I - NOCION CONCEPTUAL DE CATASTRO

ETIMOLOGIA.

Según la Enciclopedia Universal Ilustrada "Espasa-Calpe", la palabra Catastro (francés e inglés- cadastre; italiano: catasto; alemán: kataster; portugués: cadastro; Esperanto: katastro, kadasto, bienetato), tiene su origen en las palabras "catastrum" o "capitastrum", del bajo latín, las que a su vez derivan del latín "caput", que significa cabeza.

Sin embargo, hay quien sostiene que la palabra latina "capitastrum" deriva de "capitas", cuyo significado es cabida, capacidad. No falta, tampoco, quien sostenga que la palabra catastro deriva del griego "Katastizo", que significa distinguir por puntos.

En la Edad Media se llamaron "capistastra" los registros públicos en que se conservaban las declaraciones de los propietarios, de donde, por corrupción se formó la voz "catastra", que se conserva casi sin alteración en las lenguas neolatinas.

Los diccionarios de la lengua castellana reconocen distintas acepciones a la palabra catastro, coincidiendo, aproximadamente, en las siguientes expresiones:

a) Contribución que pagaban nobles y plebeyos y se imponía sobre todas las rentas fijas y posesiones que producían frutos anuales, fijos o errantes, como censos, hierbas, bellotas, tierras y todos frutos; molinos, casas, ganados, cosechas, seda y demás de esta naturaleza.

b) Censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas de los pueblos.

c) La administración u oficina del catastro.

d) Contribución que se pagaba en, Cataluña y Valencia, de un dieciocho y medio por ciento sobre las tierras e industrias, equivalen a las rentas provinciales de Castilla, etc.

No otorgamos para nuestro trabajo un valor determinante a la etimología, acepción originaria y evolución histórica de la palabra catastro, por lo cual reservamos su "desiderátum" para aquéllos que, con espíritu de investigación, sientan una verdadera inquietud filológica.

DEFINICION.

No siempre resulta fácil dar la definición de una determinada institución de la Administración Pública, por la amplitud, complejidad y proyecciones que la misma pueda tener.

Por ello los tratadistas, en la mayoría de estos casos, recurren a las definiciones descriptivas para expresar con acierto la noción conceptual de la institución que analizan, camino por el cual se llega a determinar su naturaleza y no a establecer una definición que la encierre en términos fijos e inquebrantables que obligan a la interpretación exegética de ella.

Esta idea es de estricta aplicación a nuestro Catastro, ya que por su naturaleza, organización, régimen y fines, constituye un organismo nacido de la obligación que tiene el Estado de cumplir de una manera integral sus fines de bien común.

Si definir una cosa es limitarla, la definición del Catastro no será nunca el camino que debe seguirse para llegar a su conocimiento, ni tan siquiera un elemento "a priori" para iniciar su estudio.

Sólo podremos llegar a ella una vez que, analizada la institución, conozcamos el carácter de la misma, su naturaleza, los elementos que la constituyen, los fines que su organización brinda y las proyecciones que en el campo económico, jurídico y social puede tener su evolución, como engranaje preponderante propulsor de la acción del Estado.

Cuando se trata de definir cualquier concepto la dificultad estriba en hallar la base de la definición, es decir, la "substancia".

En nuestro caso la substancia del Catastro es la ***individualización y el ordenamiento de la propiedad inmobiliaria por parte del Estado, en su aspecto físico, jurídico y económico, conjunta e inseparablemente considerados.***

Del análisis del concepto precedente acerca de la substancia del Catastro, podemos sacar sucesivas conclusiones que nos permitirán destacar los perfiles de la institución - naturaleza y caracteres- y obtener, luego, un conocimiento integral de ella.

Debemos destacar, en primer lugar, que el Catastro es una institución del Estado. Y lo creemos así no obstante lo

primario del principio, porque ese carácter estatal es el punto neurálgico de la institución y que debe tenerse siempre presente, ya sea para su estudio o conocimiento, ya sea para la más perfecta comprensión de su organización, ya sea para el alcance de sus fines, ya sea para esbozar su evolución y perfeccionamiento.

Sea cual fuere el origen etimológico de, la palabra catastro y el significado que se le ha atribuido en cada época y por distintos pueblos, lo cierto es que el catastro aparece con el Estado: al imponer impuestos y contribuciones, al censar y empadronar inmuebles, al organizar e individualizar la repartición encargada de aplicar y percibir dichos Impuestos o de levantar y confeccionar los aludidos censos y padrones, etc.

Si admitimos que la Administración es toda actividad del Estado, planificada para obtener determinados fines humanos, el Catastro es una institución administrativa, regida por el derecho administrativo, con todos los caracteres y atributos del derecho público, por medio de la cual el Estado, en ciertos y determinados órdenes de cosas, pone en ejercicio sus atribuciones de poder de policía.

Es una institución de derecho público, porque regula las relaciones entre el Estado y los particulares.

Adelantándonos a lo que expondremos al ocuparnos de la individualización inmobiliaria en su aspecto físico, jurídico y económico como fundamento y razón de ser de la institución catastral, debemos hacer presente aquí que las relaciones entre el Estado y los particulares a que nos hemos referido, comprenden dos situaciones distintas.

En primer lugar, importa aquella acción tutelar del Estado sobre los habitantes por medio de la cual les asegure el libre y pleno goce de sus derechos individuales conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, como así también la determinación de los impuestos, tasas y contribuciones con el criterio de equidad y proporcionalidad que establece la última parte del articulo 28 de la Constitución Nacional, medio por el cual cumplirá sus fines.

Segundo, la que deriva de la propia naturaleza de los derechos reales, que por ejercitarse "erga omnes", los terceros están en el deber jurídico de respetarlos, reconociendo a favor de los titulares las facultades que la ley confiere. Corresponde, pues, la intervención del Estado para llevar a conocimiento de esos terceros la

existencia y extensión de aquellos derechos reales que deban respetar.

