



CATASTRO:

El Catastro, tradicionalmente ha sido definido como "el inventario general de la riqueza territorial".

La definición consignada en el Vademécum publicado por la Dirección Provincial de Catastro Territorial en el año 1951, dice: "Es la individualización y ordenamiento de la propiedad inmobiliaria por parte del estado, en su aspecto físico, jurídico y económico, conjunta e inseparablemente considerados".

La ley española de 1906, dice que el Catastro es una institución que tiene por "objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas, con especialidad en el equitativo reparto del impuesto territorial, y, en cuanto sea posible, para la movilización del valor de la propiedad"

Según la ley de Catastro vigente (Nº 10.707) en sus Arts.1º, 2º y 3º:

Artículo 1º: "El Catastro Territorial de la Provincia es el registro del estado de hecho de la cosa inmueble, en relación con el derecho de propiedad emergente de los títulos invocados o de la posesión ejercida y constituye la base de su sistema inmobiliario desde los puntos de vista tributario y de policía y del ordenamiento administrativo del dominio. Reunirá, ordenará y registrará información relativa a los inmuebles existentes en la Provincia, con las siguientes finalidades.

- a. Publicitar el estado de hecho de la cosa inmueble;
- b. Determinar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles con referencia al derecho de propiedad emergente de los títulos invocados o a la posesión ejercida;
- c. Establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia;
- d. Conocer la riqueza territorial y su distribución;
- e. Elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación de tributación inmobiliaria y la acción de planeamiento;
- f. Establecer la base valuatoria del impuesto inmobiliario;
- g. Determinar la valuación parcelaria;
- h. Evitar la evasión fiscal inmobiliaria por la no declaración del hecho imponible, controlando la incorporación y valuación de las mejoras accedidas a las parcelas;
- i. Ejercer el poder de policía inmobiliario catastral;

Artículo 2º: El poder de policía inmobiliario catastral comprende las siguientes atribuciones:

- a. Practicar de oficio actos de relevamiento territorial con fines catastrales;
- b. Determinar de oficio estados parcelarios;
- c. Registrar los estados parcelarios y la documentación que les da origen;
- d. Exigir declaraciones juradas a los propietarios u ocupantes de los inmuebles;
- e. Realizar inspecciones con el objeto de practicar censos, verificar infracciones o con cualquier objeto acorde con las finalidades de esta ley;

- f. Expedir certificaciones, controlar e informar sobre la multiplicidad de inscripciones o superposiciones de dominio;
- g. Ejecutar la cartografía parcelaria de la Provincia, llevando el Registro Gráfico;
- h. Autorizar y ejercer el control de las divisiones del dominio por el régimen de Propiedad Horizontal;
- i. Velar por la conservación de marcas y mojones de delimitación parcelaria;
- j. Asignar la nomenclatura catastral y número de partida de los padrones impositivos para la individualización parcelaria;
- k. Llevar la cantidad y especie de índices que sean necesarios para la localización de las parcelas;
- l. Interpretar las normas que regulen la materia;

Artículo 3º: La Dirección Provincial de Catastro Territorial es el organismo a cuyo cargo hasta el cumplimiento de la presente ley y el ejercicio de la autoridad de aplicación en materia valuatoria. A dichos fines, deberá realizar, controlar y mantener actualizado el catastro Territorial, ejerciendo el poder de policía inmobiliario catastral.

Por el valor y jerarquía que el mismo posee y por la calidad y cantidad de información que de sus archivos se extrae, el Catastro Territorial constituye un invaluable instrumento de gobierno, de múltiple utilización, en especial para:

- Definir y aplicar políticas que contribuyan al crecimiento económico, sobre la base del conocimiento cierto de sus recursos naturales
- Determinar racional y sistemáticamente su política impositiva inmobiliaria, a través de un completo y exacto inventario de los bienes inmuebles y una equitativa y actualizada valuación de los mismos
- Fijar la política general respecto a los propios bienes inmuebles del Estado, a través de la individualización y destino de todos los inmuebles pertenecientes al Estado (inventario y registro fiscal inmobiliario)
- Completar el saneamiento jurídico de los títulos de propiedad (privados y públicos), mediante la exacta identificación de las medidas, superficie y linderos de los inmuebles.
- En general, para implementar cualquier acción de gobierno que se sustente y canalice sobre la propiedad raíz.

Podemos decir entonces que el cometido sustantivo del Catastro es el mantenimiento, actualización y administración del registro de los bienes inmuebles de uso privado y público del territorio provincial, en sus aspectos geométrico y económico, con un alcance multifinilarario.

a) COMETIDOS SUSTANTIVOS: CATASTRO PARCELARIO

- Elaboración y mantenimiento de la cartografía catastral
- Proponer o fijar normas para el mantenimiento, actualización y administración (uso y acceso) de la información contenida en los registros catastrales y de las bases de datos alfanuméricas, garantizando su precisión, universalidad y utilidad como insumo básico del planeamiento físico y económico
- Realizar la identificación unívoca de los bienes de uso privado, público y servidumbres administrativas que soportan (de aguas, mineras,

electroducto, etc.) o de cualquier otra restricción administrativa que los afecte.

