

# El Catastro Multifinalitario: Un estudio exploratorio

---

Elvira H. Balbo

Cuadernos del Instituto AFIP



C9

2009

# Cuadernos del Instituto AFIP

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros  
y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)

Presidente del Instituto AFIP  
Ricardo Echegaray

Director Ejecutivo  
Mario J. Bibiloni

Consejo Editorial  
Alejandro Miguel Estévez (Editor Responsable)  
Susana C. Esper  
Francisco Pagliuca

Diseño  
Icónica

ISSN: 1851-9873. Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086), Capital Federal, República Argentina. //  
Publicación trimestral de la AFIP, confeccionada por el Instituto AFIP. // Corresponde  
exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los  
artículos firmados, de lo cual debe inferirse que la AFIP puede compartir las opiniones  
vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la  
necesaria mención de la fuente. Impreso en los talleres gráficos de la AFIP, Humberto 1º  
110, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño y armado: Icónica.



# Tabla de contenidos

---

## **El catastro multifinalitario: un estudio exploratorio** *Por Elvira*

<i>Balbo</i> .....	5
Introducción .....	7
El Catastro Tradicional.....	8
El Catastro: ¿Historia o Futuro?.....	9
Ley Nacional de Catastro .....	13
Antecedentes normativos recientes .....	13
La Nueva Ley: Contenido .....	14
Comentarios sobre la nueva norma.....	19
El Consejo Federal de Catastro.....	21
Contexto actual del catastro, oportunidades y desafíos....	21
Fortalecimiento del CONSEJO FEDERAL DE CATASTRO	
.....	23
Dos caras de una misma moneda.....	24
Catastro Económico .....	24
Catastro Jurídico.....	29
El catastro: herramienta de cohesión social.....	38
Objetivo: Un Programa de modernización catastral.....	40
La actualidad del Catastro en Iberoamérica.....	41
Encuesta DATA CATASTRO” .....	42
Data Catastro: La situación en Argentina .....	45
Catastro Multifinalitario .....	46
Nuevas visiones sobre el Catastro .....	48
Estructuración del catastro – Conceptos técnicos.....	50
El catastro en el <i>Google Earth</i> .....	53
Imágenes satelitales para detectar evasores.....	54
Otros usos de la información geográfica .....	56
SIGPAC: SIG Política Agrícola de la Unión Europea .....	56
INSPIRE: Infraestructura de Información Espacial en	
Europa .....	57

PROSIGA: Proyecto Sistema de Información Geográfica de la República Argentina.....	57
Catastro: la filosofía y su vivencia .....	59
Experiencias de la vida catastral.....	60
La opinión de un especialista .....	64
El catastro, reflexiones sobre una visión desde la ciudad	64
Palabras Finales.....	65
Referencias Bibliográficas.....	71
Acerca de la Autora .....	73

# El catastro multifinalitario: un estudio exploratorio

---

Elvira H. Balbo

## RESUMEN

Más allá de la visión tradicional sobre el catastro, el presente trabajo se propone recuperar los múltiples y complejos aspectos del mismo, de manera de rescatar su función como pieza clave de un sistema más amplio de información territorial.

*Palabras claves:* catastro – datos georreferenciados – gestión de la información



## Introducción

---

Un territorio, puede inspirarnos diversas interpretaciones según sea el ángulo desde el que lo observamos o el interés que nos guíe hacia él.

Desde que el hombre se hizo sedentario y se reunió en tribus o clanes el territorio ha constituido una de sus principales preocupaciones. Así quedó demostrado a lo largo de la historia. Los hombres dieron muchas veces su vida por defender su territorio y también mataron por conseguir y poseer el de otros.

El concepto de territorio es amplio y supone algo que va mucho más allá de una definición que puede dar la ciencia de la geografía que lo interpreta como el suelo o el relieve terrestre. El territorio es uno de los elementos necesarios para la constitución del Estado moderno: un pueblo que adopta una organización social bajo el imperio de la ley que regula la vida de sus habitantes, sobre un territorio determinado.

El territorio es el escenario donde se tejen las relaciones de los actores sociales, por eso es que sostenemos que el territorio no es estático, se produce, se construye día a día. Entonces, conocer el territorio es fundamental no sólo para proceder a su ordenamiento y aprovechar racionalmente sus diversos usos sino y fundamentalmente, para organizar las intervenciones de esos actores, individuales y colectivos, que en él se ubican.

Para conocer el territorio es necesario registrarlo, representarlo de una forma tal que sus magnitudes nos sean accesibles. Por eso reducimos sus medidas, les aplicamos una escala y lo llevamos a un mapa. Éste nos muestra una porción del territorio y según sea su objetivo representaremos en él diversos atributos. Sobre esta base construiremos el catastro.

El término catastro no es unívoco. Podemos definirlo como un censo de objetos o personas que detentan ciertas características comunes que los identifican. Sin embargo, en general relacionamos el término catastro con un padrón de inmuebles generado al sólo efecto de cobrar impuestos. Tener esta visión minimalista del catastro es un error tan grande como el de no ver las múltiples emociones que nos puede transmitir la visita al bosque que narramos al principio del relato.

Muchos son los ejemplos de la vida cotidiana que nos acercan a este concepto. Los niños que pertenecen a un equipo de football llevan camisetas que los identifican con un número. Esto permite que su entrenador los individualice, conozca su nombre y sepa la ubicación en



la cancha. De la misma forma, para encontrar un libro en una biblioteca accedemos a una ficha en la que se nos informa el nombre del libro, su autor y su ubicación en los estantes.

Si deseáramos conocer el parque automotor de una ciudad, empadronaríamos los automóviles. Ellos tienen determinadas características físicas, color, modelo, etc. Además, cada uno tiene un número de patente y un dueño que consta en un registro. Con un procedimiento similar al descrito se construye un catastro de bienes que pueden ser tanto muebles como inmuebles y que puede perseguir diferentes fines.

Los casos de bienes y características a relevar se tornan inagotables. Habrá tantas posibilidades como objetivos se quieran lograr. El biólogo lleva un registro de las ballenas que cada año llegan a Puerto Pirámide a procrear. El administrador de Villa Gesell ha identificado los árboles de su bosque para protegerlos. En Chile se lleva un registro de minas abandonadas que resulta de suma importancia para la explotación en ese país.

Cualquier objeto se puede conocer, relevar y capturar. Lo que está quieto y hoy en día, con la nuevas tecnologías disponibles, también lo que se mueve.

En conclusión, lo que queremos destacar es que hay muchas finalidades que nos conducirán a disparar un proceso catastral, que no son las tradicionales y que cobrar impuestos es una de ellas, pero no es la única ni la más significativa.

## El Catastro Tradicional

---

El catastro es el registro público de los bienes inmuebles de un determinado territorio que contempla tres aspectos: el físico, el jurídico y el económico. Para formar este inventario los inmuebles deben ser individualizados y ordenados metódicamente.

Los tres aspectos del catastro antes nombrados sirven para definir y registrar diferentes datos de una parcela (Arq. Hilda M. Medina y otros)<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Sistema de Información Territorial (SIT) de la Dirección Provincial de Catastro y Cartografía de la Provincia del Chaco. Arq. Hilda Mariana Medina y otros. Trabajo publicado en el sitio oficial de Instituto de Geografía (IGUNNE) y la Facultad de Humanidades (UNNE).

<b>Físico</b>	ubicación, forma, dimensiones, superficies, planos y hechos existentes;
<b>Jurídico</b>	títulos de propiedad, inscripciones, posesión y demás derechos de los titulares;
<b>Económico</b>	mejoras existentes, infraestructuras, suelos y, principalmente, la valuación;

La visión tradicional nos asegura que estas tres finalidades coexistirán y se relacionarán de forma tal que además de conocer la ubicación y representación del bien se garantizará la publicidad de los derechos reales que le corresponden y se coadyuvará a la equitativa distribución de las cargas fiscales.

En el desarrollo de los puntos que siguen volveremos en varias oportunidades a mencionar los componentes básicos del catastro tradicional. No obstante, no nos detendremos en analizar en profundidad cada uno de ellos ya que existe abundante bibliografía especializada al respecto. Así, por ejemplo, los agrimensores en forma individual o a través de sus agrupaciones se han dedicado ampliamente a difundir los objetivos de su actividad y su incumbencia profesional en el tema<sup>2</sup>. De la misma forma, los escribanos, notarios y abogados han puesto de relevancia el destacado rol que les toca desempeñar a la hora de brindar seguridad jurídica en las transacciones inmobiliarias<sup>3</sup>.

Los tributaristas, por nuestro lado, nos acordamos del catastro cada vez que queremos recaudar en una lamentable confusión que desde aquí intentaremos desterrar definitivamente. Confundimos un instrumento complejo e interdisciplinario: el catastro, con un concepto restringido y singular: el valor catastral, que se relaciona con la contribución inmobiliaria.

## **El Catastro: ¿Historia o Futuro?**

Al intentar abordar el análisis de algún instituto como el que nos ocupa resulta imprescindible bucear en sus raíces, en su historia, ya que ello no ayudará a entender sus orígenes y su evolución en el tiempo. No es nuestra intención hacer en este punto un desarrollo pormenorizado de la historia del catastro territorial en el mundo y en la Argentina, ya

---

<sup>2</sup> Para ampliar puede consultarse el sitio web de la Federación Argentina de Agrimensores en [www.agrimensores.org.ar](http://www.agrimensores.org.ar)

<sup>3</sup> Para ampliar puede consultarse el sitio oficial del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires- [www.colegio-escribanos.org.ar](http://www.colegio-escribanos.org.ar)

que como venimos planteando nos interesa poner énfasis en lo que nos imaginamos hacia el futuro en el catastro por venir o mejor aún, haciendo una combinación de estos términos queremos referirnos al CATASTRO = PORVENIR.

De la misma forma que el porvenir es la situación futura en la vida de una persona, el CATASTRO es el futuro en las organizaciones que no podrán sobrevivir sin planificar, utilizando esta herramienta.

Pensamos en una Argentina diferente, en un país más maduro. En la Argentina del 2016, del Bicentenario. Para lograrlo será necesario:

“Poner en marcha una **política de desarrollo territorial estratégico**, cuyo objetivo central es construir un país integrado y equilibrado desde el punto de vista territorial, con una fuerte identidad ecológica y ambiental y con una organización que favorezca la competitividad de la economía y el desarrollo social.

“Los fundamentos sobre los cuales se asienta esta política son:

- **La recuperación de la planificación desde el Estado** como promotor del desarrollo y ordenamiento territorial.

- **La promoción del desarrollo territorial**, entendido como proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio para alcanzar de modo sustentable el bienestar económico y social de las comunidades que lo habitan.

- **La articulación de las políticas públicas de impacto en el territorio**, superando la inercia heredada caracterizada por las miradas e intervenciones sectoriales que no dan cuenta de la compleja y dinámica vinculación entre ambiente, economía y sociedad.

- **La participación y transversalidad** en la planificación y la gestión, propiciando la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el consenso con las organizaciones de la sociedad civil”.

Los párrafos que anteceden, y a cuyos contenidos básicos adherimos, no nos pertenecen. Han sido extraídos del sitio oficial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Corresponden a la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública que fue constituida por el Decreto Presidencial 1824/2004, con las finalidades antes descriptas.

Es que:

■ “Las diferencias y los desequilibrios territoriales en nuestro país no son producto del azar o de un cambio repentino, sino que responden a un proceso de formación histórica. La emergencia de áreas periféricas u olvidadas es una antigua deuda que debemos asumir y transformar. Esta es la razón que nos lleva a propulsar un nuevo ordenamiento territorial que nos conduzca a una Argentina más equilibrada, más integrada, sustentable y socialmente justa, constituyéndose en un eje central de nuestra política. Con la intención de avanzar hacia ese modo de organización del territorio hemos rescatado herramientas olvidadas que, empleadas por el Estado, pueden generar el cambio. Nos referimos específicamente a la planificación” (Arq. Julio De Vido, Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, mayo 2003/junio 2009, continúa).<sup>4</sup>

Algo similar parece que pensaron los conquistadores de América en cuanto a la importancia que debe dársele a la planificación, aunque ciertamente los fines que los inspiraban no eran precisamente conseguir una sociedad más equilibrada, más integrada, sustentable y socialmente justa. A medida que la conquista se expandía se hacía más necesario conocer el territorio poseído y registrarlo de alguna forma. Primero, para saber qué riquezas podrían extraerse de él y luego, previendo qué tributos deberían satisfacer sus poseedores.

Los recién llegados tenían una clara concepción del Catastro que se vino construyendo desde los primeras civilizaciones que poblaron aquellos territorios. Ello no implica que nuestros pueblos originarios hayan recibido la acción de catastrar como algo novedoso. Es que las culturas precolombinas eran inmensamente sabias. Basta con observar los vestigios que de ellas nos quedan y que se plasman en el diseño de las ciudades, la orientación de las construcciones, la disposición de zonas agrícolas y las impresionantes obras de infraestructura ejecutadas.

Lorenzo Albina nos relata que en 1970 se realizó en Buenos Aires el VI Congreso Panamericano de Valuaciones y Catastro, al que tuvo oportunidad de asistir. Allí disertó el Ingeniero José Barbagelata quien desarrolló diversos aspectos del catastro en Perú. Entre los puntos tratados se refirió a algunas particularidades del catastro incaico que despertaron el interés de Albina. Entonces se dedicó a investigar y publicó en 2005 una recopilación de los antecedentes de la determinación e inventario de inmuebles en el Estado Incaico<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Puede ampliarse en “1816-2016 Argentina del Bicentenario, Plan Estratégico Territorial”. Disponible en el sitio oficial del Ministerio de Planificación Federal: [www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar).

<sup>5</sup> El Catastro Incaico: Recopilación de antecedentes relativos al inventario de inmuebles e imposición en el Estado Incaico. Impreso por Gráfica Marcos. La Plata. Buenos Aires. Argentina. Mayo de 2005.

Cuenta Albina que antes de la llegada de los españoles en el Imperio Inca, en los pueblos aztecas y en otros que habitaban la meseta central mexicana, se utilizaban variadas formas para efectuar empadronamientos territoriales e inventarios agrícolas que tenían como objetivo principal el de favorecer a la administración pública.

Unos funcionarios específicamente asignados para ello eran los responsables de llevar en su territorio el movimiento demográfico, los controles estadísticos y oficiar de inspectores a la hora de recaudar impuestos. Para ello llevaban registros. Valiéndose de ellos podían saber cuánto había trabajado cada habitante, qué servicios había prestado a su comunidad y cuánto le correspondía tributar.

Parece ser que, al igual que nosotros, relevaban sus inmuebles a los que llamaban *tupus* y reflejaban estos resultados en un soporte, nada parecido a los actuales, denominado *quipu*. Este último consistía en una especie de cordel de diversos colores, al que se le hacían nudos o grupos de ellos que representaban los diferentes números. Había *quipu* para diversos asuntos: para las tierras, las personas, los soldados, la producción, etc., en una suerte de conjunto de *quipus* multifinalitarios que eran responsabilidad de un funcionario de rango hereditario al que llamaban *quipucamayú*.

No obstante, con la llegada de los españoles al territorio americano algunas cuestiones cambiaron. Dice la agrimensora Ferreira<sup>6</sup> que, dada la influencia romana en España, los centros coloniales eran construidos en lugares especialmente elegidos para ello, que fueran altos y secos, fáciles de defender y con acceso al agua. Las ciudades hispanoamericanas son fácilmente reconocibles porque tienen los dos ejes de la ciudad romana, conformados por cuatro calles principales, una por medio de cada costado de la plaza central que culminan en ésta; alrededor de la plaza se concentraban distintas actividades culturales, religiosas y de gobierno. Entre 1500 y 1600 se fundaron ciudades que responden a este esquema como Lima, Asunción, Buenos Aires y Santa Fe, entre otras.

Diego Erba<sup>7</sup> nos comenta que también trajeron el régimen de publicidad inmobiliaria inspirado en la legislación vigente en ese país, el cual fue materializado en las Leyes de Indias y Toro. Estas normas disponían sobre la adquisición del dominio y prevenían la demarcación de las parcelas, antes de proceder a su atribución en forma de peonías,

---

<sup>6</sup> “El catastro en la República Argentina”, Autora: María Rosana Ferreira. Agrimensora: Especialista en catastros municipales de la Universidad Nacional de la Plata- Buenos Aires. Argentina. Publicado en el sitio web [www.mappinginteractivo.com](http://www.mappinginteractivo.com), abril de 2007.

<sup>7</sup> Diego Alonso Erba, Historia del Catastro en Latinoamérica: los países del Conosur, Lincoln Institute of Land Policy, Revista CT, abril de 2005.

solares, suertes e mercedes, exigencia que no siempre fue respetada . Dice Erba que después de la Revolución de mayo -1810- parte de las tierras que correspondían a la Corona pasaron a ser públicas y que esto impulsó un lento proceso de registro inmobiliario que en 1824 tuvo un importante hito con la creación de la Comisión Topográfica de la Provincia de Buenos Aires, que tenía por objetivo elaborar el primer plano topográfico sobre el que se iba a sustentar el sistema de información catastral.

Finalmente, en 1826 la Comisión se transforma y da origen al Departamento Topográfico con mayores atribuciones que la anterior.

