



## Definición. Necesidad. Finalidad

Según el diccionario, el término Catastro se define como: "Asiento que se hace de los bienes de una persona o de una comunidad", y como sinónimo menciona: "Empadronamiento, Lista". Técnicamente podemos decir que:

**"El Catastro es el registro público sistematizado de los bienes inmuebles de una jurisdicción, contemplados en sus tres aspectos fundamentales: el jurídico, el geométrico y el económico. Tiene la finalidad de coadyuvar a la publicidad y garantizar los derechos reales, a una justa y equitativa contribución de las cargas fiscales, y sirve de base indispensable para la planificación del ordenamiento territorial y la obra pública. Ello supone una metodología para instrumentarlo, una larga y compleja tarea para ejecutarlo, una organización administrativa para conservarlo, y un aporte constante de información para mantenerlo actualizado".**

Es en el Catastro donde la cosa inmueble nace a la vida jurídica, donde se conserva o se transforma y donde se extingue, acontecimientos que requieren una constatación objetiva en el terreno (la mensura) y un instrumento que la exteriorice, (el plano de mensura). Por eso suele decirse que, "la mensura es la célula generadora del catastro".

De la misma definición, podemos extraer claramente la finalidad del catastro.

- . Garantizar la Propiedad
- . Equidad en el cobro de impuestos y tasas
- . Planificación de la obra pública
- . Datos estadísticos
- . Historia del patrimonio nacional

Si nos preguntamos porque debe existir el catastro, la respuesta es inmediata, según la ONU, el progreso de los pueblos se mide por el estado de sus catastros. Un país organizado, debe contar con esta herramienta para poder planificar su futuro.

El Catastro actual comienza cuando la Intervención Federal a cargo del Sr. Manuel Alvarado dicta, con fecha 23 de mayo de 1931, el decreto refrendado por el Secretario de Hacienda, Dr. Edgardo Míguez, por el que se autorizaba el levantamiento catastral del partido de Avellaneda, con la unión de los esfuerzos de las Direcciones de Geodesia y Rentas, según la Memoria de los años 1937/38 del Ministerio de Hacienda.

Este es el principio de ejecución, final de los requerimientos formulados hasta ese entonces, y para alcanzar este principio es necesario citar hechos relacionados con este tema en distintos documentos que coadyuvaron en su concreción.

El Ing. José Manuel Martínez, que fue Director desde el año 1946 al año 1952, decía que "la esencia 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" y el Agrimensor Marco Lanari (padre), nos decía que "sólo se tiene un amillaramiento<sup>1</sup> cuando en el padrón se encuentran registrados los inmuebles por denuncia de los interesados o detectados por otras actuaciones, no conociéndose el universo de los integrantes de la jurisdicción."

Encontrar el universo de los inmuebles integrantes de la jurisdicción era el objetivo buscado y para ello es necesario hablar de la determinación de los inmuebles en la adquisición de los mismos.

## Orígenes del Catastro en el mundo

Cuando nuestros antepasados, en los albores de la historia, comenzaron a organizarse en grupos, tribus o clanes, se vieron en la necesidad de afrontar los problemas que les deparaba el medio ambiente que habitaban. De esta forma nacieron los oficios, o sea la actividad del ser humano con cierta habilidad

<sup>1</sup> Según el diccionario: Amillaramiento es el "Padrón en que constan los bienes amillarados. Hoy se aplica principalmente al de inmuebles en los pueblos donde la Hacienda pública no ha hecho aún registro o Catastro fiscal.

para resolver determinadas cuestiones. Y así fue como surgieron personas hábiles en aquellas cuestiones concernientes a la medición, delimitación y posterior marcación de líneas que fijaran confines o términos a las tierras ocupadas para el laboreo o pastoreo de los integrantes de cada comunidad.

Mas adelante, posiblemente 5.000 o 6.000 años AC al asentarse y establecerse los primeros núcleos poblacionales, se presentaron problemas de índole geométrico, cuya resolución debió estar en manos de personas que se ocupaban de las mediciones. Luego comenzaron a desarrollar cálculos matemáticos dirigidos a relacionar posiciones terrestres con figuras observables en la bóveda celeste, originando las primeras anotaciones geodésico-astronómicas. Simultáneamente.- al desarrollarse la administración de bienes económicos y de registrarse las riquezas patrimoniales por razones impositivas, surgieron los primeros catastros y por ende los primeros tasadores, como también surgieron los dibujantes que confeccionaron los croquis, mapas o cartas de las tierras conquistadas. De esta manera se fue perfilando, lo que sería finalmente la profesión de Agrimensor.

Apoyándonos en datos históricos, podemos decir que se han encontrado vestigios de nuestra actividad en casi todas las grandes culturas de la antigüedad: egipcios, sumerios, etruscos, griegos, romanos, hindúes, incas, etc.

En el valle del Nilo, cuna de la civilización Egipcia, se han encontrado documentos, pinturas y grabados que datan de 3.000 años AC que acreditan la existencia de nuestros antecesores. En dicha región, donde la tierra explotada para labranza, surgía como consecuencia de crecidas anuales del gran río Nilo, se consideraban indispensables las tareas de medición y catastro. Pues, no bien las tierras se pintaban con los colores de los cereales, comenzaban las tareas de los agrimensores fiscales, delimitando, midiendo y tasando los campos sembrados, a fin de que los escribas, dedujeran y registraran los pertinentes impuestos que se abonaban en especies.

Posteriormente, al desbordarse, el río borraba los deslindes de las parcelas catastradas, como consecuencia de esto, los geómetras, que se llamaban Arpedonoptos (algo así como extendedores del cordel), replanteaban, con sus cadenas o cuerdas los lindes reconocidos.

Deducimos que, los egipcios eran conocedores de las leyes básicas de la geometría, esto está documentado en el papiro que se conserva en Museo Británico de Londres, donde se observa la formulación de algunos teoremas de la geometría plana y cálculos sobre medidas de cuerpos geométricos.

También podemos afirmar que en el siglo XVIII, cuando Napoleón y su ejército invadieron Egipto, un grupo de científicos que los acompañaba, se dedicaron a estudiar los monumentos, donde descubrieron que la Gran pirámide de Gizeh o de Keops, era un marcador geodésico y que el perímetro de la base guarda una relación  $2\pi$  con su altura y que la totalidad del monumento pareciera constituir un modelo de proyección cartográfica en una escala 1:43.200 del hemisferio boreal del planeta. Pues el vértice representaría el Polo Norte y el perímetro básico del ecuador, la altura sobre la base sería el radio polar de la tierra y el perímetro guarda la misma relación con la circunferencia ecuatorial terrestre.

De aquí en más mencionaré sintéticamente la evidencia de los conocimientos en agrimensura en diversos pueblos de la antigüedad.

**CHINA:** las observaciones astronómicas más antiguas, fueron realizadas por este pueblo hacia el 2.000 AC

**BABILONIA:** Aproximadamente 1.700 años AC, en tiempos de Hammurabi, el gran rey amonita de Babilonia, era una falta grave haber empleado medidas falsas o asentado falsos linderos.

**CALDEA:** 1.200 años AC, en la comarca de Dunghi, poseían un rudimentario catastro y realizaban observaciones astronómicas, referidas a los periodos lunares.

**INDIA:** en el Código de Manu, libro sagrado de la doctrina brahmánica, dedica 21 artículos a regular los deslindes y amojonamientos de las propiedades.

**ANTIGUO TESTAMENTO:** En el se destaca un profundo respeto y consideración social hacia todo lo referente a marcas, hitos y mojones. Podemos mencionar distintos pasajes como "Los malvados remueven los mojones" o "Tu suelo será repartido con la cuerda". Las primera cuerdas se hicieron trenzando tiras de corteza de raíces o confeccionadas con tripas de carnero o hilos de plata, mas adelante,

cadenas metálicas.

**GRECIA:** Según A. Laussedat, considerado padre de la fotogrametría, los conocimientos de agrimensura que tenía esta civilización, fueron transmitidos por pueblos del medio oriente.

Podemos mencionar: Pitágoras, autor de teorías matemáticas y quien sostuvo la esfericidad de la tierra; Platón, que sostenía que "la geometría es el lenguaje más recomendable para definir las ideas arquetípicas" y "que nadie toque el límite que separa su campo de su vecino porque aquel debe permanecer inmóvil"; Su discípulo Aristóteles, que siguió investigando la curvatura terrestre; Euclides, padre de la geometría moderna, Hiparco quien vislumbró la eficacia del trazado de los meridianos y paralelos y Eratóstenes, celebre por su viaje hasta Syene-Assuan (Egipto) para calcular la circunferencia de la tierra en 250.000 estadios, equivalente a unos 42.000 km Y Heron de Alejandría, que se tiene indicios que fue el primero que describió una escuadra de agrimensor.

**ROMA:** los Romanos, discípulos de sus antecesores los Etruscos, poseían un libro llamado " Los libros de los agrimensores romanos, los gromatici, enfocado desde el punto de vista religioso, contienen: leyes del deslindamiento y la explicación de la división regular (cuadrícula uniforme), de las regiones del imperio romano.