Se rige por el derecho administrativo, porque éste importa la suma de principios de derecho público y de normas de derecho positivo privado que regulan la actividad integral del Estado para fines administrativos.

Se ejerce por su intermedio el poder de policía, porque el Estado tiene la facultad de establecer por medio de decisiones unilaterales de autoridad y en forma generalmente directa y coercitiva, limitaciones o restricciones al ejercicio de la libertad natural de la propiedad; imponiendo obligaciones para defender su propia existencia contra ataques ilegales, promover el bienestar general e impedir que se produzcan daños sociales derivados de la actividad individual.

Ya veremos, al estudiar el artículo 19 de la Ley 5124, el alcance de esta atribución de poder de policía del Estado y su fundamento constitucional y doctrinal.

INDIVIDUALIZACION DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.

Insistimos, una vez más, en expresar nuestro concepto acerca de la esencia de la institución catastral: la individualización de la propiedad inmobiliaria en su aspecto físico, jurídico y económico.

La determinación, correspondencia e inseparabilidad de esos tres aspectos concurren a la descripción completa de cada inmueble, lo que importa decir, a su individualizaci6n absoluta, con todos sus caracteres y atributos, en su condición de cosa, ya sea respecto a ella misma, ya sea en cuanto a su titular y a la extensión de su derecho, ya sea con relación a las cargas (impuestos, tasas y contribuciones) que ella debe soportar en función a su valor económico y a los servicios que el Estado presta a su titular y a los terceros.

Es esta individualización una operación compleja que se traduce - como así surge del enunciado precedente - en el instrumento administrativo que permite al Estado resolver todos los problemas relacionados con la propiedad inmobiliaria, bien sea del punto de vista de la Administración interna, bien sea en cuanto a los deberes y derechos individuales, como así también, en ambos casos en sus aspectos económicos - financieros, jurídicos y sociales.

En ella, el aspecto físico, jurídico y económico se presentan en forma preponderante pero sin que ejerzan hegemonía unos sobre otros y, al mismo tiempo, en una relación de coordinación y subordinación mutua tan absoluta, que la gravitación aislada de cada uno de ellos como si se tratara de los distintos órganos del ser humano- sería ineficaz para la existencia y desenvolvimiento de la institución.

Estos conceptos que consideramos fundamentales surgen con nitidez de la Ley N° 5124 que actualmente rige la institución, del Pliego de Bases y Condiciones para la confección del Catastro, de la anterior Ley N° 4331 y de los antecedentes legislativos de esta última, especialmente la exposición del miembro informante de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado.

Fluye de la Ley N° 5124, que la parcela es la unidad inmobiliaria a los efectos catastrales, y el artículo 21 de la misma establece: "La individualización de la parcela involucra las operaciones de carácter geodésico, topográfico, jurídico, cartográfico, económico y fiscal conducentes a su determinación catastral", y el artículo 23 se refiere a "las operaciones parcelarlas de carácter individual tendientes a determinar las condiciones geométricas, jurídicas, económicas - fiscales de cada parcela" agregando más adelante "con el objeto de asegurar la debida concordancia con las operaciones del artículo. 22" (operaciones geodésico - topográficas de carácter general).

Hemos señalado la interdependencia de los elementos físicos, jurídicos y económicos que constituyen la esencia catastral, que concurren a la individualización y ordenamiento de la propiedad inmobiliaria por parte del Estado; y si aquí los analizamos por separado, en brevísima síntesis, es respondiendo a la necesidad de una fácil comprensión de nuestra exposición.

ASPECTO FISICO

EI derecho de propiedad - dominio, según el artículo 2506 del Código Civil es el derecho real en virtud del cual una, cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona.

Quiere decir, pues, que el objeto de este derecho son *cosas,* designándose por tales, en el mismo código, los objetos corporales susceptibles de tener un valor (art. 2311).

Luego de establecer en el art. 2313 la diferenciación entre cosas muebles e inmuebles, el art. 314, establece:

"Son inmuebles por su naturaleza las cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como el suelo y todas las partes sólidas o fluidas que forman su superficie y profundidad: todo lo que está incorporado al suelo de una manera orgánica, y toda lo que se encuentra bajo el suelo sin el hecho del hombre".

Por estar referido al suelo el objeto del dominio inmobiliario, es necesario para llegar a su individualización física, que esté materializado en el terreno de acuerdo a la ubicación y extensión que surja del título que lo contiene y que dicha materialización conste en un documento técnico auténtico (plano).

A estos efectos deben concurrir las operaciones geodésico - topográficas de carácter general y particular, de acuerdo con los preceptos modernos que rigen las ciencias concurrentes a la disciplina de la agrimensura.

Es de hacer notar que respecto a esta individualización, la técnica moderna ha dado preferencia a los estudios y trabajos aerofotogramétricos por una serie de factores entre los que pueden citarse, los que se refieren a economía y adaptación a la naturaleza de los levantamientos catastrales.

Si bien todo aquello que está incorporado al suelo de una manera orgánica es de más fácil individualización por razón de hecho (incorporación a una porción de tierra ya individualizada) y por razón jurídica (el suelo es lo principal; lo incorporado, lo accesorio, con independencia de sus respectivos valores económicos; lo accesorio cede a lo principal), a los efectos catastrales debe concurrir, también, la individualización de toda accesión que el suelo tenga. A ello conducen los planos de construcciones, los levantamientos de características y los croquis representativos de los mismos.

ASPECTO JURIDICO.

La característica de los derechos reales el dominio entre ellos es la de ser oponibles a todos, (se ejercen "erga omnes") y establecen una relación directa entre el titular (sujeto activo del derecho), y el objeto.

No existe sujeto pasivo en esta relación jurídica. La situación de los terceros, en este caso, consiste

únicamente en no perturbar al titular en el libre ejercicio de su derecho.

Lógica consecuencia de ello, es pues, la obligación que tiene el Estado de hacer conocer a esos terceros la existencia y extensión de los derechos reales.

