Ad Hoc de Expertos en Relevamientos y Mapas Catastrales de Naciones Unidas: *el Registro (legal) de Tierras es un registro público de escrituras y derechos relativos a la propiedad inmobiliaria. Dependiendo del sistema legal, éste puede ser un registro de escrituras o un registro de títulos. Bajo el sistema basado en el Registro de Escrituras, es la escritura en sí misma que se registra. Una escritura es la transcripción de una transacción particular y sirve como evidencia de ese acuerdo específico, pero no es una prueba en sí misma de los derechos legales de las partes contratantes de realizar o consumir el acuerdo. Bajo el sistema alternativo de Registro de Títulos el proceso de seguir la cadena de escrituras es innecesario. El título en sí mismo es una prueba de propiedad y su corrección usualmente está garantida y asegurada por el Estado.*

Los detalles del proceso de registro de derechos varían tanto en las diferentes jurisdicciones, que sería inútil tratar de bosquejar un método general. Sin embargo, existen ciertos principios que sí son de aplicación general en cualquier método que se adopte.

El **primer principio** reconoce que es necesario contar con mapas adecuados. Ningún sistema de registro de derechos será verdaderamente eficaz sin el apoyo de una adecuada cartografía catastral. Incluso el sistema más sencillo de inscripción voluntaria se verá considerablemente reforzado y facilitado con los medios precisos y uniformes de descripción que sólo dichos mapas pueden proporcionar.

El **segundo principio** sostiene que, en última instancia, todo sistema de registro debe ser obligatorio. Sólo mediante la obligatoriedad se podrá lograr la universalidad de que depende la plena eficacia del sistema de publicidad inmobiliaria. Si en primera instancia se introduce un sistema de inscripción voluntaria, tal sistema deberá considerarse como parte del proceso educativo necesario para preparar al público para la inscripción obligatoria.

El **tercer principio** afirma que un sistema de registro sólo tendrá pleno éxito si cuenta con el apoyo de la opinión pública y, por lo tanto, será necesario educar a ésta para que lo acepte. La educación puede consistir en disipar las dudas y temores, pero también puede hacerse mucho mediante una propaganda inteligente del gobierno encaminada a poner de manifiesto las ventajas que el registro depara a los individuos y a la comunidad local. El establecimiento de un sistema

voluntario de registro puede ser un elemento valioso de esa promoción. La existencia previa de un registro de documentos, incluidas las escrituras, también puede ser muy útil, sin embargo, la forma de promoción tendrá que corresponder a la naturaleza de las dudas y temores aludidos. Los métodos para aumentar la confianza en el registro consisten en asociar a los miembros de la comunidad interesados.

El fin del registro debe ser asegurar la inscripción completa y fidedigna de todos los derechos, sin embargo, determinar que un título es absolutamente fidedigno mediante una simple investigación puede ser muy difícil, pues en la práctica se ha visto que una inscripción basada en un título presunto adquiere rápidamente todos los caracteres esenciales de una inscripción que se basa en un título fidedigno. Por consiguiente, el procedimiento más adecuado será tratar de lograr los mejores resultados mediante una cuidadosa investigación local sobre las circunstancias reales de la posesión. Esa investigación deberá ir precedida de una amplia notificación sobre la intención de realizarla y deberá incluir un examen cuidadoso de todas las pruebas presentadas en estrecha consulta con la opinión local.

Al contrario de lo que se imagina, cuanto menos desarrollado sea un país, mayor será la efectividad inmediata de la investigación. En la mayoría de esos países todas las circunstancias que se refieren a los derechos individuales y comunales suelen ser bien conocidas y comprendidas por el público local. Se trata simplemente de conocer estos hechos, proceso que, sin embargo, puede exigir mucha paciencia y que sin duda exigirá un gran conocimiento y experiencia de las condiciones locales. Cuando un registro ha estado funcionando durante algunos años, muy pronto se hará evidente su exactitud o la falta de ella. Se puede fijar entonces un plazo para las reclamaciones más importantes, si se desea mediante un reglamento de limitaciones, con lo que se conseguirá una inscripción fidedigna. Existe aún la probabilidad de que el registro quede establecido como prueba presuntiva de tal peso, que no pueda ser refutada sino en circunstancias muy especiales.