Los agrimensores, también llamados aruspices, eran considerados como sacerdotes y tenían un dios, llamado Terminus, a quien representaban por una piedra o estípite, símbolo de la firmeza y estabilidad de los mojones usados en la demarcación. Este era el protector de los predios y el vértice de los mismos colocaban la estípite que lo representaba.

También se sabe que en **Las doce tablas**, primera legislación escrita de carácter jurídico, se hace alusión al catastro y que el emperador Octavio Augusto fue el primero en ejecutar en Europa, un Catastro General del imperio Romano, cuyo objetivo era el cobro de los impuestos o gravámenes sobre una renta fija (patrimonio) o eventual productividad, o sea solo a efectos impositivos.

Los romanos disponían de variados instrumentos de medición, pues en diversas excavaciones se encontraron: escuadras, reglas, cordones, balanza de agua para las nivelaciones, jalones, rudimentaria plancheta, el chorobate ( regla de 6 a 7 metros que se apoya en sus extremos en dos pies provistos de plomadas para conservar la horizontalidad y la groma o gromma, que era un instrumento consistente en dos varillas cruzadas en ángulo recto y con cuatro plomadas colgantes en sus extremos, que se utilizaba para el trazado de líneas perpendiculares. El operador llamado gromatici, disponía además de una varilla de aproximadamente 10 pies de longitud, llamado trabuco, para medir longitudes.

La alineación que tenía por orientación los puntos cardinales este-oeste se llamaba decumanus maximus y la norte-sur, cardus maximus.

Si hablamos de otras civilizaciones, en una colección de archivos de la catedral de Westminster (Londres), podemos encontrar el Domesday-Book, un rudimentario catastro que data del año 1085, realizado por los normandos cuando conquistaron Inglaterra. Su ejecución duró 5 años.

**EDAD MEDIA:** Luis VI de Francia, creó la profesión de Agrimensor, donde se extendió a todo Europa y con el objeto de recaudar impuestos, se vieron en la necesidad de realizar una consulta a modo de declaración jurada, para crear un inventario de todas las propiedades, originando un insipiente catastro. Este no tuvo mucho éxito porque los propietarios omitían la verdad.

Mas tarde, Napoleón Bonaparte, encomendó un relevamiento, creando así un verdadero catastro.

**AMERICA PRECOLOMBINA:** Mayas, Incas y aztecas, tenían un alto grado de conocimiento geométrico y astronómico. Los Incas utilizaban pircas para delimitar los terrenos y se cree que realizaban planos de tipo geográfico, trabajados en relieve.

El cronista Gracilazo (1540-1615), en sus Comentarios Reales, nos cuenta que "los incas procedían a dividir y medir las tierras y repartidas por los vecinos de cada pueblo, y que los medidores medían las tierras con sus cordeles por fanegas (medida agraria que en la Castilla española equivalía a 64.596 áreas) que llaman tupu (equivalente aproximadamente a 2.700 m<sup>2</sup>)".

Cuando llegaron los españoles, se encontraron con una ciudad llamada Tenochtilan, poblada por

300.000 habitantes, con un trazado cuadrangular con ejes perpendiculares en forma de cruz

En la Conquista de América ya las Bulas Papales, regularon las condiciones para la entrega de las tierras a los Adelantados, por este tratamiento debían darse requisitos especiales para el repartimiento, de encomiendas<sup>2</sup> y tierras.

El Río de la Plata fue una zona favorecida en este aspecto pues en la fundación realizada por Juan de Garay en 1580, por mandato de Ortiz de Zárate y Torres de Vera y Aragón, la primera entrega de tierras para quienes lo acompañaran se realizó sobre solares medidos, en base a un plano.

Francisco Bernal (también adjudicatario), Alarife, fue quien fijó puntos y midió, realizando igual tarea en la entrega de suertes hasta el Valle de Santana (hoy Cañada de Arregui, Magdalena) al sur y San Fernando hacia el norte.

Esta determinación de los solares diferencia a las entregas de mercedes o suertes por las otras corrientes colonizadoras, pues se encuentran documentos en los que la determinación estaba supeditada "hasta donde llega la voz del negro pregonero". Además no siempre existieron límites naturales o pircas en su determinación, esos inmuebles constituyen serios problemas pues no están registrados los herederos de los titulares (o quienes hayan adquirido sus derechos), derechos los titulan, y esos inmuebles por sus divisiones sucesivas provocadas entre los derechos, son parvifundios cuyo estudio en varias Provincias se realiza a través de antes asignados a fin de sanear sus títulos, pues constituyen indeterminaciones en los deslindes, en los aspectos jurídicos (entre otros certeza en los titulares), económico (dimensiones de los predios con respecto unidades de explotación racional), etc. Se los llama campos comuneros.

Cómo será el problema que en la Constitución de Catamarca una de las aspiraciones es el saneamiento de los títulos de las mercedes o campos comuneros.

La Provincia de Buenos Aires no tuvo estos problemas, veamos por qué. Si bien el amojonamiento realizado por Bernal fue desapareciendo, como todos los mojones, en 1590 el Cabildo resuelve "que no sea nadie osado edificar en solar suyo, sin primero ser medido por medidores y amojonadores". Poco más tarde, en 1606 el Gobernador Hernandarias ordena nuevo amojonamiento de Buenos Aires.

Don Pedro Vergés nos dice que de 1610 a 1800 aparecen más de diez medidores en la ciudad de Buenos Aires, algunos de los que cimentaron nuestra historia y recorrieron el suelo fueron Pablo Zizur, Manuel de Pinaz, José María de los Reyes, José de la Peña, y dejaron su impronta en documentos cartográficos. Tal el caso de una cartografía de 1786 de Pablo Zizur del viaje a Salinas Grandes con el Piloto José de la Peña.

En 1750, en España, se realiza el famoso inventario o catastro mandado ejecutar por el Marqués de la Ensenada. Se refirió a bienes factibles de imposición en cada uno de los pueblos y ciudades y sus habitantes. Se dice que la decisión de catastrar la Corona era consecuencia de la necesidad de reformar el sistema fiscal vigente que se consideraba atomizado, complejo, ineficaz, injusto y caótico, en el que además la mayor parte de los tributos no llegaba a las arcas reales.

También en España, muy poco tiempo después, en 1794, Melchor Gaspar de Jovellanos, (abogado, expositor de la Reforma Agraria, escritor, etc.) creará el Real Instituto Asturiano para el "Estudio de las ciencias exactas, formación de marinos y mineros", en Gijón. Su influencia sobre algunos de los Próceres de Mayo se considera importante. Su famosa frase en la inauguración del Instituto es siempre lema de la importancia cartográfica: **"de aquella carta tan deseada (se refería al plano topográfico), sin cuya luz la política no formará un cálculo sin error, no concebirá un plan sin desacierto, no dará sin tropiezo un solo paso, sin cuya dirección la economía más prudente no podrá, sin riesgo de desperdiciar sus fondos o malograr sus fines, emprender la navegación de un río, la apertura de un canal de riego, la construcción de un camino o de un nuevo puerto, ni otro alguno de aquellos designios que, abriendo las fuentes de la riqueza pública, hacen florecer las provincias y aumentan el verdadero esplendor de las naciones"**.

En 1776 se crea el Virreinato del Río de la Plata es primer Virrey don Pedro Ceballos. Con él habían llegado de España, Pablo Zizur y el Alférez Pedro Andrés García. Éste acompañará a Zizur en el viaje a Salinas Grandes antes mencionado, recorrido que efectuará como veremos en otras ocasiones.

<sup>2</sup> Encomiendas, reparto de parcelas a los adelantados a fines de su exploración económica, a través de la mano de obra indígena, se entregaba cierto número de indígenas con el fin de cristianizarlos y enseñar a trabajar.

Hacia 1790 y a iniciativa de Manuel Belgrano y algunos más, se crean dos escuelas, la de la enseñanza de Dibujo, Geometría y Arquitectura, dirigida por don José Antonio Hernández, y la de Náutica a cargo del Piloto Antonio Cervino, que era agrimensor, con las inquietudes topográficas y cartográficas. A ambas estuvo vinculado el naturalista y marino don Félix de Azara; lamentablemente en 1806 la Corona dispuso su clausura.

En 1802 se ordena nuevamente realizar la mensura y amojonamiento de los solares de la ciudad de Buenos Aires.

Nace el Primer Gobierno Patrio y en los primeros días de junio, Saavedra y Moreno, envían al Coronel Pedro Andrés García "UN OFICIO" en que la "JUNTA SUPERIOR GUBERNATIVA DE BUENOS AIRES" requiere proponga a fin de "arreglar las fortificaciones de nuestra frontera" ... "Los medios de su mejora, tanto por las variaciones que convengan en su situación, cuanto por las reformas que deben adaptarse en el sistema de su servicio; averiguar al mismo tiempo el estado de las poblaciones y ganados, los medios de reunirlos en pueblos, la legitimidad con que ocupan los terrenos realengos, con todos los demás ramos anexos a la policía y mejora de nuestros campos; manifestando igualmente si los pueblos de la campaña tienen ejidos, y cómo se les podrán proporcionar arbitrando; cómo se podrán dar los terrenos realengos con utilidad de la real hacienda, y sin las trabas que hasta ahora se han usado, con todo lo demás que le parezca a V. S. conducente a la mejora y felicidad de nuestras campañas, previa visita a todos los fuertes".