Por lo demás, debiendo los titulares de dominio soportar todas las cargas y desmembraciones que pesan sobre la cosa objeto del derecho, es lógico que se encuentren suficientemente informados acerca de la extensión del mismo, pues sus derechos futuros y su responsabilidad surgirán no de su título mismo sino del antecedente en que se apoya.

El problema de la publicidad de los derechos reales es uno de los más importantes, no solo en el derecho civil sino también en las ciencias jurídicas y sociales en general, sin excluir la ciencia administrativa, por los múltiples intereses que se encuentran en juego y la íntima vinculación que existe entre los principios y normas legales con los fenómenos de orden social y económico.

Es aquí donde la disciplina del derecho privado tiene más estrecha relación con la del derecho público, porque tanto se trata de resguardar los derechos individuales, cuanto el interés de terceros; y es fuera de toda duda que por ese camino se protege a la colectividad, se fomenta el comercio jurídico - económico, se cimienta el bienestar y la prosperidad del Estado.

El conocimiento absoluto, rápido y preciso del estado de los derechos reales, con la seguridad de su exactitud y garantía, constituye el fin de la publicidad.

La garantía del poder público acerca de la inmutabilidad de la información qué sobre las condiciones de dominio y sus gravámenes brinde a terceros, de tal manera qué no sea susceptible de futuras modificaciones que importen conflicto de intereses, inseguridades e inestabilidades de los derechos, motivada especialmente por acciones reivindicatorias, es condición "sine qua non"' para que el fin de la publicidad se cumpla.

El criterio individualista de nuestra ley civil que aplica con prodigalidad la máxima **"nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habere"** (Nadie puede transferir a otro un derecho más extenso que el que tiene (Ley 54, título 17, libro 50 del Digesto) consignada en el artículo 3270 y en muchos otros, otorgando una fisonomía antisocial y antieconómica al dominio, impone, de acuerdo a la

orientación moderna - (Duguit - "Las transformaciones del derecho privado positivo desde el Código Napoleón"), la revisión de nuestro régimen y la obligación del Estado de suplir sus deficiencias.

Es decir, que para lograr la eficacia de un régimen de publicidad de los derechos reales, debe organizarse éste teniendo en consideración los derechos del titular, los derechos de los terceros y el interés del Estado.

Los derechos del titular, porque debe ejercerlos sin que nadie lo perturbe. Los derechos de los terceros, porque dado el carácter de los derechos reales, oponibles a todo el mundo, deben soportar las acciones reipersecutorias a que pueden llevar la clandestinidad o deficiencias de información acerca del estado y condiciones de los mismos.

El interés del Estado, porque la rapidez y seguridad en las transacciones sobre inmuebles es y será índice de prosperidad económica y social de un pueblo.

La falta de equilibrio entre estos tres intereses en pugna, dice Lafaille, produce en el derecho positivo consecuencias desastrosas.

Si el legislador ampara con exceso los derechos del propietario, como acontece dentro del concepto individualista, los terceros sufren los efectos de esa mala organización.

Tenemos la prueba entre nosotros, donde la facilidad que encuentran las reivindicaciones, los inconvenientes que ofrece el perfeccionamiento definitivo de los títulos, las ampliaciones que pueden introducirse en la prescripción treintañal, etc., constituyen una de las rémoras mayores que existen para la valoración de la tierra y una de las causas principales de interminables litigios.

Este equilibrio influye, pues, de una manera evidente sobre la situación económica del país.

Referidas estas consideraciones concretamente al dominio, adquieren una importancia preponderante porque las previsiones tomadas por el legislador para llevar el conocimiento del dominio hasta los terceros (tradición y escritura pública prescritas por los artículos 577 y 1184, respectivamente, del Código Civil) son insuficientes como así también lo son los Registros de la Propiedad creados al margen del código por leyes provinciales.

La escritura pública y la tradición resultan ineficaces como medio de publicidad del dominio.

En cuanto a la tradición, debe destacarse su carácter equívoco, ya que en presencia de ello no es dado afirmar si se ha verificado para transmitir el dominio, la simple posesión o aún la tenencia, como en los casos de arrendamiento.

Además, debe tenerse presente que mediante el constituto posesorio y la *"traditio brevi manu"* es fácil desvirtuar por completo la publicidad y llegar clandestinamente a la transmisión del dominio.

Y por último, porque la disposición del artículo 577 debe concordar con las del capítulo "de la tradición traslativa del dominio" cuyos artículos 2601 a 2603, establecen respectivamente:

"Para que la tradición traslativa de la posesión haga adquirir el dominio de la cosa que se entrega, debe ser hecha por el propietario que tenga capacidad para enajenar, y el que la reciba ser capaz de adquirir; la tradición debe ser hecha por título suficiente para transferir el dominio y los únicos derechos que Pueden transferirse por la tradición, son los que son propios del que la hace".

Más aún; el principio sustentado por el art. 3270 (Nadie puede transferir a otro sobre un objeto, un derecho mejor o más extenso que el que gozaba; y recíprocamente, nadie puede adquirir sobre un objeto un derecho mejor y más extenso que el que tenía aquel de quien lo adquiere), citado, que domina toda la economía de nuestra ley civil, es de aplicación al caso que nos ocupa. (Ver: "Proyecto de Reforma de 1936, Informe de la Comisión", pág. 149; Gastón Federico Tobal, "Nuestro nuevo derecho. Hacia una ley "más humana y más justa", pág. 102; Dalmiro Alsina Atienza: "El Principio de la Buena Fe en el Proyecto de Reforma de 1936", Cap. 111, pág. 151 y *sig.* y las citas en él consignadas).

Para determinar la ineficacia del Registro de la Propiedad como medio de publicidad del dominio, consideramos necesario, previamente, hacer un brevísimo análisis de su naturaleza jurídica.

