

**REVISIÓN DEL ARTÍCULO QUE  
SOBRE LA LEY NACIONAL 26209,  
FUERA PUBLICADO EN LA  
PÁGINA C.F.N.A. Y CUYO AUTOR  
ES EL SR. GABRIEL VENTURA**

**REVISIÓN DEL ARTÍCULO QUE SOBRE LA LEY NACIONAL DE  
CATASTRO 26209, FUERA PUBLICADO EN LA PÁGINA C.F.N.A.  
Y CUYO AUTOR ES EL SR. ESCRIBANO GABRIEL VENTURA**

Llamará seguramente la atención del lector que incorpore éste trabajo como un tema más de los que he incorporado a esta publicación, teniendo en cuenta que el mismo data del 26/03/2007 y que mi respuesta fue efectuada en octubre de 2007. Lo cierto es que el Consejo Federal del Notariado Argentino tomó el trabajo del Escribano Ventura, lo incorporó a su página y consecuentemente lo difundió a todos los lectores de dicha página, especialmente a todos los notarios del país.

Estaba claro que en aquel tiempo, como lo está actualmente para mí, que el autor del trabajo tenía una confusa interpretación de la Ley Nacional de Catastro. Me parecía que la agrimensura no debería dejar de contestar este tipo de apresuradas interpretaciones, toda vez que el paso del tiempo las va haciendo aparecer como ciertas.

Coincidió en aquel momento que en la ciudad de Córdoba, donde se domicilia el Escribano Ventura, la Federación Argentina de Agrimensores llevaba a cabo un homenaje a los ex presidentes de FADA, con motivo del cincuentenario de dicha institución. Concurrí entonces a Córdoba y tuve allí la oportunidad de conversar con el querido colega Tatían, quien no solo me manifestó conocer al Escribano, sino que además me adelantó que se trataba de una bellísima persona, tanto desde el punto de vista profesional como de lo humano. Si bien es cierto que seguramente yo no era la persona más indicada para elaborar una respuesta de semejante nivel; de regreso a 25 de Mayo me puso en contacto telefónico con Ventura, le expresé mis discrepancias con su trabajo y le propuse enviarle por mail las diferencias de conceptos entre su análisis de la Ley y el mío. El Escribano se comprometió a leerlas y contestarme por la misma vía los acuerdos o desacuerdos que de allí surgieran.

Tiempo después viajé a Córdoba por razones privadas y visité en su estudio a Ventura, que hasta esa fecha no había respondido a mis inquietudes. En la entrevista que mantuvimos, me enteré que Tatían tenía razón, como así también que era Profesor de Derechos Reales en la Facultad de Derecho de la Ciudad de Córdoba y que en general coincidía con mis observaciones. Me manifestó que ni bien pudiera me iba a contestar sobre sus opiniones y las mías, cosa que lamentablemente nunca ocurrió.

Así las cosas me he decidido ya incorporar a esta publicación sobre temas de catastro tanto la nota del Consejo Federal del Notariado como respuesta textual de lo que le envíe a Ventura en aquella fecha. Estoy convencido que la agrimensura no puede dejar de responder este tipo de publicaciones, que no solo nos afectan, sino que además distorsionan conceptos que los agrimensores debemos esclarecer y difundir.

**NOTA:**

El trabajo de Ventura ha sido subdividido por él, en varios acápites tales como **INTRODUCCIÓN – EL NOTARIADO Y LA LEY 26209 – ANALISIS GENERAL Y ANALISIS PARTICULAR DE LA LEY – EL OBJETO TERRITORIAL Y LA PARCELA – LA PARCELA Y SUS ELEMENTOS ESENCIALES**, culminando finalmente con su interpretación del **ESTADO PARCELARIO Y SU VIGENCIA**.

Será útil revisar, uno por uno, los contenidos de aquellos acápites señalando las coincidencias o los desacuerdos que pudieran surgir, tanto desde mi punto de vista personal como desde el punto de vista de las cuestiones que forman parte inseparable del ejercicio de la profesión de agrimensor.

## **ANALISIS DE LA LEY NACIONAL DE CATASTRO 26209**

**Por Gabriel B. Ventura**

26.03.2007

Texto extraído de la página web [www.cfna.org.ar](http://www.cfna.org.ar) (del Consejo Federal del Notariado Argentino)

INTRODUCCIÓN - EL NOTARIADO Y LA LEY 26209 - ANALISIS GENERAL DE LA LEY - FALENCIA GENERAL - ANALISIS EN PARTICULAR - EL OBJETO TERRITORIAL Y LA PARCELA - ELEMENTOS ESENCIALES DE LA PARCELA - DETERMINACIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA PARCELA – EL LEVANTAMIENTO PARCELARIO - EL ESTADO PARCELARIO – VIGENCIA DEL ESTADO PARCELARIO

### **INTRODUCCIÓN (Según el Escribano Gabriel Ventura)**

Es notable la falencia de nuestra ley civil en cuanto a la regulación de la descripción de la cosa inmueble en el ámbito de los derechos reales. Si el derecho real es el que crea una relación directa e inmediata entre un sujeto y una cosa, según la clásica definición de Demolombe (ver nota al Título IV del libro III del Código Civil), resulta toda una necesidad ontológica determinar, y de manera precisa, el objeto al que alude el citado concepto.

Sin embargo dicha necesidad no surge del Código Civil dado éste que tolera las contrataciones con descripciones deficientes y no exige de manera contundente la determinación actual y definitiva del bien sobre el que se contrata.

No es difícil comprender, no obstante, el motivo de la citada falencia en nuestro gran Codificador. El estado de la técnica de la mensura en los tiempos del dictado del Código no permitían, como hoy, efectuar mediciones precisas con un cierto grado de certeza. Se acudía a cadenas y procedimientos ópticos de gran costo.

En la práctica pues, era cotidiana la contratación sobre cosas inmuebles sin una determinación adecuada de las mismas. Por eso, a partir de los arts. 1344 a 1348 y aun en el art. 1333 del Código Civil, adaptándose a las contingencias de su tiempo, admite descripciones que de precisas tienen poco o nada.

En efecto, luego de haberse determinado que para que haya contrato de compraventa uno de sus elementos esenciales lo constituye el objeto del mismo, “la cosa vendida precisamente determinada”, en el art. 1133, sin embargo, puede advertirse una primera licencia: El contrato no será nulo si resultan datos que permitan determinarla.

Pero entiéndase bien, no es que el contrato quede subordinado a una condición suspensiva “la posibilidad de determinar su objeto”, sino que el mismo tiene a partir de su suscripción plenos efectos actuales. El sujeto, una vez entregada la cosa (tradición) ostenta ya un derecho real, puesto que tiene otorgado a su favor un título válido y su consiguiente modo “traditio”. Es cierto que el titular de dicho derecho real no sabe bien por dónde pasan los límites de su propiedad, ni cuánto tiene de superficie; pero en

aplicación de la lógica del Código, por tener a su favor título y modo, ya sería “dominus”.

En cuanto al art. 1344 del C.C. es la norma que da origen a las contrataciones “ad corpus” y “ad mensuram”; es decir la cosa quedará recién determinada cuando se formalice una mensura adecuada que establezca de manera precisa el objeto de la contratación. Pero ello no significa, como dijimos, que el contrato no haya resultado ya idóneo para trasladar la propiedad si ha sido seguido obviamente del traspaso material a través de la “traditio”, conforme a lo preceptuado en el art. 577 y 2601 a 2603 del Código Civil.

En suma, con un contrato de compraventa “ad mensuram” o “ad corpus” y la pertinente tradición, el adquirente ya tiene un derecho real con todas las condiciones exigidas por ley. Por ello su posesión, en tales condiciones, será legítima (art. 2355 C.C.).

En la práctica, dicha afirmación sólo es aplicable desde un punto de vista puramente jurídico y teórico, dado que si se tiene un derecho real; pero no pudo aún determinarse su alcance, el “dominus” tendrá igualmente un derecho sujeto a la misma incertidumbre.

Lo dicho representa con exactitud la magnitud del problema. Al mismo tiempo resulta un fundamento apropiado para que los Colegios de Escribanos no formulen críticas a la intención de la ley. Más allá de los intereses sectoriales que pudieron haber existido; más allá de los errores de la ley 26209 que los tiene e importantes; sin dudas la “ratio legis” es noble y fundada con todo acierto en la necesidad de determinar el objeto del derecho. Estimamos que hasta el propio Vélez hubiera recibido con aplausos el intento de precisar los inmuebles y evitar la incertidumbre de los derechos reales sobre los mismos[1].

Debe tenerse presente que en el régimen de los derechos reales, según remarca toda la doctrina, impera el orden público, con la consiguiente aplicación de la sentencia de Papiniano “ius publicum privatorum pactis non potest” (el derecho público no puede ser alterado por pactos particulares). Si a ello agregamos que los inmuebles ocupan un lugar preponderante en la tradición latina, reflejada en el brocardico que reza “res mobile res vile” la necesidad de la precisión del objeto surge manifiesta. ¿Cómo ha podido tolerarse que la voluntad de las partes en una venta “ad corpus” o “ad mensuram” pudiera modificar un régimen tan imperativo?.

Por otra parte y siendo políticamente prácticos ¿Cómo justificar una queja frente a la exigencia de precisión y al avance tecnológico imperante hoy en día en las técnicas de mensura?. Antes, como expresamos, eran cadenas y teodolitos, hoy contamos con la “Red de Posicionamiento Global” (“GPS”. por su siglas en inglés) que permite en pocos minutos una mensura exacta con mínimo porcentaje de error.

## 1- INTRODUCCIÓN (Respuesta según mi opinión)

Resulta sumamente saludable darle la bienvenida a los conceptos vertidos por el escribano Ventura y **publicados por el Consejo Federal del Notariado Argentino**, que pueden leerse dentro del espacio dedicado a la INTRODUCCION. Allí, el autor se

adhiera sin retaceos a la imprescindible necesidad de la **determinación de la cosa inmueble**, especialmente frente a los actos de transmisión, constitución o modificación de derechos reales<sup>1)</sup>. Si bien Ventura sostiene que el Código Civil no niega la posibilidad de las transmisiones “ad corpus” y “ad mensuram”, termina por reconocer que **“en la práctica, dicha afirmación sólo es aplicable desde un punto de vista puramente jurídico y teórico, dado que, si se tiene un derecho real; pero no pudo aún determinarse su alcance, el “dominus” tendrá igualmente un derecho sujeto a la misma incertidumbre”**.

Además recomienda el autor a los Colegios de Escribanos no formular críticas a la intención de la Ley, más allá de los intereses sectoriales que pudieran haber existido y más allá de los errores que pudiera contener la Ley 26209<sup>2)</sup>. Y así siguiendo entre otras consideraciones, manifiesta Ventura, “que hasta el propio Vélez hubiera recibido con aplausos el intento de precisar los inmuebles y evitar la incertidumbre de los derechos reales sobre los mismos”\*. Sostiene además que no aceptar la precisa determinación de los inmuebles frente al avance tecnológico del instrumental y las metodologías para determinarlos, parecería casi como caprichoso o ridículo.

Estas consideraciones que hoy con tanto acierto avala y publica El Consejo Federal del Notariado Argentino (C.F.N.A.), son las que desde mucho tiempo atrás hemos venido sosteniendo desde el Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Bs. As. Y son las que van a culminar posibilitando el indispensable diálogo y los vasos comunicantes entre escribanos y agrimensores, para consolidar definitivamente la seguridad jurídico inmobiliaria que garantice, no sólo las transacciones en ese campo, sino que además **publiciten el estado de hecho de los inmuebles, posibilitando así su comparación con los derechos emanados de su título, para exhibir las diferencias que permitan su futuro saneamiento**, agilizando de ese modo la inversión inmobiliaria que ha sido y sigue siendo uno de los pilares del crecimiento y desarrollo de nuestro país y de otros muchos diseminados a lo largo y a lo ancho de nuestro planeta.