García antes de finalizar el año contesta y, entre otros conceptos, expone que las medidas a adoptar más urgentes y necesarias son cuatro:

1. MENSURA EXACTA DE LAS TIERRAS.
2. DIVISIÓN Y REPARTIMIENTO DE ELLAS.
3. FORMACIÓN DE PEQUEÑAS POBLACIONES.
4. SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS Y LINEAS DONDE DEBAN FIJARSE.

*"Las mensuras generales de la campaña deben partir, a mi juicio, desde la plaza misma de la victoria, siguiendo, para evitar perjuicios, el orden establecido por don Juan de Garay, para esta operación deben elegirse sujetos que, además de los conocimientos científicos, estén adornados de una integridad a toda prueba. Ellos han de ser infatigables, hasta que perfeccionen un plano topográfico que señale exactamente los territorios de cada partido, sus límites y haciendas en él comprendidas; sus pueblos e iglesias, sus pastos comunes, aguadas y ejidos con una razón estadística, la más prolija".*

Pedro Andrés García será consultado más tarde, en 1821 sobre el mismo tema por el Gobernador Martín Rodríguez. En ese mismo año su hijo Manuel José será Secretario de Hacienda, al dividirse la Secretaría de Gobierno y Hacienda ejercida por Bernardino Rivadavia, por lo que se considera el primer Secretario de Hacienda, hoy Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Durante su gestión se puso en vigencia la reforma del sistema tributario proyectada por Santiago Wilde y aprobada por la Honorable Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, como así también la oficina correspondiente para su recaudación y administración: la Receptoría General.

El impuesto, con alícuotas diferenciadas para extranjeros, se determinaba sobre padrones de inmuebles denunciados por 105 responsables.

Por esta reforma se anulan diezmos y otros tributos, creándose la contribución directa, hoy impuesto inmobiliario. El carácter provincial de este tributo será considerado con posterioridad en la Constitución Nacional (1853 y reformas) en el artículo 67° cinc. 2 al establecer que "corresponde al Congreso: Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente e iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan", texto respetado en la Constitución vigente en el artículo 75 inc; 2).

Pero el accionar de Belgrano, Moreno, Castelli, Pedro Andrés García y otros más, con la creación de bibliotecas y el agrupamiento de toda la información cartográfica y el dictado a través de la Junta de Representantes de una disposición por la que se votaban fondos para la ejecución del plano topográfico y de 105 pueblos de la Provincia, culmina en 1824 con el decreto del 25 de septiembre creando la Oficina Topográfica, anexa la Oficina Estadística dirigida por el Dr. Vicente López y Planes, tiene la firma de Gregorio Las Heras y Manuel José García.

Este, decreto expresa en sus considerandos: "consultado el gobierno de la garantía de las propiedades territoriales y 105 adelantamientos de la topografía del país ha acordado y decreta:

Queda establecida una Comisión Topográfica compuesta, por ahora del editor del Registro Estadístico, del Prefecto de Ciencias Exactas y del Catedrático de Físico Matemáticas".

La Comisión Topográfica la integraron el Dr. Vicente López y Planes, Avelino Díaz y Felipe Senillosa.

En su articulado otorga funciones, entre otras, a la Oficina creada referidas a reunir datos para la formación del plano topográfico de la Provincia, intervención en las mensuras practicadas por los Agrimensores para tener valor en:

- Acreditación, de idoneidad para ejercer las de Agrimensor. A este respecto vale recordar que este, año se celebran los ciento ochenta años de la validación de los primeros cuatro Agrimensores: Francisco Mesura, José de la Villa, José María Manso y Marcos
- Expedir las instrucciones que crea conveniente para el mejor desempeño de los agrimensores en el ejercicio de sus funciones. El 26 de diciembre de 1825 se aprueban las Primeras instrucciones para Agrimensores.
- Receptar de los Agrimensores, para su intervención y registro, un duplicado de las operaciones realizadas, un plano topográfico y otro de mensura bajo su firma.
- La ejecución de dos registros, uno escrito y otro geométrico de las diferentes mensuras que se practiquen en la Provincia, siendo de su especial cuidado el comparar por medio de la reunión de planos la correspondencia de unos con otros, y promover el adelantamiento de la topografía del país.
- La formación del plano topográfico de los pueblos de campaña con arreglo al decreto general del 14 de diciembre de 1821.
- Deber de la Comisión de elevar en tiempo oportuno "proyecto de ley para establecer la designación del terreno necesario para los caminos, como así también por donde deben dirigirse, consultando la conveniencia pública", es decir establecer las "restricciones que al dominio privado impone el interés público y son regidas por el derecho administrativo"; con posterioridad se dictarán otras normas semejantes hasta alcanzar la intervención del Departamento Topográfico cuando se debían alambrazar extensiones mayores de 5.000 metros en 1862.

La Oficina Topográfica intervendrá, a través de sus integrantes, en las distintas comisiones formadas para la adjudicación de la tierra pública y otras. Una de ellas integrada por Lavalle, Rosas y Senillosa, durante el Gobierno de Las Heras, y más tarde será Senillosa, siendo integrante de la Cámara de Diputados quien analizará con Rosas, Gobernador, el sistema tributario y especialmente la contribución directa<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Agrim. Norberto Fernandino: *La primera Comisión Topográfica del año 1824 del Gobierno del Gral. Juan Gregorio de Las Heras, estuvo integrada por el Dr. Vicente López y Planes - autor del Himno Nacional Argentino en 1811-, por el Catedrático de la Universidad de Buenos Aires, Prof. en Matemáticas, Avelino Díaz - que fue dueño de las Mulás, una estancia de Chascomús, aún subsistente- y por el Ing. Felipe Senillosa, -de origen catalán, héroe en la defensa de Zaragoza en 1808-, que hizo buena parte de los duplicados de mensura de los trabajos realizados en la Provincia y que tuvo también una estancia en Los Camarones, al sur del Río Salado.*

*Esa Comisión estaba compuesta, en el territorio, por el Comandante Juan Galo de Lavalle, que en ese momento estaba al frente del Fuerte de Kakel Huincul, el que luego dio origen al pueblo de Maipú; por el ya referido Felipe Senillosa y por el Comandante de Campaña de la Provincia de Buenos Aires, Coronel Juan Manuel de Rosas, acaudalado estanciero porteño, con campos y arraigo en la zona de Monte.*

*Y el motivo que los había convocado aludía a un tema fundamental en el quehacer de la cosa pública: el Catastro, pues el Catastro tiene una profunda raíz en lo político y muchas veces no se lo analiza correctamente en función de gobierno.*

*Junto a los recursos humanos, la mayor riqueza de una Nación es su Tierra y de allí deviene la importancia que tiene el delimitarla, conocerla, enmarcarla, en saber quién es su propietario, cuáles son los derechos sobre ella. Tales inquietudes dieron origen al Catastro. Estos dos grandes hombres de la historia, en ese determinado instante, se unieron, porque había que correr la frontera con el indio, dar estabilidad a la actividad económica más allá del río Salado y generar derechos reales sobre la tierra, de manera tal que ese desarrollo fuera sostenido y sustentable en el tiempo.*

La entrega de la tierra realenga y luego del Estado fue transferida con mensura previa intervenida por la Oficina Topográfica, antes de su escrituración.

El 26 de junio de 1826 el Presidente Rivadavia eleva a la Oficina a la categoría de Departamento de Topografía y Estadística, expresando: "El deber que tiene el Gobierno de preparar los medios para la ejecución de la ley que manda dar en enfiteusis las tierras de propiedad pública, la necesidad de empezar y arreglar la topografía y estadística del país, y de generalizar en todas las Provincias las ventajas que en territorio, pertenecientes antes a la de Buenos Aires, produjo el establecimiento de la Comisión Topográfica que hoy existe en la Capital, ha decidido al Presidente a acordar lo siguiente:

En lugar de la Comisión Topográfica que existe hoy en la Capital del Estado, se establecerá un Departamento que se denominará: Departamento de Topografía y Estadística."

La **Ley de Enfiteusis**, dictada por Bernardino Rivadavia para mantener las tierras públicas en manos del Estado y evitar la proliferación del latifundio, no entregaba predios en propiedad, sino que los arrendaba por no menos de 20 años mediante el pago de un "canon" (alquiler anual) a los labradores que desearan trabajarla.

Algunos estancieros tergiversaron la ley y mediante un subarriendo de tierras públicas arrendadas por ellas al Estado, obtuvieron grandes ganancias.

Esta ley fue derogada por Rosas. El destino de las tierras públicas fue a parar en manos de los grandes estancieros que subarrendaban ilegalmente, gracias a los capitales que habían conseguido.

Según sus características se pueden dividir en:

- Estancias Jesuítica
- Estancia Colonial
- Estancia Criolla
- Estancia Moderna.
- Estancia Turística

En 1827, Rivadavia crea el Archivo de Planos del Departamento Topográfico, para nosotros un hecho importante pues es el Archivo de planos de la Dirección de Geodesia.