El Registro de la Propiedad (en nuestro caso nos personificamos con el de la Provincia de Buenos Aires) es una institución creada por la Provincia tendiente a la actuación del poder de policía del Estado, en ejercicio de atribuciones propias expresamente reservadas en la constitución nacional, pero al margen de la legislación de

fondo (Código Civil) que aquélla ha confiado al Congreso como legislatura general.

La inscripción en el Registro de la Propiedad no hace a la existencia del título que se inscribe, ni concurre a su constitución ni a su perfeccionamiento. El título inscripto no se bonifica como así tampoco se perjudica la validez del no inscripto. El efecto y consecuencia de la inscripción, aunque de importancia práctica indiscutible (salvadas las objeciones que el régimen merece) se circunscriben tan sólo a la publicidad de los derechos que surgen de los títulos que se inscriben, para ponerlos en conocimiento de los terceros, y a la responsabilidad del Estado en cuanto a la veracidad y exactitud de la certificación que sobre dichas inscripciones expide.

En cuanto a la inobservancia de la inscripción, impuesta ella por prescripciones de orden público, no entraña sino una violación de normas de derecho administrativo: el título no inscripto se mantiene incólume, como acto jurídico, aunque pierda su eficacia a los efectos administrativos.

Lo mismo puede decirse con respecto a las sentencias dictadas por los jueces y tribunales investidos de la función jurisdiccional, cuando leyes especiales disponen su inscripción en el Registro, por ejemplo, en los casos de nulidad de una escritura de constitución, transferencia o extinción de un derecho real.

La omisión de tal requisito no priva a la sentencia de sus efectos de cosa juzgada (Alsina, "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", tomo III, pág. 34).

Ello es así, porque el orden público del derecho civil es distinto del orden público para la policía administrativa.

Las transgresiones de normas de orden público obligatorias en el derecho privado dan origen a recursos judiciales (de nulidad de los actos, etc.) mientras en el otro sentido originan decisiones administrativas (prohibiciones, multas, cte.) y el empleo de la fuerza (coacción administrativa).

Sin que pueda negarse la utilidad que dichos registros han prestado, es necesario destacar la insuficiencia de los mismos a los efectos de completar eficazmente el sistema de publicidad de los derechos reales organizado en el Código Civil, lo que resulta de las siguientes consideraciones.

1°) Por pertenecer esos registros al sistema personal y no real. La experiencia y la doctrina han señalado los graves inconvenientes de la publicidad por medio de registros personales. (Besson, "les livres fonciers et la reforme hipothécaire", París, 1891, pág.:. 160).

2°)Por la deficiencia con que han sido llevados nuestros registros, en los cuales, en gran número, falta correlación entre las distintas inscripciones de dominio, apareciendo la vigencia de éste no obstante las mutaciones que ha sufrido.

3°) Porque la falta de correlación precedentemente enunciada proviene, no sólo de omisiones de parte del personal encargado de las inscripciones, sino también de la naturaleza de algunas de ellas, tales como títulos fundados en posesiones treintañales, que se inscriben sin correlacionar el dominio anterior y dejando, por consiguiente, a este último, en plena vigencia (ver Derecho del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires N9 3351, año 1946); y en los casos de títulos otorgados por las autoridades jurisdiccionales, en nombre de "propietarios desconocidos ejecutados por impuestos fiscales o municipales, o servicios públicos como afirmados, obras sanitarias, etc., títulos que, como en el caso anterior, se inscriben sin correlacionar ni cancelar la inscripción del domino anterior (que se desconoce), inscripción esta última que permanece en plena vigencia.

Surge de todo lo expuesto la importancia que tiene la individualización del dominio, a los efectos de que la institución catastral pueda cumplir las finalidades prescriptas en el artículo 1° de la Ley N9 5124. Es tan preponderante esta individualización para el presente y futuro de su acción económico - social que la conceptuamos la espina dorsal del régimen, el centro medular del que ha de partir el "plexo" catastral.

Llegamos a esta conclusión sin apelar a recursos hermenéuticos, ya que las disposiciones de la Ley N° 4331, de su decreto reglamentario, del Pliego de Bases y Condiciones; para la ejecución del Catastro de la Provincia y de la Ley número 5124, son claras y terminantes. Lo consideramos así, por lo demás, porque la vinculación exacta del título de dominio (jurídicamente considerado) a la cosa (hecho físico), es de la esencia misma del Catastro.

ASPECTO ECONOMICO.

Completa la individualización inmobiliaria a los efectos catastrales, la determinación del valor económico atribuible a la parcela en su carácter de unidad catastral.

El artículo 1° de la Ley N° 5124 establece que el Catastro Parcelario de la Provincia es la base de su sistema inmobiliario desde el punto de vista tributario. Su solo enunciado evidencia la importancia de este aspecto de la institución catastral, la amplitud de problemas que encierra y la diversidad de relaciones que en su funcionamiento se establecen.

Consideramos necesario destacar, en primer término que el impuesto inmobiliario es una de las fuentes de recursos de mayor importancia con que cuenta el Estado para atender las erogaciones de su presupuesto, tendiente a la prestación, en forma eficaz, de los grandes servicios públicos por cuyo intermedio se satisfacen las necesidades colectivas.

Es por ello, pues, que la exactitud en el cálculo de este recurso adquiere importancia relevante para toda obra de gobierno.

No por muy conocida omitiremos recordar las dificultades que tuvo la Administración para calcular el monto que importaría en cada ejercicio financiero la percepción del impuesto inmobiliario, los errores que surgían de la guía de contribuyentes no sólo en lo que respecta al titular de dominio gravado sino - y esto era mucho más importante - con relación al total de la superficie gravada, los perjuicios que ocasionaban las ejecuciones de apremio por deudas ficticias, etc., etc.

La preponderancia de los intereses colectivos que el problema del impuesto inmobiliario contempla, no excluye de considerar y valorar los intereses individuales, pues del verdadero equilibrio entre ambos intereses en pugna, han de resaltar cumplidas las normas de equidad y proporcionalidad que impone la última parte del artículo 28 de la Constitución Nacional.