<sup>1)</sup> Más allá de la exigencia de determinar (constituir o verificar) el estado parcelario de los inmuebles previo a los actos de constitución, transmisión o modificación de derechos reales sobre ellos; desde hace mucho tiempo y desde mi punto de vista personal, vengo sosteniendo la necesidad de exigir aquellas determinaciones frente a otros requerimientos. Así por ejemplo, no parece lógico que los municipios autoricen la apertura de comercios o industrias en inmuebles que no tengan vigentes la determinación de su estado parcelario y/o la actualización de su valuación fiscal con su impuesto inmobiliario y sus tasas de servicios regularizados. Lo mismo debería ocurrir frente a otras circunstancias que posibiliten la explotación onerosa de los inmuebles, como es el caso de los estudios profesionales, clínicas, consultorios, hoteles, restaurantes, garajes, etc. De tomarse medidas como las que anteceden, muchos más inmuebles tendrían sus estados parcelarios y sus valuaciones fiscales actualizadas, sirviendo de este modo al estado provincial y municipal y posibilitando que en muchos casos los escribanos intervinientes en transacciones inmobiliarias solo deban requerir ante catastro el certificado catastral, puesto que el inmueble en juego tendrá su estado parcelario y/o su valuación fiscal vigentes.

Estos logros serán posibles a partir de convenios con los municipios o del dictado de una ley especial que los obligue.

Será sumamente conveniente también que los notarios agreguen (protocolicen) a sus escrituras la cédula catastral que se corresponda con ella (o en su caso el certificado catastral que, en la provincia de Bs.As. es la copia autenticada de aquella) y que a los testimonios que se otorguen se agreguen los formularios de avalúos correspondientes.

<sup>2)</sup> Los errores de las leyes, cuando existieran son perfectibles. Lo que en realidad interesa es la cuestión conceptual.

\* Así lo hizo en su nota con la que finaliza el título de la hipoteca, en la cual, si bien no copió el pensamiento completo de Freitas, reconoce que el tiempo hará necesaria la indispensable creación de los Registros y de los Catastros.

Mucho más, todo esto es cierto, para quienes creemos que a partir de un sólido respaldo catastral, no existe sobre la tierra ningún régimen inmobiliario que funcione mejor que el del Notariado Latino<sup>3)</sup>; el que en cambio sin dicho respaldo, a la larga o a la corta será reemplazado por otros que sí resultarán mejores que dicho régimen sin aquel sostén.

### **EL NOTARIADO Y LA LEY 26209 (Según el Escribano Ventura)**

¿Puede el notariado efectuar queja y crítica a este avance sin que se los tache de funcionarios anquilosados y cómodos? Estimamos que no. Toda crítica, frente a la comunidad de operadores jurídicos, será vista como resultado de intereses mezquinos y sectarios. Si la ley cumple realmente sus objetivos no podemos negar que constituirá un avance extraordinario en el régimen de los derechos reales para el derecho civil argentino. Aportará nada menos que la determinación precisa del objeto inmueble sobre el que recae el derecho. ¿Quiénes deberían estar más interesados en brindar ese perfil de seguridad en el ámbito de los derechos reales sobre inmuebles? Sin dudas los notarios.

La actitud de los Colegios Notariales, no sólo no deben constituir obstáculo para el avance de la determinación precisa de los bienes inmuebles en las contrataciones, sino que éstos deben mostrarse proclives a aceptar las exigencias de la ley y participar activamente en las propuestas de reglamentación.

Obviamente existen los riesgos típicos en la modificación legal como puede ocurrir con la aparición de nuevos intereses sectoriales de la agrimensura, tal como ha ocurrido en la Provincia de Mendoza en la que, tanto jueces, abogados y notarios han destacado la exagerada intromisión de agrimensores en las ventas de inmuebles, ya que para cada acto traslativo es menester la formalización de una mensura, con los consiguientes costos adicionales en perjuicio de la comunidad toda[2]. Sin embargo, estimamos que el legislador nacional no ha querido eso, tal como resulta del art. 9 de la 26209 en el que se prevé la posibilidad de verificación del estado parcelario por “otros métodos alternativos”, no sólo los actos de mensura.

Dichos métodos alternativos, una vez constituido el estado parcelario, lo podrían constituir inspecciones oficiales de los Catastros locales dentro de prudentes períodos. Si de dichas inspecciones surgen modificaciones fundamentales (alteración de los límites, construcciones o modificaciones) la Autoridad podría determinar si se hace o no menester un nuevo levantamiento parcelario.

Creemos pues que una prudente intromisión en la actividad reglamentaria de la ley Nacional 26209, como la sugerida en el párrafo anterior, puede generarnos normas

---

<sup>3)</sup>El Notariado Latino tiene a mi juicio la ventaja de estar privatizado a manos de escribanos que se ocupan de autorizar e inscribir todos los actos vinculados con las transacciones inmobiliarias. Sin perjuicio de estar supervisados por el Registro de la Propiedad, por la justicia notarial y por su propio Colegio Profesional que están permanentemente garantizando la transparencia de todas y cada una de las cuestiones que deben ser cumplidas en relación con aquellos actos.

Yo me manifiesto siempre a favor de los regímenes privados, frente al desdorado espectáculo que muestra el estado en la mayoría de las cuestiones que tiene a su cargo. Es que los empleados del estado, no tienen ni honorarios por los trabajos que efectúan (cobran igual trabajen o no), ni interés en mantener sus clientes (los contribuyentes no son sus clientes). Nosotros en cambio, los profesionales independientes, sólo cobramos y podemos vivir de nuestra profesión, si hacemos nuestro trabajo y sólo conservamos los clientes si somos eficientes.

adecuadas que, sin entorpecer el noble fin legal propuesto, tampoco permitan caer en la exageración mendocina. El notariado debe pues, colaborar en la determinación precisa de los bienes en el tráfico inmobiliario, con el consiguiente aporte en cuanto a seguridad jurídica.

## 2-EL NOTARIADO Y LA LEY 26209 (Respuesta según mi opinión)

Con referencia a este acápite, vale la pena mencionar que hace un tiempo largo ya, bajo el título "LOS ESCRIBANOS Y NOSOTROS", publiqué un artículo en el boletín de nuestro Consejo, el que fue recientemente reproducido en el N° 33 página 17 de la Revista "AGRIMENSURA" de la Federación Argentina de Agrimensores (FADA) de fecha octubre de 2006. Muchos de los conceptos vertidos en aquel artículo pueden asimilarse ahora a los redactados por el Escribano Ventura, en los primeros párrafos de este espacio que nos ocupa. Incluso coincido con Ventura, que el planteo de la Provincia de Mendoza exagera los mecanismos de determinación de los inmuebles, toda vez que no contiene plazos que separen adecuadamente la constitución del estado parcelario de las posteriores verificaciones de su subsistencia.

Coincido también con que la ley nacional debe ser reglamentada, **especialmente a nivel nacional**<sup>4)</sup> y me parece atinado que el notariado y los agrimensores participemos de dicha reglamentación en conjunto con las autoridades del organismo de aplicación que la Nación designe. Siempre y cuando claro está, que tanto escribanos como agrimensores, nos despojemos de los intereses sectoriales y apuntemos a reglamentar de modo tal de poder servir a la comunidad y al estado, **que será a la postre la mejor manera de servirnos a nosotros mismos.**

No es cierto en cambio que, como sostiene Ventura, la solución del problema planteado en Mendoza pueda salvarse de acuerdo con los contenidos del artículo 9° de la Ley 26209. La verificación de subsistencia de los estados parcelarios, especialmente cuando se trata de parcelas privadas (ver 4 - Análisis particular – objetos territoriales legales) previamente constituidas no es otra cosa, por expresarlo de alguna manera, que una nueva constitución. Lo que ocurre que la primera vez que se determina el estado parcelario se denomina constitución y las siguientes verificaciones de subsistencia<sup>5)</sup>. De

<sup>4)</sup> Si bien es cierto que la Ley deja muchos aspectos de su reglamentación y puesta en marcha librados a normas que deberán ser establecidas por las provincias, me manifiesto partidario de una reglamentación nacional que uniforme metodologías generales de ejecución del catastro en todo el territorio del país, así como que posibilite una interpretación única de la ley y regule su aplicación en las provincias de modo tal que la actividad catastral sea clara y permita el normal desarrollo del catastro en cada una de ellas. Todo ello sin interferir en asuntos especialmente reservados a las legislaciones locales, o pretender interferir en cuestiones catastrales o registrales que las Provincias no han delegado a la Nación.

<sup>5)</sup> Las leyes locales, en un todo de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 26209, debe fijar los plazos de duración de la vigencia de la constitución del estado parcelario de un inmueble y de sus subsiguientes verificaciones de subsistencia. Estos plazos sin embargo en función de las atribuciones que la ley le otorga a los organismos provinciales de catastro (art. 1° y 3° ley 26209) no alcanzan a las valuaciones fiscales de los inmuebles, aún cuando estas forman parte y deban ser actualizadas en oportunidad de determinar el estado parcelario de un inmueble.

Al sólo efecto de entender mejor el párrafo anterior podemos dividir el acto de constitución de estado parcelario en dos cuestiones trascendentes: por una parte la determinación de la situación técnico-jurídica que surge del relevamiento del inmueble en el territorio y que involucra a la determinación de su existencia, su ubicación, sus medidas lineales y superficiales y sus linderos que permitirán publicitar el estado de hecho del inmueble en comparación con los derechos que el titular de dominio tiene en función de su título de propiedad.

Por la otra la valuación fiscal que es como sabemos mucho más susceptible de variaciones que aquellas cuestiones técnico jurídica que acabamos de citar. Por esa razón el Estado de la Provincia de Buenos

la simple lectura del artículo 9° surge, aún cuando su redacción no sea la más feliz, **que las verificaciones de subsistencia del estado parcelario sólo podrán efectuarse por mensura** y deberán ser autorizadas por profesionales con incumbencia a tal efecto. Así lo reconoce por otra parte el propio Ventura, cuando analiza los elementos esenciales de la parcela. Los objetos territoriales legales que no constituyen parcelas son los que pueden determinarse o verificarse por medio de otros “métodos alternativos”, los que además como indica la Ley deberán ser ejecutados por profesionales con incumbencia para el ejercicio de la agrimensura.

La solución de cuestiones como las planteadas en Mendoza, pasa por el contenido del artículo 8° de la Ley, que ordena fijar plazos de vigencia de los estados parcelarios previamente determinados y **en un todo de acuerdo con lo que al respecto decidan las normas locales**. Se deduce de aquí que la solución del problema apuntado, está ahora en manos de las autoridades del Catastro Mendocino que deberán decidir aquellos plazos en función de la velocidad de modificación parcelaria en aquel medio.

**Todo ello sin perjuicio de las actualizaciones valuatorias, que resultan de altísimo interés del Estado** y que en los términos de las facultades que la Ley le otorga a los organismos catastrales en su artículo 3°, pueden efectuar o exigir determinaciones de dicha valuación dentro de plazos muchos más cortos.

Tampoco es cierto, o por lo menos no es recomendable, que las verificaciones de subsistencia de los estados parcelarios de los inmuebles, puedan llevarse a cabo por medio de inspecciones de funcionarios del organismo catastral. Es inimaginable que en provincias con superficies como las de las provincias argentinas, puedan revisarse las parcelas por intermedio de funcionarios que viajen desde el organismo central de catastro, hasta cada una de ellas, y decidan que hacer en un tiempo que no paralice definitivamente el tráfico inmobiliario. Imaginemos por ejemplo, la provincia de Buenos Aires que tiene una superficie de 30 millones de hectáreas y pueden efectuarse en ella, entre doscientas cincuenta mil y seiscientas mil transacciones inmobiliarias por año. Es decir entre 700 y 1700 operaciones diarias. ¿Cuántos inspectores harían falta?. ¿Cuántos kilómetros a recorrer? ¿Cuántos viáticos a pagar? ¿Y cuántos meses para poder escriturar?. Pensar que el Estado puede hacer estas cosas, es como suponer que las escrituras de compraventa y o las hipotecas pudieran efectuarse dentro del Registro de la Propiedad, sin escribanos. Con ello, conseguiríamos que la burocracia nos privara de disponer de los títulos de nuestras propiedades en tiempo y forma, al extremo que la actividad inmobiliaria dejaría de ser negocio. O por lo menos negocio con garantía de seguridad. Esa es la razón por la que sabiamente se delegaron las transacciones inmobiliarias a manos de Notarios privados dispersos en todo el territorio Nacional y **esa es la razón por las que los modernos catastros están derivando toda la actividad de la determinación de los inmuebles a manos de agrimensores, también adecuadamente dispersos en todo el territorio nacional**.