Esta nueva institución es considerada uno de los primeros catastros con efectos civiles del mundo, después del Censo Romano debido a que en él constaban los actos de mensura efectuados por agrimensores, siendo compuesto por un registro gráfico y otro alfanumérico (Erba, Diego).

## Ley Nacional de Catastro

---

El 25 de enero de 2007, se promulgó la Ley Nacional de Catastro n° 26209. Una norma largamente esperada que tuvo un dilatado trámite parlamentario en el que se hicieron escuchar los diversos actores de la cuestión catastral. El tránsito de la norma por el Congreso de la Nación originó debates muy interesantes que pueden ser consultados en las versiones taquigráficas de las sesiones de ambas Cámaras.

### **Antecedentes normativos recientes**

A la norma actualmente vigente la precedieron otras que le sirvieron de antecedentes. La Ley n° 17.711, del año 1968, reforma el artículo 2505 del Código Civil que introduce la registración de los títulos de adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles a efectos de su perfeccionamiento. Posteriormente, la Ley n° 17.801 regula el funcionamiento de los Registros de la Propiedad Inmueble, dentro de las jurisdicciones locales.

Si bien en las provincias más importantes -como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe- existían ya en 1871 organismos catastrales y registrales donde se inscribían los títulos de propiedad, Vélez Sarsfield, en la parte final de la nota al artículo 3198 del Código Civil, explicó su resistencia a introducirlos en la legislación de fondo por considerar que era dificultoso para esa época llevar registros y construir catastros de las propiedades.

Con la norma antes mencionada, incorporada al Código Civil, se establecieron los mecanismos de matriculación de todos los derechos de propiedad. Además, se impuso un cambio que tomó como cabeza de la inscripción, no ya al titular del derecho, sino al inmueble, puesto que éste es el elemento más estable en la relación derecho-sujeto, es decir, en el Folio Real.

A partir de la entrada en vigencia de esa ley en 1968, surgió claro que era necesario complementar las reformas introducidas mediante la correcta identificación y ubicación de los inmuebles que son cabeza de la inscripción del derecho real. Los Catastros locales, con funciones esencialmente tributarias, debían transformarse en Registros de los objetos del tráfico de inmuebles de tal manera que los Registros de Derechos Reales introducidos por la Ley 17801 y los Registros Catastrales se complementen en la función social que les compete respecto a la seguridad jurídica del sistema inmobiliario argentino (Ing. Geógrafo Norberto Frick, Presidente FADA)<sup>8</sup>.

Con ese objeto, en 1973 se sancionó la Ley n° 20.440, por la que se incorporó al Código Civil el funcionamiento de los catastros provinciales, en los que se registrará y ordenará la información relativa a las cosas inmuebles existentes en las distintas jurisdicciones.

Luego, en 1980, se suspendió la vigencia de los artículos 5° a 57 de la ley 20.440, y se ordenó que el Poder Ejecutivo conformara una comisión a efectos de elaborar un anteproyecto. Esa comisión nunca se integró y en la práctica se suspendió la vigencia de esa norma. Después de 1983, al recuperarse la democracia, se presentaron diversas iniciativas, hasta llegar a la sanción de la norma actual.

## **La Nueva Ley: Contenido**

Define el marco normativo al que deberá ajustarse el funcionamiento de los catastros territoriales pertenecientes a las diversas jurisdicciones del país. Además, incluye los más modernos conceptos receptados por los catastros del mundo y amplía el conjunto de registración que no sólo registrará a los inmuebles, sino a todo objeto territorial legal de derecho público y privado de cada jurisdicción.

En esta norma se establecen: las finalidades de los catastros territoriales, la constitución y verificación del estado parcelario y la determinación de otros objetos territoriales legales.

---

<sup>8</sup> Ing. Geógrafo Norberto Frick. Presidente Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte (FADA). [http://www.mundogeo.com.br/revistas-interna.php?id\\_noticia=8387&lang\\_id=2](http://www.mundogeo.com.br/revistas-interna.php?id_noticia=8387&lang_id=2)

En los fundamentos que acompañaron el Proyecto de Ley se destacó que las Naciones Unidas hace mas de cuarenta años enunciaron que:

Después de la población humana, la mayor riqueza de un país es su suelo . Por ello el territorio debe ser conocido, identificado y valorado. Para lograrlo, es necesario registrar este recurso con sus atributos y sus límites por lo que debe ordenarse desde un punto de vista geométrico, jurídico, económico y multifinanciaro desarrollando un Sistema Catastral.

El catastro es una herramienta de gestión muy valiosa, pues permite describir la propiedad inmobiliaria en sus diferentes usos y aplicaciones. Desde él podemos reconocer tres características de los predios: físicas, jurídicas y económicas.

La Ley se compone de seis Capítulos que se refieren a los siguientes temas:

- Finalidades de los catastros territoriales
- Estado parcelario, constitución y verificación. Determinación de otros objetos territoriales.
- Certificación catastral
- Valuación parcelaria
- Creación del Consejo Federal del Catastro
- Disposiciones complementarias o transitorias

## **I. Finalidades de los catastros territoriales**

Se consideran finalidades del catastro:

- 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;
- Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble y registrar y publicitar otros objetos territoriales legales;
- Conocer la riqueza territorial y su distribución. Elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos;



- Registrar la incorporación de las mejoras accedidas a las parcelas y determinar su valuación. Determinar la valuación parcelaria;
- Contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable.

## **II. Organismos responsables**

Se establece que 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.

Las leyes locales designarán los organismos que tendrán a su cargo los catastros territoriales y ejercerán el poder de policía inmobiliario catastral, administrarán los datos relativos a los objetos territoriales con las finalidades enunciadas en la Ley, sin perjuicio de las que puedan establecer las legislaciones locales.

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:

- Practicar de oficio actos de levantamiento parcelario y territorial con fines catastrales;
- Realizar la georreferenciación parcelaria y territorial;
- 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;
- Requerir declaraciones juradas a los propietarios u ocupantes de inmuebles;
- Realizar inspecciones con el objeto de practicar censos, verificar infracciones o con cualquier otro acorde con las finalidades de esta ley;
- Expedir certificaciones;
- Ejecutar la cartografía catastral de la jurisdicción; confeccionar, conservar y publicar su registro gráfico;
- Formar, conservar y publicar el archivo histórico territorial;
- Interpretar y aplicar las normas que regulen la materia;
- Establecer estándares, metadatos y todo otro componente compatible con el rol del catastro en el desarrollo de las infraestructuras de datos geoespaciales.

### **III. Estado parcelario, constitución y verificación. Determinación de otros objetos territoriales**

Se considera 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.

La parcela está constituida por elementos que constituyen el estado parcelario del inmueble. Estos elementos se clasifican en: esenciales y complementarios. Entre los primeros se destacan:

- La ubicación georeferenciada del inmueble;
- Los límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen;
- Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble.
- Son elementos complementarios:
  - La valuación fiscal;
  - Sus linderos.

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.

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. Sin embargo, se destaca que la registración no subsana ni convalida los defectos de los documentos.

Con posterioridad a la determinación y constitución del estado parcelario deberá efectuarse la verificación de su subsistencia, siempre que hubiere caducado la vigencia y se realice algún que modifique los derechos reales sobre los inmuebles. La verificación de subsistencia de estados parcelarios se realizará mediante actos de mensura u otros métodos alternativos que, garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integridad sean comparables a los actos de mensura.

Los objetos territoriales legales que no constituyan parcelas conforme a los términos antes descriptos, serán asimismo determinados por

mensura u otros métodos alternativos que garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integralidad sean comparables a los actos de mensura y deberán ser registrados ante el organismo catastral.

#### **IV. Certificación catastral**

El estado parcelario se acreditará por medio de certificados que expedirá el organismo catastral que deberán asegurar que el estado parcelario esté determinado y/o verificado y que no haya expirado el plazo de su vigencia.

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<sup>9</sup>.

A los efectos de las inscripciones de los actos que modifiquen los derechos reales sobre los inmuebles, el Registro de la Propiedad Inmueble correspondiente deberá exigir el certificado catastral, sin cuya presentación no procederá la inscripción definitiva.

#### **V. Valuación parcelaria**

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 cada jurisdicción y deberá tener 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.

#### **VI. Creación del Consejo Federal del Catastro**

Se crea el Consejo Federal del Catastro<sup>10</sup>, 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 antes enunciadas, quienes dictarán sus normas para su organización y funcionamiento.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> En realidad se institucionaliza a un organismo que tiene más de 50 años de existencia.

## **VII. Disposiciones complementarias o transitorias**

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 gerenciamento 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.

### **Comentarios sobre la nueva norma**

Del análisis de las versiones taquigráficas de las sesiones del Congreso Nacional en las que se debatió el proyecto de norma se percibe que existe coincidencia en la necesidad de una ley nacional de catastro que establezca pautas mínimas a las cuales adaptar los catastros provinciales y de la CABA, respetando las jurisdicciones locales en cuanto al ejercicio del poder de policía y al dictado de normas específicas que adecuen la normativa nacional a las circunstancias especiales de cada jurisdicción.

Es cierto que en nuestro país existen muchas provincias que ya cuentan con leyes catastrales a nivel local, como Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fe y Misiones. Sin embargo, hay otras que no cuentan con una legislación en este sentido.

Entonces, se torna relevante disponer de denominadores comunes dispuestos en la legislación nacional para uniformar la aplicación del catastro en la CABA y las provincias que adhieran. Por eso, muchos de los artículos de la nueva ley quedan sujetos a la reglamentación

El avance científico nos permitiría tener un único sistema catastral mediante la utilización de la tecnología GPS, que permite determinar la ubicación de cualquier objeto sobre la superficie terrestre. De allí que no se pueda soslayar la utilización de esta tecnología también para el caso de los inmuebles.

Un punto novedoso en la ley se refiere a que la norma exige la expedición del certificado de catastro, que debe ser tenido a la vista en

las operaciones de transmisión de dominio y constitución de derechos reales<sup>11</sup>.

En el Código Civil la transmisión de dominio se perfecciona mediante el título y el modo. Posteriormente, la ley 17.711 agregó la necesidad de la registración dominial en los registros de propiedad. Con la nueva norma se estaría agregando, como nuevo requisito, tener a la vista el certificado de catastro. Si bien este certificado se exige en algunas provincias no está vigente en todas. En muchos casos, como consecuencia de la expedición del certificado de catastro, existe la necesidad de actualizar la mensura mediante el plano respectivo.

Se ha tenido en cuenta la experiencia de provincias como Buenos Aires, Entre Ríos y otras, que estipulan este requisito, que ayuda a saber con precisión qué se vende, qué se compra, cuál es la perfecta delimitación de la parcela que se está adquiriendo, cuáles son las medidas linderas y qué está construido sobre ellas. Además, este requisito ayuda a que las jurisdicciones detecten a todos los fines - incluso el tributario- si existen construcciones no declaradas, pudiendo de esa manera incorporarlas a efectos de percibir los tributos correspondientes.

Si bien la experiencia demuestra que se trata de un requisito ventajoso para los Estados, los escribanos y notarios se quejan por que complica las operaciones e incrementan los costos en las transacciones. No obstante, del texto de la ley no surge que se inste a un relevamiento integral de los inmuebles de todo el país en el corto plazo<sup>12</sup>.

Pensar en la posibilidad de obtener la actualización catastral únicamente registrando las operaciones que se vayan realizando espontáneamente, resulta poco probable. Se hace notar que en la provincia de Buenos Aires existen aproximadamente siete millones de parcelas y se realizan alrededor de cien mil escrituras por año, con lo que se demoraría 70 años en actualizar la situación catastral de todo el universo inmobiliario.

Otra reforma importante introducida por la norma, es la creación del Consejo Federal del Catastro, que en realidad no estaba formalmente institucionalizado, a pesar de que venía funcionando desde hace muchos

---

<sup>11</sup> Respecto de este tema se han generado discrepancias entre las posiciones de los funcionarios de catastros provinciales, los agrimensores y la opinión de los escribanos.

<sup>12</sup> Las máximas autoridades del Consejo Federal del Notariado Argentino manifestaron su preocupación por las derivaciones negativas que pudiera traer la reglamentación de la Ley en cada una de las provincias, ya que podría interpretarse que una vez vencida la vigencia del estado parcelario originario -y aunque no se hubieren incorporado construcciones nuevas ni otro tipo de cambios- al efectuarse una operación inmobiliaria, obligatoriamente, se debería confeccionar un nuevo plano de mensura.

años. El agregado del Consejo Federal del Catastro al proyecto original es considerado por los legisladores de fundamental importancia, precisamente, porque a través de su incorporación se está validando y reconociendo a esa vital institución, en un país federal.

Este proyecto de ley ha logrado una unidad de criterios entre los directores de catastro de unas veinte provincias fundamentalmente por que no implica una delegación de facultades, ya que los catastros permanecen en manos de las provincias que además, conservan el poder de policía inmobiliario catastral que es una atribución de las provincias que no ha sido delegada en la Nación

## El Consejo Federal de Catastro

---

### **Contexto actual del catastro, oportunidades y desafíos**

El Consejo Federal del Catastro se constituyó el 4 de diciembre de 1958 con la finalidad de promover, coordinar y orientar la ejecución de las tareas relativas al Catastro Territorial de la República Argentina en sus tres aspectos: físico, económico y jurídico. Desde su conformación ha cumplido sus funciones en forma ininterrumpida. La Ley Nacional de Catastro n° 26209, sancionada en 2007, así lo ha reconocido al institucionalizar su creación.

Este organismo resume sus funciones en los siguientes puntos<sup>13</sup>:

- aconsejar y/o asesorar a las autoridades Nacionales y Provinciales a pedido de éstas o por iniciativa propia.
- Realizar, promover y coordinar tareas de investigación, asesoramiento y contribución a la formación y perfeccionamiento del Catastro, en sus aspectos físico, económico y jurídico, de técnicas de registración catastral y las conducentes a la implementación de Sistemas de Información Territorial orientado hacia el catastro multipropósito.
- Recabar asistencia técnica y científica de entidades públicas y privadas, profesionales y docentes, vinculados con la materia catastral.

---

<sup>13</sup> Puede ampliarse la información visitando el sitio web del Consejo Federal de Catastro, [www.cfcatastro.com.ar](http://www.cfcatastro.com.ar).

- Promover el progreso de la legislación catastral y la modernización de los métodos y técnicas operativas, como asimismo la eficaz coordinación de los organismos catastrales con los restantes de la Administración Pública.

Considera que el Catastro argentino cumple un importante rol en la sociedad que ha avanzado significativamente en forma masiva en los últimos años, en razón de los avances tecnológicos y en geo - información por una parte y a las posibilidades de concreción de proyectos de desarrollo catastral que se han realizado en la amplia mayoría de provincias con financiamiento del Banco Mundial y aportes provinciales por la otra. La implementación en los catastros de Sistemas de Información Territorial, orientados hacia catastros multipropósitos, ha aumentado significativamente sus potencialidades en cuanto a los servicios a prestar a la sociedad; consecuentemente un conjunto de oportunidades y desafíos se vislumbran hacia el futuro.

El Consejo Federal entiende que la mayoría de los catastros tiene actualmente oportunidades y desafíos similares, por lo que su acción en pos de un trabajo coordinado entre las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras organizaciones vinculadas al quehacer catastral y a la Información Territorial, contribuirá a:

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

principales foros nacionales e internacionales vinculados al quehacer catastral.

## **Fortalecimiento del CONSEJO FEDERAL DE CATASTRO**

### **I. Con cooperación internacional**

En el marco del Proyecto Hispano Argentino sobre Administración y Gobernabilidad, durante junio de 2008, el Consejo Federal de Catastro instó un pedido de apoyo financiero del gobierno español para lograr su fortalecimiento institucional.

Fundamenta esta solicitud al entender que el Catastro: es una excelente herramienta de gestión, que contribuye a la sostenibilidad económica tanto de los gobiernos regionales como de los locales, fortalece la seguridad jurídica e interna en zonas de frontera, además de proveer información del territorio para la planificación y ejecución de políticas a todos los niveles de gobierno .

Reconoce el Consejo que la organización federal de nuestro país implica que la responsabilidad de la gestión catastral corresponda a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Entonces, los entes catastrales presentan diferentes situaciones en cuanto a su infraestructura edilicia, la tecnología disponible, la capacitación de sus recursos humanos, las normas y procedimientos que los rigen, etc.. Además, también tienen diferentes relaciones con los organismos con los que interactúan, fundamentalmente con las Administraciones Tributarias locales y los Registros de la Propiedad Inmueble.

La autonomía de las provincias en la materia atenta contra la armonización de cuestiones básicas operativas y dificulta el intercambio de información. El Consejo Federal de Catastro es consciente de la función que debe desarrollar frente a esta realidad pero tiene recursos escasos y débil capacidad institucional para impulsar las acciones necesarias y lograr un catastro multifinanciado. Es que aún hoy cuesta avanzar en esa nueva concepción del catastro tanto en las áreas gubernamentales como en la ciudadanía que asocia al catastro con la necesidad del Estado de cobrar impuestos y desconoce los derechos que tiene de recibir información y los beneficios que puede generar la herramienta.