- Fijar normas para el avalúo catastral de los bienes de uso privado (valor base del monto imponible de tributación).
- Fijar el valor a los fines fiscales de cada unidad inmueble catastral.
- Normatizar, regular y controlar la cartografía catastral.
- Definir la red de puntos fijos catastrales.

b) COMETIDOS PARTICULARES

Establecer las normas para:

- El cotejo y registro de planos de mensura¹ como elemento básico de determinación geométrica de las parcelas, y realizar su aprobación y registro²
- El cotejo y registro de planos de propiedad horizontal como elemento básico de la afectación de los inmuebles a dicho régimen, convalidar las inscripciones dominiales en el caso de edificios en construcción, y realizar su aprobación y registro
- Las actuaciones profesionales en relación con el objeto previsto en el régimen catastral, como individualizadores del alcance territorial de las propiedades de uso privado, público o de las limitaciones al derecho de propiedad.
- Tiene además a cargo la inspección catastral, al objeto de incluir los bienes no declarados, imponiendo la sanción correspondiente por no declarar.
- Actuar como órgano regulador de la fijación de valores inmobiliarios en las contrataciones del Estado.
- Asesoramiento a los organismos públicos en aspectos técnicos inmobiliarios.

1 En nuestra Provincia, la aprobación de los planos de mensura está a cargo de la Dirección de Geodesia dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Servicios Públicos. En cambio el control y registro de los planos para afectar un inmueble al régimen de propiedad horizontal es tarea de la Dirección Provincial de Catastro Territorial. Asimismo la ley 10.707 y sus reglamentaciones, establecen que "la documentación a ser registrada, a fin de constituir o ratificar el estado parcelario de un inmueble o para ratificar la subsistencia de un estado parcelario ya constituido, según corresponda, constará (entre otros) del plano original del relevamiento y copia del plano original". El plano de relevamiento establecido por el artículo 19 de la Ley 10.707, debe ser transcrito en la Cédula Catastral. Para la confección del plano de mensura previsto en el artículo 7 de la Disposición 2010/94 no se requerirá la intervención de la Dirección de Geodesia, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

2 Como dijimos la aprobación y registro de los planos de mensura está a cargo de la Dirección de Geodesia, pero está previsto un procedimiento de visación por el Organismo catastral (Circular 10/58 de la Comisión Coordinadora Permanente - Decreto 10.192/57).

c) LA MISIÓN ESENCIAL DEL CATASTRO CONCEPTO MODERNO DEL CATASTRO

Se procura, según todas las recomendaciones de los organismos o entes nacionales e internacionales que interactúan en esta materia, y conforme a la experiencia de los países desarrollados, transformar el Catastro en la dirección de un **Catastro Moderno Multifinanciado**, que lo despegue de un concepto finalista y sólo fiscalista para llevarlo hacia un concepto universal de base de datos territoriales para el Estado y su planificación.

La concepción de los catastros modernos pasa por su orientación como sistemas de información georreferenciada, que permitan un tratamiento conjunto de los elementos gráficos que ilustran sobre un territorio y los elementos semánticos que lo definen dentro de cada ámbito de conocimiento.

No es el Catastro quien debe disponer de la totalidad de la información en sus sistemas, sino que debe ser tomado como base de identificación parcelaria, pudiendo estar todos los organismos o instituciones que suministren información territorial, interconectados con el Catastro, para hacer uso de una única base geométrica y poder extraer y cruzar información de múltiples orígenes.

El Catastro Provincial constituye la fuente primaria de datos del sistema de información territorial.

Además de los datos con que ya cuenta Catastro, otras informaciones pueden también ser agregadas a los lotes, usando los códigos únicos y los mapas catastrales codificados. Tal información puede ser de importancia para ciertos grupos de usuarios e incluye:

- Datos agrícolas (clasificación de la capacidad del suelo, uso del suelo);
- Información forestal;
- Fauna
- Servicios (por ejemplo agua, electricidad, comunicaciones);
- Calidad ambiental; detección de fortalezas y debilidades ecológicas;
- Demografía (estadísticas de población).
- Composición social, cultural y económica de los grupos asentados sobre las parcelas.
- Relevamiento de actividades productivas, económicas en general, culturales, y otras.

De acuerdo con el concepto indicado, el sistema de información catastral debe encontrarse coordinado con todas las Oficinas que hagan del territorio el marco de aplicación de sus gestiones.

El Catastro por sus características, no es una oficina que cumpla con una actividad ni finalista ni operativa, sino que es una organización destinada a brindar información sobre el territorio y a gerenciar las modificaciones de las unidades inmobiliarias fundamentales.

En un Estado que haga un uso racional e intensivo de la herramienta informática, un Catastro es la Base de Datos Territorial gráfica y alfanumérica que debe llegar hasta el nivel de segregación más pequeño, el nivel parcelario. Esta información debe servir de base para todo trabajo de planificación que tenga como objeto o medio de desarrollo, el territorio y su potencial.

Sin perjuicio de ello, deben potenciarse los **cometidos clásicos** del Catastro como el brindar seguridad a la tramitación inmobiliaria por el control de los planos de mensura de parcelas del derecho común (responsabilidad que comparte con la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que debería ponerse bajo la órbita de Catastro), de propiedad horizontal, y la implementación y ejecución de la constitución del estado parcelario, la verificación de su subsistencia, la actualización de la valuación fiscal, que permiten la correcta identificación del objeto a transmitir o gravar.

Son incalculables los gastos que el Estado ha financiado y financia en estudios y relevamientos de datos básicos, frente a cada necesidad de análisis de situación como base para un plan que tenga relación con el territorio.

Muchos planes pueden realizarse sobre bases aproximadas, pero necesitan imprescindiblemente de una información completa, actualizada y moderna en el ámbito predial, cuando deben de aumentar su escala para mejorar su aproximación con la realidad.

Es el Catastro quien debe poder brindar esos datos o la forma ordenada de acceder a ellos, permitiendo un importante ahorro directo por el simple hecho de tener la información a disposición; y un ahorro más importante aún en tiempo y esfuerzo malgastado de técnicos y profesionales que deben dedicarse al relevamiento de datos en detrimento de sus cometidos más elevados del análisis y el planeamiento.