No puedo dejar de expresar aquí que este tipo de ideas, por las que se pretende la estatización de tareas de muy difícil cumplimiento del Estado, atentan en general contra las mismas actividades a estatizar y creo que en el caso particular que analizamos, una medida de esta naturaleza aportaría los argumentos **que están esperando los que sueñan, por ejemplo, con el negocio del “seguro de título”**.

Seguramente el codificador también aplaudiría la determinación previa de los inmuebles, frente a actos de constitución, modificación o transmisión de derechos reales, o se asombraría que a casi ciento cuarenta años de la vigencia del Código y a

---

Aires (seguramente otros Estados provinciales lo adoptaran) ha resuelto que las valuaciones fiscales de los inmuebles deban ser actualizadas en periodos muchos más cortos que los fijados para la vigencia de los estados parcelarios (art.8° Disp. 2010/94 del Organismo Catastral).

más de cien años de la existencia de los registros de la propiedad y de los registros catastrales, no se hubiera puesto en práctica todavía aquella determinación previa<sup>6)</sup>.

En relación con la presunta posibilidad planteada por Ventura, que la verificación de subsistencia del estado parcelario, pueda verificarse por otros “métodos alternativos” que no constituyen estrictamente una mensura formal, aún cuando deberá garantizar niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables con los actos de mensura y que dichos “métodos alternativos” pudieran ser efectuados por inspectores de los catastros oficiales; me adelanto a señalar:

- 1) Que el catastro, en su carácter de ordenador de territorio sólo está vinculado a las transacciones inmobiliarias (en las que intervienen los notarios) en algunos de sus aspectos. Es decir, la especialidad catastral va mucho más allá que su vinculación con los notarios y con los Registros de la Propiedad. La sola lectura de los fundamentos de la Ley 26209, aclara mucho más que todo lo que aquí podría agregarse.
- 2) Que como veremos más adelante, sólo los objetos territoriales legales que constituyan parcelas privadas, vinculan a los notarios con la ley 26209.
- 3) Que otros objetos territoriales legales, que no constituyen parcelas conforme el artículo 5º) y que consecuentemente no están en el mercado inmobiliario (ver ejemplo de objeto territorial en punto 4 – ANALISIS PARTICULAR) son los que deberán, en los términos de los artículo 9º y 10º de la Ley, ser determinados y/o verificados por mensura u otros métodos alternativos confiables para ser registrados en el Organismo de Catastro.
- 4) Que otros métodos alternativos comparables a los actos de mensuras podrían ser, por ejemplo, levantamientos fotogramétricos o de imágenes satelitales o de

---

<sup>6)</sup> Estas opiniones que le atribuimos al legislador surgen claramente por ejemplo de la nota al artículo 577º del Código Civil o de la nota al Título XIV, Libro III, Capítulo 8 que sigue al artículo 3203. En ellas Vélez muestra el acabado conocimiento que tenía de la diferenciación entre los derechos personales y los derechos reales y la convicción de la necesidad de publicitar las transacciones inmobiliarias tanto en Registros de la Propiedad como en Registros Catastrales, aún cuando no los crea señalando que a su juicio no estaban dadas las condiciones para hacerlo. No obstante **agrega el codificador: “.... El mayor valor que vayan tomando los bienes territoriales, ira regularizando los títulos de propiedad, y puede llegar un día en que podamos aceptar la creación de los registros públicos. Hoy en las diversas Provincias de la República sería difícil encontrar personas capaces de llevar esos registros, y construir el catastro de las propiedades, y sus mil mutaciones por la división 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 por la inscripción o transcripción de los títulos de propiedad.”**

Con esos argumentos el Dr. Vélez Sarfield desistió de la creación de los Registros de la Propiedad y de los registros Catastrales aún cuando en la práctica se probó que los mismos eran necesarios y posibles. Así en 1879 y 1881, apenas diez años después de la promulgación del Código Civil se crearon los Registros de la Propiedad de la Pcia. de Bs.As. y de la Capital Federal respectivamente y a partir de allí otros muchos en distintas Provincias de la República. La puesta en marcha del modo y el título instituido por el Código Civil y la no creación de los Registros por el Código condujeron a que los Registros fueran declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de la Nación en dos fallos que alcanzaron a los Registros de Catamarca y Mendoza. Circunstancia que vino a resolverse recién en 1968 con motivo de la modificación del C.C. (art.2505 introducido por Ley 17711). (Ver Villaro Felipe, Elementos de derecho registral inmobiliario, Segunda Edición actualizada páginas 23 y siguientes).

Por otra parte para la época de sanción y promulgación del Código Civil (1871) ya estaba en marcha en la República la legislación para la ejecución de mensuras y su registración organizada por la comisión topográfica de Buenos Aires, creada durante el Gobierno de Las Heras a instancias de Rivadavia en 1826, la que luego se transformara en Departamento Topográfico donde se revisaban, se aprobaban y se registraban todos los planos de mensuras que se ejecutaban ajustados a las normas dictadas por aquellos organismos. (Ver la obra de don José María Prado, en el Repositorio Histórico que lleva su nombre y que funciona en la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas de la Pcia. de Bs.As.).

ambos, que, en conjunto con otras tecnologías, con las que cuenta la agrimensura actual, puedan determinarlos en la forma más parecida a las de las rigurosas exigencias de la mensura.

- 5) Que por lo dicho, resulta impensable suponer que empleados administrativos, aún con rango de inspectores, puedan suplir al agrimensor en las tareas de determinar o verificar las subsistencia del estado parcelario.

Por otra parte, mucho menos posible es, como sugiere Ventura, que funcionarios oficiales puedan determinar las alteraciones de los límites de las parcelas, como consecuencia de construcciones mal emplazadas u otros vicios frecuentes. Estas alteraciones que resultan de difícil determinación sólo pueden advertirse por mensura y constituyen en general tareas de necesaria complejidad, como ocurre siempre que deben **confrontarse los hechos con los derechos**. Sin la ejecución cuidadosa y pormenorizada de estas mensuras, no podrán detectarse ni los excesos ni los defectos que las parcelas muestran en el territorio con motivo de accesiones mal emplazadas o invasiones del dominio público, etc., ni sus diferencias con los derechos emanados de sus títulos de propiedad. Tampoco se podrá tomar conocimiento de las restricciones o limitaciones del dominio ocurridas con posterioridad a la registración de los títulos, ni las afectaciones a expropiación u otras sólo detectables por medio de la actividad catastral. Es decir, que sin estas mensuras no podrán publicitarse dichas diferencias ni sanearse los títulos en los términos jurídicos que correspondan y consecuentemente no se lograrán las premisas que han generado la necesidad de los catastros territoriales en el ámbito de lo inmobiliario público y privado.

## **ANALISIS GENERAL DE LA LEY (Según el Escribano Ventura)**

### **FALENCIA GENERAL**

Corresponde efectuar una primera gran crítica a la ley 26.209. Nos referimos a la falta total de mención de las normas del Código Civil ya citadas en cuanto permiten la contratación “ad corpus” y “ad mensuram”. Sin duda el legislador nacional debió aludir de manera directa a esos dispositivos. ¿Conservan su vigencia? ¿Han sido derogados por ley posterior?.

Esta grave falencia, que no es extraña en las leyes modernas en las que se crean institutos y prerrogativas sin tener a veces la más mínima consideración al entorno legal en el cual jugarán los nuevos dispositivos, generará pleitos con resultados diversos y la inseguridad anexa a esa diversidad.

En efecto, adviértase que no es tan clara la aplicación de la regla hermenéutica que establece que la ley especial deroga la ley general, dado que, en este caso, ambas son leyes especiales. En efecto, los arts. 1344 y ss. regulan de manera especial, en el marco de la autonomía de la voluntad (art. 1197 del C.C.), el contrato de compraventa de inmuebles (normas que se aplican por analogía a todos los contratos traslativos); mientras la ley 26209 regula también de manera especial sólo su registración catastral, y el funcionamiento y finalidad de los catastros territoriales. Es cierto que esta ley complementa el Código Civil, según lo pregona su art. 18; pero esta lacónica mención lejos de favorecer alguna interpretación segura la entorpece hasta el infinito. ¿Qué clase de ley complementaria puede insertarse en el entorno sin la aclaración respecto a la vigencia de las contrataciones “ad corpus” y “ad mensuram”?

Tampoco surge categórica la aplicación del principio que reza que ley posterior deroga ley anterior, dado que la permanencia y típica perpetuidad del dominio (art. 2510 del C.C.) no permite efectuar modificaciones en derechos adquiridos que, para más, son de raigambre constitucional, nada menos que el derecho de propiedad amparado por el art. 17 de la Carta Magna. Mediante esta ley aparecerá “prima facie” negándose o poniendo en dudas el valor de títulos dominiales preexistentes y ya registrados.

Estimamos que hubiera sido menester también en la ley nacional brindar una norma transitoria más completa que la surgida de su art. 17 que impida a su vez a las Provincias avanzar en exceso sobre la nueva normativa atinente a un derecho fundamental como lo es el dominio de inmuebles. En efecto no creemos acertado el art. 17 de la 26.209 cuando atribuye a los Catastros de cada Jurisdicción la “gradual y progresiva” aplicación de las nuevas normas. Allí podrían llegar a lesionarse garantías constitucionales.

### 3- ANALISIS GENERAL DE LA LEY (Respuesta según mi opinión)

Bajo este título, el escribano Ventura realiza una serie de conjeturas vinculadas con la subsistencia o no de algunos artículos del Código Civil, frente a la presencia de una Ley de fondo como la 26209, y se pregunta si esta Ley derogó o debió derogar aquellos artículos. Se pregunta también, si están dadas las condiciones como para que pueda aplicarse la regla que indica que la Ley especial deroga a la general, o que la ley posterior deroga a la anterior y otras consideraciones que a mi juicio no superan el umbral de lo estrictamente teórico.

En efecto, de la sola lectura de los artículos 10° a 13° de la Ley 17801, en los que se trata el principio de especialidad o determinación, surge claramente que se ha perdido cualquier posibilidad de inscribir inmuebles en el Registro de la Propiedad, sin la previa determinación por mensura de todos y cada uno de los datos que la identifican tales como:... **“La ubicación, descripción del inmueble, sus medidas, superficie y linderos y cuantas especificaciones resulten necesarias para su completa individualización. Además cuando exista, se tomará razón de su nomenclatura catastral, se identificará el plano de mensura correspondiente, y se hará mención de las constancias de trascendencia real que resulten”**..... (Artículo 12°, Ley 17801). Tampoco se inscribirán inmuebles **cuya solicitud de inscripción no esté acompañada por el correspondiente certificado catastral**, para cuyo logro es indispensable la determinación de la vigencia del estado parcelario y/o su verificación de subsistencia en un todo de acuerdo con lo expresado en los Artículos 11° a 13° de la Ley 26209.

Queda claro entonces que las ventas “ad corpus” o “ad mensuram” sólo quedan reservadas, en el mejor de los casos, a los boletos de compraventa, los que para completarse con la escritura pública deberán cumplir con estas dos leyes registrales a las que nos hemos referido.

Esta suerte de conjeturas, si bien pueden ser ciertas, o pudieran llegar en algún caso singularísimo a serlo, resultan a mi juicio un poco inconducentes, porque lo que sí es cierto, es que no habrá dominio inscripto en el Registro de la Propiedad cuyo título lo transfiera “ad corpus” o “ad mensuram”, justamente por que lo impiden las leyes de fondo 17801 y 26209.