Con la interacción entre los catastros de las diferentes provincias se mejorará la acción del Estado en sus tres niveles de gobierno al dotarlo



de un eficaz instrumento de planificación. Se beneficiará a los habitantes en su conjunto por que se les brindará mayor seguridad jurídica en sus transacciones, acceso a información homogénea a nivel nacional y equidad en las bases tributarias de impuestos nacionales, provinciales y tasas municipales. Finalmente, en un futuro cercano, se podrá contar con la infraestructura de datos espaciales del país.

## Dos caras de una misma moneda

---

Hemos definido al catastro como una construcción compleja que nos presenta múltiples caras. En los puntos que siguen nos centraremos en analizar dos de sus principales aspectos: el económico y el jurídico destacando los organismos públicos con los cuales se relacionan.

### **Catastro Económico**

#### **I. Su relación con los organismos tributarios**

No nos inspira analizar este aspecto de la gestión catastral, que sin duda reviste una significativa importancia, justamente por que el fin que nos guía en esta ocasión es resaltar los múltiples perfiles del catastro que no tienen que ver con la recaudación de los tributos relacionados a la propiedad inmueble.

Es que opinamos que el origen fiscal del catastro ha condicionado por mucho tiempo su utilización y ha instalado en nosotros una mala imagen respecto de su verdadera finalidad. Es claro que los impuestos son necesarios para financiar el estado y que en ese sentido deben interpretarse. No obstante, es también claro que la palabra impuestos genera percepciones encontradas en la ciudadanía que dependen de múltiples factores ajenos al Catastro<sup>14</sup>. En Argentina, las provincias tienen la potestad de establecer el impuesto inmobiliario, que existe en casi todos los países de la región y en los que también se lo denomina: impuesto predial. Además, los municipios perciben tasas por los servicios que prestan relacionados con la propiedad inmueble tales como el de alumbrado, barrido, limpieza y otros servicios generales<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Esta cuestión ha sido tratada en profundidad en el trabajo de Estévez & Esper (2008).

<sup>15</sup> Los municipios de Argentina, aproximadamente 2200, también imponen otros tipos de tasas y derechos relacionados con las actividades económicas, la ocupación del espacio público, el abasto de productos alimenticios, la publicidad y propaganda, la realización de espectáculos públicos etc.

El elenco de tributos provinciales se conforma con los siguientes impuestos: inmobiliario urbano y rural-, sobre los ingresos brutos<sup>16</sup>, automotores y de sellos<sup>17</sup>. Sin embargo, algunas provincias han delegado la potestad del impuesto inmobiliario en sus municipios.

El cuadro que sigue ha sido elaborado por Andrés Centurión, Subdirector Nacional de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias<sup>18</sup> y presentado en un seminario, que en el marco de EUROsocial - Sector Fiscalidad- se desarrolló en Quito, Ecuador en noviembre de 2008<sup>19</sup>. En él, se puede apreciar la distribución de las potestades impositivas entre provincias y municipios.

Potestades tributarias					
JURISDICCION	INGRESOS BRUTOS	INMOBILIARIO		AUTOMOTORES	SELLOS
		URBANO	RURAL		
BUENOS AIRES	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
CATAMARCA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
CORDOBA	Provincial	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial
CORRIENTES	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
CHACO	Provincial	Municipal	Municipal	Municipal	Provincial
CHUBUT	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Provincial
ENTRE RIOS	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
FORMOSA	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
JUJUY	Provincial	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial
LA PAMPA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
LA RIOJA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
MENDOZA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
MISIONES	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
NEUQUEN	Provincial	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial
RIO NEGRO	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SALTA	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
SAN JUAN	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SAN LUIS	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SANTA CRUZ	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
SANTA FE	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SANTIAGO DEL ESTERO	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
TUCUMAN	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
TIERRA DEL FUEGO	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

La base imponible de los tributos relacionados con la propiedad inmueble está, en general, constituida por el valor del suelo y de las construcciones y mejoras que se le hayan introducido y su definición dependerá de la legislación vigente en cada estado. Una vez definida desde la norma cual será la base imponible se debe proceder al cálculo de su valor aplicando para ello diferentes métodos técnicos de valuación.

<sup>16</sup> Grava el desarrollo de las actividades económicas.

<sup>17</sup> Recae sobre los instrumentos que acreditan actos, contratos y operaciones.

<sup>18</sup> Dependiente del Ministerio de Economía y Producción de la Argentina. [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

<sup>19</sup> Seminario: "Experiencias de Organización Territorial y Financiera: Desafíos para favorecer la equidad y la cohesión territorial".

A los efectos de realizar el cálculo es necesario contar con datos que reflejarán diversos atributos del inmueble. Estos datos en algunas oportunidades son relevados por la administración y en otras ocasiones son suministrados por los contribuyentes. Existe también un procedimiento mixto en los que participan ambos sujetos, la administración releva datos que los contribuyentes deben actualizar si han introducido nuevas construcciones o mejoras a las ya existentes.

Es indudable entonces, la vinculación que en estos procesos existe entre el catastro físico y el económico o mejor dicho el fiscal. Aunque podría darse el caso de que un estado desarrolle el catastro y sin embargo no cobre el impuesto, como por ejemplo ocurre en El Salvador.

Es interesante compartir la visión que Juan Luqui nos acercó referida a la relación entre el catastro y el cobro de impuestos -IV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Buenos Aires, 1964-. Dice: el catastro representa para el cobro de gravámenes que soporta la tierra, libre o con mejoras, una especie de radar o de carta de bancos de pesca. Al mantener actualizadas las mutaciones del dominio y las modificaciones físicas de los inmuebles, como así las mejoras de estos, la función recaudatoria se torna sencilla y mas eficaz.

El autor antes citado quería fundamentar con sus palabras que la significativa inversión de recursos que representaba para esa época mantener un catastro actualizado se justificaba, ya que se iba a recaudar más.

Sin embargo, Luqui vertió en aquella oportunidad otros conceptos que queremos destacar por que son de absoluta actualidad. Hace más de cuarenta años dijo: el moderno concepto de catastro obliga a centralizar en él una muy vasta e importante información relacionada con datos que hacen a la mejor y más científica explotación de la tierra de cultivo, como son todos aquellos relacionados a la composición química del suelo, clima, lluvias, cursos de agua, producción, transporte, precios de venta, cantidad de propietarios por hectárea, cultivos, tipos de familia campesina, su composición, etc. Se trata de un registro universal de todos los factores que intervienen activa o pasivamente en la explotación de la tierra y que ha de servir a la conducción de la política fiscal que deba seguirse a través de los gravámenes a la tierra. Con relación a la propiedad urbana y suburbana, también en la información que registra el catastro, habrá de poder dar bases firmes para la conducción de la política fiscal

Ya no nos quedan dudas que también los tributaristas debemos reconocer que el catastro sirve para mucho más que para cobrar impuestos . No obstante, si el impuesto existe y el objeto imponible es el

inmueble será necesario administrarlo y para ello deberemos necesariamente relacionar, integrar, entrelazar, las funciones de los dos organismos responsables: las Direcciones de Catastro y las Direcciones de Rentas<sup>20</sup>.

La falta de recursos humanos y tecnológicos, la ausencia de procedimientos estandarizados, la desactualización de los datos del padrón, la información no compatible ni homogénea, la imposibilidad del fisco de acceder en consulta a las bases de Catastro, la inadecuada identificación de los inmuebles, la desidia en el seguimiento de los morosos, entorpecen la gestión de los impuestos.

## II. Las acciones catastrales de la AFIP

La Administración Federal de Ingresos Públicos, por su misión, características y funciones, es una entidad federal que mantiene una relación de colaboración y coordinación con otros organismos que en mérito a sus facultades y competencia específicas, se encuentran en condiciones de contribuir a sus fines. Estos se relacionan con las funciones de aplicación, percepción, fiscalización y ejecución de obligaciones tributarias, aduaneras y de la seguridad social y el control del comercio internacional<sup>21</sup>.

Conforme a lo expuesto, y en el marco de Disposición n° 142/05 y n° 94/06<sup>22</sup>, ha suscripto Acuerdos de Cooperación con algunas provincias para colaborar en la optimización de su gestión catastral y aportar recursos que impulsen el avance de las tareas que vienen desarrollando las jurisdicciones.

El objeto de los Acuerdos se centra en lograr incorporar la CUIT, CUIL o CDI en la base de datos de la Dirección Provincial de Catastro de los titulares de los bienes inmuebles ubicados en la provincia. También se fomenta el intercambio de información y la construcción conjunta de un Sistema de gestión e información territorial que soporte la depuración de datos de las bases catastrales y agilice la disponibilidad de los mismos para la AFIP. Se registraran los datos obtenidos de los duplicados de los títulos de propiedad que suministre el Registro de la

---

<sup>20</sup> Me refiero a aquellos entes que, independientemente de la denominación que reciban, se encarguen respectivamente de administrar la cuestión catastral y de recaudar los impuestos.

<sup>21</sup> Corresponde a la redacción del segundo párrafo del Acuerdo de Cooperación suscripto, en junio de 2007, por la AFIP y la Provincia de Mendoza para el mejoramiento de la gestión catastral provincial. Con anterioridad la AFIP suscribió un Acuerdo similar con la Provincia de Santa Fe.

<sup>22</sup> Sustituidas por Disposición n° 513/08. Boletín Oficial del 19 de noviembre de 2008.

Propiedad Inmueble con el objeto de completar, homogeneizar y validar las bases de datos en los componentes que a continuación se detallan:

- Inscripción del dominio registral
- Nomenclatura catastral
- Titular del Dominio
- Identificación del usuario, tenedor, poseedor o explotador de la parcela
- Domicilio de ubicación de la parcela
- Domicilio Fiscal
- Valor real de mercado
- Valuación Fiscal
- Base imponible para el Impuesto Inmobiliario

Siguiendo esta misma línea de acción, algunos funcionarios de la AFIP participaron del trabajo en Comisiones que acompañó el debate parlamentario de la Ley Nacional de Catastro. En esa oportunidad manifestaron que el organismo cuenta con información de todas las transacciones suministrada por los escribanos, que la proporcionan cumpliendo con régimen de información vigente.

No obstante, expresaron que se debería aspirar a ascender a un peldaño un poco más alto: una norma legal, pero no para actuar sobre el notariado -que en líneas generales cumple con esta disposición- sino para llegar a los registros públicos. Queremos que esta obligación legal de identificar al titular con la identificación tributaria esté plasmada legalmente. Hoy tenemos alrededor del 50 por ciento de los inmuebles "cuitificados"; es decir que todavía hay un campo muy grande y nos cuesta bastante llegar a estos registros provinciales. El otro tema subyacente entre las ideas que tenemos para el proyecto es la necesaria interrelación entre quien tiene la constancia del asiento legal del dominio y la constancia física. Esta interrelación es necesaria entre los registros de la propiedad y los registros catastrales. Además de ponerlos en un pie de igualdad, hay que interconectarlos, y junto con esa interconexión hay que incluir a la tercera pata, que son las administraciones de Rentas federal y las provinciales. Para eso es necesario una tecnología que nosotros poseemos y ofrecemos a esos efectos, que es el desarrollo del software.

Las cuestiones expuestas generaron opiniones encontradas entre los diferentes actores involucrados en la gestión catastral. No se acompañó la propuesta de la AFIP para que se incluyeran en la ley aspectos

tributarios y de coordinación de la información, que deberían proporcionar las provincias. Es que el proyecto que se estaba tratando pretendía reflejar claramente el avance hacia la finalidad multipropósito del catastro y la inclusión de cuestiones impositivas dentro de su articulado podía vincularlo en demasía con el aspecto fiscal.

Finalmente, las Comisiones que impulsaban el proyecto recibieron una petición, suscripta por casi todos los Directores de Catastro provinciales, para que no se incluyeran los puntos propuestos por la AFIP ya que las provincias preferirían suscribir acuerdos bilaterales con el organismo recaudador nacional

## **Catastro Jurídico**

### **I. Su relación con los REGISTROS DE LA PROPIEDAD INMUEBLE**

El Registro de la Propiedad Inmueble es el organismo que brinda seguridad y certeza al negocio inmobiliario, mediante un adecuado sistema de publicidad que permite la identificación de la titularidad y las condiciones de dominio de los distintos inmuebles allí registrados. En él se inscriben los Derechos Personales con Reflejo Registral y también los Derechos Reales que surgen del Artículo n° 2.503 del Código Civil<sup>23</sup>. Se anotarán los documentos que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles; los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares; con el objeto de lograr oponibilidad a terceros<sup>24</sup>.

La Ley Nacional n° 17.801 establece el régimen de los Registros de la Propiedad Inmueble de las provincias y la CABA<sup>25</sup>. En su artículo n° 21 establece que:

...El Registro es público para el que tenga interés legítimo en averiguar el estado jurídico de los bienes, documentos, limitaciones o interdicciones inscriptas. Las disposiciones locales determinarán la

---

<sup>23</sup> Son derechos reales: 1 - El dominio y el condominio; 2 - El usufructo; 3 - El uso y la habitación; 4 - Las servidumbres activas; 5 - El derecho de hipoteca; 6 - La prenda; 7 - La anticresis. – Artículo n° 2.503, Código Civil.

<sup>24</sup> Sitio web del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Chaco: [www.rpi.chaco.gov.ar/index.php](http://www.rpi.chaco.gov.ar/index.php)

<sup>25</sup> Publicada en el Boletín Oficial del 10 de julio de 1968, reglamentada por el Decreto Nacional n° 2.080/80

forma en que la documentación podrá ser consultada sin riesgo de adulteración, pérdida o deterioro...

Según Ruiz de Erenchun<sup>26</sup> los países latinoamericanos de habla hispana hemos heredado de España diversas instituciones jurídicas y políticas que fueron receptadas por nuestras organizaciones. Una de ellas es el Registro de la Propiedad Inmueble que evolucionó en el tiempo y en la actualidad es para el Estado : una forma mas de garantizar la paz social por medio del derecho, a la vez que utiliza su existencia para el cumplimiento de finalidades propias indelegables como son la urbanización, organización y policía del suelo, el régimen fiscal de la propiedad, el disponer de un medio para posibilitar la acción de la justicia, la implementación de políticas de asignación de viviendas, de explotación agraria, de distribución de aguas, de forestación, y mil requerimientos más del Estado de nuestro tiempo.

## II. Carta Compromiso con el Ciudadano

De lo expuesto se concluye la importancia de contar con Registros modernos, eficientes y confiables como lo manifiesta la Carta Compromiso con el Ciudadano del Registro de la Propiedad Inmueble de la Ciudad de Buenos Aires cuando establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos<sup>27</sup>:

En ese marco se les reconocen a los ciudadanos los siguientes derechos:

- DERECHO a obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrolladas por el Registro de la Propiedad Inmueble
- DERECHO a ser asesorado en los trámites y sobre los requisitos que debe cumplir en sus actuaciones ante el Registro de la Propiedad Inmueble
- DERECHO a ser tratado con el máximo respeto y deferencia por los registradores.

---

<sup>26</sup> Ruiz de Erenchun, Alberto. Director General del registro de la Propiedad Inmueble de la CABA, .Secretario Coordinador del Comité Latinoamericano de Consulta Registral. Ponencia "El Registro de la Propiedad Inmueble en la República Argentina"- Foro Internacional de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad. México. Septiembre de 2008.

<sup>27</sup> Decreto (CABA) n° 229/2000, artículo n° 3.

- DERECHO a conocer el estado de tramitación de las actuaciones administrativas del Registro en las que tenga la condición de interesado.
- DERECHO a identificar a las autoridades y personal que tramitan los procedimientos del Registro de la Propiedad Inmueble
- DERECHO a exigir al Registro de la Propiedad Inmueble que con la presentación de documentación se le otorgue comprobante en el que conste el número de ingreso en el ordenamiento diario y su fecha de presentación.
- DERECHO a acceder a los registros y archivos del Registro de la Propiedad Inmueble utilizando los medios idóneos y con las limitaciones legalmente establecidas.
- DERECHO a hacer presentaciones administrativas en aquellas peticiones en las que tenga la condición de interesado, las que deberán ser evaluadas, al dictar resolución conforme a la legislación vigente.
- DERECHO a que el Registro de la Propiedad Inmueble, dicte resolución expresa ante sus peticiones, solicitudes o denuncias.
- DERECHO a presentar reclamos por omisiones y/o errores en los asientos, producto de la calificación o inscripción registral. Siendo el error u omisión imputable al Registro, el ciudadano tiene derecho a que se le preste el servicio oportunamente requerido sin cargo, solicitándolo mediante una nueva petición, la que tramitará con carácter preferencial.
- DERECHO a realizar quejas por incumplimiento de plazos de tramitación de la documentación, desatención o anomalía en la prestación de los servicios brindados

En la misma Carta también se establecen las obligaciones del ciudadano que fundamentalmente se refieren a la presentación de la documentación completa, cumpliendo con todos los requisitos necesarios para los trámites que deban realizar, con el objeto de favorecer la mejora permanente de los procedimientos y procesos administrativos relativos a la registración y publicidad jurídica inmobiliaria.