En 1828, se publica la Primera Carta Geográfica de la Provincia que firma Pedro Benoit, padre, dibujante y compositor como dice el decreto.

En 1830, aparece otra Carta Geográfica de la Provincia de Buenos Aires, firmada por Arenales.

En ese mismo año se da a publicidad el "Primer Registro de los terrenos de propiedad pública y particular de la Provincia de Buenos Aires."

En 1833, para la Primera Campaña al Desierto; el Departamento Topográfico confecciona las cartas que entregará Rosas al comandante de la operación Juan Facundo Quiroga, el Tigre de los llanos, y éste a los jefes de ala: Ruiz Huidobro y Aldao.

De estas campañas, que bajarían del centro de Córdoba, otra desde Mendoza, y una tercera desde Buenos Aires, la única que logra sus objetivos, es la comandada por Rosas desde Buenos Aires con los Colorados del Monte, a las márgenes del Río Negro, mensurando las tierras hasta la Isla de Choele-Choel.

Esta campaña tuvo la particularidad de realizar tratados permanentes con las tribus indígenas de la región, con el fin de evitar los malones que asolaban la campaña bonaerense, y una posible alianza con Carreras, militar chileno, que pretendía expender la frontera de su país hasta la actual provincia de La Pampa.

En 1853, poco antes de la caída de Rosas, aparece el registro Gráfico de los terrenos y de la propiedad pública y particular de la Provincia de Buenos Aires.

Este año marca la separación de Buenos Aires de la Confederación. Entre otros problemas está presente el de los recursos de la Aduana. La Confederación siente la falta de los recursos aduaneros y continuaban las dificultades económicas. En todo ese andar los problemas entre Mitre y Urquiza, que se

dirimen en Cepeda y Pavón, son también de las finanzas públicas.

La Confederación necesitaba a Buenos Aires y ésta a las Provincias. Buenos Aires era asolada por los malones, apoyados por las autoridades de la Confederación.

El triunfo de Pavón tiene como consecuencia el regreso de Buenos Aires a la Confederación, situación que le permite usufructuar por dos años los recursos aduaneros para equilibrar su presupuesto.

El impuesto inmobiliario pasaba a ser su principal recurso y era necesario alcanzar un amillaramiento más confiable e incrementar la recaudación.

El 3 de octubre de 1861, se aprueban las nuevas Instrucciones para Agrimensores, llevan la firma de Saturnino Salas y Antonio Malaver. Malaver será posteriormente abogado y Ministro de Gobierno de la Provincia. Una estación ferroviaria lleva su nombre.

En 1863 el Agrimensor y Abogado Juan Segundo Fernández, miembro del Departamento Topográfico, presenta la tesis para alcanzar el grado de *Doctor* en Jurisprudencia; "Del Modo como se determina y limita entre nosotros una propiedad territorial". Una joya para la Agrimensura y en ella elogia al Departamento Topográfico.

En 1864 el Departamento Topográfico confecciona un nuevo Registro Gráfico de propiedades rurales. Lleva las firmas de Saturnino Salas, Mariano Moreno, Germán Kuhr, Pedro Benoit, Ignacio Casagemas y Antonio E. Malaver.

En 1869 el Dr. Dalmacio Veles Sarsfield presenta para su tratamiento el Proyecto de Código Civil. En su nota al Libro 111 - Título XIV - De la Hipoteca - realiza el comentario sobre la creación de los Registros: **"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 continua de los bienes raíces que causan las leyes de la sucesión, sin sujetar la propiedad a gravámenes que no corresponden a su valor para satisfacer los honorarios debidos a la inscripción o transcripción de los títulos de propiedad."**

Puede considerarse la leyenda negra de los registros, si se tiene en cuenta los esfuerzos mencionados y otros en las restantes Provincias. Debe considerarse además que el territorio a registrar debía ser el particular que en ese entonces era escaso, no el actual.

Otra opinión sobre esa nota es lo expresado por el Dr. Bielsa en su Tratado de Derecho Administrativo, Administración Provincial - Poder de Policía - Capítulo IV - Nota 26: "La institución de los registros de la propiedad, en cuanto sus formalidades determinan efectos jurídicos que importan una modificación de la ley civil, ha sido considerada inconstitucional toda vez que implica legislar sobre una materia exclusiva del Congreso (art. 67, inc. 11, C. N.).

Aunque no es éste el lugar de considerar el aspecto constitucional y jurídico de la cuestión, sólo apuntamos esta observación: que aún inconstitucionales, los registros provinciales han satisfecho una necesidad no prevista en el Código, y en este sentido ellos son verdaderamente "providenciales", si bien como decimos en otro lugar, constituyan una anomalía en el ordenamiento positivo civil y legal."

Con la Reforma del Código Civil los Registros de la Propiedad ingresaron en la legislación de fondo (art. 2505), pero los Catastros esperan.

Ella de agosto de 1870, por ley, se autorizaba al Poder Ejecutivo de la Provincia a invertir trescientos mil pesos con destino a la terminación del Registro Catastral del Municipio de Buenos Aires, que aún dependía de la Provincia. El Código Civil no había entrado todavía en vigencia, había hombres para hacerlo.

Llega 1876, la Conquista del Desierto; Julio A. Roca, Conrado Villegas, Lorenzo Wintter, sus comandantes, y en la Ley Nacional 947 entre otros objetivos están indicados los recursos para la misma, el artículo 8° indica que "a medida que avance la actual línea de fronteras, se hará mensurar las tierras, ..., y levantar los planos respectivos, dividiéndoselos en lotes de diez mil hectáreas, (cuatro leguas kilométricas cuadradas) numeradas de uno en adelante, con designación de sus pastos, aguadas y demás calidades, todo lo cual se hará constar en un registro especial denominado "Registro gráfico de las tierras de fronteras".



Acompañaron a las Divisiones del Ejército, Agrimensores como Pico, Ebelot y otros; y también los exploradores científicos doctores P. G. Lorentz, Adolfo Doering, Gustavo Niederlein y Federico Schulz para alcanzar esos objetivos como lo indica Manuel J. Olascoaga en su "Estudio Topográfico de La Pampa y Río Negro".

En 1879, se crea el Registro de las Propiedades, Embargos e Inhibiciones de la Provincia en la ciudad de Buenos Aires y se dicta la Ley de Valuación de Inmuebles mediante jurisdicción de valuación.

En 1880 se produce la federalización de la ciudad de Buenos Aires y en 1882, Dardo Rocha funda La Plata como capital de la Provincia de Buenos Aires, con intervención del Departamento de Ingenieros y Pedro Benoit. A la ciudad se trasladarán las Oficinas provinciales.

En 1890 se crea el Registro de la Propiedad de la Provincia en La Plata y se edita el último Registro Gráfico de las propiedades rurales, en el que figura por primera vez La Plata y el Puerto de Ensenada, confeccionado por el Departamento de Ingenieros con los datos de su Archivo.

En 1891, según la Memoria de Hacienda, Don Ignacio Irigoyen, Director de Rentas, dice: "las dificultades que se oponían para la ejecución de un catastro geométrico movieron a propiciar la ejecución de un catastro simple ya que se deseaba contar lo antes posible con un elemento capaz de permitir un equitativo justiprecio de la propiedad raíz, a tal efecto se proyectó la creación de una Oficina especial anexa al Departamento de Ingenieros para que tomando como base los elementos que sirvieron para la formación del Registro Gráfico diera comienzo a la tarea catastral".

En 1898 el aporte del impuesto inmobiliario era del 80% de los recursos, y dice la misma Memoria que "a principios del siglo no había opiniones encontradas con respecto a las ventajas y necesidades del catastro, discutiéndose sólo si el trabajo debía limitarse a asegurar al fisco la percepción y la contribución territorial, o por el contrario, se le imponía realizar un catastro científico y parcelario."

En 1904 el Director de Rentas vuelve a repetir lo mismo.

En 1906 el Instituto Geográfico Militar comienza las operaciones de las cadenas de triangulación de primer y segundo orden.

En 1911 se autoriza al Ejecutivo a invertir en cartografía la suma de 250 mil pesos y en ese mismo año el aporte del impuesto inmobiliario fue del 126% del presupuesto.

En 1912 se dicta la Ley de valuación de la propiedad raíz que será practicada en cada partido por medio de juntas locales.

En 1913 se dicta la ley sobre Fundación de Pueblos o Nuevos Centros de Población, con exigencia de mensura registrada, y en este mismo año la Guía de Contribuyentes deja de confeccionarse en forma manual para realizarse a través de la "línea linotípica", es decir la adrema.

En 1915, por Decreto 915, se establece para la inscripción de los documentos en el Registro de la Propiedad, el plano de mensura del inmueble afectado.

En 1921 se dicta una ley, vetada en primera instancia por el Poder Ejecutivo y vuelta a tratar por el Legislativo, por la cual se autoriza la firma del convenio: Dirección General de Tierras y Geodesia - Instituto Geográfico Militar para la ejecución de los trabajos astronómicos, geodésicos y topográficos (planimetría y altimetría). Es la ley 3.714 y se denomina Catastro, Triangulación y Nivelación de la Provincia.