El concepto enunciado traslada el eje de atención sobre la actividad catastral, de aquel que brinda valores base de percepción de impuestos, al que brinda información territorial geométrica o temática orientada a su uso para la elaboración de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, etc., sobre bases ciertas aforables y no estimadas o provenientes de trabajos generales no sistematizados e incorrectamente registrados.

Actualmente, la información se está usando por los sectores privados y públicos para el desarrollo, administración territorial y planeamiento urbano y rural.

Las sociedades en el pasado desarrollaron tipos rudimentarios de Catastro para recaudar impuestos y para otras actividades administrativas. A medida que las sociedades avanzaban y las transacciones de propiedades se volvían más importantes, los registros catastrales comenzaron a tener un rol legal importante. Hoy, el Catastro sirve para varias funciones y múltiples usuarios.

A esta altura podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la concepción multifinilaria moderna, en sustitución de los Catastros de sus orígenes fiscales, que apunta a orientarlos como sistemas de información georreferenciada y básica para el planeamiento, con la fundamental colaboración de los profesionales de la agrimensura, es una realidad y la transformación del Catastro actual en la dirección indicada debe ser una meta progresiva e inexorablemente alcanzada.

d) UNA FUNCIÓN ESENCIAL DEL CATASTRO.

Frecuentemente se pierde de vista que justamente una de las funciones esenciales del Catastro, es garantizar a todos los titulares de dominio de inmuebles o a las personas que tengan algún tipo de derecho sobre los mismos, que el objeto del mismo (la parcela) es justamente el substrato material de aquel.

En nuestro ordenamiento jurídico el Estado ha tomado sobre si la función (que es ejercida como un derecho y le puede ser reclamada como una obligación) de dar seguridad jurídica³ a todos los ciudadanos que posean⁴ un bien inmueble; la seguridad legal del sistema se conoce como "garantía de título por parte del Estado". Y lo hace en dos aspectos, que pueden ser vistos como las dos caras de una misma moneda⁵.

3 LINARES QUINTANA, en su TRATADO DE LAS CIENCIAS DEL DERECHO CONSTITUCIONAL reseña su historia y evolución, en una enumeración exhaustiva para concluir que "...Llámase seguridad jurídica al conjunto de las condiciones que posibilitan la inviolabilidad del ser humano y la que - al decir de SÁNCHEZ AGESTA, presupone la eliminación de toda arbitrariedad y violación en la realización y

cumplimiento del derecho por la definición y sanción eficaz de sus determinaciones, creando un ámbito de vida jurídica en la que el hombre pueda desenvolver su existencia con pleno conocimiento de las consecuencias de sus actos, y por consiguiente, con verdadera libertad y responsabilidad'. La seguridad jurídica es, así, el ambiente sin cuya existencia resulta imposible la manifestación y el cabal desarrollo del individuo, a fin de que -según la acertada expresión de JAURÉS- 'ninguna persona humana, en ningún movimiento del tiempo, pueda ser apartada de la esfera del derecho'. Sin seguridad no puede haber libertad, del mismo modo que sin oxígeno es imposible la vida. Solamente la seguridad avienta del alma humana el temor, o sea, el recelo de un daño futuro, provenga éste de otros individuos o del Estado. La seguridad jurídica equivale así, a la libertad del hombre frente al temor....". Se preocupa también LINARES QUINTANA por el problema de la SJ del hombre en el derecho constitucional contemporáneo, y el choque entre la seguridad social con la SJ y sus efectos, para aclarar que no basta que la Si esté enfáticamente proclamada en una Constitución, sino que "es necesario que todos y cada uno de los habitantes tengan el goce efectivo y cabal de sus derechos".

4 Ser propietario de un inmueble, usarlo, gozarlo, disponerlo, etc.

5 Tuvo gran influencia el modelo prusiano que se basaba en un doble registro de las fincas: en el libro catastral (flurbuch) se describía el estado material de las parcelas y en el registro de la propiedad (grundbuch) se registraban sus características jurídicas, con un sistema de comunicación entre ambos que garantizaba la correspondencia de los registros. Por ello se partía de mediciones muy exactas y un amojonamiento completo de las parcelas, unida al concepto de valor jurídico probatorio de los registros y a la garantía del Estado sobre los mismos.

Por un lado, garantiza la titularidad de dominio, estableciendo y organizando un registro inmobiliario de la propiedad, en el cual se inscriben o anotan, según corresponda, de conformidad con los artículos 2505, 3135 y concordantes del Código Civil, los siguientes documentos:

- Los que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles;
- Los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares;
- Los establecidos por otras leyes nacionales o provinciales, para su publicidad, oponibilidad a terceros y demás previsiones de ley⁶.

Por otro lado, garantiza el estado de hecho de la cosa inmueble, en relación con el derecho de propiedad emergente de los títulos invocados o de la posesión ejercida, estableciendo y organizando un registro catastral inmobiliario, en el cual reunirá, ordenará y registrará información relativa a los inmuebles existentes en la Provincia, con las finalidades de -entre otras- publicitar el estado de hecho de la cosa inmueble, determinar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles con referencia al derecho de propiedad emergente de los títulos invocados o a la posesión ejercida y establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia⁷.

El registro de la propiedad y el catastro se complementan entre sí, operando como sistemas interactivos. El primero pone su acento en la relación sujeto-derecho (responde a las preguntas de quién y cómo), y el segundo en la relación derecho-objeto (responde a las preguntas de dónde y cuánto).

Formalizando y proveyendo seguridad a los derechos de propiedad de la tierra, a través de un registro público (de títulos y parcelas), se logra un componente esencial para un mercado libre y es un paso esencial en el movimiento hacia el mejoramiento de los niveles de vida.