Si bien las consideraciones anteriores corresponden al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma más o menos similar se



repiten en todas las provincias. Es que en nuestro país los Registros dependen de cada provincia. La Constitución Nacional de 1853 estableció que las provincias se reservan todo el poder no delegado a la Nación en forma expresa, mientras esta última es la responsable de dictar la legislación de fondo. Entonces el Código Civil y el Código de Comercio han sido sancionados por el Congreso Nacional. El primero de ellos<sup>28</sup> establece refiriéndose a los Actos Jurídicos: que ellos en cuanto a las formas escritas que se prescriben, son por instrumento público o por instrumento particular, artículos 973/8- y que los instrumentos públicos que se reflejen en las escrituras públicas deben ser hechas por escribanos públicos asentadas en sus libros de protocolo -art.979/1011-.

Consecuente con este mandato la Provincia de Buenos, en 1879, creó el Registro de la Propiedad Inmueble provincial que fue evolucionando en el tiempo y en 1962 modernizó sus procedimientos catastrales reemplazando el Libro de Inscripciones por el Folio Real, que reúne en una sola unidad de información el folio- la totalidad de los datos del inmueble y sus titulares. (www.rpba.gov.ar).

Finalmente, la obligación registral queda establecida en el propio Código Civil que en su artículo n 2.505 dice<sup>29</sup>: La adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles, solamente se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. Esas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registradas.

### **III. El Comité Latinoamericano de Consulta Registral**

Es tan notoria la importancia que en nuestro país se le reconoce a esta institución que la Asociación Registral Argentina impulsó la creación de un Comité Latinoamericano de Consulta Registral, cuya Acta Fundacional se suscribió en Trelew<sup>30</sup>, en 1986.

En ese acto también se consensuaron diversos aspectos referidos a la importancia del derecho registral y de las actividades de registración comunes a todos los países y particularmente a los de América Latina, que se exteriorizaron en un documento al que se lo reconoce como la Declaración de Trelew.

---

<sup>28</sup> Código Civil, Ley n 340, 25 de septiembre de 1869.

<sup>29</sup> Modificación introducida por la Ley n 17.711. Boletín Oficial: 26/04/1968

<sup>30</sup> Ciudad de la Provincia del Chubut. Argentina

Esté Comité continuó reuniéndose en forma ininterrumpida desde su creación, demostrándose de esta forma el acierto en propender a su constitución. En 2008 se llevó a cabo el XXI Encuentro en Lima, Perú. En esa oportunidad se desarrollaron los siguientes temas: 1.- El principio de inscripción - prioridad y oponibilidad de los derechos inscriptos, 2.- Registro de la Propiedad Inmueble- modernización de su organización, 3.- El Folio Real estado de su implementación, 4.- Registros de otros bienes - dependencia y organización.

#### **IV. La registración de la propiedad como camino a la inclusión**

La propiedad es un concepto que contiene más que al bien físico en sí mismo. Hernando De Soto<sup>31</sup> dice que la prueba de que la propiedad es sólo una representación formal se ve clara cuando una casa cambia de dueño. En realidad, la casa que ayer era de un dueño es idéntica a la que hoy es de otro. En lo físico nada ha cambiado. Es que la propiedad no es la casa en si misma. De allí, que sostenemos la fuerte relación que debe existir entre el catastro físico y el jurídico que consta en los Registros de la Propiedad Inmueble.

Opina el autor antes citado que el gran cambio en la organización de nuestros países se dio a partir de 1950 cuando, por diversos factores, los que vivían en el campo comenzaron a ser seducidos por la posibilidad de vivir en las ciudades. Esta fuerte corriente de desplazamiento de los habitantes produjo que las ciudades colapsaran, aumentarían desmedidamente las construcciones sin control, la infraestructura resultara insuficiente y los nuevos ciudadanos se ubicaran en zonas con escasa provisión de servicios y además, encontrarán dificultades para incorporarse al mundo de la economía formal. En suma los recién llegados no podían acceder ni a viviendas ni a trabajos legales, en medio de la hostilidad urbana.

El equipo de colaboradores que De Soto convocó para llevar adelante las investigaciones, que luego reflejo en su libro, intentaron abrir un pequeño taller de confecciones en las afueras de Lima con un solo empleado, respetando las normas legales vigentes. Para ello trabajaron seis horas diarias durante 289 días e invirtieron en el trámite el equivalente a 31 salarios mínimos. De la misma forma, intentaron obtener la autorización para construir una casa sobre tierras del Estado

---

<sup>31</sup> El Misterio del Capital, Hernando De Soto, Traducción de Mirko Lauer y Jessica Mc Lauchlan

lo que les insumió casi 7 años, recorriendo unas 52 oficinas públicas en las que gestionaron más de 728 trámites.

Estos investigadores, con la colaboración de colegas locales, desarrollaron el mismo experimento en otros países con escaso grado de desarrollo y obtuvieron resultados similares. Finalmente, concluyeron que la cuestión no era que los ilegales quebrantaban la ley sino que la ley terminaba por quebrantarlos a ellos.

El estar excluido de la formalidad implica no poder entrar en el circuito económico. Un inmueble que no se encuentra inscripto tiene un valor potencial que, como no esta exteriorizado, se transforma en un capital muerto. Para poder ser transformado en un capital activo ese objeto físico, el inmueble, debe encontrarse plasmado en un mundo representacional. O sea, debe tener un catastro que lo contenga y un título de propiedad inscripto en algún registro.

## **V. Organismos de Catastro y Registros de la Propiedad: su relación**

Los países muestran muy diversos grados de avance en su relación entre el organismo catastral y los registros de la propiedad inmueble. Los países más desarrollados entienden que es fundamental lograr una estrecha relación entre el catastro físico y el jurídico.

Así en Europa existe una gran dispersión entre las realidades de cada país, no obstante se nota una clara tendencia hacia la unificación de ambos organismos. Sobre este tema se ha llevado a cabo una investigación que se reflejó en el documento titulado: La relación ente el Catastro y el registro de la Propiedad en los países de la Unión Europea (Ignacio Durán Boo y Amalia Velasco Martín-Varés, Revista CT/Catastro N°71, Octubre 2007, Dirección General del Catastro, España)<sup>32</sup> en el que se concluye que el 50% de los países europeos han apostado a la unificación y que el resto está es ese camino. Destaca el

---

<sup>32</sup> Ignacio Durán Boo, Adjunto al Director General. Amalia Velasco Martín-Varés, Coordinadora de Relaciones Internacionales, Dirección General del Catastro- España. Publicado en Revista CT / Catastro n° 71, Octubre de 2007.

CT/Catastro es una revista de la Dirección General del Catastro dependiente del Ministerio de Hacienda de España, que se publica con una periodicidad cuatrimestral. Especializada en la gestión del catastro y la tributación inmobiliaria, constituye un foro de discusión y análisis de todos los problemas derivados en la gestión recogiendo, también, los intereses del mundo de la Administración Local directamente relacionados con el Catastro. Puede consultarse en: <http://www.catastro.meh.es/esp/publicaciones1.asp#menu3>

estudio que aquellos que han debido establecer o restablecer su sistema registral han optado por el organismo único - Lituania, Letonia, Chipre, República Checa, etc.- Otros estados que tenían dos organismos, los han fusionado. Si conviven dos organismos diferentes, se ha avanzado en compartir la base de datos: Así lo han establecido ya Austria, Finlandia, Suecia, Estonia y Eslovenia y están trabajando en ello Dinamarca, Portugal y Alemania.

Cuando el registro no dispone de una base gráfica resulta conveniente aplicar nuevas tecnología para dotarlo de ella. Estos proyectos están siendo financiados por los programas de ayuda económica Phare (*Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe*)<sup>33</sup>, de la Unión Europea, y por otros del Banco Mundial de la mano del impresionante desarrollo que han tenido los sistemas de información geográfica-SIG-.

Un ejemplo en Argentina de esta fusión organizacional lo constituye la Dirección General de Inmuebles de la provincia de Salta que se compone de tres áreas:

- Registro Jurídico: donde se llevan a cabo las tareas tendientes a individualizar a los titulares de dominio y todo lo relacionado a los gravámenes y restricciones.
- Registro Técnico: se desarrollan tareas a fin de determinar exactamente la posición de los inmuebles de manera invariable, asignando un número indentificadorio que es la nomenclatura catastral.
- Registro Avaluatorio: en el que se realizan aquellas operaciones necesarias para determinar el justiprecio de los inmuebles en general.

Su función principal es la organización del catastro general y único de todos los inmuebles situados en el territorio de la Provincia. Para ello, ha desarrollado un área informática que no sólo maneja o apoya la documentación alfa numérica sino también todo lo relacionado al aspecto cartográfico<sup>34</sup>.

## La Unidad Catastral

---

<sup>33</sup> Programa de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental

<sup>34</sup> La página web de la Dirección General de Inmuebles de Salta - [www.inmuebles-salta.gov.ar](http://www.inmuebles-salta.gov.ar)- surge de una iniciativa encarada por el organismo a principios del año 2.000, "el que se encuentra consciente de que la tarea de informar sólo será viable si se trabaja en colaboración con todas las áreas que hacen al catastro en general".

Con la integración de estos dos organismos se avanzará desde una concepción tradicional de parcela a la moderna definición de unidad catastral en la que el catastro: mostrará una imagen completa sobre la situación legal del terreno, señalando tanto los derechos como las limitaciones según se representa en el cuadro que sigue:

**Definición de unidades territoriales**

<b>Definición tradicional Parcela</b>	<b>Definición Moderna Unidad Catastral</b>
Una parcela es una porción de terreno con límites bien definidos, sujeta al derecho de propiedad de una persona física o una entidad legal.	Una unidad territorial es una porción de terreno que presenta unas condiciones homogéneas dentro de sus contornos. Las unidades territoriales legales se describen mediante el contenido legal de un derecho o una limitación, y de los límites que determinan dónde se aplica este derecho o esta limitación.

Fuente: Catastro 2014: una visión del sistema del catastro futuro. Autor: [Jürg Kaufmann](#). Publicada en [CT: Catastro](#), ISSN 1138-3488, [Nº 45, 2002](#), pags. 83-92

<http://www.catastro.meh.es/esp/publicaciones/ct/ct45/08.pdf>

No todos los estados tienen resuelto el tema de la seguridad jurídica de la propiedad territorial y el catastro georreferenciado. En países más jóvenes o con territorios extensos es más difícil encontrar soluciones integrales y sistemas registrales evolucionados. Por ejemplo, en Brasil el proceso de ocupación de tierras y consecuentemente su registración se hallan en pleno proceso de evolución. Un ejemplo de ello son los movimientos constituidos para luchar por la posesión de la tierra, como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra MTS-35, uno de los grupos sociales más numerosos de Latinoamérica que apuntan a conseguir una reforma agraria en su país y una diferente distribución de un recurso: la tierra.

Relata el Dr. Jürgen Philips que, ante la falta de tecnología de antaño, los límites de las propiedades se definían verbalmente haciendo referencia a diferentes puntos que pudieran brindar una localización. Entonces, era habitual encontrar documentos donde constaran textos

---

<sup>35</sup> [www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)

similares a estos: ... el límite con el vecino Guilherme Fonseca parte del punto A y se extiende tres días a caballo en dirección al sol naciente. O, la propiedad está situada en la carretera para Passo Fundo, con un frente que mide aproximadamente 2300 metros y se extiende hacia el fondo, hasta donde las vacas pastan.<sup>36</sup>

Sin duda, que las tecnologías de las que disponemos en el mundo de hoy tornan risueñas las referencias del párrafo anterior. No obstante, no debe escapar a nuestra consideración que los países muestran realidades territoriales muy diversas y el grado de desarrollo de la gestión catastral, en todas sus facetas, es muy diferente. Incluso dentro en un mismo país las unidades organizacionales menores que lo conforman: estados, provincias, departamentos, municipios, etc., no muestran avances ni concepciones homogéneas.

Más precisamente en Argentina, por su conformación federal y su extenso territorio, se plantea un desafío tanto a la hora de compatibilizar los datos catastrales como la información registral, que provienen de diversos entes provinciales.

## **VI. El Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble**

Frente a esta realidad territorial y la necesidad de la armonización normativa y procedimental, en mayo del 2008 se sancionó la Ley n 26.387<sup>37</sup> que crea el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble el que estará integrado por todos los registros provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y dictará las normas para su organización y funcionamiento.

Este Consejo Federal propenderá a la aplicación integral y uniforme de la Ley Nacional de Registros de la Propiedad Inmueble, al desarrollo y modernización de dichos registros en el marco de su más efectiva coordinación técnica y jurídica, y al mejoramiento del servicio de la publicidad registral inmobiliaria en todo el territorio del país. La norma antes citada muestra el reconocimiento explícito de la necesidad de

---

<sup>36</sup> Dr. Jürgen Philips. Professor de Ciencias Geodésicas Universidad Federal de Santa Catarina- Florianópolis (Brasil) –COBREAP- “La seguridad de la propiedad territorial y el catastro georreferenciado en Brasil”. Mapping Interactivo. Revista Internacional de Ciencia de la Tierra. Número 117. Especial abril 2007. Disponible en <http://www.mappinginteractivo.com>.

<sup>37</sup> Incorpora el artículo 41 bis a la Ley n 17.801

armonizar los procedimientos y uniformar las tareas de todas las oficinas registrales del país.

## **El catastro: herramienta de cohesión social**

---

En noviembre de 2007 se realizó en Lisboa un seminario organizado por el Programa EUROsocial Fiscalidad con la colaboración del Instituto Geográfico Portugués y la Dirección General del Catastro de España bajo la consigna: El Catastro como Herramienta de Cohesión Social en Latinoamérica y Europa

Se concluyó que el catastro puede considerarse una herramienta de cohesión social que bien desarrollada y utilizada cumple diferentes objetivos:

**1.** Refuerza la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria y es un instrumento necesario para facilitar el acceso a la propiedad de millones de ocupantes ilegales que actualmente existen en Latinoamérica.

**2.** La utilización abierta y sencilla de la información catastral facilita la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado, al tiempo que incrementa de forma sustancial la transparencia en la gestión pública y en el mercado inmobiliario.

**3.** El Catastro es la herramienta definitiva para potenciar el Impuesto Predial, principal fuente de ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales en muchos países latinoamericanos .

Estas definiciones refuerzan la importancia de enfatizar sobre una buena gestión catastral no sólo para obtener incrementos en la recaudación sino para generar otros beneficios más allá de la justicia y equidad tributaria. Es por ello que tanto en América Latina como en la Unión Europea se han conformado organismos para compartir experiencias y agrupar a las autoridades catastrales de los respectivos países miembros. Así es que en Europa funciona el Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea PCC-<sup>38</sup> y en Latinoamérica el Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamerica CPCI.<sup>39</sup>

Este seminario se desarrolló sobre dos pilares fundamentales que justifican la gestión catastral (1) los usos sociales del catastro y (2) la intersección entre la información catastral, la gestión pública y el desarrollo.

---

<sup>38</sup> Sitio web: [www.eurocatastre.org](http://www.eurocatastre.org)

<sup>39</sup> Sitio web: [www.catastrolatino.org](http://www.catastrolatino.org)

En la presentación del seminario se destacó que la cohesión social ha sido el elemento esencial en el proceso de integración europea y además, el factor clave de la estabilidad social. Implica una relación satisfactoria entre crecimiento y redistribución de la riqueza y la renta, en un marco de seguridad ciudadana (Ruiz Huerta Carbonell, Jesús. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, España).

En América Latina y el Caribe esta cohesión no se ha materializado de la misma manera, no obstante que en las dos últimas décadas se han consolidado sus gobiernos democráticos y que el reciente ciclo expansivo a permitido achicar los déficits fiscales, sólo se ha avanzado moderadamente en la reducción de la pobreza y en la disminución de las desigualdades, ya que la debilidad del estado de derecho obstaculiza el desarrollo económico. Es que el modelo de bienestar económico europeo se sustenta en sanas políticas fiscales que han permitido fortalecer el sector público y que han generado efectos redistributivos. (Fernandez Perez, Angela y Diaz Rivillas, 2008). La situación podría esquematizarse de la siguiente manera:

<b>EUROPA</b>	<b>AMÉRICA LATINA</b>
Niveles razonables de igualdad – con diferencias entre países-	Región con los indicadores de desigualdad más elevados del mundo
Elevados niveles de presión fiscal	Bajos niveles de presión fiscal
La acción de la política fiscal mejora la distribución del ingreso	La acción de la política fiscal empeora la distribución de ingresos por efecto de los impuestos distorsivos
Sistemas tributarios progresivos con tendencia a la proporcionalidad	Sistemas tributarios regresivos con mucha incidencia de los impuestos indirectos
El gasto público compensa el efecto proporcional de los impuestos	El gasto público intenta compensar el efecto regresivo de los impuestos
Contribuyentes cumplidores	Elevado grado de incumplimiento tributario y evasión
Fuertes controles institucionales – rendición de cuentas, lucha contra la corrupción-	Debilidad en los controles institucionales
Transparencia fiscal	Falta de información, Opacidad

Fuente: Elaboración propia en base a Ruiz de la Huerta Carbonell.

En este marco se considera que la modernización y constante actualización del catastro resulta indispensable para avanzar hacia la cohesión social ya que es una herramienta útil para mejorar la transparencia de la información, el conocimiento del territorio, la planificación y ejecución de políticas públicas, la aplicación del gasto social, la seguridad jurídica y el incremento de los recursos vía recaudación.