En 1924 se dicta nueva ley de Reevaluación, creando el Catastro Financiero, que se posterga hasta 1926 y se concluirá en 1928.

En 1931 se realiza el levantamiento catastral de Avellaneda, que en aquel entonces comprendía los actuales partidos de Avellaneda y Lanús.

Todos los requerimientos, hechos tanto por Rentas como por Geodesia que no se concretaban, se concretan; y al hacerlo fueron el fundamento para organizar después en 1935 y 1937. Es decir que los resultados de esa primera experiencia fueron positivos y entonces fue posible hacer el Catastro del resto de los Partidos.

En 1932 se cambia el sistema de individualización de las partidas de impuesto inmobiliario asignando a cada inmueble un número, que permanecerá invariable mientras no se modifique la parcela. La Guía de Contribuyentes se ordenará por este elemento. La Dirección de Rentas trabaja además en la confección de un fichero por titulares, vinculando al inmueble con el titular y su inscripción: Fichero índice de Dominio.

Será fundamental para la ejecución de las tareas catastrales encaradas después de 1935, llegando a tener 6 millones de titulares fichados con sus vinculaciones por compraventa o divisiones. En base a él se inició una depuración de deuda de aproximadamente 14 millones de pesos con lo que se propuso financiar la licitación de 1937, 700 mil parcelas.

## II Ley 4.331

En 1935 se dicta la Ley 4331 o Ley de Catastro Parcelario, donde" incorpora a la Administración Pública como base del sistema impositivo inmobiliario fiscal al Catastro Parcelario de la Provincia."

Su objetivo como decía el Ing. Martínez, su esencia, la individualización parcelaria a través de la nomenclatura, alcanzada según los períodos previstos: el de "las operaciones de campo y gabinete necesarias para obtener la representación gráfica de la parcela catastral y su ubicación correspondiente en los planos respectivos ....., el de la valoración y luego el de la conservación actualizada de sus constancias.

En 1935 se había sancionado y puesto en marcha la Ley 4.331 de Catastro Territorial; y entre 1935 y 1942 se habían ejecutado, por intermedio de empresas privadas, los relevamientos urbanos y rurales ordenados por ella. Tal vez, aún a riesgo de ser redundante, valga recordar que aquella Ley fue el instrumento legislativo más importante que se haya concebido en materia de Catastro a lo largo y a lo ancho de todo el Continente Americano.

Se relevaron y catastraron por mandatos de esa Ley, los dos millones de parcelas urbanas existentes en Buenos Aires en aquélla fecha, y se levantaron y amojonaron todos y cada uno de los caminos rurales del territorio provincial y todos los límites de los partidos de la Provincia.

Se asignó nomenclatura catastral, se procedió al barrido dominial de todos y cada uno de los inmuebles del territorio, se generaron las planchetas de manzanas, las cédulas catastrales de cada una de las parcelas y los planos catastrales rurales de toda la Provincia. Se midieron las accesiones y mejoras de las parcelas, las que se ubicaron y representaron en las cédulas catastrales, agregando datos tales como las fotografías de sus frentes y las fechas de terminación de las obras, titulares e inscripciones de dominio vigente, funcionarios autorizantes, tipo de operación inmobiliaria, etc.

Solo imaginar que el territorio de la Provincia de Buenos Aires contiene mas de 30 millones de hectáreas, pone de manifiesto el carácter monumental de aquella obra, que hoy resultaría económicamente irrepetible.

Los objetivos aclarados en el Decreto Reglamentario de la Ley destacan: "necesidad del catastro, por todo lo que se venía buscando y por lo que habían arrojado los catastros que se habían hecho de oficio, equidad en el régimen tributario; individualización y ubicación de la propiedad raíz; el aprovechamiento técnico del catastro; el perfeccionamiento con las poligonales; el relacionamiento de los levantamientos catastrales con otras operaciones, las poligonales sustituyen a la triangulación hasta que ésta se efectúe, el saneamiento de los títulos y la concurrencia de profesionales argentinos."

Se licitaron en 7 zonas, setecientas mil parcelas.

50.000 Km de poligonales rurales  
45.000 Km de poligonales urbanas  
500.000 edificaciones medidas  
520 ciudades y pueblos fueron relevados.

El monto de los trabajos efectuados hasta 1941 era de 12 millones de pesos.

Es interesante destacar el accionar de la Junta Central de Catastro integrada por las Direcciones de Geodesia, Rentas, Agricultura, Registro de la Propiedad y Estadística coordinada por el Oficial mayor del

## Ministerio de Hacienda.

Nació la Ley 4331 con el objetivo de determinar la posición exacta de los predios urbanos y rurales, sus dimensiones y superficies, su dominio y su valor fiscal a los efectos del pago del impuesto territorial.

Por primera vez la Provincia inicia el camino de llevar a la práctica en forma definitiva un sistema científico que ha de conducir a hacer efectivo el principio constitucional de la igualdad del tributo en lo referente a la contribución impositiva.

La simple enunciación del conjunto de operaciones técnicas que debieron realizarse para establecer la individualización de cada propiedad, de modo que, bajo tales bases sea aplicado científicamente y con estricta justicia el gravamen fiscal, pone de manifiesto la necesidad del gobierno de proceder de inmediato a preceptuar las instrucciones pertinentes para la ejecución de la ley.

Para la realización de esta obra se da origen a:

- La nomenclatura catastral: constituye un sistema que permite la individualización del inmueble mediante su posición dentro de la trama formado por la traza del amanzanamiento, la de las quintas y chacras o polígonos rurales. Esta posición inamovible se identifica mediante una "combinación de letras y números consignados en un gráfico general del partido.
- La clasificación en zona urbana: para las ciudades, villas, pueblos representados gráficamente por manzanas o solares.
- La clasificación en zona suburbana: formada por predios destinados a cultivos agrícolas en pequeña escala, huertas y frutales, representados gráficamente por quintas.
- La clasificación en zona rural: formadas por predios rústicos o terrenos de campos ocupados por estancias, granjas, tambos, viñedos u otras explotaciones agrícolas o ganaderas intensivas, representados gráficamente como chacras o directamente parcelas.
- La cédula catastral: es la resultante del proceso de las distintas tareas, la información dominial, geométrica parcelaria e impositiva fiscal, constituye factores primordiales para sus múltiples usos informativos, por eso es necesario que para que preste estos servicios sea considerada un órgano vivo, vale decir mantenerse permanentemente actualizada en sus constancias.

Este documento, se constituye en el elemento base para el mantenimiento del Régimen Catastral, y toda búsqueda de antecedentes partirá de este núcleo, de ahí que es fundamental mantener al día la información de la Cédula Catastral. En ella se vuelca la información correspondiente al dominio, la designación del bien, la condición geométrica del inmueble considerado desde el punto de vista del título o plano que le dio origen y la medición directa del Catastro, restricciones, afectaciones, superposiciones de dominios.

La Cédula Catastral se ordena por nomenclatura catastral y tiene asignada un número de partida que la vincula al padrón inmobiliario.

Las primeras cédulas catastrales contenían un croquis de la parcela y del edificio si existía y graficada en muchos casos la superficie cubierta, semicubierta, así como plantas superiores. Además la foto del frente del inmueble y datos de infraestructura de servicios.

- La Planimetría catastral producida originalmente sobre relevamientos de campo y compilación planimétrica estaba resuelta sobre un soporte tradicional (tela inglesa) y se componía de distintos registros gráficos adecuados en su escala al objeto de representación.
- La Planimetría catastral rural: Resuelta en hojas que componen un mosaico por partido con escalas diversas (1:50.000, 1:25.000, 1:15.000) adecuadas al nivel de subdivisión del área representada, pero por la misma razón se dificultaba la interrelación entre los distintos partidos.
- La Planimetría catastral de chacras y quintas: Representación parcelaria de las zonas subrurales y suburbanas con la identificación del bien y sus atributos, medidas lineales y superficiales, titulares y número de inscripción.
- La Planimetría esquemática de las áreas urbanas: Representación en distintas escalas que en general concurren al 1:10.000, contiene la definición de los macizos con su nomenclatura, calles y designación de título.
- El Plano catastral de manzana: Contiene el parcelamiento de cada macizo y los lotes que lo componen con los atributos geométricos, medidas lineales y superficiales y en algunos casos

ángulos de los esquineros del mismo y medidas generales. Designación de los planos que lo originan y modifican y detalle de la infraestructura.

La individualización de la propiedad inmobiliaria es la esencia de la institución catastral. La determinación, correspondencia e inseparabilidad de los tres aspectos del catastro, el físico, el jurídico y el económico concurren a la descripción completa de cada inmueble.

En relación con el catastro bonaerense, podemos afirmar que la publicidad en sus orígenes (Ley 4.331), estuvo dirigida desde el estado hacia el propio estado, es decir la captura de la información se realizó a través de operativos oficiales, en general encomendados a empresas contratistas y destinados a proveer al propio Estado de la información referida al conocimiento de la titularidad, la conformación y el valor de la propiedad inmobiliaria con fines eminentemente fiscales y ejecutores conocidos y anónimos.