También podría argüirse, en este orden de ideas, que el artículo 2505 del C.C. reformado por la Ley 17.711 no derogó los artículos 577, 1184, 2524 y concordantes,

que son los que autorizan que las transmisiones de dominio se completen por el título y el modo (escritura y tradición)<sup>7)</sup>. Si a esto le agregamos que las transmisiones de dominio nacen en sede notarial, es decir que el acto de transacción inmobiliaria tiene efectos a partir de la firma de las partes y del autorizante en la escritura matriz, aún cuando la misma no se haya inscripto en el Registro de la Propiedad, nadie podría negar que habiéndose cumplido con el modo y el título, el dominio se ha transmitido. Claro está que el inmueble no podrá ser inscripto en el Registro de la Propiedad ni será oponible a terceros y lo que es mucho peor, que las medidas cautelares (embargos, inhibiciones) que eventualmente recayeran sobre quien fuera el transmitente, recaerían también sobre el inmueble cuyo dominio se transmitió. De este modo las disposiciones del artículo 2505 reformado, lejos de ser opinables o voluntarias se han transformado en obligatorias. Con referencia a las dudas que sobre la constitucionalidad de estas cuestiones plantea el Escribano Ventura, vale la pena recordarle que diversos juristas opinan lo contrario. Pongamos como ejemplo la opinión del distinguido jurista Dr. Drommi (1984): *“Las reglamentaciones catastrales locales, en particular la exigencia del certificado catastral actualizado, para la inscripción dominial, operan de modo “razonable” sobre el derecho de propiedad, toda vez que el ejercicio de éste no es absoluto y deba ejecutarse a los trámites administrativos locales que habilitan los arts. 14 y 104 de la C.N. Además, es una causal “impeditiva” de la transferencia”, sino “perfectiva” toda vez que la inscripción dominial pueda hacerse de inmediato de modo provisorio, hasta tanto se cumplimente el recaudo administrativo que habilita su perfectibilidad”*.

Por otra parte me adelanto a señalar que la intención del artículo 17° de la Ley 26209 que autoriza a los organismos locales catastrales la aplicación **“gradual y progresiva”** de las normas que se dicten para la constitución de los estados parcelarios y su registración, lejos de pretender ser una norma que atente contra el dominio de los títulos registrados, ni contra el derecho de propiedad, o lesionar en modo alguno las garantías constitucionales de aquel derecho; lo que en realidad pretende es flexibilizar las exigencias de la misma Ley de modo tal que cada provincia, en función de su desarrollo catastral actual, pueda aggiornarse **“gradual y progresivamente”** en materia de catastro, sin vulnerar justamente ni los títulos de dominio preexistentes ni obstaculizar el tráfico inmobiliario.

De otra manera podría decirse que el objetivo del artículo 17° de la Ley 26209 es posibilitar la puesta en marcha y consolidación de los catastros provinciales a lo largo y a lo ancho de la república, para que gradual y progresivamente se actualicen con el objeto de garantizar cada vez más y mejor las transacciones inmobiliarias; evitando así que, desde catastros incorrectamente desarrollados, se dicten normas, que por no resultar también gradual y progresivamente dispuestas, pudieran atentar contra derechos y garantías de títulos dominiales preexistentes.

Mucho más claro es señalar además, que la Ley no es retroactiva. Viene en consecuencia a mejorar el régimen inmobiliario existente de ella en más, respetando como es lógico todo lo actuado con anterioridad.

<sup>7)</sup> Esta nota, fue insertada después de la redacción de este artículo.

Al título y al modo como método para transmitir derechos reales, nos hemos referido con mucha más profundidad de análisis en nuestro trabajo **“Análisis de las transacciones inmobiliarias antes y después de la sanción del Código Civil. Sus efectos nocivos para la agrimensura. La importancia de la modificación del artículo 2505 del C.C. según Ley 17711. Los aciertos de las leyes de catastro y la importancia de la publicidad catastral”**, presentado en X CONGRESO ARGENTINO Y VII LATINOAMERICANO DE AGRIMENSURA. Santa Fe – Argentina. 22 al 25 de Octubre de 2008.-

**ANALISIS EN PARTICULAR (Según el Escribano Ventura** – A partir de aquí el Escribano desarrolla cuestiones tales como El objeto territorial y la parcela – La parcela – Elementos esenciales de la parcela – Determinación de los elementos esenciales de la parcela – El levantamiento parcelario – El estado parcelario y la vigencia del estado parcelario )

**Dice Ventura:**

Esta ley comienza explicando la finalidad de los Catastros Provinciales. En el art. 1 no hay demasiadas novedades como no sea la expresión “objetos territoriales”, cuya crítica por alguna doctrina porteña carece de asidero ya que es usada también en España sin que se haya generado cuestión.

Se aclaran en el citado artículo las atribuciones de los Catastros que no difieren de las que toda provincia le ha venido asignando a dicha repartición.

En el art. 2 se refuerza lo que, también en el ámbito de nuestra provincia ya existía, aludiendo al poder de policía inmobiliaria catastral, lo que permite a la Entidad, entre otras prerrogativas enumeradas en el art. 3, realizar inspecciones a los fines de determinar la adecuación de los registros catastrales con la realidad extra catastral.

**EL OBJETO TERRITORIAL Y LA PARCELA (Según el Escribano Gabriel Ventura)**

La ley 26.209 efectúa la distinción entre el simple objeto territorial y la parcela. Entre estos conceptos habría, en el criterio legal, una diferencia de género a especie. Mientras el objeto territorial lo constituyen todos los inmuebles medianamente demarcados en el mundo jurídico o de los hechos (según se infiere del art. 10 de la ley 26209), la parcela exige en cambio la existencia de todos los elementos esenciales determinantes establecidos en el art. 5 y que será objeto de análisis más adelante.

**PARCELA (Según el Escribano Gabriel Ventura)**

En el art. 4 de la ley 26209 define legalmente la “parcela”. La norma establece que parcela es “... la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindada (la ley dice “deslindado”) por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales consten en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral”.

**ELEMENTOS ESENCIALES DE LA PARCELA (Según el Escribano Gabriel Ventura)**

El Art. 5 ofrece un distinguo entre elementos esenciales y complementarios de las parcelas.

La citada norma expresa que son elementos esenciales: 1) La ubicación “georreferenciada” del inmueble que correspondería a lo que jurídicamente designamos como ubicación (Provincia, Departamento, Pedanía, ciudad, Barrio etc.); 2) los límites del inmueble, según los títulos que han originado el dominio y 3) las medidas lineales, angulares y superficiales. Mientras que serán elementos complementarios, la valuación y los linderos. La sentencia final de este dispositivo puede resultar lo más conflictivo: “Dichos elementos constituyen el estado parcelario del inmueble”.

En efecto, complementando esta norma con los dispositivos posteriores de los arts. 6 al 10, surge lo que expresáramos más arriba en cuanto a que si no existen esos elementos esenciales citados en el art. 5 que hemos comentado, no hay parcela. Por ello, en el art. 10 el legislador prefiere llamarles simplemente “objetos territoriales”.

En suma, tal como habíamos adelantado no todo objeto territorial constituye una parcela, ya que para que pueda hablarse de tal es menester que este objeto territorial manifieste todos sus elementos esenciales (de ahí su denominación). La carencia de algunos de los elementos complementarios, en cambio, no le quitaría el carácter de parcela.

#### **DETERMINACIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA PARCELA – EL LEVANTAMIENTO PARCELARIO (Según el Escribano Gabriel Ventura)**

Los elementos esenciales (ubicación, límites y medidas –art.5-), que como quedó dicho son esenciales justamente porque su inexistencia impide tan siquiera hablar de parcela, se lograrán, según surge del art. 6 de la ley 26.209, mediante “actos de levantamiento parcelario consistentes en actos ejecutados y autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, quienes asumirán la responsabilidad profesional por la documentación suscripta [...]”

La “ubicación georreferenciada” no ofrece problema alguno dado que constituye elemento descriptivo incuestionado y todos los títulos la contienen, aún los que soporten negocios “ad corpus” o “ad mensuram”; pero lo exigido en cuanto a límites y medidas, implica un enfrentamiento liso y llano con las citadas transmisiones. En suma, utilizando el lenguaje legal, dichos inmuebles cuyos títulos carecen de los elementos esenciales, no serían parcelas y su transmisión en dichas condiciones resultará problemática. En nuestra opinión podrán ser objeto de compraventa y cualquier otro negocio traslativo; pero dudamos ya de su pacífica registración, dado que la falta de “estado parcelario” no permitirá contar con la pertinente certificación catastral que ya exigían las leyes locales (en Córdoba art. 34 y 37 de la ley 5057/68) y ahora también la ley nacional 26209 (art. 13).

Para tales “objetos territoriales” el art. 10 de la ley 26209 determina que deberán ser determinados por mensuras u otros métodos alternativos que garanticen “iguales niveles de precisión, confiabilidad e integralidad” que establezcan las legislaciones locales. Pero, en verdad, no creemos que exista algún procedimiento alternativo para tales objetos territoriales que cumplan con las exigencias legales de precisión, confiabilidad e integralidad. Se caerá forzosamente en la mensura.

Sin dudas este es el punto más criticable de la ley 26209. Una reglamentación demasiado exigente, amparada en la norma, podría determinar su declaración de inconstitucionalidad. Si bien no es dable desde el punto de vista jurídico aducir que se trabará la circulación de la riqueza, puesto que la autonomía de la voluntad sigue vigente y los contratos, aún sin los elementos esenciales de la parcela, mantienen su vigor, sí creemos que tales bienes perderán valor venal y allí aparecería la agresión al derecho de propiedad que haría procedente la inconstitucionalidad (art. 17 de la C.N.).

### **EL ESTADO PARCELARIO (Según el Escribano Gabriel Ventura)**

Como quedó dicho, el estado parcelario se produce luego de los llamados "actos de levantamiento parcelario" a los que alude el art. 6 de la ley 26.209 ya analizado.

Esta norma ya cumple una importante función a nivel nacional al impedir la antojadiza exigencia de algunas reparticiones catastrales de solicitar el levantamiento parcelario cuando los planos tengan un tiempo determinado.

Así por ejemplo la resolución 4 del 2006 del Catastro de Córdoba que considera que no cumple con las exigencias de la repartición los planos registrados con anterioridad al 31 de Diciembre de 1968, no resultaría aplicable.

En efecto, si la parcela tiene ya estado parcelario, es decir si ostenta todos los elementos esenciales previstos en el art. 5 ya analizado, no habrá argumento alguno para que el Catastro exija un nuevo levantamiento parcelario. Tal resolución estaría manifiestamente en contra del dispositivo nacional y procedería una acción judicial en contra de la Repartición que se negara a certificar dicho estado.

Sí podrá la Dirección de Catastro, mediante los procedimientos alternativos previstos en el art. 9, verificar la subsistencia de dicho estado parcelario, mediante inspecciones obrantes en actas administrativas (sugeridas por nuestra parte para la reglamentación local). Si de las mentadas inspecciones surgen diferencias con el estado parcelario actual, en tales casos, y sólo en tales casos, podría hacerse procedente la exigencia de un nuevo levantamiento parcelario.

Ese estado queda establecido por la registración del plano de mensura respectivo, según establece el art. 7 de la ley 26209. Expresando contundentemente que la registración no convalida los defectos de los documentos.

### **VIGENCIA DEL ESTADO PARCELARIO (Según el Escribano Gabriel Ventura)**

En los arts. 8 y 9 de la ley 26209 se regula sobre la vigencia de los estados parcelarios registrados.

Del art. 8 surge la posibilidad de regular un plazo de caducidad de la vigencia del estado parcelario. Para ello será menester proponer en la reglamentación provincial un plazo prudente que podría ser de diez o quince años.

No creemos conveniente negar la caducidad del estado, dado que advertimos en la práctica varios casos en los que los bienes aparecen catastrados como baldíos cuando están edificados; o con una superficie edificada mayor a la obrante en los catastros. No podemos ni debemos negar esa realidad que surgirá de las inspecciones generales periódicas o de las especialmente solicitadas.

Se hace necesario remarcar, tal como ya habíamos adelantado, que el art. 9 de la ley 26209 prevé que la subsistencia del estado parcelario se realizará mediante actos de mensura u otros métodos alternativos de verificación. Respecto de este punto, sugerimos que en la reglamentación se prevean inspecciones oficiales del Catastro que por tratarse de controles sobre estados parcelarios ya existentes y ser sus agentes oficiales públicos, contarán con las garantías de nivel de precisión, confiabilidad e

integralidad exigidas por la norma comentada. El resultado de dichas inspecciones quedará plasmado en las pertinentes actas administrativas respetando las normas administrativas, en cuanto a mecanismos de producción y de control.