Para alcanzar tal equilibrio, la acción tutelar reguladora del Estado debe ejercerse en toda su amplitud, recurriendo a los medios científicos y técnicos aconsejados por cada una de las disciplinas que concurren, en uno u otro orden, a la determinación del valor atribuible a cada inmueble y a la aplicación del tributo que deba soportar.

Resulta imposible esbozar en estas breves consideraciones, ni aún someramente, la proyección que el

aspecto económico de la individualización catastral tiene en la función del Estado. Lo político, financiero, económico, jurídico, social, etc., cuenta con los elementos inductivos y deductivos que le brinda la institución catastral.

La política financiera del gobierno de la Provincia, al reconocer que la propiedad privada tiene una función social qué cumplir, ha combatido el latifundio, ha fomentado la subdivisión de la tierra, ha propugnado el principio de que la tierra debe ser para quien la trabaja, ha facilitado el aumento de la vivienda propia y las construcciones para vivienda, en general ha desarrollado una política proteccionista a las actividades agropecuarias, recurriendo, muy especialmente, a la regulación del impuesto inmobiliario, creando en la ley respectiva recargos o exenciones, permanentes o temporarias, según los casos, siempre dentro del principio de equidad y proporcionalidad, sin lesionar las finanzas de la Provincia ni tampoco los intereses individuales.

Y todo ello ha sido de posible realización, porque el Estado cuenta con el Catastro Parcelario como base del sistema inmobiliario del punto de vista impositivo y sus constancias y desenvolvimiento permiten conocer la capacidad tributaría de los contribuyentes en función de las necesidades sociales y de las características física, jurídica y económica de la cosa gravada, características cuya actualización técnica permanente es consecuencia del acierto con que se ha organizado la institución catastral y del ritmo impreso a su actividad como órgano de la Administración Pública.

II - ANTECEDENTES Y EVOLUCION

El conocimiento de la evolución gradual de las primeras manifestaciones que tradujeron la necesidad del Catastro, para el mejor desenvolvimiento de las tareas administrativas relacionadas con el aspecto inmobiliario, pone en evidencia las múltiples dificultades que fue necesario, sortear hasta cristalizar esa ardua empresa e indirectamente pone en evidencia el factor preponderante que determina esa necesidad: el creciente y enérgico desarrollo de la economía de la Provincia, que orientado y propulsado inteligentemente por la acción del gobierno es causa de una trascendental movilización de los valores y bienes inmobiliarios que se refleja en un acentuado proceso

de subdivisión y transmisión de inmuebles y de incorporación de accesiones.

La imposibilidad de ejercer con los medios disponibles la acción de policía del dominio en sus aspectos físico, impositivo y legal, y las continuas deficiencias observadas en la expedición de la documentación solicitada obliga a meditar seriamente sobre el futuro y a recurrir definitivamente a la realización de la obra tan ansiadamente esperada y reclamada por imperio de las circunstancias. Es así, que no obstante la polémica sobre detalles de ejecución, el Estado, con inquebrantable firmeza se resuelve a emprender una de las tareas de mayor trascendencia para la futura actividad administrativa, la ejecución del Catastro de la Provincia.

Un análisis retrospectivo mediante la consulta de memorias, documentos y otros antecedentes, pondrá en evidencia en el tiempo transcurrido hasta la ejecución del Catastro de la Provincia, las inquietudes que sobre la materia se manifestaron hasta llegar al período de madurez y formación de la conciencia catastral, que permitió abordar y llevar a feliz término tan importante tarea. Este órgano administrativo, culmina una época de "empirismo" para iniciar una nueva modalidad administrativa basada en una teórica sistematización de las tareas, con tendencia hacia la mayor mecanización de las mismas, y cuya finalidad es la aplicación de una justa y equitativa imposición a la riqueza inmobiliaria, perfectamente puesta en evidencia mediante las operaciones catastrales.

Las primeras inquietudes sobre la necesidad de poseer el Catastro en la provincia de Buenos Aires, se manifiestan en el año 1824, cuando el gobernador Las Heras, expide un decreto para poner a cubierto los derechos territoriales, constituyendo una "Comisión Topográfica" que tendría a su cargo la reunión de los antecedentes necesarios para confeccionar el "Plano" de la Provincia.

Posteriormente en el año 1856, el Agrimensor Adolfo Sourdeaux, presentó un proyecto al gobierno provincial, proponiendo el relevamiento catastral de los partidos de Morón, San Isidro y Luján. Estas inquietudes de la hora empiezan a exteriorizarse prácticamente en hechos aislados que se consideran los principios del Catastro. En efecto, en el año 1864, el "Departamento Topográfico" publicó una carta de la Provincia que denominó "Registro Gráfico", en la que en base a diversos documentos, se consignaban en su extensión las propiedades rurales, dentro de la zona limitada por las fronteras de indios.

Este primer ensayo fue completado con la publicación en el año 1890, del "Registro Gráfico" que abarcó todo el territorio de la Provincia ubicando las propiedades conforme a la información de los duplicados de mensura, archivados en el Departamento Topográfico.

La importancia de estos registros gráficos en esa época, fue de un valor indiscutido y facilitó la determinación territorial de los distintos partidos mediante las respectivas leyes, que en su mayoría, datan del año 1860 en adelante.

Posteriormente y con mayor acopio de antecedentes, a medida que avanzaba el replanteo de los títulos mediante las operaciones de mensura, la Dirección de Geodesia y Catastro amplió esa publicación, fraccionándola por Partidos; constituyendo los actualmente denominados planos catastrales del partido, en base a los duplicados de mensura.

En el siglo actual, como consecuencia de la mayor población del campo y la formación de nuevos centros urbanos, se intensificó la subdivisión de la propiedad, en forma notable, lo cual aumentó considerablemente el número de nuevos propietarios.