⁶ Art.2º de la Ley 17.801.

⁷ Art. 1º de la Ley 10.707. El valor que tienen las actuaciones catastrales constituye una presunción "iuris tantum", que puede revertirse por prueba en contrario. Pero hay que tener en cuenta que el Art.21º de la ley 10.707 establece: "La rectificación de las registraciones se practicará por documento de igual naturaleza al que motivó la registración o por resolución judicial en la forma que determine la reglamentación. Los errores materiales que se produjeran en los Registros Catastrales se rectificarán de oficio por el Organismo Catastral".

Podríamos decir que el pico de máxima tensión en orden a la seguridad jurídica referida a los inmuebles se da en aquellos casos en los cuales se constituyen, transfieren o modifican derechos reales. Y es precisamente en este momento en que el estado tiene que estar presente para dar su sello de seguridad. Que quien dice que es propietario, realmente lo sea por derecho, y que el inmueble objeto del derecho, sea materialmente al que se refiere el título.

La intervención del Organismo Catastral no puede quedarse solamente en las constancias de sus registros, como si lo hace el Registro de la Propiedad⁸.

El objeto del catastro es el estado de hecho de la cosa inmueble, que si bien está registrado, puede sufrir variaciones o mutaciones a través del tiempo, por diferentes causas lícitas o ilícitas, o por motivos enteramente ajenos a la voluntad humana. Es claro entonces que el registro catastral puede no coincidir con el nuevo estado de hecho del inmueble.

La forma en que Catastro otorga la debida garantía a las partes intervinientes de los actos jurídicos referidos a inmuebles, es mediante su intervención, directa o indirecta, previa a la transacción, a efectos de verificar el verdadero estado de hecho y su correlación con las constancias registrales.

Si no se repara en esta "singularidad", no se podrá apreciar correctamente cual es la eficacia intrínseca de la función catastral en esta materia.

No se puede entender la función del Catastro, sino se repara en este aspecto dinámico, que se nutre de constancias previamente registradas en la mayoría de los casos, pero que se complementa necesariamente con la verificación directa por el Organismo Catastral, y la certificación pertinente, en el mismo momento (o previo a el) en que se produce una alteración o modificación del derecho dominial.

Esta es la característica distintiva, que nosotros calificamos de esencial, del sistema catastral establecido por la Ley 10.707, que justifica plena e indiscutiblemente el establecimiento del estado parcelario como la necesaria herramienta para satisfacer la necesidad de otorgar -por parte del estado- seguridad jurídica.

La posición que ha mantenido invariablemente el "Consejo Profesional de la Agrimensura", queda expuesta en los siguientes términos⁹:

8. No se interprete esto como que no valoramos la importancia de la función registral catastral, porque en definitiva, aunque el objeto de la función catastral sea el establecer el estado de hecho de los inmuebles, su acción se materializa siempre en un quehacer registral, registrando esos estados de hecho. Pero es obvio, que siendo los estados de hecho por naturaleza, mutables y modificables, lo que caracteriza y hace eficaz la función catastral, mas allá del registro del estado de hecho, es la captura del dato, el conocimiento completo y oportuno del hecho que luego llevará a un registro. La actualización de los registros catastrales, es más que una aspiración de mejoramiento técnico, una condición para su existencia y eficacia.

9 El Consejo es la organización de los agrimensores de la provincia de Buenos Aires. Los agrimensores, con sus más de 2000 miembros, y demás profesionales de la agrimensura, constituyen la herramienta fundamental para realizar tareas catastrales. Hoy puede decirse sin ninguna duda, que sin ellos, Catastro no existiría. Los conceptos enunciados han sido tomados de la edición del Diario "El Día" del 22/02/01.

Desde sus orígenes, que se pierden en la bruma de los tiempos (Sumeria, Caldea, Egipto, etc.) el Catastro ha sido una institución vinculada a la actividad censal del monarca (luego y actualmente del Estado) con fines determinativos del patrimonio individual y colectivo. Originalmente, le preocupaba al soberano conocer el valor de los bienes de sus súbditos, para imponerles el correspondiente tributo, mediante un censo actualizado de los inmuebles en manos particulares. También podía evaluar la extensión, calidad y rinde de los sembradíos. Con el tiempo se

fueron agregando otras funciones más sofisticadas. Pero ya en esas sociedades primitivas sometidas a la autoridad omnímoda del mandón de turno había atisbos de organización urbana y de reconstrucción de límites. (Por ejemplo, con necesidad ante los efectos de las periódicas crecidas del río Nilo en el antiguo Egipto).

Superadas las monarquías autocráticas y fundado el moderno Estado, especialmente en el estado democrático y de derecho, la existencia de la institución Catastro dejó de agotarse en su finalidad economicista (esencialmente recaudadora).

Sin embargo muchas expresiones técnicas contemporáneas, inclusive en nuestra propia ciudad y Provincia, persisten en no reconocer esa moderna concepción del catastro, que privilegia junto a la determinación de la riqueza inmobiliaria, la clara delimitación de los derechos de la propiedad privada inmobiliaria, la regulación de la coexistencia o colindancia de los inmuebles de propiedad pública estatal (Nacional, Provincial y Municipal) con la propiedad privada, y en general la organización territorial del Estado de conformidad a las aspiraciones de la sociedad por una mejor calidad de vida.

En la evaluación de las causas de tales posiciones encontradas no puede dejarse de computar hasta los prejuicios ideológicos, que sufren quienes no valoran debidamente esos objetivos sociales.