Además de la notificación pública de la intención de registrar antes mencionada, en la medida de lo posible debe notificarse personalmente a todos los individuos que puedan alegar algún derecho sobre la tierra. Cuando se trata del cálculo de los impuestos sobre la tierra, por ejemplo, esas notificaciones pueden adjuntarse a los recibos de la contribución o enviarse por separado a

todos los contribuyentes, tomando como base los registros fiscales. Los registros de escrituras ya existentes y otros registros públicos de transacciones sobre la propiedad de la tierra también pueden utilizarse para ayudar a localizar a los posibles demandantes.

El éxito o el fracaso de un sistema de registro depende de la exactitud y rapidez con que se inscriben las modificaciones¹⁴, las cuales pueden ser más ágiles si se aplican los siguientes principios:

- en la medida de lo posible las modificaciones deberán ponerse en conocimiento del funcionario del registro automáticamente o durante los trámites ordinarios y
- cuando los informes dependen de la iniciativa de los individuos a quienes afecta la modificación convendrá facilitar dichas comunicaciones situando las oficinas del registro locales en el lugar más apropiado para las personas que deberán recurrir a ellas organizando visitas periódicas de los funcionarios del registro.

Volviendo al análisis general, independientemente del sistema que se adopte es fundamental que este *sea lo más sencillo posible*¹⁵ y hay dos razones importantes para ello, la primera es que debe ser fácilmente comprensible para los propios dueños de las parcelas, y la segunda es que el funcionamiento del sistema no debería exigir personal con una altísima especialización y capacitación profesional.

La obligatoriedad del registro es la forma mas apropiada de tener la propiedad a salvaguarda de contingencias. Los Registros que se basan en la identificación del objeto de derecho asentada en los datos catastrales permiten relacionar de manera biunívoca la realidad del terreno (*estado de hecho*) con la del registro (*estado de derecho*).

La ocultación es la tenencia de parcelas no declaradas, que pueden generarse mediante acuerdos privados. El fraude es la falta de declaración de esas parcelas a los efectos del pago de los impuestos correspondientes (especialmente el predial y renta).

¹⁴ Se entiende por "modificación" registral a cualquier cambio que afecte los asientos en los registros, por ejemplo, cambios en la propiedad de la tierra, en las condiciones de la tenencia o en el titular de los derechos. En el caso del Catastro Territorial las modificaciones, como veremos mas adelante, pueden ser subdivisiones, loteos, unificaciones de parcelas, etc.

¹⁵ ¡Esta máxima vale también para el Catastro Territorial!

Los grandes problemas relacionados con la propiedad inmobiliaria y con sus derivados fiscales, aún en países económicamente desarrollados, han estado relacionados con la aceptación de convenios privados como oponibles a terceros.

2.2 Principios rectores de los Registros Latinoamericanos

Ante la imposibilidad de relacionar los principios de cada jurisdicción, se optó por colocar los mas comúnmente encontrados en la región.

- *Principio de rogación*: el registrador no puede actuar de oficio. Para que un documento ingrese al Registro es necesaria la previa solicitud del interesado,
- *Principio de legalidad*: los actos que se inscriben deben ajustarse a las disposiciones legales y cumplir con los requisitos formales, sustanciales y fiscales establecidos por la normativa,
- *Principio de publicidad*: los actos publicados en el Registro son oponibles frente a terceros desde el momento de la inscripción,
- *Principio de inscripción*: deriva del principio de publicidad y establece que la ley determina los actos y negocios jurídicos inscribibles y que solo ellos puedan ser sujetos a registración,
- *Principio de inmatriculación*: al efectuarse la primera inscripción relativa a un bien inmueble en el sistema registral, es necesario asignarle un número de matrícula, describirla, determinar quien es su titular y que cargas fiscales soportará. Esa matriculación da lugar a la apertura de una ficha especial o folio real, donde se anotan cronológicamente todos los negocios que se presenten a inscribir relacionados al bien,
- *Principio de insubsanabilidad*: la inscripción de un documento no subsana las nulidades que el mismo pueda contener, ni los vicios o defectos de que adolezca,
- *Principio de tracto sucesivo*: las sucesivas transmisiones de un bien inmueble se plasman en los asientos registrales de forma tal que quien disponga del derecho en un determinado momento aparezca en los registros como titular del bien, y

- *Principio de Prioridad*, quien primero inscribe tendrá prioridad frente a ulteriores inscripciones teniendo así mejor derecho, es decir que "*prior tempore, potior iure*".