## Objetivo: Un Programa de modernización catastral

Para lograr estos objetivos es necesario diseñar un programa integral de modernización catastral que contemple sus diversos aspectos y que abarque:

- la adecuación de la legislación,
- el mejoramiento de la planificación,
- la integración de todos los niveles de gobierno,
- la colaboración entre los organismos del Estado involucrados,
- el intercambio de información,
- la eficiencia y eficacia en los procesos ,
- la incorporación de tecnología,
- la profesionalización de los recursos humanos,
- la evaluación constante de la calidad del servicio brindado a los ciudadanos y otros usuarios.

Así lo ha entendido el gobierno mexicano que a través del Instituto Mexicano de Catastro INMECA- 40 plantea el desarrollo de un Programa que define como principios básicos para la modernización catastral los siguientes:

<b>MARCO JURÍDICO:</b> Apego a modelo de legislación y normatividad técnica.
<b>PLANEACIÓN:</b> Apego a modelo de planeación y programación de actividades
<b>PROCESOS CATASTRALES:</b> Apego a tipificación y homologación de procedimientos
<b>TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN:</b> Apego a requerimientos en sistemas, equipos, captura, consulta, trámites y servicios, productos, etc.
<b>POLÍTICAS INSTITUCIONALES:</b> Apego a políticas de autonomía, patrimonio, recursos, etc.
<b>GESTIÓN DE CALIDAD:</b> Apego a medidas, lineamientos y estructura que demanda la operación con enfoque de calidad y servicio
<b>PROFESIONALIZACIÓN</b> Apego a modelo de Competencias / Perfiles / Capacitación / Certificación y Evaluación del Desempeño.
<b>APLICACIONES MULTIPROPÓSITO:</b> Grado de aplicación a la generación de recursos fiscales y de aprovechamiento por otras dependencias locales.
<b>PARTICIPACIÓN Y VINCULACIÓN CON REGISTROS PÚBLICOS DE LA POPIEDAD Y REGISTRO AGRARIO NACIONAL:</b> Grado de compartición de banco de

---

<sup>40</sup> El Instituto Mexicano de Catastro – INMECA- es una Asociación Civil que agrupa las Direcciones de Catastro de las Entidades Federativas de la República Mexicana.

datos con Registro Público; Cédula de Identificación Territorial.

**MEDICIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO:** Disponibilidad de indicadores generación de información para medición de resultados del plan

**TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN:** Grado de disponibilidad de información a usuarios y apego a la legislación

Fuente: [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

Tabla: Elaboración propia

## La actualidad del Catastro en Iberoamérica

En mayo de 2006, en el ámbito del IX Seminario sobre Catastro Inmobiliario , que se llevó a cabo en Cartagena de Indias (Colombia), los participantes consensuaron la creación del Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica (CPCI)<sup>41</sup>. Esta institución tiene como objetivo establecer el procedimiento para divulgar la importancia del Catastro para el desarrollo de los países miembro; constituir una red que posibilite el intercambio de información y experiencias para mejorar las prácticas en los procesos catastrales<sup>42</sup>.

La creación del Comité se plasmó en la Declaración del Catastro en Iberoamérica 43, documento que está conformado por un Preámbulo y por la enunciación de siete Principios Básicos que deberán contemplar los catastros de los adherentes<sup>44</sup>.

Se define al catastro como: una herramienta fundamental para crear estructuras institucionales, debido al uso multifinanciaro que puede darse a la información que aporta. Entre estos usos destaca especialmente el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de los tributos que gravan la propiedad inmueble, así como su utilización como medio para los procesos de titulación y saneamiento de la propiedad, conjuntamente con el Registro de la Propiedad . Se enfatiza que el catastro es una institución de la administración pública , lo que implica que no debe ser objeto de propiedad o comercio privado. Además, se acuerdan algunos aspectos relevantes del proceso catastral tales como:

<sup>41</sup> Inspirado en el Comité Permanente de Catastro de la Unión Europea.

<sup>42</sup> Esta iniciativa germinó en 2005, en Bogotá (Colombia), durante el desarrollo del Seminario Internacional de “Infraestructuras catastrales y uso de la información catastral para el desarrollo sostenible”, en el que se produjo la denominada: “Declaración de Bogotá”.

<sup>43</sup> La “Declaración del Catastro en Iberoamérica” se suscribió el 12 de mayo de 2006.

<sup>44</sup> Por Argentina suscribieron este documento los siguientes funcionarios: Horacio Mazzaferro, Director General del Catastro de La Pampa y representante del Consejo Federal de Catastro. Roxana Carelli, Directora Provincial de Catastro Territorial de la Provincia de Buenos Aires. Alberto Alfredo Oliver, Agrimensor de la Dirección de Catastro de Córdoba.

- Dar amplia difusión a la información catastral protegiendo al mismo tiempo los datos de carácter personal y lo que cada país defina como información reservada.
- Propender a establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre los países signatarios para ahorrar recursos y permitir el intercambio de información.
- Valorizar la actuación integrada del Registro de la Propiedad Inmueble y los organismos de Catastro con el fin de proteger la seguridad jurídica, transparentar el mercado inmobiliario y fomentar la inversión.

Finalmente, se consolida al Comité Permanente sobre el Catastro de Iberoamérica (CPCI) como el foro que agrupa diversas instituciones públicas iberoamericanas con responsabilidad en funciones catastrales y se le reconoce la misión de constituir entre ellas una red para facilitar el intercambio de información, brindar apoyo tecnológico y fomentar mejores prácticas respetando la autonomía de cada ciudad, municipio y país adherido.

## **Encuesta DATA CATASTRO**

En cumplimiento del compromiso asumido durante la Asamblea celebrada en la ciudad de Lisboa, Portugal, en noviembre de 2007, se presentó el proyecto Data Catastro<sup>45</sup> que desarrolla una encuesta continúa para conocer los principales avances y procesos catastrales producidos por cada una de las instituciones que conforman el Comité Permanente<sup>46</sup>. Efectúa el seguimiento de la información y la recolección de datos cuantitativos reconociendo la importancia que la misma tiene para la implementación de las políticas públicas.

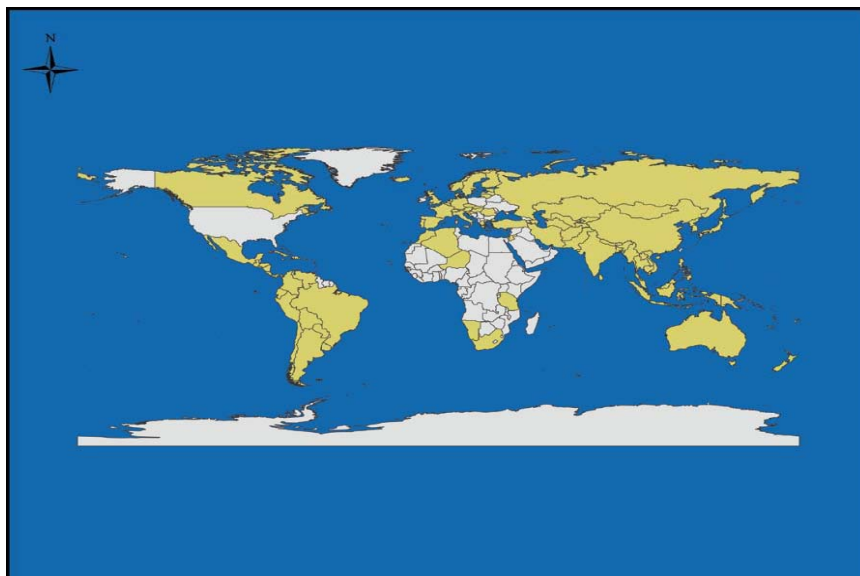
Según la información colectada por el CPCI existen en el mundo 115 entidades catastrales que se ubican conforme surge del mapa que se muestra a continuación:

### **Ilustración 1 Entidades Catastrales en el Mundo**

---

<sup>45</sup> Este proyecto fue liderado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (IGAC) y la Dirección General de Catastro de España, en su calidad de Presidente del Comité.

<sup>46</sup> Su primera edición es de noviembre de 2008 y puede consultarse en el sitio web [www.catastrolatino.org](http://www.catastrolatino.org)



Fuente: Data Catastro, [www.catastrolatino.org](http://www.catastrolatino.org)

Son países miembros del CPIC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La estructura de la encuesta, dirigida a los organismos responsables del catastro de los estados adheridos al CPIC, se divide en módulos y estos contienen preguntas cuantitativas y cualitativas. Las de tipo cuantitativo se ubican en los dos últimos módulos.

Las características de los datos solicitados ponen de relevancia la diversidad de las áreas de interés que puede contener la información catastral. Para visualizar este concepto resulta de utilidad observar como se han dispuesto los módulos que componen la encuesta:

<b>MODULOS</b>	<b>CONTENIDOS</b>
Módulo 1. Información socioeconómica	Variables macroeconómicas y poblacionales: PIB, población y monto del recaudo del impuesto a la propiedad inmueble

<b>MODULOS</b>	<b>CONTENIDOS</b>
Módulo 2. Información financiera	Fuentes de recursos destinadas a la financiación de los procesos catastrales y su mantenimiento. Información sobre la relación del impuesto a la propiedad con los ingresos generados dentro de los territorios en cuestión.
Módulo 3: Aspectos jurídicos	Marcos legal y procedimental que regula las actividades catastrales en cada uno de los países.
Módulo 4: Tenencia de la propiedad	Titularidad y otras formas de apropiación sobre la propiedad y los datos registrados por los catastros en este tema. Relación entre el organismo catastral y Registro de la Propiedad Inmueble.
Módulo 5: Procedimientos técnicos	Características de la cartografía, disponibilidad de datos catastrales, utilización de catastros temáticos, determinación de límites, uso de la identificación de los bienes, valor catastral respecto al valor de mercado inmuebles
Módulo 6: Información histórica	Datos de origen y datos sobre la tierra: cobertura física y biológica de la superficie terrestre. Definición de zonas: agrícolas, bosques, seminaturales, marismas, espejos de agua, etc.
Módulo 7: Acceso a la información	Formas de obtención, producción, acceso y uso de la información relacionada con los procesos catastrales: ordenamiento territorial, desarrollo rural, transacciones de bienes inmuebles, impuestos sobre la tierra y la propiedad, protección del medio ambiente y patrimonio, valores y precios de la tierra, prevención de riesgos y desastres, georeferenciación, planeación urbana y regional, vivienda de interés social, censos poblacionales, geomarketing, etc.
Módulo 8 y 9: Información estadística	Estadísticas relacionadas con los procesos catastrales: número de predios, su valor total, área total de terreno de las parcelas, área total de construcción.
Último Módulo	Campo a disposición de las instituciones para señalar las principales observaciones a las respuestas dadas.

Elaboración propia en base a la información suministrada en Data Catastro, [www.catastrolatino.org](http://www.catastrolatino.org)

En una primera instancia ocho países contestaron la encuesta completa, de forma tal que se pudieron consolidar los datos suministrados. Ellos fueron: Chile, Colombia, El Salvador, España, Guatemala, Nicaragua, Portugal y Uruguay.

## Data Catastro: La situación en Argentina

Algunas provincias argentinas participaron de esta edición. Aunque la información aportada fue parcial, en Data Catastro se consolidaron los datos reportados por las autoridades catastrales de: Buenos Aires, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Resulta interesante analizar las respuestas brindadas por las provincias argentinas ya que nos muestran coincidencias en algunos aspectos y diferencias en otros, que sería conveniente armonizar:

- Todas las provincias informan que existe obligación legal de efectuar las registraciones catastrales así como también los cambios que se operen.
- Muy pocas consignan como información relevante la existencia de compromisos que graven el inmueble tales como hipotecas o préstamos<sup>47</sup>
- Ninguna posee información sobre inmuebles alquilados
- En general los catastros no se encuentran descentralizados<sup>48</sup>.
- No todas han desarrollado catastros temáticos, hay algunos que se refieren a redes viales, edificios, áreas agropecuarias, etc.
- La disposición de mapas catastrales digitalizados varía entre el 30% al 100% de las partidas.

Hay cuestiones que sería importante revisar. Por ejemplo:

- los identificadores únicos no tienen una estructura idéntica
- no en todos los casos se registra el nombre del titular del inmueble
- no todas las parcelas disponen de la clave única de identificación tributaria y un domicilio fiscal.

Estas cuestiones provocan deficiencias en la gestión del catastro que repercuten además en el catastro económico ya que la composición del valor catastral, en la mayoría de los casos, constituye la base de los tributos relacionados con los inmuebles. Los países que han respondido a la encuesta consignan que componen el valor catastral con el terreno y las construcciones adheridas a él y que el avalúo representa entre el 40 al 60% del valor de mercado. Para seis de las nueve provincias argentinas

---

<sup>47</sup> Salta sí lo hace. Tiene registro sobre las hipotecas.

<sup>48</sup> Excepto para el caso de Catamarca

que aportaron datos, la encuesta refleja que el valor catastral es muy inferior al de mercado, tal como se muestra a continuación:

PROVINCIA	Porcentaje del valor catastral frente al valor real o de mercado
Buenos Aires	69%
Formosa	50%
La Pampa	50%
Catamarca	35%
San Luis	30%
Mendoza	27%
Corrientes	10%
Santa Fé	4%
Tierra del Fuego	1%
Jujuy, Stgo. del Estero y Salta	sin información

Elaboración propia en base a la información suministrada en Data Catastro, [www.catastrolatino.org](http://www.catastrolatino.org)

---

## Catastro Multifinalitario

---

Tal como lo venimos exponiendo la visión del catastro como receptor de planos o como base para el cálculo de impuestos y tasas, se ha ido transformando.

Impulsado por las dinámicas urbanas que experimentan las ciudades y que requieren cada vez más contar con información para su planificación, los catastros han adquirido una visión multifinalitaria. Tal como lo expresa el Diccionario de la Real Academia Española, el término multifinalitario hace referencia a una variedad o diversidad de objetivos o fines.

Esta visión se inició después de la II Guerra Mundial y se consolidó a partir de la Agenda 21 aprobada en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en la ciudad de Río de Janeiro, y la Resolución de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Habitat II.

En ambos documentos se refleja la importancia de contar con información para la toma de decisiones, preservar el medio ambiente y promover un desarrollo sustentable de las ciudades.

Recordemos que en su origen los catastros fueron estructurados principalmente con fines recaudatorios, conformando el denominado

Catastro Económico o Fiscal. Un conjunto de datos alfanuméricos y cartográficos constituían la base para el cálculo de los valores fiscales. Estos datos, obtenidos con distintas metodologías de captura, conformaban el Catastro Geométrico o Físico.

Luego de algunos años, se tomó conciencia que además de estas dos funciones, existía una tercera que podía ser incorporada como complemento de los Registros de Inmuebles, surgiendo así el Catastro Jurídico. A él nos hemos referido en forma especial en los puntos anteriores dada la importancia que tiene en todo estado de derecho preservar la seguridad jurídica.

En la actualidad la mayoría de los catastros latinoamericanos cumplen con estas tres funciones, o aspiran a cumplirlas. Esta evolución por la que ha atravesado el catastro, desde aquel económico-físico-jurídico hasta llegar al multifinalitario, ha implicado la incorporación de otras variables de análisis relacionadas con la problemáticas sociales y ambientales como soporte para la planificación.

Podemos definir al Catastro Multifinalitario como un conjunto de datos alfanuméricos y gráficos, vinculados y georreferenciados a la parcela, que nos brindan información sobre la titularidad, las características físicas, el valor, los datos socioeconómicos y demográficos, los datos ambientales, la zonificación, el transporte, entre otros, y que conforman la base de información para la planificación y la gestión medioambiental.

Es muy común pensar que la multifinalidad es únicamente la inclusión de nuevas variables. Este es un concepto equivocado. La concepción de un catastro multifinalitario no implica necesariamente tener una gran base de datos repleta de información. Este hecho provoca en muchos casos el fracaso de los proyectos. Las Direcciones de Catastro pueden no encontrarse lo suficientemente desarrolladas como para asumir un rol concentrador y gestor de una información tan vasta.

Por el contrario, esta nueva visión del Catastro, implica un cambio de paradigma tanto en las administraciones gubernamentales como en las empresas privadas. Y este cambio está relacionado con los posibles usuarios de los datos.

En párrafos anteriores cuando definimos al Catastro Multifinalitario mencionamos que los datos estaban vinculados y georreferenciados. Estas dos palabras si bien tienen un alto contenido técnico, son el soporte de esta nueva concepción. Lo importante no es solamente concentrar datos, sino cómo se concentran para que puedan utilizarlos todos.



Los Catastros tienen la base de su información referenciada a la parcela. Sobre ella se calcula el valor del inmueble, se pueden conocer sus características físicas, jurídicas, etc. Estas bases parcelarias, tanto gráficas como alfanuméricas, deberían ser adoptadas por todas las instituciones como base para la captura de datos. De esta manera se podría vincular toda la información sin importar su procedencia.

A tal efecto, Diego Erba<sup>49</sup>, expresa que para que un catastro sea realmente multifuncional es necesario integrar todas las instituciones públicas y privadas que trabajan al Nivel de parcelas con un identificador único y definir parámetros para las bases de datos alfanuméricas y cartográficas.