Gabriel B. Ventura

[1] En la nota final al Título XIV de la Hipoteca, puede leerse en Vélez: “[...]puede llegar un día en que podamos aceptar la creación de los registros públicos. Hoy en las diversas Provincias de la República sería difícil encontrar personas capaces de llevar esos registros y construir el catastro de las propiedades[...]”.

[2] El art. 45 de la ley 5908 de la Provincia de Mendoza dispone: “Previo a la constitución o transmisión de derechos reales deberá contarse con un acto de levantamiento parcelario registrado ante la Dirección General de Catastro[...]”

#### **4- ANALISIS PARTICULAR (Respuesta según mi opinión)**

**Bajo este subtítulo analiza Ventura varios importantes aspectos de la Ley, tales como: EL OBJETO TERRITORIAL Y LA PARCELA, SUS ELEMENTOS ESENCIALES, EL ESTADO PARCELARIO Y SU VIGENCIA. He considerado preferible contestar todo como un solo paquete, con el objeto de mejor aclarar.**

Es conveniente tal vez, que antes de revisar los conceptos vertidos en estos subtítulos, nos adelantemos a definir expresiones tales como “catastro”, “objetos territoriales”, “georreferenciación”, o “estado parcelario” que son en principio las que se citan en el trabajo publicado por el Consejo Federal del Notariado Argentino

“En el XX Congreso de la FIG (Federación Internacional de Geómetras) que es la Institución Internacional que agrupa a toda la agrimensura del planeta, llevado a cabo en Melbourne en 1994, Australia, la Comisión 7 decidió construir tres grupos de trabajo por el período de cuatro años hasta el próximo Congreso en 1998. De acuerdo con los objetivos de la comisión, los grupos de trabajo debían estudiar diferentes aspectos del catastro y el manejo territorial”.

“Al grupo de trabajo 7.1 se le encomendó la tarea de estudiar los proyectos de reformas catastrales en países desarrollados. Debían considerarse dos elementos en detalle: la automatización actual de los catastros, y la creciente importancia del catastro como parte de un sistema de información territorial más amplio. Basado en el análisis de tendencia, el grupo de trabajo produjo una visión acerca de donde podrían encontrarse los sistemas catastrales a 20 años vista, de los cambios que pudieran suceder, de los medios por los cuales estos cambios se pudieran lograr, y de la tecnología a utilizar para implementarlos. La visión del grupo de trabajo se llamó **catastro visión 2014**, para sustentar la tarea de crear una visión de cómo podrían funcionar los catastros y de cómo se verían veinte años después del perfil de 1994”.

A partir de aquel Congreso y tanto en los sucesivos Congresos como en reuniones en los países más desarrollados de la tierra y con la participación de los más destacados especialistas y centros de estudio, la FIG ha venido trabajando y avanzando sobre todos los aspectos del catastro, habiendo obtenido hasta la fecha entre otras muchas cosas, definiciones de las cuestiones que integran la especialidad.

De entre ellas copiamos las que nos ocupan:

**Catastro:**

“El catastro es un inventario público, metódicamente ordenado, de datos concernientes a propiedades de un determinado país o distrito, basado en las mensuras de sus límites. Las propiedades son determinadas de manera sistemática por medio de alguna designación distintiva. Los límites de la propiedad y el identificador de la parcela se indican normalmente en planos a escala grande, que, junto con otros registros, pueden mostrar para cada propiedad distinta, la naturaleza, el tamaño, el valor y los derechos legales asociados con la parcela. El catastro responde a las preguntas de donde y cuando.”

Esta definición de catastro forma parte de las que junto con otras, dió el Profesor Henssen en el Seminario de Delf (Holanda, 1995) y son también las que sirvieron de base a otras que a veces ampliadas forman parte de las definiciones definitivas adoptadas por el catastro 2014 y cuyo examen más pormenorizado excede el marco del presente trabajo

**Objeto territorial:**

“Un objeto territorial es una porción de territorio en el cual existen condiciones homogéneas dentro de sus límites.

Estas condiciones están normalmente definidas por la ley. Cada sociedad crea las reglas para la coexistencia de sus miembros. Estas reglas, normalmente en forma de leyes, definen como una sociedad entenderá el fenómeno dentro del área del cual vive. De la misma manera se definen los derechos y obligaciones de los miembros de una sociedad. Estas obligaciones se definen, en la mayoría de los casos, por restricciones a la libertad de los individuos.

Incluso los objetos naturales, como los ríos, los lagos, los bosques y las montañas, están definidos de alguna manera por una ley.

Si una ley define fenómenos, derechos o restricciones relacionados a una área o punto determinado de la superficie de la tierra, define a un objeto territorial.

Una parcela, donde, ya sea el derecho privado o el público imponen parámetros jurídicos idénticos, podría ser llamada un objeto territorial legal. Las leyes definen perfiles de un derecho o de una restricción. Los objetos territoriales legales normalmente están descritos por límites que delimitan donde termina un derecho o una restricción o donde comienza el próximo, además de los contenidos de ese derecho.

Son ejemplos de objetos territoriales legales:

- Las parcelas de propiedad privada;
- Las áreas donde existen derechos tradicionales;
- Las unidades administrativas tales como países, estados, distritos y municipalidades;
- Las zonas para la protección del agua, la naturaleza y protección contra ruidos y contaminación;
- Las zonas de uso del suelo;
- Las áreas donde se permite la explotación de recursos naturales.

Cuando una porción de territorio se halla bajo condiciones naturales o artificiales únicas y no existe una definición en el marco legal, se la puede llamar objeto territorial físico. Un objeto territorial físico puede ser una porción de territorio cubierta por rocas, agua, madera, una casa, una calle o cualquier otra característica no legal.

**Georreferenciación:**

Es el proceso por el cual se le asignan coordenadas a los límites de los objetos territoriales legales o naturales. Dichas coordenadas están referidas a un sistema de previsión cartográfica asociado a un marco de referencia geodésico.

**Estado parcelario:**

Si bien el estado parcelario no está definido como tal en la publicación de la FIG **“Catastro 2014- una visión para un sistema catastral futuro”**, como lo están el catastro, el objeto territorial o la georreferenciación a las que me he referido, no cabe ninguna duda **que el estado parcelario se constituye y/o se verifica su subsistencia**, una vez determinados los elementos esenciales y complementarios a que se refiere el artículo 5° de la Ley 26209.

Advertidas las definiciones que anteceden, será seguramente más fácil revisar los conceptos vertidos por Ventura en su análisis particular de la Ley Nacional de Catastro que nos ocupa.

El escribano comienza diciendo que en el Art. 1° de la Ley se explicitan las finalidades de los catastros provinciales y que allí “no hay demasiadas novedades como no sea la expresión **“objetos territoriales”**, cuya crítica por alguna doctrina porteña carece de asidero, ya que es usada también en España sin que se haya generado cuestión alguna”.

Si bien es cierto que España es de algún modo la cuna del Notariado Latino y seguramente “la meca” hacia la que miran los especialistas de casi todas las Naciones que lo han adoptado; no parece razonable suponer que la expresión “objetos territoriales” no deba ser cuestionada simplemente porque España no la objeta. Como ya hemos dicho la expresión objetos territoriales, va mucho más allá que ese simple análisis, siendo una expresión netamente catastral desarrollada por los especialistas que estudian y planifican los catastros modernos para una época muy cercana que vendrá a los efectos de la registración inmobiliaria y de otros aspectos territoriales en los países desarrollados de la tierra y consecuentemente en los que se desarrollarán en el futuro. Así lo expresa por otra parte el Art. 1° de la Ley 26209, cuando se refiere a las finalidades de los catastros [Ver incisos a) a h)]

Analiza después el escribano, sin objeciones los artículos 2° y 3° de la Ley que dicen, como en casi todas las normas catastrales del mundo, que los Estados locales ostentan el poder de policía inmobiliario catastral y que, como en pocas leyes, se han definido en cambio las atribuciones y alcances de aquel poder de policía.

Vale la pena aquí, aún cuando el tema no haya sido tratado en el análisis publicado por el Consejo Federal del Notariado Argentino, y a propósito de encontrarnos revisando el subtítulo **estado parcelario**, intentar definir de que se trata la mensura de constitución del estado parcelario.

Es importante señalar que más allá de las necesidades de los catastros de definir a los objetos territoriales que de cualquier naturaleza se encuentren dentro del territorio de una cualesquiera jurisdicción catastral (municipio, provincia, país), al notariado en general **sólo le interesan los objetos territoriales legales** de propiedad privada (parcelas de propiedad privada) que son los únicos que forman parte de las transacciones inmobiliarias habituales.

La mensura de constitución o verificación de subsistencia del estado parcelario (en particular de las parcelas privadas) **consiste en la confrontación de los hechos con los derechos**. Es decir que una vez ubicada en el territorio la parcela que pretende ser, la que según su título se pretende determinar, el agrimensor levantará los hechos existentes

(ubicación, medidas, linderos y valor de la riqueza incorporada en ella) en el terreno, a los que relacionará (comparará) con el título de propiedad que le dio origen, **mostrando las coincidencias o incoincidencias que pudieran existir entre ambos.**

De lo dicho, se deduce que la constitución del estado parcelario **es una mensura de diagnóstico** y no de saneamiento, **que sirve para publicitar en el registro catastral y ante las partes intervinientes, aquellas coincidencias o incoincidencias<sup>8)</sup>.**

---

<sup>8)</sup> Si bien es cierto que todos los objetos territoriales legales de cualquier naturaleza que se encuentren dentro de una cualesquiera jurisdicción catastral deben ser determinados por mensura, sean estos provincias, partidos, municipios, zona de distintos usos del suelo, explotaciones mineras o parcelas catastrales privadas; las mensuras que lo determinen tendrán efectos jurídicos diferentes. En efecto, la mensura de determinación de un Estado (país, provincia, municipio) deberá efectuarse en función del replanteo de los límites que surjan de los protocolos fundacionales de dichos Estados. Lo mismo ocurrirá cuando se determinen áreas de distintas calidades del suelo o las áreas concesionadas para explotación de recursos naturales u otras. Las poligonales que las circunscriban constituirán sin lugar a duda poligonales de límites que indicarán donde termina una área o zona y comienza otra. A estos casos se refieren los artículos 9° y 10° de la Ley 26209 cuando señalan que los mismos deberán ser **“determinados por mensura u otros métodos alternativos que garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables a los actos de mensura, establezca la legislación local y registrados ante el organismo catastral, conforme las disposiciones de las legislaciones locales”** y que los mismos deberán ser **“autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensuras quienes serán profesionalmente responsable de la documentación suscripta [.....]”**. Y son estos mismos objetos territoriales legales los que se definen sólo por los elementos esenciales de la parcela que conforman, prescindiendo de los elementos complementarios a que se refiere el artículo 5° de la Ley 26209. Nada más lógico, sería absurdo pretender determinar la valuación fiscal de una provincia, de una explotación petrolera o de un municipio así como pretender determinar los linderos catastrales de los mismos.

En cambio las determinaciones de las parcelas privadas que como hemos dicho son las que vinculan al catastro con el notariado, tienen características sumamente diferentes. Si bien las mismas han sido en general originalmente determinadas por planos de mensura que sirvieron de base a sus títulos de propiedad, en la práctica sus propietarios o poseedores las han ocupado habitualmente en forma incorrecta. Es decir, que las accesiones incorporadas a ellas, por falta de amojonamientos previos a su construcción se han ido mal emplazando invadiendo muchas veces a sus linderos y otras al dominio público de modo tal que a la hora de practicar las mensuras de constitución del estado parcelario nos encontremos muy frecuentemente los agrimensores, que dentro de los polígonos que circunscriben a dichas parcelas convivan dominio de distintos propietarios. Dicho de otra manera, al mensurar parcelas urbanas o rurales los agrimensores nos encontramos **con excesos o defectos que deben publicitarse** y que no pueden sanearse en la oportunidad de la constitución o verificación de subsistencia del estado parcelario. El saneamiento vendrá posteriormente por mensuras que ubiquen los excesos o que muestren los defectos, que permitan la adquisición de los mismos o su prescripción adquisitiva cuando corresponda o en su caso la aplicación de leyes especiales como es el caso de la Ley 9533 de la Pcia. de Bs.As. u otras tendientes a la misma cuestión.