Como consecuencia de ese acrecentamiento parcelario, resultaba imposible mantener con la organización existente, el ritmo de tareas necesario para producir la información solicitaba en el tiempo requerido por las leyes que rigen la materia y además garantizar la veracidad de esa información.

Surge, pues, como una necesidad imperiosa impuesta por las circunstancias, reclamada incesantemente por los cuantiosos intereses en juego la única solución: el Catastro; pero nace también, paralelamente la polémica sobre el concepto del mismo, si debe ser técnico, parcelario o simplemente financiero.

En el año 1911, hace crisis esa lucha de tendencias y queda definido su concepto inmediato al establecer en la Ley de Contribución Territorial, el Catastro Parcelario, como base científica de aplicación del impuesto inmobiliario, iniciándose las tareas preliminares que luego fueron dejadas en suspenso, ante la magnitud de las erogaciones acusadas y la lentitud de sus resultados.

En el año 1916 vuelve a insistiese sobre la necesidad del Catastro Parcelario; en efecto, la "Memoria de la Dirección General de Rentas", hace alusión a un interesante

trabajo demostrativo sobre las posibilidades del Catastro; en ese año, se intensificaron las operaciones tendientes al perfeccionamiento y actualización del "Registro Gráfico' cuyos resultados promisorios se tradujeron en un considerable aumento de la percepción fiscal por concepto de impuesto inmobiliario, cuyo aumento en gran parte se debió puesto a la incorporación de propiedades omitidas.

Es indudable que todas esas tentativas habían logrado poner en evidencia que ya la idea de la confección del catastro había adquirido madurez y que se había logrado formar conciencia sobre su ineludible necesidad, como único e irreemplazable sistema para vencer todas las dificultades precedentemente citadas, y por encima de todo como único medio pata hacer cumplir el principio constitucional de la "igualdad de las cargas públicas"; consecuente con ello, por ley del 11 de junio de 1924, se ordenó la confección de un catastro geométrico parcelario, fundado en operaciones de carácter técnico que establecieran los valores fiscales - financieros, comprobados o atribuidos, descompuestos en sus parciales de nuda propiedad y mejoras.

En el año 1931, puede decirse que se inicia la verdadera etapa ejecutiva de esa obra, iniciándose con el ensayo del Catastro del partido de Avellaneda, cuyos óptimos resultados financieros no obstante ser muy rudimentaria la operación técnica, puso en evidencia la razón de quienes propiciaron esa tarea general.

La Memoria de la Dirección General de Rentas correspondiente al año 1932, da cuenta de esos alentadores resultados obtenidos y brega por su aplicación para toda la Provincia.

Viene luego la obra precursora del Catastro total que facilitó las tareas preliminares del mismo, nos referimos al completamiento del Fichero índice de "Compradores y Vendedores" cuya utilización posterior en los trabajos catastrales, puso en evidencia su eficacia y el acierto de esa medida y aún hoy en el historial de la propiedad raíz, se recurre a él en procura de antecedentes.

Y por último se realizó el ensayo decisivo para abordar formalmente la tarea general, fue la licitación pública y adjudicación hechas en el año 1935, conforme al Pliego de Bases y Condiciones preparado por la Dirección General de Rentas, de los trabajos catastrales en los partidos de Lomas de Zamora, Quilmes, San Martín y Vicente López.

Con el aporte de esa experiencia, a fines del año 1935 el Poder Ejecutivo remitió a las Cámaras Legislativas un extenso proyecto de Ley de Catastro Parcelario, cuyo contenido ha merecido los elogios de los entendidos, por la amplitud de concepto en todos sus aspectos, hasta en sus mínimos detalles.

Ese proyecto fue sancionado el 19 de septiembre de dicho año y registrado con el número 4331. Este acto de la promulgación de la Ley de Catastro 4331 constituye la etapa inicial de la obra, pues además de contar con el resorte legal imprescindible, se habían arbitrado los fondos que demandare su ejecución y por otra parte se contaba con la experiencia necesaria recogida a través de la ejecución de los trabajos catastrales de los partidos de Monte y Cañuelas, efectuados por vía administrativa y la de los precedentemente citados.

Se contaba además con el equipo humano, experimentado, necesario para la dirección y formación del personal restante vale decir, que hablase adquirido administrativamente como resultado de experiencias la conciencia catastral, elemento básico para abordar exitosamente una obra de esa naturaleza y magnitud.

Superados todos los escollos, en el año 1936, por decisión firme de las autoridades se dispuso la inmediata realización del Catastro y a tal efecto se procedió a la licitación pública de la obra y su adjudicación por zonas, con arreglo al Pliego de Bases y Condiciones, la Ley 4331 y su Decreto Reglamentario.

Finalizada la obra después de casi seis años de intensa tarea que estuvo a punto de malograrse en el transcurso del año 1939 y principios del año 1940, por incomprensión de las autoridades, que subestimaron su importancia futura; se inició otro período no menos agitado, el del ordenamiento y puesta en régimen de esa documentación recibida.

Luego, gradualmente, a medida que se cumplían exigencias previas, se fueron incorporando al régimen catastral los partidos de la Provincia y paulatinamente, el trabajo constante ha ido depurando la obra del Catastro.

Hoy la Provincia se enorgullece de poseer una documentación al servicio de la administración y del público, de suma utilidad y de haber cumplido los propósitos enunciados, cuando se decidió su realización.

Esta Dirección General compenetrada de la importancia y trascendencia de la obra recibida, elaboró y llevó a la práctica un plan de reestructuración funcional de la Repartición, adecuando su labor actual a los fines administrativos y públicos que debe satisfacer la misma, cumpliendo con ello fielmente los requisitos de la Ley 5124 que jerarquiza el Catastro y que otorga a la Dirección General de Catastro su función específica en el carácter de órgano administrativo, responsable y fiel intérprete de la política inmobiliaria fiscal, brindando paralelamente un servicio público de indudable beneficio para la administración y los contribuyentes.