Los Bancos, oficiales de provincia y nación, fueron las instituciones públicas que primero descubrieron la eficiencia y utilidad de sus constancias. Luego acudieron las Direcciones de Vialidad, Escuelas, Arquitectura, Tránsito, Pavimentación, Hidráulica, etc.

Para el año 1937, fecha de la licitación, se entrega el edificio para alojar la obra catastral ya realizada de oficio y las entregas futuras que debían realizar los contratistas, en cuyo frontis puede leerse CATASTRO, y dos elementos simbólicos que la recordarán:

- 1) la placa que está en la parte de las naves correspondientes en ese entonces a Catastro, que dice: "El 23 de noviembre de 1937 se inicia en la Provincia de Buenos Aires el sistema catastral con las operaciones de los partidos de Monte y Cañuelas y se inaugura este edificio destinado a contener el catastro parcelario de la Provincia, institución esencial para la actividad del estado y el ordenamiento inmobiliario y la seguridad de los derechos reales y la percepción y puntual ingreso de los impuestos." y
- 2) el Pilar de Arranque de las poligonales, situado en las calles 8 y 32 de esta ciudad, que para entonces era el ingreso obligado a La Plata.

En 1937 se dicta por decreto el Régimen Catastral para los partidos en los que hubieran terminado la obra catastral, imponiendo la presentación del certificado catastral en los pedidos de inscripción de documentos para su registración a los funcionarios intervinientes.

Catastro impuso el análisis de la información existente desde los registros gráficos de propiedades existentes, para los que efectuó su actualización con mensuras hasta 1937, las inscripciones en el Registro de la Propiedad, el Fichero índice alfabético confeccionado por la Dirección de Rentas, las transferencias en la Escribanía General de Gobierno, los antecedentes en los Municipios y otros y la utilización de la fotografía aérea, si se consideraba por el Contratista.

El aporte del impuesto inmobiliario del año 1941 era del 80% de los recursos.

En 1944 se crea presupuestariamente la Dirección de Catastro y se le encomienda la conducción de la obra, y en 1947 se dicta la Ley 5.124 "Reestructuración del Catastro Parcelario", donde el Catastro Parcelario de la Provincia es la base de su sistema inmobiliario, desde los puntos de vista tributario y de policía y ordenamiento administrativo del dominio."

Un paso importante en la modernización de la institución catastral, lo provoca la citada Ley 5.124 al imponer "el certificado catastral" como instrumento básico del régimen catastral, necesario para asegurar la identificación parcelaria en la constitución o modificación de derechos reales sobre inmuebles.

Este elemento tiene por objeto poner en evidencia la relación armónica de los títulos con la superficie de terreno ocupada y la valuación del inmueble.

En 1948 se dicta la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal. La Provincia decretará su reglamentación y las Direcciones de Catastro y de la Propiedad emitirán disposiciones para la afectación de los inmuebles y confección de planos.

La Dirección de Catastro asignará nomenclatura catastral a las unidades y se incorporarán a la Ley 5.738 como subparcelas.

La Junta Central se modifica y la integrará el Subsecretario de Hacienda, las Direcciones de Catastro, Rentas, Geodesia y Registro de la Propiedad. Posteriormente desaparecerá y se creará la Comisión Coordinadora Permanente por las Direcciones de Catastro, Geodesia y Registro de la Propiedad.

La Ley introduce en un capítulo el Régimen Catastral y en él "el certificado catastral" como instrumento básico.

Desde el punto de vista valuatorio redacta un sistema científico y técnico que no llegó a concretarse. Los factores principales en su contra fueron introducidos por legislaciones simultáneas entre las que merecen citarse:

- Código Fiscal (Ley 5246) Título Noveno - Disposiciones transitorias varias.

Art. 253: Para los inmuebles cuyos valores no hubieren sido determinados aún por la Dirección de Catastro, regirán los valores totales atribuidos a cada inmueble, en el momento de su incorporación a la Guía de Contribuyentes.

- Rectificación de avalúos

Art. 254: Los avalúos establecidos podrán ser rectificadas en los siguientes casos:

a) Por subdivisión de los inmuebles, o de las cuentas corrientes que los representan. b) Por adquisición o supresión de mejoras.

c) Por error de clasificación o superficie.

d) Por grave error de estimación en más o en menos, considerándose que existe tal error cuando el valor atribuido difiera en un veinte por ciento (20%) del valor real.

e) Por valorización o desvalorización proveniente de obras públicas, cambio de destino debidamente justificado o mejora de carácter general.

f) Por aumento o disminución del valor de las zonas en que estén ubicados los inmuebles, cuando dicha alteración se evidencie por operaciones de transmisión de dominio, arrendamientos o estudios practicados por la Dirección General de Catastro, pudiéndose en esos casos homologar la valuación con que figuren en guía los inmuebles, al valor real que corresponda a la zona estudiada.

- Vigencia de los valores.

Art. 255: Las modificaciones de valores surtirán efectos impositivos desde el 10 de enero siguiente al año en que fueren establecidos y, en caso de serlo a solicitud del contribuyente desde el 10 de enero del año siguiente a la presentación. Se exceptúan las modificaciones por falta de incorporación o denuncia de inmuebles, en el que el nuevo valor tendrá efecto retroactivo.

Con posterioridad se aplicó criterio semejante a los inmuebles afectados a la Transmisión Gratuita de Bienes y en la Ley de Expropiaciones, 5.704, sancionada poco antes que la 5.738 de Avalúo General Parcelario en 1953, un artículo especificaba que los remanentes no afectados por la expropiación serían actualizados en su valor de acuerdo al establecido para la Expropiación.

Como consecuencia de todas estas afectaciones parciales se provoca el rompimiento en la proporcionalidad valuatoria en las parcelas, fundamentalmente observable en las linderas, y por ende en la equidad tributaria.

Se creyó que el avalúo parcial previsto en estas últimas normas podía reemplazar un avalúo general a efectos de actualizar los valores asignados anteriormente a fin de superar los factores de incidencia en el avalúo parcelario consecuencia de inflación sostenida, incremento parcelario, afectaciones por obras públicas, que provocan en general zonas florecientes en valores aunque no en la misma proporción, pero sólo se logró un caos valuatorio parcelario.

Ante esta situación hubo necesidad de encarar un Avalúo General, año 1953, con nueva legislación.

El debate legislativo fue interesante, puede encontrarse en los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados del mes de agosto de 1953, destacándose fundamentalmente el Ese. Jorge Alberto Simini por la bancada oficialista y el Dr. Teodoro Bronzini, ex Intendente de Gral. Pueyrredón, por la opositora.

### III Ley 5.738

La Ley 5.738 fundamentalmente lo que modifica es el sistema valuatorio señalando que los valores tienen que ser obtenidos mediante una metodología - racional - (los que la cosa adquiere como valor por lo que de ella puede obtenerse en un mercado ideal, algunos prefieren llamarlo método directo en los valores urbanos y el promedio de este método y del de la capitalización de la renta producida por su producción en los rurales, método indirecto); técnica valuatoria - objetiva - (que nos permite vincular a los inmuebles reales mediante coeficientes a los tipos adoptados); que todos los valores unitarios sean determinados en un mismo instante de tiempo - simultáneos - para la jurisdicción considerada, evitando así los problemas señalados anteriormente, y la permanencia hasta otro avalúo general.

Los valores unitarios básicos adoptados debían ser obtenidos mediante las condiciones que estipulaba la ley, valor de la tierra urbana homogeneizado de los citados en las minutas inscriptas en el Registro de la Propiedad, costos de los valores unitarios de reposición para las mejoras tipo por Partido y promedio de costos de producción de los cultivos significativos por Partido y de los homogeneizados de las minutas inscriptas en el Registro de la Propiedad para los rurales. Toda esta tarea para los últimos cinco años (1948 - 1953).

Ellos debían, una vez elaborados por la Dirección, ser tratados por Comisiones Asesoras Locales y luego aprobados por la Junta Central de Valores.

Esta gran tarea se realizó a efectos de evitar el impacto del incremento valuatorio que podía incidir sobre los inmuebles que no habían tenido modificaciones valuatorias con anterioridad al año 1946 y alcanzar la proporcionalidad en el resto.

Cuando se hizo el sistema de avalúo de la tierra en el '54, por la Ley 5.738, se tomó en cuenta que el auto avalúo era un sistema que limitaba al responsable declarante, pues los datos a consignar estaban acotados, y los valores básicos unitarios fijados por el Estado. Cumplía además un menor tiempo de ejecución y notificación del avalúo. En los sistemas de declaraciones juradas se dice, en cambio, cuánto vale el inmueble.

En el sistema que se trató de implementar se estimó que los elementos de avalúo del terreno eran predeterminados. Superficie, coeficiente y valor unitario básico eran conocidos.

En los otros casos también los factores eran definidos, y en caso de distorsionarse la responsabilidad era del responsable y sujeta a reajuste.

Como se dijo incluía la notificación del valor, uno de los problemas más difíciles de resolver en los levantamientos de oficio, aunque pueda suplirse por su incorporación a guía, por los reclamos que los titulares o responsables tienen derecho a realizar.

Entonces, dentro de los que tuvieron que analizar el sistema, encontraron que para ese momento era mucho más beneficioso la declaración jurada que los levantamientos por empresa<sup>4</sup>.