Por estas razones decimos que el objeto de la mensura de constitución o verificación de subsistencia **es una mensura de diagnóstico y publicidad del estado de hecho de una parcela en relación con los derechos emanados de su título de propiedad**, así como otras mensuras tienen por objeto la subdivisión, el englobamiento, las divisiones con anexión, la usucapión, el sometimiento de edificios al Régimen de la Propiedad Horizontal, etc.

Pretender que la mensura de constitución del estado parcelario pudiera resolver en ese acto los excesos, defectos o invasiones existentes en los hechos, nos conduciría a demoras impensables del tráfico inmobiliario.

Esta es la razón también por la que la Ley de Catastro de la Pcia. de Bs.As. define a la parcela como **“la cosa inmueble de extensión territorial continua deslindada por una poligonal cerrada [.....]”**. Circunstancia que se mantiene mientras dentro de la misma convivan dominios de distintos titulares y hasta que por saneamiento dicha poligonal cerrada se transforme en una poligonal de límites.

Por esa razón cuando en el Capítulo I de la Ley 26209 (**Finalidades de los catastros territoriales**), su artículo 1º analiza aquellas finalidades, dice:

- a) “Registrar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de los títulos invocados o de la posesión ejercida. Establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia según establecen las legislaciones locales y regular el ordenamiento territorial”.
- b) “Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble”.

-----  
-----  
-----

- g) “determinar la valuación parcelaria”.

No podría ser de otra manera, está claro que pretender sanear replanteando en el terreno el título de propiedad, en esta instancia, implicaría demoras en el tráfico inmobiliario que afectarían a todas las transacciones y podrían resultar a la postre inconstitucionales por las diversas causas que de aquellas se desprendan.

El saneamiento definitivo vendrá entonces, a requerimiento del organismo de aplicación o a solicitud de parte, por intermedio de las leyes locales que indiquen los mecanismos que permitan sanearlo (es por ejemplo el caso de la Ley 9533 de la Provincia de Buenos Aires, en especial el autorizado por su artículo 11º y otras normas tendientes a la misma finalidad).

#### **4-a) El objeto territorial y la parcela:**

Bajo este subtítulo, Ventura diferencia los objetos territoriales de las parcelas, que como ya hemos dicho constituyen un objeto territorial legal, en un todo de acuerdo con la definición de objetos territoriales incluida ut supra, a la que me remito. Señala además que la parcela para ser tal debe contener todos sus elementos esenciales sin tener en cuenta los elementos complementarios, los cuales de acuerdo con mi criterio, como veremos, son parte inseparable de las parcelas (en especial de las parcelas privadas), toda vez que sin ellos, como ya hemos dicho, no puede constituirse el estado parcelario (art. 5º de la Ley 26209).

Incluye además en su análisis Ventura, la definición de parcela estatuida por el artículo 4º de la Ley.

#### **4-b) Elementos esenciales de la parcela:**

Aquí distingue Ventura entre elementos esenciales y elementos complementarios, suponiendo que la parcela existe con la sola presencia de los esenciales, lo que es cierto para objetos territoriales en general. No ocurre así con los objetos territoriales legales que constituyen parcelas privadas. A ese efecto el artículo 10º de la Ley es clarísimo. El artículo 5º también es muy claro cuando al definir a la parcela señala que su constitución incluye la determinación de todos sus elementos, los esenciales y los complementarios. Agrega Ventura que tal circunstancia puede resultar conflictiva.

No se entiende claramente ¿que es lo que puede resultar conflictivo?. La Ley es clara. Para constituir el estado parcelario hace falta la determinación de todos los elementos y sin ellos no habrá registración en el catastro, con lo que finalmente no habrá expedición del certificado catastral, que en los términos de los artículos 11º, 12º y 13º de la Ley, resultan indispensables para inscribir en el Registro de la Propiedad, transmisiones, constituciones o modificaciones de derechos reales sobre inmuebles.

En realidad la diferencia entre objetos territoriales y objetos territoriales legales, entre los que pueden definirse otros tales como los objetos territoriales naturales o los físicos, que ya hemos indicado que, sólo tienen importancia para el estudio detallado del espacio territorial en sus relaciones con el catastro, no debe de ningún modo generar confusión en el notariado. En efecto, en la práctica al notariado sólo le interesan los objetos territoriales legales que constituyen parcelas de propiedad privada, ya que éstas son las únicas que pueden ser objeto de los actos de transmisión, constitución o modificación de derechos reales a los que nos hemos referido.

#### **4-c) Determinación de los elementos esenciales – el levantamiento parcelario:**

Insiste aquí el escribano Ventura y se equivoca, en diferenciar los elementos esenciales de los elementos complementarios de la parcela que cita el artículo 5º de la Ley. Supone además que del artículo 6º surge que los elementos esenciales de la parcela (ubicación, límites y medidas) son los únicos que deben determinarse “mediante actos de levantamiento parcelario, consistentes en actos ejecutados y autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, quienes asumirán la responsabilidad profesional por la documentación suscripta [...]”.

Se equivoca porque como manifesté antes, el artículo 5º de la Ley 26209 incluye para constituir el estado parcelario de un inmueble, tanto a los elementos esenciales de la parcela como a los complementarios. Cuando dice: **“Dichos elementos constituyen el estado parcelario del inmueble”**. El artículo 6º reafirma esta circunstancia cuando dice: “La determinación de los estados parcelarios se realizará mediante actos de levantamiento parcelario consistentes en actos de mensura ejecutados y autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, quienes asumirán la responsabilidad profesional por la documentación suscripta de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley y en la forma y condiciones que establezcan las legislaciones locales”.

Siempre dentro de la tesitura que para conformar una parcela sólo hacen falta sus elementos esenciales (ubicación, límites y medidas), circunstancia que ya hemos fundado y cuestionado, procede el escribano a analizar los elementos esenciales. A tal efecto comienza diciendo que la “ubicación georreferenciada” de un inmueble no ofrece problema alguno dado que constituye elemento descriptivo incuestionado y todos los títulos la contienen, aún los que soporten negocios “ad-corpus” o “ad-mensuram”. Al solo efecto de fundar nuestra discrepancia con esta afirmación, nos remitimos a la definición de georreferenciación incluida en el punto 4 – Análisis particular que dice: **“es el proceso por el cual se le asignan coordenadas a los límites de los objetos territoriales o naturales. Dichas coordenadas están referidas a un sistema de previsión cartográfica asociado a un marco de referencia geodésico”**.

Demás esta decir que la ubicación georreferenciada de un inmueble implica como paso previo la determinación de sus límites, las coordenadas de sus vértices, lo que sólo puede hacerse según los mecanismos mencionados en la definición transcrita y con la intervención de un profesional de la agrimensura. El conocimiento de las coordenadas de los vértices de la poligonal de límites, implica por otra parte el conocimiento inmediato de las medidas lineales, angulares o superficiales de la parcela y consecuentemente no existe a partir de la Ley 26209 la posibilidad de escriturar negocios “ad-corpus” o “ad-mensuram”. Quedará como siempre la posibilidad de pactarlos a nivel de boleto de compraventa, siempre y cuando los mismos se supediten a lo que resulte de la determinación del estado parcelario del inmueble en juego.

Analiza también el escribano Ventura el artículo 10º de la Ley 26209 que trata a los objetos territoriales que no constituyen parcelas y que por lo tanto nada tiene que ver con las vinculaciones entre el catastro y el ejercicio del notariado.

#### 4-d) El estado parcelario y su vigencia

Si bien a este tema ya lo hemos tratado parcialmente dentro del punto 4 – **Análisis particular**, es conveniente revisar algunos de los conceptos vertidos por Ventura bajo este subtítulo. Es importante sobre todo echar luz en relación con algunos aspectos que resultan fundamentales. En especial para la mejor comprensión del notariado de cuestiones contenidas en la Ley 26209 y que los vinculan con el catastro.

Comienzo señalando que los “llamados actos de levantamientos parcelarios” a que se refiere el escribano Ventura, no son responsabilidad del artículo 6° de la Ley 26209. La expresión “levantamientos” está habitualmente asociada al ejercicio de la agrimensura, particularmente vinculada a los relevamientos de los hechos que el agrimensor practica con distintas finalidades. Así por ejemplo, es frecuente hablar de levantamientos topográficos, geodésicos, de hechos existentes o de otros. A ese respecto el diccionario de la Real Academia Española dice en su novena acepción: **Levantar**: “proceder a dibujar un plano de una población, una construcción, etc., según procedimientos técnicos”.

Con referencia a los planos de mensura aprobados y registrados en el organismo catastral, ha sido y es criterio de la provincia de Bs.As. (Ley 10707, Art.36°) que los mismos no tienen vencimiento por el transcurso del tiempo en ningún caso. Si, pueden modificarse con motivo de actos de igual naturaleza de aquel que los originó. Es decir por una nueva mensura.

No tiene sentido que documentos públicos como los planos de mensura, a partir de los cuales se han generado los títulos de propiedad, puedan vencerse. Sería como suponer que las escrituras públicas pudieran vencerse o extinguirse por el solo transcurso del tiempo, que es lo que ocurriría si desapareciera el plano que les sirvió de apoyatura.

Muy distinto es el caso de la revisión de lo ocurrido durante el lapso transcurrido entre que se ejecutaron los planos de mensura de un loteo, de un amanzanamiento, de una subdivisión rural o de parcelas sometidas al régimen de la Ley 13512 (P.H.), etc., sobre los que se generaron los títulos de propiedad de todas y cada una de las parcelas resultantes y las formas con que los distintos propietarios tomaron posesión de aquellas parcelas y les incorporaron edificaciones, muchas veces invadiendo a sus linderos o al propio dominio público de las calles circundantes y otras debiendo soportar invasiones de sus predios sin que nadie, con base técnica sería publicite tales circunstancias, fijando en consecuencia las bases a partir de las cuales tales situaciones puedan ser resueltas. Es imprescindible mencionar aquí las Restricciones y limitaciones del dominio<sup>9)</sup>. Tanto aquellas a que se refieren los artículos 2614 y concordantes del C.C., como los emanados de los Códigos Municipales de Edificación o de la Legislación de Planeamiento u Ordenamiento Territorial y uso del suelo urbano y rural. O las restricciones administrativas a que alude el artículo 2611 del C.C. o las afectaciones a expropiación, etc.

<sup>9)</sup> En este sentido fue muy sabia la ley 5124 de Catastro Territorial de la Provincia de Bs.As., cuando en el año 1947 le otorgó a este Organismo **EL PODER DE POLICÍA ADMINISTRATIVO DEL DOMINIO** y creó simultáneamente **EL CERTIFICADO CATASTRAL** como documento básico del régimen catastral.

En efecto, por un lado decidió que tales restricciones o limitaciones del dominio, que alcanzaren a un inmueble previamente inscripto en el Registro de la Propiedad, sólo podían conocerse por intermedio de la acción catastral y por el otro instrumentó el certificado que publicitara aquellas y otras circunstancias para que las mismas formaran parte de los títulos de propiedad y ser, de este modo, conocidas por las partes en oportunidad de los actos escriturarios por los que se transmitiesen o constituyesen derechos reales, así como publicitadas ERGA OMNES, una vez inscriptos en el Registro de la Propiedad.

Estos y otros problemas complejos que exceden el marco del presente trabajo, son los que se resuelven por constitución del estado parcelario y/o su periódica verificación de subsistencia que, como ya he dicho, confrontan derechos con hechos, determinando y publicitando las diferencias entre unos y otros y posibilitando que, a través de leyes especiales, o reivindicaciones según corresponda, los mismos puedan sanearse o resolverse.