III - FIN INMEDIATO

A) IMPOSITIVO.

El propósito inmediato de la realización del Catastro surge del espíritu y la letra del artículo 1° de la Ley 4331, que textualmente dice:

"Incorporase a la Administración Pública como base del sistema impositivo inmobiliario fiscal el Catastro Parcelario de la Provincia"

Vale decir, que el catastro será el instrumento que poseerá la Administración para dirigir el sistema impositivo inmobiliario fiscal. No hay duda que el fin inmediato de su realización es eminentemente impositivo, inmobiliario y fiscal.

Más aún, corrobora esta forma de interpretación, los considerandos del Decreto de fecha 29 de abril de 1927, reglamentario de la expresada Ley 4331, en cuyo párrafo primero comentando la necesidad del Catastro y su objeto dice:

"Que es una necesidad administrativa de fundamental importancia proseguir la ejecución del Catastro Parcelario de la Provincia hasta la totalidad de su territorio, no tan sólo como una reforma impostergable del deficiente sistema valuatorio actual de la propiedad inmobiliaria, sino además por sus diversas derivaciones de tanto o mayor valor aún que el fin fiscal que determina su inmediato levantamiento"...

En el párrafo segundo se robustece ese criterio ya definido al expresarse:

"Que vinculado estrechamente el Catastro a la fuente de mayor importancia financiera de la Provincia, su realización total constituye, por los métodos científicos en que se basa,

una perfecta garantía de equidad en la aplicación del impuesto territorial, tanto para el propietario en su condición de obligado contribuyente, como para el Gobierno con respecto, a la justa percepción del tributo por cuyo cumplimiento debe velar en beneficio común"...

Por último, la Ley 5124 de reestructuración del Catastro Parcelario dice en su articulo 1°:

"El Catastro Parcelario de la Provincia es la base de su sistema inmobiliario desde los puntos de vista tributario, de policía y ordenamiento administrativo del dominio, por lo tanto es concluyente con respecto al concepto determinativo, respecto al fin inmediato fiscal impositivo".

Este preconizado concepto del fin inmediato, fiscal impositivo, es el que sin lugar a duda a permitido emprender una obra de la magnitud y el costo de la realizada, ya que no es lógico suponer que el Estado decida hacer una inversión cuantiosa, sin tener la posibilidad de que su erogación pueda ser reintegrada a corto plazo y que a la vez con el mejor conocimiento e incorporación de la riqueza inmobiliaria no pueda esperar un aumento en la percepción de la correspondiente imposición, sin necesidad de echar mano a un recurso drástico: el de elevar exageradamente, los porcientos de afectación al capital inmobiliario, que le permita cumplir su política económico social sin que por otra parte pueda suponerse que aquellos no puedan ser modificados adaptándolos con justa razón a las circunstancias especiales por que atraviesa la situación económica del momento considerado. Queda pues expuesto sintéticamente su propósito impositivo.

B) ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DOMINIO.

Tendiente al cumplimiento, de este fin, la Ley N° 5124 ha organizado el Régimen Catastral.

Ello no quiere decir que los elementos y procedimientos que lo integran nazcan en su totalidad de esta ley, pues el artículo 44 menciona, enunciativamente

"Las operaciones, servicios, requisitos y trámites administrativos inherentes a la aplicación del Catastro Parcelario con el fin de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo y esas operaciones, en muchos de sus aspectos, o bien ya se han realizado o se ha determinado con exactitud las bases en que debe apoyarse su realización".

Por lo demás, la Ley N° 5124 no deroga sino las disposiciones que se opongan a ella, quedando, pues, en

plena, vigencia, el Pliego de Bases y Condiciones para la ejecución del Catastro de la Provincia, aprobado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 29 de abril de 1937, e integrando el Régimen Catastral las normas fundamentales allí impresas para la realización de los trabajos.

En el orden de ideas que aquí se analiza, no debe quedar duda sobre una de las exigencias básicas: la individualización, del titular del dominio de cada una de las parcelas, de acuerdo a los términos del Código Civil (Ley N° 4331, artículos 9°, 12, 13, 14, 29 y 30; artículos 1° y 2° del Decreto Reglamentario de la ley citada; (artículos 10, 11, 53, 54, 55, 62 y 67 del Pliego de Bases y Condiciones para la ejecución del Catastro).

C) POLICIA DEL DOMINIO

Por imperio del articulo 44 de la ley 5124, se establece como instrumento básico del Régimen Catastral, el **certificado catastral.**

Cabe destacarse la importancia de este certificado como instrumento, público, el alto rendimiento de eficacia que, debe brindar a la colectividad como medio de publicidad del dominio, su supremacía en este aspecto sobre la certificación de dominio del Registro de la Propiedad, y también lo que es digno de tenerse muy en cuenta la responsabilidad que incumbe a la institución Catastral y por consiguiente al Estado, emergente de esa certificación.

El certificado catastral debe ser requerido a los efectos del otorgamiento de actos de constitución, modificación o transferencia de derechos reales sobre inmuebles, y las constancias y observaciones que él contenga, cualquiera sea el objeto sobre que recaiga, son de transcripción obligatoria en los instrumentos que acrediten la realización de los actos aludidos.

Por imperio de la ley, a todo instrumento de esa naturaleza que infrinja la disposición citada, se le niega la inscripción en el Registro de la Propiedad, perdiendo validez administrativa (artículo 46 inciso b) de la Ley N° 5124; artículo 5° segunda parte, del Decreto Reglamentario N° 33.577 de dicha ley; artículo 49 de la ley 5015; y artículo 48 del Decreto Reglamentario N° 12.887 de esta última).