Para cumplir tan altas funciones profesionales al servicio del bien común, la tecnología moderna ha dotado a los agrimensores (artífices del Catastro desde el origen de los tiempos) de espectaculares recursos como por ejemplo los sistemas satelitales geoposicionales, hoy cotidianamente empleados en reemplazo del tradicional teodolito.

Así puede concluirse en que la labor catastral es una tarea interdisciplinaria, donde lo jurídico, lo económico y lo tecnológico van necesariamente enlazados en la Agrimensura, sin que un factor pueda desalojar u opacar al otro.

Teniendo en cuenta tales particularidades de la problemática catastral, se advierte con claridad que ella no es una cuestión meramente recaudatoria o exclusivamente inscripta en la política fiscal del Estado, sino esencialmente insertada en sus políticas sociales (con mayúscula).

1.- En las Conclusiones del 4º Simposio sobre Legislación Tributaria Argentina, llevado a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 21 de marzo de 2002, que se reunió en la Sede del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de dicha Ciudad, se concluyó: Que teniendo en cuenta las dificultades de determinación y verificación de los tributos vinculados con la propiedad inmueble, que las funciones de determinación de la valuación de terrenos y construcciones por un lado, y la de verificación y autorización con motivos de las normas de construcción, de urbanismo, de aspectos ecológicos, entre otros aspectos por el otro, en diversas jurisdicciones se mantienen unificadas, que ello produce inconvenientes en el sentido que se interfiere en la determinación administrativa ágil de los tributos, haciendo altamente compleja la interpretación del contribuyente de las pautas de valuación y su vinculación con la realidad de las construcciones, que de ese modo se afecta el principio general de control por oposición de intereses, es necesario mantener separadas las funciones de control de las construcciones y el mantenimiento de los sistemas de información catastral, de aquellas vinculadas con la valuación a efectos tributarios. Deben mantenerse los padrones inmobiliarios con la información necesaria para la determinación tributaria, en la órbita de las Direcciones de Rentas, propiciando la vinculación

permanente con las Direcciones de Catastro o similares, pero con gestión sobre la valuación y verificación en forma independiente.

2.- **El Consejo Federal del Catastro**¹⁰, del cual nuestro Catastro es parte integrante¹¹, que se constituyó el 4 de diciembre de 1958 con la finalidad de promover, coordinar y orientar la ejecución de las tareas relativas al Catastro Territorial de la República Argentina en sus aspectos físico, económico y jurídico, que tienen a su cargo el Estado Nacional, y los Estados Provinciales, como titulares en sus jurisdicciones del poder de policía inmobiliaria catastral, y cumple desde ese entonces una función ininterrumpida en pro del desarrollo catastral del país, ha dicho: Contexto actual del catastro. El Catastro argentino, que cumple un importante rol en la sociedad, y que trae una trayectoria de desarrollo desde largos años atrás, ha avanzado significativamente en forma masiva en los últimos años, en razón de los avances tecnológicos y en geo - información por una parte y a las posibilidades de concreción de proyectos de desarrollo catastral que se han realizado en la amplia mayoría de provincias con financiamiento del Banco Mundial y aportes provinciales por la otra. La implementación en los catastros de Sistemas de Información Territorial, orientados hacia catastros multipropósitos, ha aumentado significativamente sus potencialidades en cuanto a los servicios, ha prestado a la sociedad; consecuentemente un conjunto de oportunidades y desafíos se vislumbran hacia el futuro. Oportunidades y Desafíos.

10 Sus funciones son: Aconsejar y/o asesorar a las autoridades Nacionales y Provinciales a pedido de éstas o por iniciativa propia. Realizar, promover y coordinar tareas de investigación, asesoramiento y contribución a la formación y perfeccionamiento del Catastro, en sus aspectos físico, económico y jurídico, de técnicas de registración catastral y las conducentes a la implementación de Sistemas de Información Territorial orientado hacia el catastro multipropósito. Recabar asistencia técnica y científica de entidades públicas y privadas, profesionales y docentes, vinculados con la materia catastral. Promover el progreso de la legislación catastral y la modernización de los métodos y técnicas operativas, como asimismo la eficaz coordinación de los organismos catastrales con los restantes de la Administración Pública.

11 Se integra el Consejo por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todas las jurisdicciones provinciales, en carácter de miembros, con derecho a voz y voto, los cuales estarán representados por las autoridades máximas de los organismos catastrales de cada jurisdicción integrante, o en su defecto por quienes ellas designaren.

3.- La mayoría de los catastros tiene actualmente oportunidades y desafíos similares por lo que la acción del Consejo Federal del Catastro para un trabajo coordinado entre las provincias, la Ciudad Autónoma de Bs.As. y otras organizaciones vinculadas al quehacer catastral y a la Información Territorial, contribuirán a:

- Integrar las experiencias de los desarrollos catastrales de los últimos años.
- Formular nuevas visiones a efectos que la planificación del futuro redunde en la maximización de beneficios de las inversiones realizadas y que se realizan en materia catastral.
- Analizar caminos para mantener los resultados logrados y para planificar el desarrollo catastral futuro, con la clara visión que el catastro integra los datos fundamentales para desarrollar una Infraestructura de Datos Geo Espaciales o Infraestructura de Datos Espaciales o Infraestructura de Información Geográfica como se la suele denominar.
- Analizar la legislación catastral
- Explorar nuevas formas de atención al usuario (Ej.: productos a través de las Web).
- Determinar las necesidades prioritarias de capacitación y las formas más efectivas para lograrlo.

- Identificar las formas más efectivas de comunicación y explorar los medios para integrar el catastro argentino a los principales foros nacionales e internacionales vinculados al quehacer catastral.

Lo menos que podemos exigir es que se solicite asesoramiento y consejo a dicha institución, de la cual, como quedó expresado más arriba, la Dirección Provincial de Catastro Territorial es miembro con voz voto.