Después cuando hubieren vencido los plazos que las leyes locales consideren oportunos para el vencimiento de las constituciones de los estados parcelarios de los inmuebles en relación con su calidad de urbanos (baldíos o edificados) o rurales, o en su caso sometidos al Régimen de Propiedad Horizontal, en función de la dinámica catastral de los medios locales en que los mismos se desarrollen; procederá la verificación de subsistencia de aquel estado parcelario previamente constituido.

Todo ello sin haber mencionado hasta aquí, la actualización valuatoria de los inmuebles que tanta importancia y significación tiene para los Estados locales. Vale como ejemplo señalar que en la Pcia. de Bs.As., el 25 o el 30% de los ingresos genuinos tienen base catastral. A este respecto ya hemos dicho que las provincias tienen atribuciones que les permiten efectuar dichas actualizaciones dentro de plazos más cortos que los que medien entre la constitución del estado parcelario de un inmueble y la verificación de su subsistencia (Art.8º Disp..2010/94 de la D.P.C.T. al que ya nos hemos referido en 5 de pie de página.).

## CONCLUSIONES:

- 1) El catastro territorial es la ciencia que permite la administración de objetos territoriales de cualquier naturaleza, entre los que se diferencian los objetos territoriales naturales, físicos o legales, en acuerdo con la definición que insertamos en el punto 4 (Análisis particular de la Ley) de este informe.  
Por esta ciencia puede indicarse además la situación legal completa del territorio, incluyendo el derecho público y las restricciones.  
Como hemos visto también, los objetos territoriales legales pueden ser diversos y de entre ellos, sólo los que constituyen parcelas privadas, vinculan a la agrimensura con el notariado. No tiene sentido entonces que los escribanos analicen la Ley 26209 en forma integral, al menos desde el punto de vista de su ejercicio profesional.
- 2) Para la determinación, constitución o verificación de subsistencia de los inmuebles, frente a constituciones modificaciones o transmisiones de derechos reales sobre ellos es indispensable – cuando el Estado no lo haga de oficio<sup>a)</sup> – la intervención de un agrimensor que practique la mensura de relevamiento de los elementos esenciales y complementarios de la parcela en cuestión. Sin el cumplimiento de tales intervenciones, no podrá registrarse en el organismo de catastro aquella determinación parcelaria y consecuentemente no procederá la obtención del certificado catastral. Ni la inscripción de los títulos en el Registro de la Propiedad (Art. 11º, 12 y 13º de la Ley 26209)

<sup>a)</sup> Demás está expresar que cuando el Estado lleve a cabo de oficio estas tareas, deberá efectuarlas por medio de agrimensores responsables de las mismas, ya que somos los agrimensores los únicos profesionales con incumbencia en materia de catastro. Como ejemplo, puede decirse que los Estados Provinciales y el Estado Nacional efectúan escrituras de oficio y que las mismas sólo pueden ser autorizadas por escribanos que revisten como empleados de las distintas Escribanías Mayores de Gobierno.

- 3) No es conveniente insistir en que el estado se ocupe de tareas que mucho mejor y con mucho menos burocracia podemos hacer los profesionales privados. Para el hipotético caso que las intervenciones oficiales se logran, será especialmente el notariado el que sufrirá las consecuencias de las demoras interminables que obstruirán el tráfico inmobiliario a niveles de magnitud insospechable.
- 4) Finalmente resultará mucho más inteligente comprender que a partir de la sanción de las leyes de catastro, toda la seguridad jurídica y técnica de los inmuebles ha quedado en manos de notarios y agrimensores. Que la amalgama formada por nuestras profesiones lejos de divorciarnos consolida cada vez más fuertemente el régimen inmobiliario actual. Sólo es menester entonces, trabajar juntos para perfeccionar todos y cada uno de los pasos del sistema, despreciando los intereses corporativos de las partes y privilegiando en cambio todos los mecanismos que apunten a mejorar la eficiencia y la calidad de nuestro ejercicio profesional.

**José María TONELLI**  
Agrimensor  
Octubre de 2007

**A continuación se agregan: La Ley Nacional de Catastro N° 26209 y sus fundamentos que se agrega como ANEXO I**

## *ANEXO I*

### LEY NACIONAL DE CATASTRO N° 26.209

#### CAPITULO I

##### Finalidades de los catastros territoriales

**ARTICULO 1°** - Los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales de derecho público y privado de su jurisdicción.

Constituyen un componente fundamental de la infraestructura de datos espaciales del país y forman la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio.

Administrarán los datos relativos a los objetos territoriales con las siguientes finalidades, sin perjuicio de las demás que establezcan las legislaciones locales:

a) Registrar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de los títulos invocados o de la posesión ejercida.

Establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia conforme lo establecen las legislaciones locales y regular el ordenamiento territorial;

b) Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble;

c) Registrar y publicitar otros objetos territoriales legales;

- d) Conocer la riqueza territorial y su distribución;
- e) Elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos;
- f) Registrar la incorporación de las mejoras accedidas a las parcelas y determinar su valuación;
- g) Determinar la valuación parcelaria;
- h) Contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable.

**ARTICULO 2º** - Las leyes locales designarán los organismos que tendrán a su cargo los catastros territoriales y ejercerán el poder de policía inmobiliario catastral.

**ARTICULO 3º** - El poder de policía inmobiliario catastral comprende las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las demás que las legislaciones locales asignen a los organismos mencionados en el artículo anterior:

- a) Practicar de oficio actos de levantamiento parcelario y territorial con fines catastrales;
- b) Realizar la georeferenciación parcelaria y territorial;
- c) Registrar y publicitar los estados parcelarios y de otros objetos territoriales legales con base en la documentación que les da origen, llevando los correspondientes registros;
- d) Requerir declaraciones juradas a los propietarios u ocupantes de inmuebles;
- e) Realizar inspecciones con el objeto de practicar censos, verificar infracciones o con cualquier otro acorde con las finalidades de esta ley;
- f) Expedir certificaciones;
- g) Ejecutar la cartografía catastral de la jurisdicción; confeccionar, conservar y publicar su registro gráfico;
- h) Formar, conservar y publicar el archivo histórico territorial;
- i) Interpretar y aplicar las normas que regulen la materia;
- j) Establecer estándares, metadatos y todo otro componente compatible con el rol del catastro en el desarrollo de las infraestructuras de datos geoespaciales.

## **CAPITULO II**

### **Estado parcelario, constitución y verificación.**

#### **Determinación de otros objetos territoriales legales**

**ARTICULO 4º** - A los efectos de esta ley, denominase parcela a la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindado por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales consten en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral.

**ARTICULO 5º - Son elementos de la parcela:**

#### **I. Esenciales:**

- a) La ubicación georeferenciada del inmueble;
- b) Los límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen;
- c) Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble.

#### **II. Complementarios:**

- a) La valuación fiscal;
- b) Sus linderos.

Dichos elementos constituyen el estado parcelario del inmueble.

**ARTICULO 6°** - La determinación de los estados parcelarios se realizará mediante actos de levantamiento parcelario consistentes en actos de mensura ejecutados y autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, quienes asumirán la responsabilidad profesional por la documentación suscripta, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley y en la forma y condiciones que establezcan las legislaciones locales.

**ARTICULO 7°** - El estado parcelario quedará constituido por la registración en el organismo de aplicación del plano de mensura y demás documentación correspondiente al acto de levantamiento parcelario ejecutado. En el plano deberán constar los elementos que permitan definir la parcela, según lo establecido en el artículo 5° de la presente ley y lo que establezcan las legislaciones locales. La registración no subsana ni convalida los defectos de los documentos.

**ARTICULO 8°** - Con posterioridad a la determinación y constitución del estado parcelario en la forma establecida por la presente ley, deberá efectuarse la verificación de su subsistencia, siempre que hubiere caducado la vigencia, conforme las disposiciones de las legislaciones locales y se realice alguno de los actos contemplados en el artículo 12 de la presente ley.

**ARTICULO 9°** - La verificación de subsistencia de estados parcelarios se realizará mediante actos de mensura u otros métodos alternativos que, garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables a los actos de mensura, establezca la legislación local. Los actos de levantamiento parcelario para verificación de subsistencia serán autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, quienes serán profesionalmente responsables de la documentación suscripta, de acuerdo con lo que establezca la legislación local.

**ARTICULO 10.** - Los objetos territoriales legales que no constituyen parcelas conforme el artículo 5° de la presente ley, serán asimismo determinados por mensura u otros métodos alternativos que garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables a los actos de mensura, establezca la legislación local y registrados ante el organismo catastral, conforme las disposiciones de las legislaciones locales.

### **CAPITULO III** **Certificación catastral**

**ARTICULO 11.** - El estado parcelario se acreditará por medio de certificados que expedirá el organismo catastral en la forma y condiciones que establezcan las legislaciones locales. Para la expedición de certificados catastrales en oportunidad de realizarse cualquier acto de constitución, modificación y/o transmisión de derechos reales, se deberá asegurar que el estado parcelario esté determinado y/o verificado y que no haya expirado el plazo de su vigencia.

**ARTICULO 12.** - En los actos por los que se constituyen, transmiten, declaren o modifiquen derechos reales sobre inmuebles, se deberá tener a la vista la certificación

catastral habilitante respectiva y relacionar su contenido con el cuerpo de la escritura o documento legal correspondiente. No se requerirá la certificación catastral para la cancelación de derechos reales, y constitución de bien de familia, usufructo, uso y habitación, e inscripción de embargos y otras medidas cautelares.

**ARTICULO 13.** - A los efectos de las inscripciones de los actos citados en el artículo 12 de la presente ley en el Registro de la Propiedad Inmueble, se acompañará a la documentación correspondiente el certificado catastral, sin cuya presentación no procederá la inscripción definitiva.

#### **CAPITULO IV**

##### **Valuación parcelaria**

**ARTICULO 14.** - Los organismos catastrales de cada jurisdicción tendrán a su cargo la determinación de la valuación parcelaria de su territorio, a los fines fiscales. Las leyes locales establecerán e instrumentarán la metodología valuatoria a utilizarse en su jurisdicción, la cual deberá tener, en todos los casos, base técnica para lograr la correcta valuación de manera de contribuir a la equidad fiscal. Será objeto de justiprecio, entre otros, el suelo, sus características, uso, capacidad productiva, y las mejoras que contenga.

#### **CAPITULO V**

##### **Creación del Consejo Federal del Catastro**

**ARTICULO 15.** - Créase el Consejo Federal del Catastro, el que estará integrado por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de cumplir con las finalidades establecidas en la presente ley, quienes dictarán sus normas para su organización y funcionamiento.

#### **CAPITULO VI**

##### **Disposiciones complementarias o transitorias**

**ARTICULO 16.** - Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberán a través del Consejo Federal del Catastro, contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, a la administración del territorio, al gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable, en concordancia con el rol que compete al catastro como un componente fundamental para la infraestructura de datos espaciales del país.

El Consejo Federal del Catastro contribuirá a coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación.

**ARTICULO 17.** - Las normas pertinentes referidas a la constitución del estado parcelario y su registración, serán de aplicación gradual y progresiva según lo determinen los organismos catastrales de cada jurisdicción.

**ARTICULO 18.** - Esta ley es complementaria del Código Civil.

**ARTICULO 19.** - Deróganse las Leyes 20.440, 21.848 y 22.287.

**ARTICULO 20.** - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## **FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY NACIONAL DE CATASTRO, que acompaña al texto aprobado por la Legislatura.**

Ya las Naciones Unidas en 1963 enunciaron: *“Después de la población humana, la mayor riqueza de un país es su suelo”*. Por ello el territorio donde el hombre desarrolla sus esperanzas de vida, debe ser conocido, identificado y valorado, registrados sus recursos, atributos y sus límites por lo que debe ordenarse desde un punto de vista geométrico, jurídico, económico y multifinalitario, a través del catastro, sistema fundamental de información territorial que aporta al conocimiento requerido por cualquier planificación o desarrollo, en lo que no puede estar ausente el régimen de la propiedad, ya que la afectación de ésta siempre estará permanentemente, sea a través de la obra pública, de los servicios o de los impuestos con que se financia aquella.