IV - FIN ULTERIOR: Catastro técnico y jurídico

Catastro Técnico: Los tres aspectos fundamentales del fin inmediato, fiscal - impositivo, ordenamiento del dominio y policía del dominio, ejercidos con todos los requisitos que habilitan las leyes de la materia y disposiciones emergentes, contribuyen en una forma eficaz al perfeccionamiento de la obra y la encausan hacia el cumplimiento de su fin ulterior, el Catastro Técnico, cuya etapa ha sido señalada sin considerar detalles en los considerandos del Decreto Reglamentarlo de la Ley 4331, en cuyo párrafo tercero, refiriéndose al aprovechamiento técnico del Catastro dice:

"Que al abordar la ejecución total de la obra tratando de aproximarla cuanto sea posible al Catastro técnico perfecto, este Gobierno no sólo tiene en cuenta el fin fiscal impositivo para la equitativa distribución de los cargos sino también su conveniencia como un avance catastral por la importante información técnica y científica aprovechable en el futuro, pues, sobre la base de los trabajos de la triangulación de la Provincia, proseguidos hoy es por el Instituto Geográfico Militar, con la colaboración económica de este Gobierno, podrá complementarse la tarea con el beneficio general que es su consecuencia".

Ratificando este concepto ulterior, el Art. 2° de la Ley 5124 de Reestructuración del Catastro Parcelario reconoce en esa necesidad técnica como fluye de su redacción que dice:

"Adoptase para su ejecución la forma geométrica parcelaria, en base a relevamientos geodésicos y topográficos de acuerdo con las previsiones y disposiciones de la presente ley, y en concordancia con las operaciones de la ley nacional número 12.696 (Ley de la Carta)".

Cumpliendo parcialmente, el enunciado propósito fue realizado el relevamiento poligonal de la Provincia, efectuando en las zonas que existían puntos de triangulación del I.G.M., su vinculación con la misma, para que en esa forma se obtuviesen los contralores del caso y al mismo tiempo su amarre a la cadena, para que en su oportunidad como resultado de las operaciones de compensación, que necesariamente deberán abordarse, puedan asignarse coordenadas Gaus-Kruger a los vértices materializados con los mojones catastrales, por otra parte esa red poligonal deberá ser completada con la altimetría de precisión, para que en esa forma la situación de los mojones catastrales esté perfectamente definida planialtimétricamente y presten importantes servicios en su calidad de puntos de referencias de subdivisión de la

propiedad raíz, evitando así las actuales dudas e incertidumbres de ubicación por carencia de esos vínculos que aseguren sus límites.

Habrá llegado la oportunidad entonces de propiciar la implantación del sistema "Torrens" o algo similar que garantice en todos sus aspectos las transmisiones del derecho inmobiliario.

Catastro Jurídico: El régimen catastral constituye la operación básica del "Catastro Jurídico", pues mediante sus operaciones, se pone en evidencia el acto "posesorio" en la época considerada en que fue practicada la operación catastral con todos sus requisitos técnicos legales, ese requisito es previo para poder realizar la inscripción del título en el Registro de la Propiedad.

En varios países europeos, Suiza, Alemania, etc. se han confeccionado libros de bienes raíces, destinados a determinar y garantizar oficialmente el derecho de propiedad, y los gravámenes de los inmuebles por parte del Estado, subordinando todos los derechos reales a una inscripción formal en un Registro Público o "Matriz Catastral", lo que facilita la publicidad y el reconocimiento de las cargas inherentes a los inmuebles. Lo más importante es que al contenido de esos registros se les atribuye fuerza probatoria o fe pública, como consecuencia de su oficialización, y como han sido confeccionados en base a los planos catastrales o parcelarios al día y a la vista, están dotados de una certidumbre insospechada. Claro está que es necesario dejar constancia que los mismos son el resultado de la aplicación del "Catastro Técnico".

Nuestro Registro de la Propiedad, fue organizado a semejanza del francés en la época que fue creado, con prescindencia absoluta del Catastro y. ello se explica perfectamente con la nota puesta al final del título XIV, "De la hipoteca" del Código Civil, por su autor Don Dalmacio Vélez Sárafield:

"En un país como el nuestro, donde el dominio de los inmuebles no tiene en la mayor parte de los casos títulos incontestables, la necesidad de Registro público crearía un embarazo más al crédito hipotecario. El mayor valor que vayan tomando los bienes territoriales, irá regularizando los títulos de propiedad y puede llegar un día en que podamos aceptar la creación de los registros públicos. Hoy en las diversas provincias de la República, sería difícil encontrar personas capaces de llevar esos registros y construir el catastro de las propiedades, y sus mil mutaciones por la división continúa de los bienes raíces que causan las leyes de la sucesión..."

Consecuente con el concepto moderno de la publicidad de los derechos reales y la garantía de los mismos, el Catastro ha venido a llenar ese vacío con la exigencia del certificado catastral cuyos requisitos protege a los importantes intereses en juego.

Al respecto el Dr. Juan A. Bibiloni, distinguido civilista argentino, ha propiciado en su reforma al Código Civil, nuevos conceptos y en lo que atañe a los derechos reales dice:

"La Tradición en que el código actual ve la efectiva adquisición de los derechos de dominio y de los otros que autorizan la posesión de cosas es inoperante. Es clandestina, equívoca, falaz, por consiguiente. La inscripción es instrumental, constituye prueba de la existencia misma "del derecho real. Y esta conclusión la doctrina moderna la lleva hasta su consecuencia necesaria. La inscripción, además de constitutiva, es consolidativa. El que constituye derechos sobre esa inscripción los adquiere efectivamente por virtud de la fe pública, que la ley atribuye a la inscripción. No hay reivindicaciones traidoras que asalten a los adquirentes regulares de bienes. Las transacciones adquieren así una firmeza, una seguridad económica que duplica su valor".

Resulta de esto que su autor, indiscutido conocedor del problema, otorga al acto de la inscripción todo su alcance.

Esta doctrina lógicamente para ser perfecta requiere el apoyo de un instrumento capaz de salvaguardar la fidelidad del Registro, y ese instrumento como ya se ha dicho, no es otro que el Catastro jurídico erigido sobre la base del *Catastro Técnico.*

4575