Este avalúo recién entró en vigencia en 1957 y los valores unitarios básicos asignados, como la metodología usada, fueron utilizados por varias décadas, afectándose los con posterioridad por coeficientes de actualización por Partido.

Muchos fueron los problemas que tuvieron que superarse para alcanzar el empadronamiento total, además de los políticos y fundamentalmente la baja tensión eléctrica provocaba inconvenientes no previstos, pues la información que se enviaba a Compilación Mecánica para su perforación en tarjetas Hollerith para procesamiento, al emitir recibos, guía de contribuyentes y cargos al Banco Provincia lo hacía con información distinta.

<sup>4</sup> Agrim. Lorenzo Albina: cuando hubo levantamientos por empresas, como sucede en todos lados, se conocieron muchos problemas, a nosotros nos llegaban quejas de que había, vamos a llamarles agentes o levantadores que cobraban para bajarle la tasación. Esta es una etapa bastante compleja y diaria en las Reparticiones. Los levantamientos en base a imágenes satelitales o aerofotogramétricas, con la posibilidad de su restitución, hará más fácil y barato el sistema, se podrán controlar más seguido las mejoras construidas.

Este problema costó superarlo administrativamente, hubo que controlar la emisión hasta que se logró dominar los inconvenientes.

El contribuyente en aquel entonces debía ir a buscar su recibo a la sucursal bancaria.

En 1956 el aporte del impuesto inmobiliario fue del 25% pero, ¿Por qué el aporte disminuyó a ese porcentaje? La razón está dictada por la reforma tributaria de 1947 donde se vigoriza el impuesto a los ingresos brutos que alcanza casi el 50% del total de los recursos provinciales

La información en este aspecto, no fácil de encontrar explícita que anualmente se procesan seis millones de parcelas o partidas, con un impuesto potencial de 1.200 a 1.400 millones de pesos. La recaudación, incluida deuda atrasada percibida en el año, alcanza a 500 millones. La causa, desgravaciones y evasión. Creo que esta última no es significativa. El impuesto a los ingresos brutos proporciona a la Provincia 2.200 millones de pesos.

De acuerdo a información las recaudaciones para el período 1978/91 los porcentajes para los principales recursos fueron: Ingresos Brutos: 46%; Inmobiliario: 28%; Sellos: 14,2%; Automotores: 11,2%; y para el período 1992/ 2000, los máximos y mínimos: Ingresos Brutos: 52,3 - 47,7%; Inmobiliario: 18,4 - 13,4%; Sellos: 13,3 - 9,5%; Automotores: 12,9 -10,2%.

Esta es la síntesis que pude realizar en el plazo asignado. He tratado de vincular los aspectos relacionados con la determinación e individualización parcelaria, las implicancias que llevaron a buscar en la registración el medio de asegurar "la garantía de las propiedades territoriales" con el aporte de la Agrimensura desde 1824, la posibilidad de publicitar las restricciones que al dominio privado impone el interés público" y otras; desde la mirada tributaria como base del sistema impositivo inmobiliario fiscal la necesidad del Catastro en los recursos de la Provincia en su momento y al análisis de los recursos materiales en la concreción de la obra.

Con respecto a los recursos humanos debo manifestar que siempre estuvieron acorde a las necesidades que la técnica utilizada debía implementarse. Los recursos humanos permiten siempre su adaptación y eso sólo depende de las conducciones.

Con respecto a los soportes utilizados en su ejecución deben calificarse óptimos, los diseños de las cédulas catastrales, las fichas índices de dominio para el sistema alfabético y la guía de contribuyentes, permitieron a través de su información la posibilidad de relacionar cualquier tipo de ingreso, alfabético, impositivo, posicional (nomenclatura) del inmueble buscado y complementar las constancias del mismo.

La posibilidad del procesamiento, a través de los equipos de registro unitario (UR) de la información, aunque sólo se podía incorporar 80 datos alfanuméricos, permitía la emisión de los recibos de impuesto, los cargos al Banco Provincia y la confección de la guía de contribuyentes.

La utilización de la moderna tecnología, computarizada para el procesamiento de las constancias y digitalización de la cartografía catastral, es posterior a este proceso y corresponde su análisis a las actuales autoridades.

Las guías manuales y su evolución, alfabéticas, linotípicas o adrema y numérica por inmueble, y el posterior uso de los equipos de registro unitario para su confección. Hoy día la información se digitaliza y la explotación permite obtener búsqueda por cualquier información de ingreso. Cuando la Dirección Provincial implementa la microfilmación fue un gran adelanto, porque permitió resguardar información y realizar la búsqueda a través de los lectores. Pero además permitió enviar a un depósito fuera del edificio central a toda la documentación intervenida.

Este simple hecho significó recuperar espacio necesario y aliviar la estructura del edificio afectada por este peso. Y esto que parece un inconveniente pequeño no es tal. Vigas de la antigua Zona III de Catastro comenzaron a flexionar consecuencia de la acumulación de los protocolos de hipotecas de años prescritos del Registro de la Propiedad en la nave superior, ningún edificio se calcula para más de 400 Kg. de peso por metro cuadrado, y cuando se hizo la inspección había dos metros y medio de carga de altura en forma continua.

Hoy en día si entran en el Ministerio van a encontrar en algunos lugares chapas adheridas a las paredes donde se estipula no cargar más de 400 Kg. por metro cuadrado.

Cuando se hizo en el año 1954 el Revalúo General de la Provincia, que duró cuarenta años, la ley decía que debía realizarse cada diez. En valores estudiamos que las zonas pueden ser marchitas, medias o florecientes en su evolución, y estos desniveles van provocando problemas que hay que tratar de solucionarlos.

Los planos de mensura, aprobados por la Dirección de Geodesia, con posterioridad a su protocolización al margen del dominio que afectaban, tarea que realizaba el Registro de la Propiedad, ingresaban en Catastro para su actualización. Con esta documentación se completaban las nuevas cédulas catastrales en relación a las parcelas generadas y se le daba intervención al Departamento Cartográfico para proceder a la actualización de los Registros Gráficos.

Las planillas de revalúos correspondientes a las parcelas originadas por planos o las Declaraciones juradas de Avalúos, presentadas por contribuyentes, recorrían el mismo camino, se presentaban en Delegaciones de Catastro o Distritos de Rentas y eran giradas a Casa Central para proceder al empadronamiento de las mismas.

Es imaginable que se generaran parcelas sin valuación, ya que existía una correlatividad entre la asignación de partida a la parcela, originada por la apertura del plano y el momento en que ingresaba la planilla de revalúo que determinaba valuación del bien.

No resulta ocioso manifestar que todo tipo de actualización se realizaba sobre base papel y se recurría a estos registros en forma cotidiana y permanente para la evacuación de consultas y la expedición de certificados catastrales.

En las décadas del '60 y '70, los registros donde se volcaban diariamente las modificaciones de valuación, denominados volantes, se agrupaban ordenándose por Partido y Partida y se compilaban anualmente para proceder al cierre anual procesándose electrónicamente con el fin de generar la imposición correspondiente al año siguiente.

El dinamismo con el que se generan parcelas en estas décadas dimensiona la tarea catastral, según información recabada en el archivo de Planos de la Dirección de Geodesia, en estos 20 años se aprobaron 230.000 planos dando origen a 1.450.000 parcelas.

Recién a partir de la década del '60 comenzaron a realizarse operativos para capturar las construcciones no declaradas por los contribuyentes. Para este logro se recurrió a planes de declaración masiva de revalúos y también a relevamientos masivos de edificios en todo el contexto de la Provincia. Casi toda esta documentación descripta, se ordenaba por partido y nomenclatura catastral, y se resguardaba en distintos archivos donde se recurría para su consulta y actualización en forma permanente:

- Las Cédulas Catastrales se archivaban en muebles metálicos llamados Silos, constaban de siete platos giratorios que albergaban 5.000 cédulas cada uno.
- Las planillas de revalúos se encuadernaban anualmente conformando tomos, por año, Partido y se ordenaban por Nomenclatura Catastral.
- Los movimientos de valuación para actualizar el padrón inmobiliario, formularios volantes, se archivaban hasta su grabación electrónica a fin de cada año.
- Posteriormente se encuadernaban en tomos y se ordenaban por partido y partida. - Los planos de manzanas en carpetas especiales y muebles de madera.
- La copia de los planos de mensura y de Propiedad Horizontal se encuadernaban en tomos ordenados estos por partido, año y número de plano y se albergaban en los Departamentos Zonas.
- Los planos originales de Propiedad Horizontal en carpetas individuales junto con cada plano de obra municipal.
- Los planos Catastrales originales en planeras.

Conviene en esta instancia dimensionar estos registros ya que su consulta, ordenamiento y actualización era y es cotidiana. Existían al año 1980:



- 5.700.000 cédulas catastrales
- 40.000.000 de planillas de revalúos - 250.000 planos de manzanas
- 200.000 Planos de Propiedad Horizontal, aprobados por Catastro, en soporte original (tela inglesa) y otra cantidad similar en copia heliográfica pegada sobre tela, llamada copia entelada.
- 500.000 copias heliográficas enteladas de planos de Mensura, aprobados por la Dirección de Geodesia.