Esta integración de información entre organismos públicos y privados a través del a adopción de un identificador único es básica no solamente para interrelacionar la información sino también para optimizar los recursos financieros, humanos y logísticos ya que la información es producida una única vez y a través del identificador único es compartida.

Por otro lado, es importante mencionar que el Catastro Multifuncional también implica un trabajo interdisciplinario de trabajo. La complejización que ha sufrido el territorio no solamente demanda la inclusión de otras variables, tal como vimos en los párrafos anteriores, sino también del compromiso de distintos profesionales capaces de afrontar esta problemática. Desde la conformación de las variables de información hasta el uso que se hace de ellas, implica un proceso participativo de trabajo.

## **Nuevas visiones sobre el Catastro**

En los últimos años han surgido nuevas visiones sobre el Catastro. Entre ellas podemos mencionar aquella surgida en el marco de la propuesta de la Federación Internacional de Geómetras, en el año 1994 donde se emitió el documento Catastro 2014.

Este grupo de trabajo tuvo como premisa la de estudiar la reforma catastral y los procedimientos aplicados en los países desarrollados, considerar la informatización del catastro y su función como pieza clave de un sistema más amplio de información territorial, evaluar las tendencias en este campo y ofrecer una visión de cómo serían los sistemas catastrales en los próximos 20 años, mostrando cómo se realizarían estos cambios y describiendo la tecnología que se emplearía para ello.

---

<sup>49</sup> Land Lines Newsletter, Volumen 16, No.2, Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

El resultado de este estudio se publicó en un documento que se presentó en el Congreso de la FIG celebrado en Brighton en 1998, donde se presentaron las siguientes premisas que deberá cumplir el Catastro2014:

- Indicará la situación legal del territorio, incluyendo el derecho público y las restricciones. Para garantizar la seguridad del derecho de propiedad todos los hechos del territorio deben reflejarse en el futuro sistema catastral.
- La separación entre mapas y registros será abolida, la división entre las responsabilidades del que mide y el escribano en el dominio de catastro cambiará radicalmente.
- Modelización de los mapas, la tecnología moderna permitirá la creación de mapas en distintas escalas y registros alfanuméricos distintos a partir del mismo modelo de datos.
- El catastro manual será abolido. La tecnología geomática será la herramienta normal para el trabajo catastral. El catastro moderno deberá proveer un modelo de datos básico y aplicar metodologías modernas para manipularlos.
- Los sectores público y privado trabajarán en conjunto. El sector privado se encargará de las partes operativas y el público de la normativa, definición de procedimientos, definición de algoritmos de cálculo y la auditoria de los trabajos tercerizados.
- Propiciará la recuperación de los costos de la información. Los sistemas catastrales necesitan de una considerable inversión, pero la documentación territorial y la seguridad que brinda un catastro representa un múltiplo de inversión. Los costos de operación e inversión pueden ser amortizados por tasas aplicadas a la venta de los datos. El catastro Deberá cubrir sus costos operativos y buscar un retorno de la inversión.

Este documento fue el soporte para seguir avanzando en la evolución del concepto de catastro, y llegar así al E-Catastro. Esta nueva visión surgió como consecuencia de una nueva mirada, la tecnológica, que implica administrar y gestionar toda la información catastral a través de la Web.

Aunque en la mayoría de los países latinoamericanos todavía no se encuentran implementados en un 100%, ya hay muchas Direcciones de Catastro que canalizan consultas y algunos trámites a través de Internet.

## **Estructuración del catastro – Conceptos técnicos**

El catastro se conforma por información de dos tipos, gráfica y alfanumérica. La información gráfica está constituida por datos espaciales o geográficos. Estos se representan a través de mapas que reproducen la geografía como formas geométricas, redes, superficies, ubicaciones e imágenes, a las cuales se les asignan sus respectivos atributos que los definen y describen.

El dato espacial o geográfico es una variable asociada a una localización del espacio. En general se utilizan datos vectoriales que pueden ser representados por puntos, líneas y polígonos. La información sobre puntos, líneas y polígonos se almacena como una colección de coordenadas (x, y).

La localización en el espacio es posible a través de la georreferenciación. Este proceso define el posicionamiento en el que se determina la localización de un objeto espacial en un sistema de coordenadas y datum específico. Es utilizado frecuentemente en los Sistemas de Información Geográfica ya que su valor agregado reside precisamente en almacenar datos que se encuentran ubicados en el lugar exacto del territorio donde se encuentran.

Tal como lo expresamos en párrafos anteriores, los datos espaciales o geográficos se representan en mapas que se encuentran en formato digital o papel. Los catastros modernos tienen cartografías digitales, compuestas por mapas digitales, que se administran con distintos software de gestión geográfica. En el dibujo que adjuntamos podemos ver la composición de la misma a través de líneas y polígonos que contienen información alfanumérica sobre manzanas, parcelas, edificios, piletas y calles/números de puerta.

### **Ilustración 2 Composición del Catastro**



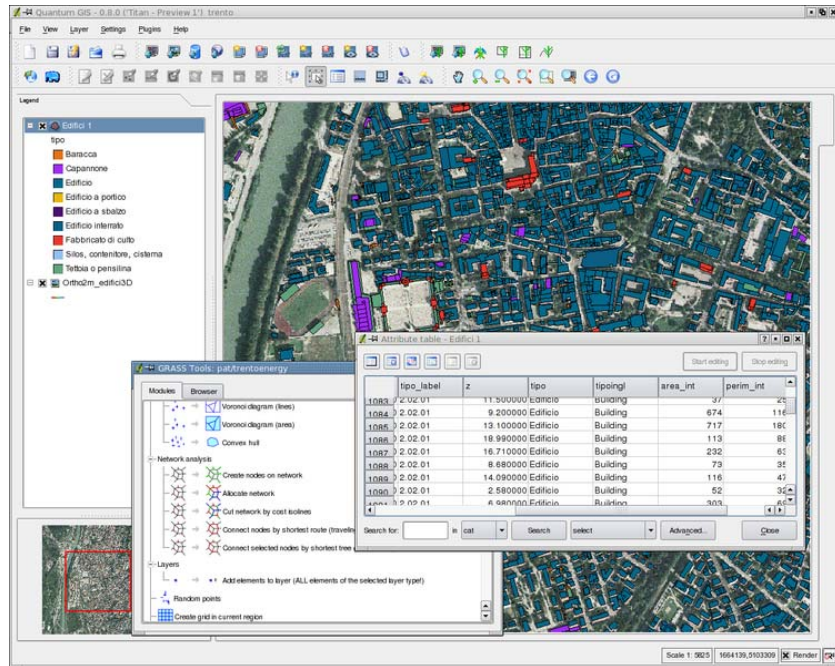
El soporte de los datos espaciales es la base alfanumérica que tiene asociada a través de un identificador único. En general las bases catastrales utilizan como identificador único la nomenclatura parcelaria, es decir que toda la información que vemos en la cartografía, y proviene de la base alfanumérica, se encuentra referenciada a la parcela.

Esta información alfanumérica, puede tener además un conjunto infinito de datos, siempre y cuando se referencien al identificador utilizado.

En conclusión, los datos espaciales o geográficos constituyen la información gráfica que integra el catastro. Se encuentran ubicados en el territorio a través de un sistema de coordenadas y vinculados con una base alfanumérica. En los catastros modernos se representan a través de cartografías digitales y se gestionan con Sistemas de Información Geográfica.

Un Sistema de Información Geográfica es una integración organizada de hardware, software y datos geográficos diseñado para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar en todas sus formas la información geográficamente referenciada con el fin de resolver problemas complejos de planificación y gestión.

Un SIG responde a las preguntas de ¿DÓNDE?, ¿CÓMO? y ¿CUÁNTO?, es decir dónde está ubicado (nos lo dice la georreferenciación), cómo es (sus características físicas) y cuánto vale (valor fiscal).



En el mundo existen diversos software de gestión geográfica que se comercializan a través de distintas empresas. En los últimos años han aparecido algunos que se pueden bajar de forma gratuita por la web. Sin embargo, si bien las herramientas para su administración son muy importantes, la variable más relevante la constituyen los datos. Estos deben reunir las siguientes características:

- Calidad: es importante que la información que cargamos en un SIG sea confiable.
- Precisión: hace referencia a la exactitud del dato.
- Actualización: los datos se desactualizan periódicamente dependiendo de la dinámica urbana y/o rural.

Los SIG son herramientas indispensables para la gestión y la planificación siempre y cuando reúnan las características anteriormente descriptas.

Aunque en su origen surgieron en los entornos públicos, en la actualidad cada vez son más las empresas privadas que los utilizan.

## El catastro en el *Google Earth*

---

En los últimos años, nos hemos visto sorprendidos por el avance de las nuevas tecnologías que han modificado nuestra vida cotidiana, para mejor. La gestión catastral no ha escapado a ello y ha venido evolucionado desde la cartografía en papel hasta los mapas digitales de hoy. Sin embargo, no todas las innovaciones han impactado de la misma manera ni se han generalizado con la misma rapidez. Algunas de ellas, por su especificidad sólo han sido percibidas por los especialistas.

Sin embargo, la aparición del *Google Earth* marcó un hito en el avance del conocimiento del territorio ya que llevó la información geográfica hasta nuestra casa y la puso a disposición de todos. El acceso libre e irrestricto de imágenes satelitales y datos geográficos hizo que millones de usuarios de Internet pudieran comprobar por sí mismos cuán importante es disponer de esta información y aprendieran a valorarla.

La presentación del producto es por demás interesante por que alienta la curiosidad del usuario que quiere ver y saber cada vez más de una región o de un determinado lugar. Es que con simples acciones que ejecutamos en nuestra computadora podemos acercarnos al punto elegido y ampliar las imágenes para acceder a sus características.

Olivares García resalta que además: “Podemos cambiar el punto de vista y ver el relieve del terreno, hacer cálculo de rutas entre dos puntos, adjuntar otras capas de información, como carreteras, calles, rótulos, puntos de interés, etc. Además, podemos localizar una zona no solo mediante el manejo de los controles de la imagen sino mediante un potente motor de búsquedas, de nombres geográficos, de negocios, e incluso de direcciones postales<sup>50</sup>”

Si bien este producto no cumple con los estándares internacionales que habilitan la publicación de cartografía, los organismos responsables del catastro lo han incorporado para brindar esta información a la mayor cantidad de usuarios posibles. Es importante resaltar que en el mercado hay diferentes proveedores de imágenes satelitales que tienen diversas

---

<sup>50</sup> No nos extendemos en consignar las especificaciones técnicas del producto por que no es materia de nuestra especialidad. Para abordar ese tema puede consultarse el artículo “Cartografía Catastral en el Google Earth”- Revista CT/Catastro – Octubre de 2006- disponible en Internet. Autor: José Miguel Olivares García, Ingeniero técnico en topografía.

especificaciones técnicas y grado de resolución que las hace compatibles con diversos fines.

Así por ejemplo, se pueden utilizar estas imágenes para detectar las emisiones de cenizas de un volcán, anticipar inundaciones, generar padrones de uso forrajeros, ubicar yacimientos de minerales e hidrocarburos y también se pueden utilizar para detectar evasores. Aunque esta última aplicación no es la que queremos destacar, vamos a referirnos brevemente a ella.

## **Imágenes satelitales para detectar evasores**

En los párrafos que anteceden nos hemos referido a los múltiples objetivos que podemos lograr al disponer y explotar de imágenes satelitales y a la importancia de poder acceder a ellas en forma masiva y gratuita. Los ciudadanos y los diversos entes de las administraciones de gobierno se han beneficiado con la utilización de estas nuevas tecnologías. Las administraciones tributarias las han incorporado como una herramienta más, que complementada con otras, favorece la lucha contra la evasión. Incluso, algunas empresas privadas han desarrollado productos especialmente orientados a estos fines.

Un ejemplo de ello son los servicios prestados por estas empresas para la detección y visualización de cambios en las superficies construidas que efectúan un análisis comparativo de imágenes satelitales que contrastan con los datos de la cartografía disponibles. Varios organismos fiscales de Argentina han detectado muchos metros construidos no declarados utilizando imágenes satelitales y han procedido a solicitar las explicaciones del caso a los titulares de los inmuebles en cuestión. Si bien los datos provistos por las imágenes satelitales no son suficientes a la hora de efectuar una determinación de oficio nos acercan a los objetos imposables omitidos y pueden guiar las actuaciones de fiscalización que, a posteriori, se completarán con acciones de campo.

La Provincia de Buenos Aires, ha avanzado un poco más que otras al utilizar las imágenes satelitales para determinar el impuesto inmobiliario adeudado. Esta nueva herramienta aplicada por el fisco para efectuar determinaciones sobre una suerte de “base presunta” no se encontraba contemplada en el Código Fiscal, ni en otra norma. Con la sanción de la Ley N° 13.713 se establecen algunas disposiciones referidas a los Impuestos sobre los Ingresos Brutos y Sellos. Además, se modifica la Ley de Catastro provincial N° 10707.

La norma sancionada incorpora a la Ley N° 10707 el artículo 10° bis, que dispone: “Cuando por razones ajenas a la Dirección Provincial de

Catastro Territorial existan objetos territoriales, que aún formando parte de una parcela catastral, no se encuentren representados en un plano aprobado y registrado conforme la normativa vigente, dicho Organismo podrá individualizarlos, registrarlos y asignarles partidas inmobiliarias mediante métodos alternativos de delimitación territorial que garanticen niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables a los actos de mensura. La individualización y registración del inmueble efectuada en la forma establecida en el párrafo anterior, subsistirá hasta que, con relación al mismo, se constituya un estado parcelario en los términos de la presente Ley. Facultar a la Dirección Provincial de Catastro Territorial, para dictar las normas reglamentarias necesarias para la efectiva aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.”

En el artículo 12 se establece que: “la liquidación del impuesto Inmobiliario realizada por la Dirección Provincial de Rentas, con relación a un inmueble cuya partida inmobiliaria hubiese sido asignada de conformidad a lo previsto en el artículo 10 bis de la Ley 10.707, incorporado por la presente Ley, tendrá carácter definitivo y las modificaciones catastrales posteriores solo producirán efectos con relación a las obligaciones del Impuesto que se devenguen con posterioridad a tales modificaciones”.

En conclusión, a partir de la vigencia de esta norma las construcciones no declaradas detectadas a través de sistemas alternativos como el programa *Google Earth* o similares que muestran fotos satelitales, podrán ser incorporadas en los registros catastrales y se les aplicará automáticamente un aumento en la valuación fiscal, base del impuesto inmobiliario, que tendrán carácter definitivo.

Además, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires – ARBA-, implementó recientemente un “Programa de Control Fiscal Agropecuario”, para detectar maniobras de evasión mediante tecnología satelital. El Fisco envió durante 2008 intimaciones a sus contribuyentes manifestando que mediante la utilización de “tecnología satelital (GIS-Teledetección)” capturó la existencia de producción agrícola, su calidad y cuantía e instó a la regularización de la situación fiscal.



## Otros usos de la información geográfica

---

### **SIGPAC: SIG Política Agrícola de la Unión Europea**

Con las siglas PAC se identifica al programa de Política Agrícola de la Unión Europea que, entre otros objetivos, gestiona fondos para otorgar subvenciones a los sectores agrícolas de la Unión. Las ayudas del PAC se financian con cargo a los fondos europeos agrarios, FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

Con el fin de asignar debidamente estos subsidios el Reglamento (CE) n° 1593/2000<sup>51</sup> establece que los estados miembros deberán contar con un sistema de identificación de parcelas agrícolas que se elaborará a partir de mapas, documentos catastrales u otras referencias cartográficas utilizando sistemas de información geográfica con estándares homogéneos que aseguren determinada precisión.

Así nace el Sistema Integrado de Gestión y Control – SIGC- que se aplica en los sectores de producción vegetal y producción animal para identificar geográficamente las parcelas declaradas por los agricultores y ganaderos que pretendan aspirar al régimen de ayudas relacionado con la superficie cultivada o aprovechada por el ganado.

El SIGPAC es además, una herramienta de suma utilidad en otras áreas como la de infraestructura, urbanismo, geología etc. ya que brinda información continúa utilizando sistemas de información geográfica compatibles. Es que los estados miembro deben velar por que estos sistemas de gestión y control que se apliquen a los regímenes de ayuda comunitarios se sustenten en bases de datos informatizados “diseñadas de manera que permitan, sin problema ni conflicto, obrar conjuntamente o intercambiar datos entre los sistemas”<sup>52</sup>

En España, por ejemplo, se regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas con la intervención del Fondo Español de Garantía Agraria<sup>53</sup> -FEAGA- que es la autoridad competente, a nivel nacional. Este órgano está facultado para la coordinación de los controles que se realicen en el ámbito del sistema de gestión y control de las ayudas, así como para llevar a cabo el seguimiento de las actuaciones

---

<sup>51</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas , 17 de julio de 2000. Puede consultarse en: <http://www.mapa.es/desarrollo/pags/LEGISLACION/Feoga/reglamento1593-2000.pdf>

<sup>52</sup> Artículo 9° bis. Reglamento (CE) n° 1593/2000

<sup>53</sup> Real Decreto 2128/2004, publicado el 13 de noviembre de 2004.

que en esta materia, realicen las Comunidades Autónomas, con objeto de garantizar la aplicación armonizada en el territorio nacional de la reglamentación comunitaria

## **INSPIRE: Infraestructura de Información Espacial en Europa**

En mayo de 2007 comienza a regir la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo. Con esta norma se propone lograr el marco jurídico necesario para desarrollar un proyecto de Infraestructura de Información Espacial en Europa –INSPIRE<sup>54</sup>– que beneficie la formulación, aplicación, seguimiento y posterior evaluación de las políticas de la unión brindando a los países miembros datos espaciales confiables y suficientes; centrándose fundamentalmente en cuestiones ambientales. No obstante, los datos restituidos podrán ser utilizados por los decisores políticos y otros actores en temáticas como la agricultura, el transporte y la energía, entre otras. La iniciativa intenta dar solución a la situación que se da en Europa referida a la fragmentación de la información espacial, falta de armonización, dispersión en la utilización de escalas geográficas, duplicación de datos, descoordinación en las acciones, esfuerzos que se superponen para el logro de un mismo objetivo, etcétera.