4) En los **TALLERES DE TRABAJO SOBRE "El futuro de las Redes de control Geodésico en Sudamérica y los Nuevos Conceptos para los Levantamientos Catastrales"**, celebrado el 30 de Septiembre al 4 de Octubre de 1996 en la Ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires¹², se realizó una importantísima labor en pos del mejoramiento de Catastro. El tercer taller, denominado "GPS en Agrimensura y Catastro" fue organizado por la Universidad Nacional de la Plata y por el Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires en la Ciudad de La Plata. Estas dos instituciones, junto con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC - International Development Research Centre) de Canadá, financiaron estos talleres. Para advertir el desafío que enfrenta hoy el Catastro, transcribimos algunas de sus conclusiones:

¹² Representantes de todos los sectores relacionados con la agrimensura en Argentina y países limítrofes, han participado en los talleres de trabajo desarrollados en La Plata, Provincia de Buenos Aires, a efectos de discutir el futuro de las redes de control geodésico y el futuro de la profesión de agrimensura. Estos talleres fueron organizados por el Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, la Universidad Nacional de La Plata y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC - International Development Research Centre) contando con el auspicio de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG).

Actualmente, todos los países del Mercosur poseen redes nacionales de control geodésico que fueron determinadas mediante el uso de la tecnología GPS. Las Organizaciones a cargo de cada una de estas redes en los respectivos países son las autoridades geodésicas nacionales (Ej.: IGM). Las cadenas de control geodésico nacional, tales como POSGAR 94 de Argentina, se integrarán en un sistema único, SIRGAS, en los próximos años. SIRGAS es una cadena sudamericana de GPS que materializa el Marco de Referencia Terrestre Internacional (ITRF International Terrestrial Reference Frame) para Sudamérica. En estos momentos, algunos países de la región (Ej.: Brasil y Chile) están considerando la posibilidad de pasar a un sistema de redes de control geodésico activas, o sea una infraestructura geodésica basada en el Sistema de Posicionamiento Global (GPS).

En Argentina, el primero de los problemas planteados ha adquirido importancia no solo en el ámbito nacional sino también provincial dado que recientemente, numerosas Direcciones Provinciales de Catastro han establecido redes de control geodésico como base de los programas de Actualización y Transformación Catastral financiados por el Banco Mundial.

Las redes de control geodésico provinciales permitirán llevar a cabo el mapeo, los trabajos de campo y toda otra actividad relacionada con la colección de datos espaciales a efectos de ser integrados dentro de sus respectivos Sistemas de Información Territorial. Algunas provincias han establecido redes de control geodésico de baja densidad utilizando tecnología GPS. Otras están utilizando el control geodésico existente establecido previamente por el IGM en el sistema tradicional de Campo Inchauspe.

La forma en que la infraestructura geodésica debe distribuirse a los usuarios, afecta a Argentina en mayor medida que en el resto de los países del Mercosur. Las redes de control geodésico de las provincias argentinas deben ser puestas a disposición de los usuarios en una manera eficiente y efectiva de modo que cada

una de las mensuras ejecutadas sea relacionada al control geodésico. Si no se realizan esfuerzos para regular la obligatoriedad de la georreferenciación de las parcelas mensuradas, las bases de datos de las propiedades que en este momento se encuentran en construcción, perderán su valor de mercado debido a la falta de actualización de la información.

La pregunta clave para las entidades a cargo del control geodésico nacional en los países del Mercosur es:

¿Cuál será la opción elegida con relación al mantenimiento y eventual densificación de las redes GPS de Control Geodésico Nacionales?

¿Optarán por un sistema tradicional de densificación y mantenimiento o crearán estaciones activas a efectos de crear una infraestructura geodésica basada en el Sistema Global de Posicionamiento?

Algunos de los dilemas a los cuales las Direcciones Provinciales de Catastro se ven enfrentadas en Argentina son:

¿Es necesario que las Direcciones Provinciales de Catastro densifiquen las redes de control geodésico para hacer que los monumentos sean accesibles a los usuarios y así facilitar la vinculación de mensuras a las redes geodésicas? En tal caso, ¿cuál es el grado de densificación apropiado? ¿Cuál es el método apropiado de densificación para una red de control GPS poco densa?

¿Es factible que la solución al problema de georreferenciación sea dada efectivamente mediante el uso de estaciones de referencia operando en forma constante como alternativa de la densificación de las redes GPS poco densas actualmente disponibles?

¿Existe la necesidad de diseñar especificaciones a efectos de regular la georreferenciación de mensuras parcelarias?

¿Quién debe ser responsable por el control de calidad de las mensuras parcelarias?

¿Es esta una de las responsabilidades de las Direcciones Provinciales de Catastro, o tal vez de los Colegios de Agrimensores, o tal vez de ambos, o de nadie más que el mismo profesional?

-En caso que se adopte la infraestructura geodésica de control activo, ¿cuál sería la forma en que las mensuras parcelarias se conectarían a las redes?

¿Es necesario que los programas de estudios de las Escuelas y Departamentos de Agrimensura reflejen las tendencias actuales hacia las redes de infraestructura geodésica GPS activas?

¿Cuáles son las herramientas técnicas que deben desarrollarse a efectos de permitir la transformación de las posiciones entre la red geodésica tradicional de Campo Inchauspe y las nuevas redes basadas en tecnología GPS?

El mantenimiento de las redes de control geodésico y su disponibilidad (por medio de densificación) es un nuevo proceso para las Direcciones Provinciales de Catastro.

¿Son estas Direcciones capaces de afrontar el costo de mantenimiento de redes geodésicas densas?