A estos registros catastrales se recurría constantemente para su consulta, actualización o expedición de información, en este último aspecto se ubica el despacho del Certificado Catastral, base de la autorización de Constitución, Modificación o Transmisión de Derechos Reales.

Los operativos encarados por la Dirección Provincial de Catastro, (decreto 2.110), consistió en el relevamiento físico de todas las parcelas de la provincia, en una primera etapa de medición y toma de características edilicias y una segunda etapa de calculo y control, para luego incorporar a la base de datos Catastral el resultado de la misma.

El Plan de Perfeccionamiento del Catastro Económico (P.P.C.E.) se comienza a proyectar en el 70 y se finaliza en el 83, se realizo por medio de contratistas, que recorrian la provincia con un formulario en el que volcaban las características y croquis del inmueble.

A cada contratista se le entregaban como mínimo 1.200 parcelas y los resultados eran supervisados por inspectores de Catastro.

Los resultados pueden considerarse todo un éxito, pues fue un récord de metros incorporados a la base provincial.

Se comienza alrededor del año 1978 con la depuración de las planillas de revalúos, dejando sólo el juego vigente en ese momento.

En la década del '80, a partir de la actualización directa sobre el sistema informático, en ese momento SPED (Servicio de Procesamiento Electrónico de Datos), hoy DSI (Dirección de Sistemas de Información), desaparece la operatoria de confeccionar formularios volantes para la actualización valuatoria, pasando a ser el soporte valuatorio únicamente la planilla de revalúo.

#### IV Ley 10.707

En el año 1988 se dicta la Ley 10.707, vigente hoy en nuestro Catastro, con ella se hace imprescindible y obligatorio para toda la transferencia dominial la constitución del estado parcelario, dando así a la base catastral una actualización mediante los movimientos inmobiliarios.

En el año 1989 se le entrega al Registro de la Propiedad el archivo conteniendo el índice de titulares que Catastro conformó con los datos dominiales de las Cédulas Catastrales, en planillas que luego fueron grabadas electrónicamente, durante años, correlacionado con la nomenclatura catastral y el número de partida de la parcela. A partir de ese momento la actualización la realiza el Registro de la Propiedad en un sistema informático al cual Catastro puede acceder a consultar.

En el Registro Gráfico se reemplazó la planimetría existente por una nueva cartografía catastral apoyada en las cartas de línea del I.G.M. (Instituto Geográfico Militar) en escala 1:50.000.

Sobre los elementos topográficos existentes (alambrados, calles, etc.) se apoyaron los límites parcelarios sobre la base de las constancias preexistentes y/o a la documentación necesaria (cédula catastral, plano de mensura).

Se armó un mosaico de aproximadamente ochocientas hojas que cubre la totalidad del Territorio Provincial logrando uniformidad en la escala adoptada y en correspondencia con la diagramación que los organismos nacionales y provinciales específicos en la materia disponen. Esta decisión posibilitó la interrelación de la cartografía catastral rural con otros organismos del ámbito público y/o privado (I.N.T.A.-

Municipios), evitando duplicidad de esfuerzos para lograr objetivos comunes.

En la década del '90 se trabajó en los partidos que componen el Gran Buenos Aires, se apoyó la cartografía topográfica en escala 1:10.000 producida por la Dirección de Geodesia.

Son aproximadamente doscientas sesenta (260) cartas producidas por el método de ' vuelo y restitución, sobre las cuales se volcó la información catastral, sin distinciones entre lo rural y lo urbano, pues la escala lo admite y la particular ocupación del territorio lo exige.

Este producto como el descrito anteriormente está georreferenciado y contenido en una proyección cartográfica (Gauss-Krüger).

En la actualidad los productos mencionados están digitalizados contenidos en la faja cinco (5) de la proyección mencionada, en el sistema de referencia oficial, Posgar 94.

Están resueltos en un ambiente de Sistema de Información Geográfico que permite asociarlo a través de su vínculo natural (nomenclatura catastral) con otros archivos alfanuméricos, formatos Tif, Dwg, etc., potenciando sus prestaciones.

En el año 1995 se procedió a escanear las cédulas catastrales existentes, almacenándolas en discos ópticos y pudiendo recurrir a la imagen por visualizadores. Se establecieron desde ese momento todos los procedimientos que permiten hasta la actualidad el mantenimiento de este archivo que consta de 14.000.000 de imágenes.

Se realiza el operativo Baldío – Edificado, el mismo consta con la incorporación de personal destajista, para la realización de la detección de mejoras no declaradas, se entregaba a cada operador una zona previamente determinada y luego a través de inspectores de la Dirección de Catastro se controlaba la entrega de los operadores, para su resultado ser incorporado a la base catastral.

Se divide en dos etapas, la primera de enero a diciembre del año 1996, se detectaron 490.430 edificios y fueron incorporados a la base 39.703.090 m<sup>2</sup> a un promedio de 81 m<sup>2</sup> por parcela, durante la segunda etapa, realizada entre enero y marzo de 1997 se incorporaron 86.803 edificaciones que figuraban baldías para la base provincial, sumando un total de 6.478.109 m<sup>2</sup>.

En el año 1996, después de 40 años se lleva a cabo el nuevo Revalúo, se consignaron nuevos valores para la tierra libre de mejoras a través de la constitución de comisiones asesoras, compuestas por entidades Municipales, organizaciones intermedias y representantes de la Dirección de Catastro, estas fijaron los nuevos valores, que durante el año 1997 fueron ingresados a la base catastral y puestos en vigencia a partir del año 1998, reparándose así errores que a través de los años venía arrastrando la administración, dada la movilidad social, distintas zonas de la provincia habían crecido y así aumentado su valor, cuando ciudades del interior, sobre todo, disminuyeron su valor.

Para ello se creó una nueva línea de guía en la coexistieron con los valores anteriores a fin de poder generar las liquidaciones de impuestos pertinentes.

En un plan conjunto con la empresa Aguas Argentinas, en el año 1997, se realiza un relevamiento y captura de domicilios, mediante este operativo se actualizaron e ingresaron a la base 1.500.000 domicilios, por convenio con Aguas Argentinas en una primera etapa en el año 1996, se detectaron 170.000 edificios y se incorporaron a la base 17.000.000 de m<sup>2</sup>.

Durante la segunda etapa en 1998, se detectaron 36.000 nuevos edificios y se agregaron otros 4.000.000 de m<sup>2</sup> a un promedio de 111 m<sup>2</sup> por parcela.

Entre enero y marzo de 1997 se recuperaron 190.687 domicilios que figuraban baldíos y entre octubre y diciembre del mismo año se incorporaron otros 7.977.

A partir del año 1997, cuando se culmina con la actualización de la Base de Datos con la información de los avalúos existentes, se organiza la microfilmación de las planillas de Declaraciones Juradas del Avalúo. Esta tarea permitió almacenar la documentación existente y la entrante, y recurrir a esta de manera sencilla y segura. En la actualidad este archivo contiene 33.000.000 de imágenes en formato analógico.

Este nuevo catastro instala la figura de la Constitución del Estado Parcelario, que consiste en la

registro en el organismo de aplicación de la documentación elaborada en base a un acto de levantamiento parcelario, el que incluye la información simultánea de las características territoriales que satisfacen, los aspectos físicos, económicos y jurídicos de la parcela catastral.

Las constancias precatastrales son los elementos base para realizar la tarea de Constitución de Estado Parcelario, son los antecedentes catastrales válidos que brindan al profesional de la agrimensura los elementos gráficos, jurídicos y valuatorios para el desarrollo del trabajo que la Ley le impone.

La Ley 10.707 exige la constitución del estado parcelario para dar nacimiento a la unidad de registro: la parcela y su existencia y elementos esenciales deben ser simultáneamente determinados e integrar un legajo parcela río el que una vez registrado pasará a formar parte del Registro Parcelario.

La Cédula Catastral, uno de los elementos del Registro Parcelario, es la fuente de la publicidad catastral, convertida en Certificado Catastral hace a la relación entre el Estado y los particulares, ya que su expedición asegura el cabal conocimiento de los alcances de su derecho, como así también a la determinación de los impuestos y contribuciones con el criterio de equidad y proporcionalidad que establece la Constitución Nacional.

Se proyectó una nueva metodología valuatoria, para countries y barrios cerrados durante el año 2004, con ella se llevaron los valores que poseía catastro al valor de mercado de cada parcela, se relevaron 485.000 baldíos que representaron 4.000.000 de m<sup>2</sup>.

Prof. César Jorge Signorelli

**BIBLIOGRAFIA**

Primera Conferencia Nacional y Primer Simposio Internacional de Catastro: Exposiciones del Agrim. Norberto Fernandino, Agrim. Lorenzo Albina, Agrim. José Luis Rodríguez Alvarez. Miguel Ángel Torres.-

Agrimensura; PERSONALIDADES; Agrim. José M. Tonelli; año 9. Numero 28.-

Evolución de la Función Social de la Agrimensura en el Río de La Plata; Agrim. José M. Recalde; Edit. Biblioteca del Agrimensor.-