INSPIRE es un ambicioso proyecto que refleja que la toma de conciencia está creciendo a nivel nacional y en la Unión Europea respecto de la necesidad de contar con información geo-referenciada de calidad que pueda ser utilizada por planificadores y gestores, y consultada por los ciudadanos y sus organizaciones.

## **PROSIGA: Proyecto Sistema de Información Geográfica de la República Argentina**

La Argentina es consciente de la importancia de disponer de información geográfica para arribar a un mejor proceso en la toma de decisiones, tanto a nivel local como central. Es por ello que diversas instituciones han realizado un loable esfuerzo en el desarrollo del PROSIGA -Proyecto Sistema de Información Geográfica Nacional de la República Argentina–. En una primera etapa, este proyecto se enfocó en implementar en forma conjunta un SIG –Sistema de Información Geográfica– integrado por los datos que aportan los organismos que lo constituyen y que puede ser consultado vía Internet. A partir de 2006 se

---

<sup>54</sup> INSPIRE: Infrastructure for Spatial Information in the European Community

decide utilizar tecnología de infraestructura de Datos Espaciales para: “Conformar un nuevo mapa del país con información generada por productores oficiales, en formato digital, de acceso público y disponible a través de Internet”. De esta forma, mediante la ejecución de acciones coordinadas y la utilización de tecnologías interoperables se logra brindar apoyo a los diferentes participantes y a otros usuarios para múltiples propósitos que mejoran los procesos organizacionales de cada componente y permiten la implementación de acciones para el desarrollo respetando estándares de información confiable y compatible. Para ello, a principios de 2004, un grupo de técnicos comenzó a proyectar en sucesivas reuniones informales la metodología que se seguiría para contar con una base de datos común que les permitiera compartir información geográfica. Esta decisión se plasmó en un acuerdo de cooperación técnica en octubre de ese año, en el que se convenía desarrollar un Sistema de Información Geográfica Nacional e integrado con los datos que cedieran los entes participantes<sup>55</sup>. Si bien el Proyecto es abierto, es decir que un usuario puede acceder a la información tan sólo con registrarse, se requiere que todos los visitantes adhieran a una serie de términos y condiciones que hacen al resguardo de la información, aceptándolos plenamente. Además, nuevos organismos pueden sumarse a la iniciativa contando con la autorización del Comité Ejecutivo y respetando las pautas establecidas en el acuerdo de adhesión.

Actualmente veinte entes - organismos y municipios- forman parte del proyecto, ellos son: la Secretaría de Energía de la Nación (SE), el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos (SAGPyA), el Instituto Geográfico Militar (IGM), la Municipalidad de Malvinas Argentinas (Pcia. de Bs As), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), la Municipalidad de Luján (Pcia. de Bs As), la Municipalidad de Junín (Pcia. de Bs As), la Municipalidad de Viedma (Pcia de Río Negro), la Universidad Provincial de la Punta (Pcia de San Luis), el ETISIG Chaco (Equipo de Trabajo Interdisciplinario en Sistemas de Información Geográfica de la Provincia del Chaco), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Universidad Nacional de Catamarca, la Municipalidad de Rosario, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el Centro Argentino de Cartografía, la Administración de Parques Nacionales, la Municipalidad de La Plata y la Universidad Católica de Salta.

---

<sup>55</sup> Las particularidades del Proyecto pueden consultarse en el sitio web [www.prosiga.gov.ar](http://www.prosiga.gov.ar)

El trabajo conjunto y la coordinación intersectorial ofrecen múltiples ventajas. Además del acceso remoto a la información utilizando Internet, diversos actores pueden visualizar los datos en forma simultánea e incluso actualizarlos desde distintos entes autorizados para ello. El respeto por las normas y estándares exigidos a los organismos productores de información aseguran su integración, evitan superposiciones y ahorran esfuerzos.

Reconoce el PROSIGA en su sitio web que: “La información geográfica es necesaria para tomar decisiones acertadas a escala local, regional y global. La gestión de los recursos naturales, el desarrollo de obras de infraestructura, la planificación urbana, la reducción de daños por inundaciones, la recuperación medioambiental, las valoraciones de terrenos de uso comunitario y la recuperación después de desastres, son sólo algunos ejemplos de las áreas en las que los encargados de tomar decisiones oportunas pueden beneficiarse con esta información”.

## Catastro: la filosofía y su vivencia

---

Manuel García Morente <sup>56</sup> cuando inicia el curso de introducción a la filosofía plantea a sus alumnos que no puede decirles lo que es filosofía ya que ella, “*más que ninguna otra disciplina, necesita ser vivida. Necesitamos tener de ella una «vivencia»*”, y nos da un ejemplo para que comprendamos que es vivencia, basado en Bergson <sup>57</sup>.

Dice el profesor: “*Una persona puede estudiar minuciosamente el plano de París; estudiarlo muy bien; notar uno por uno los diferentes nombres de las calles; estudiar sus direcciones; luego puede estudiar los monumentos que hay en cada calle; puede estudiar los planos de esos monumentos; puede repasar las series de las fotografías del Museo del Louvre, una por una. Después de haber estudiado el plano y los monumentos, puede este hombre procurarse una visión de las perspectivas de París, mediante una serie de fotografías tomadas de múltiples puntos de vista. Puede llegar de esa manera a tener una idea regularmente clara, muy clara, clarísima, detalladísima de París.*”

---

<sup>56</sup> Lecciones Preliminares de Filosofía, novena edición, EDITORIAL PORRÚA, S. A.; AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15, MÉXICO, 1980. Párrafo extraído de la Lección 1.

<sup>57</sup> Henri Bergson. Escritor y filósofo francés, 1859-194. Premio Nobel de Literatura en 1927.

*Esta idea podrá ir perfeccionándose cada vez más, conforme los estudios de este hombre sean cada vez más minuciosos; pero siempre será una mera idea. En cambio, veinte minutos de paseo a pie por París, son una vivencia.*

*Entre veinte minutos de paseo a pie por una calle de París y la más larga y minuciosa colección de fotografías, hay un abismo. La una es una mera idea, una representación, un concepto, una elaboración intelectual; mientras que la otra es ponerse uno realmente en presencia del objeto, esto es: vivirlo, vivir con él; tenerlo propia y realmente en la vida; no el concepto que lo substituya; no la fotografía que lo substituya; no el plano, no el esquema que lo substituya, sino él mismo. Pues, lo que nosotros vamos a hacer es vivir la filosofía. Para vivirla es indispensable entrar en ella como se entra en una selva; entrar en ella a explorarla”.*

## **Experiencias de la vida catastral**

En los puntos anteriores hemos descripto las diversas caras y perfiles del catastro. Sin embargo, la tarea no estaría completa si no pudiéramos disponer de evidencia empírica. Es que la experiencia que nos deja la vida nos permite internalizar conocimientos diferentes a los saberes que podemos obtener leyendo un libro.

Es por esto que les hemos pedido a algunos protagonistas de la “vida catastral” que nos cuenten sus experiencias de vida para que podamos plasmarlas en los puntos que siguen. A ellos va todo nuestro agradecimiento por habernos abierto las puertas de su mundo interior y también por la tarea que en forma silenciosa, pero constante, han venido desarrollando durante años, con inmensa pasión, en beneficio de todos nosotros.

### **I. Campaña del Oeste Chaqueño. El Impenetrable.<sup>58</sup>**

Este relato lo ha escrito especialmente para nosotros el agrimensor Francisco Espinola. Nos cuenta:

“Allá por 1977 el Instituto de Colonización del Chaco ejecutaba la “CAMPAÑA DEL OESTE”, ambicioso plan de mensuras, caminos, y otras infraestructuras sobre 4.000.000 de ha (el Chaco tiene 9.800.000 ha). Era un área inhóspita, monte tupido y espinoso con quebrachos blancos, colorados, itines, palo santo y otras especies. Pumas y yaguetés eran avistados permanentemente. Guazunchos y tatúes eran el menú de

---

<sup>58</sup> Se agradecen los datos brindados por el Agrimensor Francisco Espínola para la redacción de este acápite.

nuestros campamentos. Más de cincuenta empresas de Agrimensores y empresas de desmonte participaban, viniendo de todo el país.

El INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR fue convocado para determinar las coordenadas geográficas de los puntos extremos de la Provincia, para esta zona: Palmarcito, Fortín Belgrano, Pico del Chaco y Pirámide del Triunfo, con los valores de Latitud, Longitud y Azimut, en cada uno de dichos puntos.

En Setiembre de 1977 el IGM se instaló en Pirámide del Triunfo, punto de encuentro del límite Sur del Chaco y Norte de Santiago del Estero, y límite Oeste chaqueño a la vez que Este de Santiago del Estero. El mojón original fue puesto por el Ing. Olmos en 1905, luego de medir 222 km desde Tucumán. Tan duro fue su trabajo que bautizó al punto como "Pirámide del Triunfo". El IGM obediente de sus normas instaló el campamento con carpas de campaña, rigurosamente alineadas con frente al Oeste y sin buscar la sombra de los árboles. También así alineaban sus camionetas, a pesar de los 50° C de día y 8° C de noche.

Nosotros los Agrimensores locales recurriamos a los árboles de mayor sombra y siempre ubicábamos casillas, carpas, tanques de agua y camionetas al este de la sombra de los árboles. Cada uno elegía el árbol de preferencia, mientras diera sombra.

Todo marchaba bien en las mediciones, pero en los trabajos nocturnos los errores estaban fuera de la tolerancia para estos trabajos de alta precisión y pasamos casi una semana para descubrir la causa de los errores: la picada donde se medía el Azimut era relativamente angosta, de unos 6 m de ancho, pero las copas de los árboles casi se tocaban en la parte superior, y al parecer emanaban calor acumulado durante la noche, causando desviaciones a las visuales de los teodolitos.

Después de varias reuniones en el fogón principal del Campamento, (leña no faltaba), concluimos que debíamos ensanchar la picada. Convoqué a una de las Contratistas de Topadoras que trabajaban cerca y llevamos a 15 m el ancho de la picada (límite o meridiano que separa Chaco de Santiago del Estero). Resultado: mediciones buenísimas! Celebramos con chivito a la parrilla, tortilla santiagueña y vino en damajuana!

Si hoy nos tocara, con el uso de los GPS diferenciales, la operación nos llevaría tres horas como máximo. Qué épocas eran aquellas<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Mil gracias Paco por estar en el impenetrable hace treinta años haciendo patria y por compartirlo con nosotros.

## **II. Tres ejemplos para un mismo territorio: El brote de hepatitis. El Petróleo en el patio de la escuela. Al rescate en una tormenta de nieve.**

Durante la discusión parlamentaria del proyecto de la actual Ley Nacional de Catastro tuvo una destacada participación la Agrimensora Mabel Álvarez, en ese entonces, Directora de Catastro de la Provincia del Chubut y Presidenta del Consejo Federal de Catastro: "...Como un ejemplo, nada más, les quiero comentar que en nuestra provincia, y siempre pensando en redes humanas que articulan su trabajo, que hay transferencias mutuas de saberes, de ideas, pudo hacerse un monitoreo del brote de hepatitis en Comodoro Rivadavia, en el año 2000, articulando la información de catastro, formando recursos humanos, instalando un pequeño sistema de información en salud e integrando las Universidades de la Patagonia y de La Plata.

"Hace unos años teníamos un problema con que salía petróleo en una escuela. Ese hecho que conmovió y fue la preocupación de todos tenía una razón de ser. Muchos años atrás en estas provincias los pozos se hicieron y también se sellaron. Pero ese dato no fue al catastro ni a ningún otro lugar. Con la tierra tapada, con el pozo que no se sabe quién podría luego identificar que en ese terreno había habido un pozo que generara tamaño problema. Ese hecho de que no sólo ese pozo esté, sino que esté delimitada su área y qué se puede hacer o dejar de hacer es también una atención que el catastro merece que atienda, ya que impacta sobre el ciudadano ... Cuando a nuestros gobiernos podemos apoyarlos cuando hay realidades y emergencias, quizás, se ve la otra cara de la aplicación de estos sistemas de información territorial.

En estos ejemplos y de nuestras reuniones del Consejo Federal de Catastro hay múltiples, uno y otro en su área de acción. En nuestro caso, les quiero comentar que en una emergencia de nieve del 2001, Chubut estaba bastante aislado y su población dispersa. Fue para el catastro una experiencia un tanto difícil de manejar porque nos pedían ubicar a determinadas personas. Nosotros calculábamos rápido para que un helicóptero se direccionara. Con los datos que tenía el catastro y con la georeferenciación.... podíamos localizar cualquier punto en la provincia, porque todo estaba en la misma red. Entonces, empezamos a ubicar población y topónimo porque se decía que pedía ayuda fulano de tal que estaba cerca del puesto en Gorro Frigio. Entonces, hay que apoyar eso. Pero este año, aunque no hubiéramos deseado otra emergencia, ocurrió lo mismo. Un domingo la pide el gobierno, porque había cinco departamentos en emergencia. Y en algunas horas, se terminó". "Finalmente, creo que esta es la base sobre la cual podemos trabajar hacia el futuro... En este plano de las infraestructuras de datos

espaciales las aplicaciones son múltiples y tienden a que se cumplan hacia ordenes sociales, económicos y ambientales”.

### III. Las exportaciones o el agua: el dilema del Cantón de Poás<sup>60</sup>

La cuestión que expondremos a continuación surge de un relato que nos acercó una entrevistada, quien fue asesora legal del Cantón de Poás, en Costa Rica.

Este Cantón se ubica en la provincia de Alajuela. La forma de subsistencia de sus 25 mil habitantes se relaciona con la producción de plantas ornamentales y café que, en general, se exportan. Si bien su superficie es tan sólo de 71.000 metros cuadrados en él se concentra una muy abundante riqueza acuífera que derrama en otros cantones vecinos. Por ello, existen en su territorio diversas restricciones para la utilización del suelo con el fin de proteger los recursos hídricos comunes a otros cantones de la provincia. En 2004 la justicia de ese país resuelve un caso y sentencia que debía delimitarse técnicamente cuales eran las áreas de protección y reservas, como *requisito previo* para el otorgamiento de cualquier permiso para construir o desarrollar actividades económicas y productivas.

El problema radicaba en que Poás no estaba en condiciones de hacerlo ya que no contaba con los medios técnicos necesarios para ello y no tenía desarrollada una herramienta SIG que le permitiera cumplir con la sentencia. Por lo cuál, se paralizó cualquier emprendimiento que pudiera desarrollarse en el Cantón por mas de un año, con gravísimas consecuencias socioeconómicas.

La entrevistada relata la experiencia del Cantón de Poás al implementar un uso NO tradicional del SIG, para ser aplicado en la toma de decisiones ambientales y de esta manera, hacer frente a las graves consecuencias de una sentencia constitucional, que estaba impactando de forma importante su economía. Gracias a la coordinación interinstitucional de más seis instituciones gubernamentales, el Municipio de Poás, adquirió la capacidad técnica para informar a los usuarios sobre las posibles afectaciones especiales que pesan sobre sus predios, con lo cual brinda mayor seguridad jurídica a las transacciones inmobiliarias, tanto dentro como fuera de su jurisdicción, impulsando

---

<sup>60</sup> Se agradece la información brindada por la Dra. Mónica Montero Alfaro, asesora legal del Cantón de Poás, Costa Rica, para la redacción del presente acápite.



una depuración paulatina, pero firme, de las bases de datos y propiciando la réplica de la experiencia hacia otros cantones del país.”

“Con la experiencia del Cantón de Poás, se ha marcado la diferencia en el uso tradicional del SIG: Recaudación y Ordenamiento Territorial, hacia una verdadera aplicación integral...”

## La opinión de un especialista<sup>61</sup>

---

Hacia fines de 2000 me convocaron para conformar un equipo que iba a dedicarse a realizar desarrollos catastrales en diversas provincias y municipios de Argentina y en otros países. Requerían de mis conocimientos tributarios para abordar el tema. En ese escenario conocí a quién me facilitó su experiencia frente al catastro, explicándome **“las otras caras del catastro”** que conviven en el **“cubo mágico”**. Es por eso que le pedí que nos diera su calificada opinión que transcribo textualmente en el punto que sigue:

### **El catastro, reflexiones sobre una visión desde la ciudad**

“El catastro tiene tres funciones que han sido las que históricamente se han aplicado o por lo menos se ha intentado aplicar. Ellas son la física, fiscal y jurídica. En general casi todos los catastros aspiran a ser físicos y fiscales, es decir que conforman el inventario parcelario, tanto urbano como rural, por un lado, y por otro son las bases para el cálculo de las tasas e impuestos que toman su base de los terrenos y las edificaciones. El aspecto jurídico, en la mayoría de los catastros argentinos, ha quedado pendiente.