Muchas de las preguntas arriba presentadas tienen una fase técnica (referida a lo que se debe hacer) y una fase institucional (referida a quién y cómo debe hacerse).

Un número importante de respuestas a las cuestiones técnicas han sido compiladas por los Licenciados Brunini y Perdomo en el documento denominado: "Compilación de Bibliografía para el taller de GPS para el Catastro y Agrimensura".

¿Qué necesitan las Direcciones de Catastro para asegurar el valor de mercado de la base cartográfica parcelaria y de la cartografía digital al terminar los proyectos catastrales?

- Procedimientos para la vinculación de mensuras al control geodésico y obligatoriedad de vinculación (*)
- Estándares y especificaciones de posicionamiento. (*)
- Procedimientos de control de calidad de los planos de mensura.
- Procedimientos de manejo de redes (mantenimiento físico y matemático, métodos de densificación y colocación de puntos discretos).
- Integración de las redes provinciales al Sistema de Referencia Espacial Nacional.
- Especificaciones para el establecimiento de redes GPS.
- Procedimientos para transformar coordenadas del sistema Campo Inchauspe 69 a POSGAR 94.
- Cambio cultural (comunicación, cooperación, educación continua)
- Convenios con otros organismos (públicos y privados) para asegurar la actualización de la base cartográfica y de la cartografía digital.
- Establecimiento de tasas para mantener la red básica provincial.
- Una forma regional/nacional de abordar los puntos anteriores.

¿Qué productos y/o servicios necesitan las Direcciones Provinciales de Catastro de la entidad geodésica federal?

- Garantizar la integridad de la red (altimétrica y planimétrica) nacional. Esto es: mantener, ampliar, unificar, actualizar y densificar la red geodésica nacional. (*)
- Estándares geodésicos y cartográficos junto con estándares (formatos) para facilitar el intercambio de datos. (*)
- Mantenimiento de un índice de los bancos de datos disponibles. (*)
- Cartografía nacional a escala 1:25.000
- Producción del modelo de geoide nacional.
- Provisión de asistencia técnica y actualización tecnológica (nodo de comunicación). -Especificaciones técnicas para el geoposicionamiento.
- Criterios para establecer estaciones activas.
- Mantener relaciones internacionales con organismos similares en el mundo. -Interconexión directa entre las fuentes de información y el usuario (organismos provinciales y consumidor final).

¿Qué necesitan los profesionales por parte de la Dirección de Catastro y del Ente Geodésico Nacional para poder trabajar de manera más eficiente y más precisa con las nuevas tecnologías y para poder aprovechar nuevas oportunidades?

¿Qué necesitamos del Catastro?

- Puntos de apoyo y de densificación. (*)
- Base de datos parcelaria georreferenciada. (*)
- Datos dominiales, valuatorios y parcelarios históricos con normas de cumplimiento específico que afectan la parcela.

- Inserción de los profesionales en los proyectos del Banco Mundial.
- Apoyar al sector privado subcontratando trabajos.
- Promoción de la actividad cartográfica y catastral.
- Cartografía a escalas 1:25.000, 1:10.000 y cartografía urbana.
- Ley y normas diseñadas con el consenso de los profesionales (reglas de juego).
- Sistema de consultas remotas.
- Servicio de estaciones de referencia.
- Disponibilidad de la red provincial posiblemente con estaciones activas.
- Legislación que permita a empresas privadas la implementación de redes activas.
- Obligar a los profesionales a que incorporen control geodésico en sus mensuras.
- Facilitar el ingreso a las bases de datos catastrales.
- Actitud de cooperación e interlocutores apropiados.

(*) = Respuesta Unánime de todos los Grupos de Trabajo.

¿Qué necesitamos del ente nacional?

- Perfeccionamiento y mantenimiento de la red nacional POSGAR.
- Cartografía 3-D digital en escalas 1:50.000, 1:100.000 y 1:250.000.
- Estándares y especificaciones para geoposicionamiento.
- Políticas para lograr la integración geodésica de las provincias.
- Coordinar y controlar la red geodésica con el sector privado.
- Determinación del modelo de geoide nacional.
- Procedimiento para transformar coordenadas del sistema Campo Inchauspe 69 a POSGAR 94.
- Instrumentación de políticas para lograr que las provincias adopten un sistema de referencia espacial único.

Es evidente ya a esta altura de nuestra exposición, que ver al Organismo Catastral como una mera herramienta fiscal, contradice lo que unánimemente sostienen, debaten y difunden estudios y prácticas catastrales, de entes privados y públicos, organismos, instituciones civiles y oficiales académicas, colegios y consejos profesionales, y organismos oficiales de otras provincias y extranjeros. Apartarse de esta buena doctrina es uno de los errores estratégicos y de gestión más significativos que puedan cometer las autoridades provinciales.

5) La Federation Internationale des Geomètres (FIG)¹³, hace mención desde una perspectiva internacional, de la importancia del Catastro como un sistema de información territorial para el desarrollo económico y social. El Catastro forma parte de los datos básicos necesarios en un sistema de información territorial. Mientras diferentes tipos de personas y agencias necesitan Información del terreno, un Catastro unificado ayuda a evitar la duplicación de información, y asiste en el intercambio de la misma. Se crea y administra el Catastro a través de una organización gubernamental.

¹³ La FIG, fundada en 1878 en París, es una federación de asociaciones nacionales, el único cuerpo internacional que representa a todas las disciplinas de la geodesia y agrimensura, una organización no gubernamental (ONG) reconocida por las Naciones Unidas (ONU).

Mientras el Catastro es un sistema público con el objeto de proveer información para la administración pública de la tierra, apoyar al mercado de la tierra y proteger los intereses legales, la administración del Catastro debe ser supervisada por el gobierno, por regulación u operación.