3 Conclusiones

No obstante existe un gran número de iniciativas en desarrollo orientadas a implementar sistemas de información multifinalitarios, la mayoría de los sistemas catastrales de América Latina aún responde al modelo económico-físico-legal tradicional, registrando tres tipos de datos: el valor económico la parcela, su ubicación y forma y la relación entre ella y una o mas Personas (propietario o poseedor). En este proceso de transición, algunos administradores han decidido implementar nuevas aplicaciones catastrales basadas exclusivamente en la tecnología y es evidente que no han tenido el éxito que anticipaban pues su incorporación debe estar acompañada de los cambios necesarios en los procedimientos, en la legislación y en el plan de capacitación profesional de los empleados y profesionales actuantes.

Independientemente de las decisiones orientdas a reestructurar un sistema catastral, se considera que entre los cometidos sustantivos del Catastro (aquellos que no pueden ni deben ser delegados). Entre ellos pueden citarse:

- fijar normativas para el mantenimiento, actualización y administración de la información contenida en los registros catastrales, así como garantizar la precisión, universalidad y utilidad del dato catastral necesario como insumo básico del planeamiento físico y económico,
- realizar la identificación administrativa unívoca de los bienes de uso privado y servidumbres administrativas que soportan (de aguas, mineras, electroducto, etc.),
- fijar normas para el avalúo catastral de los bienes de uso privado (valor base del monto imponible de tributación), así como fijar el valor a los fines fiscales de cada parcela (esto puede variar de acuerdo al criterio que se tenga en relación con la valoración de los bienes públicos) y
- normalizar y controlar la cartografía catastral, así como definir sistemas, formas y precisiones para la georreferenciación.

Las bases de datos del deben ser de utilidad no sólo para fijar valores que permitan determinar el monto del impuesto, sino también servir al planeamiento que requiera de información sobre los inmuebles hasta el nivel parcelario. Puede decirse que el Catastro es el organismo encargado de mantener actualizado el inventario del Activo Fijo de la Nación, cual es su riqueza inmobiliaria. Por ese motivo se considera que para salvaguardar el interés público el Estado no debe perder el control de la información base de gran parte de su tributación y de uso básico en cualquier plan serio de desarrollo.

Un dato puede no ser importante, pero todos los datos representan un conocimiento universalizado que conlleva un enorme poder que no puede ni debe estar fuera del Estado. La actividad de contralor de los documentos que sirven de delimitación del alcance territorial del derecho de propiedad es garantía del principio de seguridad en la contratación inmobiliaria.

En años recientes ciertas instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Lincoln de Política de Tierras y varias universidades e instituciones europeas y estadounidenses han prestado su colaboración para ayudar a mejorar los catastros latinoamericanos. Ofrecen apoyo para programas educativos, actividades académicas y proyectos concretos con la finalidad de implementar sistemas de información territoriales que sean confiables y estén actualizados. A medida que continúa la transición hacia catastros multifinalitarios, se implementarán los cambios a través de una revisión minuciosa de la legislación pertinente, formas más accesibles de servicio a los usuarios, colaboración sólida entre las instituciones públicas y privadas que generen y utilicen datos catastrales, y la aplicación de estándares internacionales contemporáneos. Los Catastros Territoriales en América Latina llegarán a ser todavía más eficaces y útiles si generan información que propicie el desarrollo de proyectos orientados a las preocupaciones sociales fundamentales, como la regulación del suelo y la identificación de terrenos desocupados, el monitoreo y recuperación de los incrementos de valor conocidos como plusvalías o masvalías.