Sin embargo, la importancia de las bases catastrales no solamente abarca estos tres pilares. Todas las acciones que desarrolla el hombre se realizan en un espacio geográfico. Esto determina un proceso extremadamente complejo. El territorio es en sí una entidad complicada que alcanza fronteras regionales y trasnacionales.

A partir del año 2007, por primera vez en la historia de la humanidad vive más gente en las ciudades que en el campo. Esto las ha convertido en verdaderos conglomerados muy difíciles de manejar. Problemas de

---

<sup>61</sup> Se agradece la información brindada por Cecilia Mosello para la redacción del presente acápite.

contaminación, transporte, sustentabilidad, infraestructura, son algunos de los temas que estas ciudades deben enfrentar.

¿Cómo se puede administrar una ciudad que no se conoce? Definitivamente mal. Gastando mucho dinero que se podría haber ahorrado, tomando decisiones equivocadas.

Para enfrentar este enorme desafío, los gobiernos deberán contar con información que les permita planificar.

Los catastros pueden constituir verdaderas bases de información referenciada a la parcela. Sus características técnicas les dan la posibilidad de ser el pilar para el resto de la estructura de datos. Sin embargo, esto no es suficiente. Debe existir además el compromiso político y técnico que lo haga posible. Y para que esto sea así, la primera premisa que habrá que entender es que el catastro es una inversión necesaria. Si bien es cierto que implica contar con recursos económicos, también genera aumento de ingresos y disminución de los gastos.

En la Argentina, prácticamente no hay catastros que acompañen esta idea. La década del 90 abrió las puertas para la generación de proyectos catastrales que luego no fueron mantenidos, por haber sido muy costosos o simplemente por haber quedado en el olvido. A pesar de la sanción de la nueva Ley Nacional de Catastro, todavía hay localidades que no la han puesto en práctica y mantienen metodologías obsoletas soportadas en papeles y compartimentos estancos. Los argentinos nos debatimos todavía en cómo obtener un dato actualizado cuando la verdadera cuestión es cómo usarlo.

Deberíamos avanzar hacia un Catastro Multipropósito y Digital. Generar una normativa que establezca a la parcela como unidad territorial nacional para la generación de información. Y que esta premisa sea compartida por las distintas estructuras públicas nacionales, provinciales y municipales. Y luego por las organizaciones privadas. Establecer este vínculo, es el único camino para optimizar los datos y mirar hacia delante.

Y para terminar, utilizo una frase el Agrim. Diego Erba, que me parece resume en pocas palabras la verdadera importancia del catastro”:

**“Dime cómo estructuras tu catastro y te diré qué ciudad tienes”**

## Palabras Finales

---

Durante el desarrollo de los puntos que anteceden hemos tratado de resaltar el valor que el territorio ha tenido para los hombres desde

siempre y la importancia que reviste, para las sociedades modernas, el poderlo gestionar. A modo de resumen, esbozaremos algunas palabras finales

1. Desde que el hombre se hizo sedentario y se reunió en tribus o clanes el territorio ha constituido una de sus principales preocupaciones.
2. La Naciones Unidas, hace más de cuarenta años, enunciaron que: “Después de la población humana, la mayor riqueza de un país es su suelo”. Por ello el territorio debe ser conocido, identificado y valorado. Para lograrlo, es necesario registrar este recurso con sus atributos y sus límites por lo que debe ordenarse desde un punto de vista geométrico, jurídico, económico y multifinanciero desarrollando un Sistema Catastral.
3. La visión tradicional del Catastro nos asegura tres finalidades – el catastro físico, el catastro jurídico y el catastro económico. Ellas coexisten y se relacionan de forma tal que nos permitirán conocer la ubicación y representación del bien, garantizar la publicidad de los derechos reales que le corresponden y coadyuvar a la equitativa distribución de las cargas fiscales.
4. Existen muchas otras finalidades que nos pueden conducir a disparar un proceso catastral que no son las tradicionales.
5. Cobrar impuestos es quizá la finalidad más antigua de los catastros, pero no es la única ni la más significativa. Los tributaristas, en general, utilizamos al catastro solo para recaudar en una lamentable minimización de su función. Confundimos un instrumento complejo e interdisciplinario: EL CATASTRO, con un concepto restringido y singular: EL VALOR CATASTRAL, que se relaciona con la CONTRIBUCION INMOBILIARIA.
6. El origen fiscal del catastro ha condicionado por mucho tiempo su utilización y ha instalado en nosotros una “mala imagen” respecto de su verdadera finalidad. Es claro que los impuestos son necesarios para financiar el estado y que en ese sentido deben interpretarse. No obstante, es también claro que la palabra “impuestos” genera percepciones encontradas en la ciudadanía que dependen de múltiples factores ajenos al Catastro
7. De la misma forma que el porvenir es la situación futura en la vida de una persona, el CATASTRO es el futuro en las organizaciones que no podrán sobrevivir sin planificación y para ello necesitan utilizar esta herramienta.
8. “Cuando a nuestros gobiernos podemos apoyarlos cuando hay realidades y emergencias, quizás, se ve la otra cara de la

aplicación de estos sistemas de información territorial“–  
Álvarez, 2009–

9. El avance científico nos permitiría tener un único sistema catastral mediante la utilización de la tecnología GPS, que permite determinar la ubicación de cualquier objeto sobre la superficie terrestre. De allí que no se pueda soslayar la utilización de esta tecnología también para el caso de los inmuebles.
10. Con el uso de los GPS diferenciales, operaciones que llevaban semanas de trabajo hoy se hacen en pocas horas – Espindola, 2009 –
11. Es necesario: “Poner en marcha una **política de desarrollo territorial estratégico**, cuyo objetivo central es construir un país integrado y equilibrado desde el punto de vista territorial, con una fuerte identidad ecológica y ambiental y con una organización que favorezca la competitividad de la economía y el desarrollo social” - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios-.
12. El sistema catastral depende de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las leyes locales designarán los organismos que tendrán a su cargo los catastros territoriales y ejercerán el poder de policía inmobiliario catastral, administrarán los datos relativos a los objetos territoriales con las finalidades enunciadas en la Ley Nacional de Catastro n° 26.209, sin perjuicio de las que puedan establecer las legislaciones locales.
13. En Argentina, las provincias tienen la potestad constitucional de establecer el impuesto inmobiliario, que existe en casi todos los países de la región y en los que también se lo denomina: impuesto predial. Además, los municipios perciben tasas por los servicios que prestan relacionados con la propiedad inmueble tales como el de alumbrado, barrido, limpieza y otros servicios generales.
14. Las provincias y municipios determinan la valuación fiscal que servirá de origen para la base de los tributos locales también, los nacionales. De allí la importancia de su debida actualización.
15. La falta de recursos humanos y tecnológicos, la ausencia de procedimientos estandarizados, la desactualización de los datos del padrón, la información no compatible ni homogénea, la imposibilidad del fisco de acceder en consulta a las bases de Catastro, la inadecuada identificación de los inmuebles, la desidia en el seguimiento de los morosos, entorpecen la gestión de los impuestos.

16. El Catastro jurídico aporta a la seguridad registral. La propiedad no es una cuestión física, es sólo una representación formal. Esto se ve claramente cuando una casa cambia de dueño. En realidad, la casa que ayer era de un dueño es idéntica a la que hoy es de otro. En lo físico nada ha cambiado. Es que la propiedad no es la casa en si misma. De allí, que sostenemos la fuerte relación que debe existir entre el catastro físico y el jurídico que consta en los Registros de la Propiedad Inmueble.
17. El Programa EUROsocial Fiscalidad considera que el catastro es una herramienta de cohesión social que bien desarrollada y utilizada cumple diferentes objetivos:
  1. *Refuerza la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria y es un instrumento necesario para facilitar el acceso a la propiedad de millones de ocupantes ilegales que actualmente existen en Latinoamérica.*
  2. *La utilización abierta y sencilla de la información catastral facilita la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado, al tiempo que incrementa de forma sustancial la transparencia en la gestión pública y en el mercado inmobiliario.*
  3. *El Catastro es la herramienta definitiva para potenciar el Impuesto Predial, principal fuente de ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales en muchos países latinoamericanos”.*
18. La importancia de enfatizar sobre una buena gestión catastral queda evidenciada en que tanto en América Latina como en la Unión Europea se han conformado organismos para compartir experiencias y agrupar a las autoridades catastrales de los respectivos países miembros. Así es que en Europa funciona el Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea – PCC-<sup>62</sup> y en Latinoamérica el Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamerica – CPCI.<sup>63</sup>
19. Se deben destacar dos pilares fundamentales que justifican la gestión catastral:
  - Los usos sociales del catastro.
  - La intersección entre la información catastral, la gestión pública y el desarrollo.
20. Tal como lo venimos exponiendo la visión del catastro como receptor de planos o como base para el cálculo de impuestos y tasas, se ha ido transformando.

---

<sup>62</sup> Sitio web: [www.eurocatastre.org](http://www.eurocatastre.org)

<sup>63</sup> Sitio web: [www.catastrolatino.org](http://www.catastrolatino.org)

21. Impulsado por las dinámicas urbanas que experimentan las ciudades y que requieren cada vez más contar con información para su planificación, los catastros han adquirido una visión multifinanciaro
22. Cuando definimos al Catastro Multifinanciaro mencionamos que los datos estaban vinculados y georreferenciados. Estas dos palabras si bien tienen un alto contenido técnico, son el soporte de esta nueva concepción. Lo importante no es solamente concentrar datos, sino cómo se concentran para que puedan utilizarlos todos.
23. Los Catastros tienen la base de su información referenciada a la parcela. Sobre ella se calcula el valor del inmueble, se pueden conocer sus características físicas, jurídicas, etc. Estas bases parcelarias, tanto gráficas como alfanuméricas, deberían ser adoptadas por todas las instituciones como base para la captura de datos. De esta manera se podría vincular toda la información sin importar su procedencia.
24. En los últimos años, nos hemos visto sorprendidos por el avance de las nuevas tecnologías que han modificado nuestra vida cotidiana, para mejor. La gestión catastral no ha escapado a ello y ha venido evolucionado desde la cartografía en papel hasta los mapas digitales de hoy. Sin embargo, no todas las innovaciones han impactado de la misma manera ni se han generalizado con la misma rapidez. Algunas de ellas, por su especificidad sólo han sido percibidas por los especialistas.
25. La aparición del *Google Earth* marcó un hito en el avance del conocimiento del territorio ya que llevó la información geográfica hasta nuestra casa y la puso a disposición de todos. El acceso libre e irrestricto de imágenes satelitales y datos geográficos hizo que millones de usuarios de Internet pudieran comprobar por sí mismos cuán importante es disponer de esta información y aprendieran a valorarla.
26. Estas imágenes tienen usos diversos. Así por ejemplo, se pueden utilizar para detectar las emisiones de cenizas de un volcán, anticipar inundaciones, generar padrones de uso forrajeros, ubicar yacimientos de minerales e hidrocarburos y también se pueden utilizar para detectar evasores.
27. El implementar usos no tradicionales del SIG permite su aplicación en la toma de decisiones ambientales para cumplir con decisiones judiciales – Montero, 2009-
28. Los ciudadanos y los diversos entes de las administraciones de gobierno se han beneficiado con la utilización de estas nuevas tecnologías. Las administraciones tributarias las han

incorporado como una herramienta más, que complementada con otras, favorece la lucha contra la evasión.

29. Entre los múltiples usos de la información geográfica destacamos el SIGPAC - SIG Política Agrícola de la Unión Europea-, la INSPIRE - Infraestructura de Información Espacial en Europa-, el PROSIGA - Proyecto Sistema de Información Geográfica de la República Argentina-.
30. A pesar de la sanción de la nueva Ley Nacional de Catastro, todavía hay localidades que no la han puesto en práctica y mantienen metodologías obsoletas soportadas en papeles y compartimentos estancos. Los argentinos nos debatimos todavía en cómo obtener un dato actualizado cuando la verdadera cuestión es cómo usarlo – Mossello , 2009-
31. “La información geográfica es necesaria para tomar decisiones acertadas a escala local, regional y global. La gestión de los recursos naturales, el desarrollo de obras de infraestructura, la planificación urbana, la reducción de daños por inundaciones, la recuperación medioambiental, las valoraciones de terrenos de uso comunitario y la recuperación después de desastres, son sólo algunos ejemplos de las áreas en las que los encargados de tomar decisiones oportunas pueden beneficiarse con esta información”. – PROSIGA-

## Referencias Bibliográficas

---

- Albina L. (2005), *“El Catastro Incaico: Recopilación de antecedentes relativos al inventario de inmuebles e imposición en el Estado Incaico”*. Impreso por Gráfica Marcos. La Plata. Buenos Aires, Argentina
- De Soto, Hernando (2000), *“El Misterio del Capital”*, Traducción de Mirko Lauer y Jessica Mc Lauchlan.
- De Vido, Julio (2004) *“1816-2016 Argentina del Bicentenario, Plan Estratégico Territorial”*. Disponible en el sitio oficial del Ministerio de Planificación Federal: [www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar).
- Durán Boo, Ignacio y Martín-Varés Amalia Velasco (2007), Revista CT / Catastro n° 71, Dirección General del Catastro- España. Disponible en: <http://www.catastro.meh.es/esp/publicaciones1.asp#menu3>
- Erba, Diego Alonso (2005). *“Historia del Catastro en Latinoamérica: los países del Conosur”*, Lincoln Institute of Land Policy, Revista CT.
- Erba, Diego Alonso (2004). *Land Lines Newsletter*, Volumen 16, N° 2, Lincoln Institute of Land Policy.
- Estévez, Alejandro y Susana Esper (2008), “La ciudadanía fiscal y los contratos fundacionales en las sociedades latinoamericanas”, en: Revista IR05, Instituto AFIP.
- Ferreira, María Rosana (2007). *“El catastro en la República Argentina”*, Disponible en: [www.mappinginteractivo.com](http://www.mappinginteractivo.com).
- Frick, Norberto () *“Ley Nacional de Catastro de la República Argentina”*, Edición MundoGeo N° 6. Disponible en: [http://www.mundogeo.com.br/revistas-interna.php?id\\_noticia=8387&lang\\_id=2](http://www.mundogeo.com.br/revistas-interna.php?id_noticia=8387&lang_id=2)
- García Morente, Manuel (1980) *“Lecciones Preliminares de Filosofía”* (Lección 1), novena edición, Editorial Porrúa S.A.
- Medina, Hilda Mariana. *Sistema de Información Territorial (SIT)*, Dirección Provincial de Catastro y Cartografía de la Provincia del Chaco.
- Olivares García, José Miguel (2006). *“Cartografía Catastral en el Google Earth”*- Revista CT/Catastro
- Philips, Jürgen (2007). *“La seguridad de la propiedad territorial y el catastro georreferenciado en Brasil”*. Mapping Interactivo. Revista Internacional de Ciencia de la Tierra. N° 117. Disponible en: <http://www.mappinginteractivo.com>



Ruiz de Erenchun, Alberto (2008). *“El Registro de la Propiedad Inmueble en la República Argentina”*- Foro Internacional de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad. México.

Acuerdo de Cooperación (2007). suscripto por: la AFIP y la Provincia de Mendoza, para el mejoramiento de la gestión catastral provincial

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (17 de julio de 2000).

Disponible en:

<http://www.mapa.es/desarrollo/pags/LEGISLACION/Feoga/reglamento1593-2000.pdf>

*“Declaración del Catastro en Iberoamerica”*, suscripta el 12 de mayo de 2006. Disponible en:

[http://www.catastrolatino.org/documentos/Declaracion\\_Catastro.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/Declaracion_Catastro.pdf)

### **Sitios web:**

Federación Argentina de Agrimensores, [www.agrimensores.org.ar](http://www.agrimensores.org.ar)

Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires,

[www.colegio-escribanos.org.ar](http://www.colegio-escribanos.org.ar).

Ministerio de Planificación Federal, [www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar).

Consejo Federal de Catastro, [www.cfcatastro.com.ar](http://www.cfcatastro.com.ar).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Argentina,  
[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Chaco,  
[www.rpi.chaco.gov.ar/index.php](http://www.rpi.chaco.gov.ar/index.php).

Dirección General de Inmuebles de Salta, [www.inmuebles-salta.gov.ar](http://www.inmuebles-salta.gov.ar).

Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra, [www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)

Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica,  
[www.catastrolatino.org](http://www.catastrolatino.org).

Proyecto Sistema de Información Geográfica Nacional de la República Argentina (PROSIGA), [www.prosig.gov.ar](http://www.prosig.gov.ar).

Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE), [www.inspire.jrc.ec.europa.eu](http://www.inspire.jrc.ec.europa.eu).

Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC),  
[http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm).

## Acerca de la Autora

---

Elvira H. Balbo es Especialista en Tributación (UBA) e investigadora del Instituto AFIP.