La FIG ha dicho: El Catastro es un campo de actividad, importante en las sociedades pasadas, pero aún más importante hoy, desde una perspectiva global debido al rol que desempeña en el desarrollo económico y en la administración ambiental. Por la Comisión 7, la cual es responsable del Catastro y de la administración de tierras, la FIG debe prestar mucha atención a los asuntos catastrales, y promover el desarrollo de sistemas Catastrales internacionalmente. Las otras comisiones dentro de la FIG deberían promover el desarrollo catastral en sus actividades. Específicamente, la FIG debería:

- Diseminar información a todos los países y a todas las agencias de desarrollo internacional sobre la importancia del Catastro como un instituto indispensable para la administración de la tierra, su desarrollo sostenido y su crecimiento económico.
- Promover la educación, entrenamiento, investigación y desarrollo de diferentes aspectos legales, económicos y técnicos que son necesarios para el desarrollo catastral y su reforma.
- Promover la participación de representantes de los países en desarrollo en la FIG para desarrollar sistemas catastrales adaptados a las necesidades y demandas en sociedades con sistemas informales de posesión de tierras.
- Promover a todos los gobiernos invertir en el desarrollo de un sistema apropiado de Catastro.

En el XXº Congreso de la FIG en 1994 en Melbourne, Australia, la Comisión 7 decide iniciar tres grupos de trabajos para un período de cuatro años hasta el congreso de 1998.

Según las metas de la Comisión, los grupos de trabajo debían estudiar los diferentes aspectos del catastro y administración de tierras. El grupo de trabajo 7.1 tenía la tarea de estudiar los proyectos de reformas catastrales desarrollados en los países en estudio. La misión del Grupo de Trabajo se denominó "Visión Catastro 2014" por tener la tarea de crear una visión de cómo pueda ser el catastro en el año del 2014, 20 años después de iniciados este trabajo.

Dos elementos se tuvieron que considerar en detalle: la automatización en curso de los catastros y la creciente importancia del catastro como parte de un Sistema de Información Territorial (SIT o LIS) más general. Basado en el análisis de la tendencia, el grupo de trabajo produjo una visión a donde los Sistemas Catastrales (SC) quizás estén en veinte años, de los cambios que sucedan, de los medios y de la tecnología a ser usados para aplicarlos.

Las conclusiones a que llega esta Comisión, plantean enormes desafíos en el futuro, como p.ej. la recomendación de que la separación entre mapas y registros debe ser eliminada. Muchos países ya tienen sistemas de registros de tierras que contiene el catastro y el registro como componentes de un solo sistema. La parte del catastro, normalmente está en manos de un profesional de la geodesia, mientras que un notario y abogado se hacen cargo del área registral. Esta subdivisión a menudo resulta en dos unidades de organización con referencia a la misma materia.

La ventaja de este tipo de organización es un cierto control cruzado que puede ayudar a eliminar errores. Las desventajas de esta solución son obvias:

- El sistema es pesado. El participante del mercado de propiedades tiene que dirigirse a dos autoridades diferentes para una transacción.
- La información es parcialmente redundante, lo que crea el riesgo de inconsistencia de datos.

- Cada unidad administrativa tiene sus propios aranceles para al menos recobrar parcialmente los costos de mantenimiento del sistema.

Con la utilización de la tecnología de la información, el proceso del catastro cambiará sustancialmente. La determinación de las coordenadas de los objetos podrá realizarse con GPS y teledetección y el dibujo directo sobre el mapa será reemplazo por la creación de objetos dentro de un sistema de información. El resultado de este proceso será un modelo real de mundo levantado.

La tecnología de la geomática será una de las herramientas normales del trabajo catastral.

El catastro del futuro será realizado con una gran participación privada tanto como estatal.

Los sistemas públicos tienden a ser menos flexibles y menos orientados al usuario que las organizaciones privadas. La economía libre de mercado, la flexibilización en el comercio inmobiliario y el uso de las tierras llevan a esta necesidad.

La flexibilización puede traer aparejado mejores comportamientos de las instituciones privadas; pero por necesidades de seguridad, la participación del estado como principal actor del registro de propiedades es de fundamental importancia.

Finaliza la FIG diciendo:

La situación de la propiedad de la tierra cambia constantemente y en una proporción acelerada, a causa del rápido aumento de la población del mundo y la globalización de la economía.

La seguridad de los derechos de propiedad de la tierra no puede más ser garantizado por los sistemas tradicionales de catastro. El desempeño de sistemas tradicionales de catastro no es más adecuado a medio plazo. Ellos no pueden proporcionar información suficiente y segura acerca de la situación legal de una parcela de tierra y su infraestructura.

Debe introducirse entonces un enfoque nuevo a la seguridad de la documentación de derechos y restricciones de la propiedad. Este enfoque ha sido discutido por el Grupo de trabajo 1 de la Comisión 7 de la FIG, tomando en consideración los desarrollos mundiales, sociales, legales, económicos y técnicos y las iniciativas de la reforma en el dominio del catastro, dando lugar así a un nuevo enfoque del catastro. La visión de este nuevo enfoque se ha denominado Catastro 2014.

Como se ha visto, los enormes desafíos que plantea la problemática catastral, alertados por reconocidas autoridades en el ámbito mundial, no permiten siquiera pensar que el Organismo catastral Provincial pudiera ser absorbida y fundida en un mero Organismo Recaudador.

La especificidad de la materia tributaria, impedirá el progreso y el avance de una auténtica y sostenida política catastral, que ponga al Organismo catastral provincial, en consonancia con los más modernos principios que ahora y en futuro gobernarán la institución.