El Catastro constituye un sistema de fundamental importancia para el Estado, siendo una de las bases de datos principales, dado que de allí se obtienen múltiples aplicaciones, para la planificación urbanística, la ejecución de obras públicas, el desarrollo socioeconómico, la protección del medio ambiente y el avalúo del territorio, todo ello en beneficio del bien común.

El catastro, que tiene sus orígenes en el momento en que el hombre se hizo sedentario, ha evolucionado en el tiempo, pudiendo resumirse su alcance como la suma progresiva de los siguientes cuatro componentes: en primer lugar como una herramienta para fines fiscales, en segundo término con su función fundamental como pilar del tráfico inmobiliario, en tercer lugar su función como soporte al planeamiento y ordenamiento del territorio y finalmente en las últimas décadas con un alcance multifinalitario o multipropósito como suele conocerse. En síntesis la suma de las cuatro funciones mencionadas resumen básicamente su misión actual.

El Catastro, es dinámico y sobre todo en las últimas décadas ha ampliado sus funciones, incidido significativamente por la influencia del desarrollo tecnológico (principalmente en equipos para captar datos, informática y comunicaciones) y popularización del uso de la información territorial para diferentes aplicaciones. Los términos de catastro multifinalitario o multipropósito han cobrado popularidad como asimismo el desarrollo en los Catastros de Sistemas de Información Territorial y su papel fundamental para que se desarrollen las Infraestructuras de Datos Geoespaciales.

El Desarrollo en el país de Sistemas de Información Territorial a partir de la década del 90, requiere la adecuación del marco normativo catastral. Este nuevo marco es indispensable en este momento para poner en operación un conjunto de resultados de Sistema de Información Territorial y las acciones para su mantenimiento.

La evolución del Catastro y la capacidad de brindar soporte al gobierno y a la sociedad por sus funciones genuinas y por otras que van más allá de las que tradicionalmente lo identifican, aconsejan poner en funcionamiento e integrar diversos procesos de mantenimiento de datos a la vez que ampliar el alcance del Catastro e Información Territorial, en congruencia con las necesidades de información territorial del país y con los objetivos y desarrollos nacionales e internacionales en la materia.

Actualmente con la capacidad de modelizar los datos de una base de datos digital, múltiples prestaciones y aplicaciones pueden tener lugar. De allí la concepción amplia, que han ido tomando en distintos lugares las tradicionales Direcciones de Catastro.

Con los alcances del Catastro descriptos, atendiendo a problemáticas territoriales existentes y pretendiendo contribuir a la vez al desarrollo coordinado en materia de información territorial, en el proyecto de Ley cabe destacar la incorporación de los siguientes aspectos:

- La cobertura de la totalidad del territorio como un continuo abarcando las áreas tanto de dominio público como de propiedad privada e incorporando objetos territoriales legales, de los cuales las parcelas son un caso particular y, otros objetos territoriales complementarios. El Sistema de Información Territorial emergente del catastro tiene la capacidad de incorporar y administrar además, objetos territoriales tales como instalaciones petroleras, líneas eléctricas y obras complementarias, gasoductos e instalaciones complementarias, vías de comunicación, áreas protegidas y lo que es de suma importancia, las zonas de restricción que los mismos generan. Estas posibilidades acompañadas de las facultades de poder de policía y de operaciones de mensura, de verificación de subsistencia del estado parcelario hará que el país tenga en el futuro verdaderos Sistemas de Administración del Territorio, esenciales para la instrumentación de nuevos conceptos de “gobierno”, para la implementación de adecuadas políticas territoriales y para el desarrollo sustentable, superando múltiples dificultades que se presentan actualmente.
- Dictar normas sobre georreferenciación parcelaria y territorial. Esta función resulta imprescindible dado que la georreferenciación es la base para correlacionar datos ubicados en el territorio de las más diversas temáticas y tales funciones deben ser indefectiblemente cumplidas por los organismos catastrales.
- Establecer estándares, metadatos, metodologías y demás preceptos y todo otro componente compatible con el papel fundamental que le cabe al catastro en el desarrollo de las Infraestructuras de Datos Geoespaciales. Esta función resulta esencial, en la era de la información territorial compartida, a fin que las bases de datos que se vayan generando tengan la capacidad de poder comunicar y/o integrar sus datos y puedan concretarse significativas aplicaciones de gobierno electrónico, con datos territoriales.
- Intervenir en todos los casos que se generen, modifiquen o extingan límites territoriales, ya sean jurisdicciones administrativas, áreas protegidas, o de cualquier otra naturaleza. Contribuirá a reducir conflictos e incertidumbres, a través de aportes objetivos.
- Registrar la incorporación de las mejoras accedidas a las parcelas para fines múltiples, incluida la valuación, actualizando los trabajos masivos realizados por los Catastros estos últimos años, que han permitido a las provincias incorporar en bases de datos gráficas y alfanuméricas, usando modernas tecnologías, cifras altamente significativas de metros cuadrados de construcción con sus respectivas características.
- Incorporar la operación de mensura de Verificación de Subsistencia del Estado Parcelario. Considerando que una de las actividades más importantes en el desarrollo económico y social de una persona es la adquisición de su vivienda o de una parcela para construir la misma, en razón de ello la mayoría de las operaciones inmobiliarias se refieren a esta circunstancia, y es justo asegurar a los ciudadanos, para esta operación, la más importante de su vida, no sólo la seguridad jurídica sino también la realidad de la situación del inmueble; la cual puede preverse a través de la Verificación de Subsistencia del Estado Parcelario.

▪ Contribuir a la adecuada: Implementación de Políticas Territoriales, Administración del Territorio, Gerenciamiento de la Información Territorial y al Desarrollo Sustentable. Sobre tales componentes existe actualmente en el país un conjunto de necesidades insatisfechas y en razón de problemas similares la comunidad catastral internacional ha ido desarrollando los enfoques y estrategias necesarias, que se han plasmado en conceptos modernos del alcance del Catastro en el presente Proyecto de Ley.

▪ A través de una visión amplia de los objetos territoriales legales, propender a la implementación del catastro de tres dimensiones, identificado con las siglas "3D", y contribuir a las iniciativas sobre el catastro marino. Temas estos donde resulta oportuno y necesario fortalecer la información territorial. Cabe mencionar que esta visión 3D ya se ha desarrollado en Sistemas de Información Territorial del país, donde la capacidad de superponer en forma gráfica y con sus correspondientes datos, el parcelamiento de la tierra administrado por el Catastro y otros componentes tales como inventarios forestales administrado por otros entes.

▪ Formar, conservar y publicar el archivo histórico territorial, comprendiendo la documentación catastral y territorial emergente de registros gráficos, cartas topográficas, datos altimétricos, fotografías aéreas, imágenes satelitales u otras fuentes, generados por el organismo u otras organizaciones con funciones territoriales.

En cuanto al poder de policía, se destacan en el proyecto de Ley entre otros, las siguientes atribuciones:

- Practicar de oficio actos de levantamiento parcelario y territorial con fines catastrales.
- Exigir el cumplimiento de las normas sobre georreferenciación parcelaria y territorial.
- Requerir la incorporación al Sistema de Información Territorial de los objetos territoriales legales de derecho público y privado, emergentes de operaciones u obras realizadas por los sectores públicos, privados o no gubernamental, conforme las normas que al efecto establezcan las legislaciones locales.
- Participar en la organización, coordinación, ejecución y control de aplicación de normas que brinden seguridad en el tráfico inmobiliario, equidad y justicia en la valuación de los inmuebles y bases adecuadas para el ordenamiento y la planificación territorial.
- Intervenir, en toda delimitación o modificación de jurisdicciones político administrativas, actuando al respecto como organismo de contralor necesario, en cumplimiento de las funciones que le son propias.
- Ejecutar la cartografía catastral de la jurisdicción: confeccionar conservar y publicitar su registro gráfico.
- Expedir certificaciones en sus áreas d incumbencia.
- Establecer estándares. Metadatos y todo otro componente compatible con el papel fundamental del catastro en el desarrollo de las Infraestructuras de Datos Geoespaciales. Cabe destacar que al registrar el catastro objetos territoriales legales, no sólo sobre la superficie terrestre, sino sobre el espacio 3D la estandarización, los metadatos y demás principios de las Infraestructuras de Datos Geoespaciales resultan esenciales para integrar los distintos tipos de datos y lograr adecuada calidad en los productos finales. Dentro de estos estándares están contemplados los estándares internacionales (tales como las normas ISO) cuya adopción para el desarrollo integral de la información territorial del país resulta esencial.

El Catastro Territorial cumple la función de un inventario público metódicamente ordenado conteniendo dos tipos fundamentales de datos. Los que se identifican como objetos territoriales legales y se determinan siempre por mensura y los que se denominan otros objetos territoriales que complementan la información del territorio.

A su vez a los objetos territoriales legales se los divide en dos, los que son objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble y los que no se inscriben en ese Registro, efectuándose la publicidad sólo a través del Catastro. Ejemplos: tierras del dominio público.

Los determinados por mensura, registrados en el Catastro y objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad constituyen una importante cantidad de inmuebles y cómo tal destacan la importancia de la complementariedad de las dos instituciones.

Finalmente, sin duda alguna el Catastro, con orígenes al momento que el hombre se hizo sedentario, siempre ha cumplido un papel esencial en la sociedad y en el país tiene una trayectoria de largos años. Ahora bien el avance en cuanto a importancia del catastro ha sido significativamente creciente en las últimas décadas en todo el mundo, por una lado porque entre el 70 y 80% de las decisiones del hombre toman su acción sobre el territorio, por otra por fenómenos tales como la globalización, el desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y necesidades generales de un desarrollo sostenible, sustentado en el balance y justo equilibrio ente componentes sociales, económicas y ambientales.

En el caso particular de Argentina, el desarrollo catastral desde los 90 ha sido altamente significativo. En este contexto es imprescindible contar con una Ley Nacional del Catastro, que permita tener un marco legal en correspondencia con los desarrollos existentes o en vías de concreción. Además una Ley Nacional dará las bases para un desarrollo coordinado en materia de Catastro e información territorial. Son válidos aquí los principios que sustentan “piensa globalmente, actúa localmente”, la disponibilidad de información territorial de un país debe ser desarrollada con la capacidad de integrarse más allá de las fronteras de los estados que la componen”, es decir disponer desde la base de una Ley Nacional el marco para esta realidad.

Indudablemente estamos en la era de la Información Territorial, donde resulta claro que la suma de los Sistemas de Información Territorial (SIT) Catastrales, las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs) y las Infraestructuras de Datos Geoespaciales (IDE) dan como resultado la base esencial para los sistemas de soporte a la toma decisiones (SSD), que constituyen una necesidad imperiosa de satisfacer en el corto y mediano plazo en Argentina.

Cabe destacar aquí que actualmente los distintos estados provinciales están avanzando sobre iniciativas de gobierno electrónico, debiendo resaltarse que si bien habitualmente no se lo asocia directamente al catastro, una importante parte y de alto costo sobre “gobierno electrónico” está hecha al haber desarrollado los catastros desde los 90 hacia Sistemas de Información Territorial. Es decir indudablemente los catastros constituyen pilares esenciales para esta iniciativa del país.

El Proyecto de Ley da un papel significativo al Consejo Federal del Catastro, foro constituido por voluntad de los estados provinciales desde 1958, deberá ampliar sus

funciones para contribuir a alcanzar los objetivos del presente Proyecto de Ley. Uno de esos objetivos prioritarios es la de lograr compatibilizar las valuaciones de los inmuebles de todo el país, de tal manera que no suceda que tierras linderas separadas solo por un límite de jurisdicción tengan un valor diferente, con sus implicancias en los aspectos tributarios nacionales, como ocurre en la actualidad.

El presente proyecto de Ley, orientado a satisfacer la imprescindible necesidad de legislación en la materia, de la cual carece Argentina, es el resultado de la suma de visiones emergentes del análisis de las necesidades y problemáticas identificadas en el país, del papel que deben cumplir las organizaciones catastrales en el presente con miras al futuro, logrado a través del trabajo conjunto del Consejo Federal del Catastro, de los organismos catastrales provinciales y otros sectores asociados al territorio del país y del exterior, estos últimos a través de las máximas organizaciones y exponentes internacionales en la materia.