



CURSO DE CATASTRO

1 - CONCEPTOS GENERALES

Etimología.

La palabra catastro se emplea con muy diversas acepciones, tanto en el lenguaje corriente como en el campo técnico.

Es de importancia la definición del término desde el punto de vista técnico, dado que haciendo una revisión a la extensa bibliografía en la materia, se podrá apreciar una multiplicidad de definiciones, las que responden a sus elementos causales, a sus objetivos, a sus categorías y a sus fines. Cada autor da su versión en función al tipo de Catastro que analiza.

En el diccionario etimológico de la Lengua Castellana, Monlau, define la palabra, haciéndola derivar del bajo latín, capitastrum, de caput, cabeza, como quien dice, encabezamiento.

Otra corriente etimológica, hace derivar la palabra del verbo griego katastizo que significa puntear, tachonar y por extensión, distinguir por puntos.

El autor Clédat en su diccionario etimológico de la lengua francesa afirma que la palabra catastro está compuesta de un prefijo de origen griego kata que significa de arriba abajo y stikhon de significado, cuenta de imposición, katastikhon, registro de impuesto.

Roque Barcia, lo define: Es la contribución real que pagaban nobles y plebeyos y se imponía sobre todas las rentas fijas y pensiones que producían frutos anuales fijos o eventuales, como censo, yerbas, bellotas, tierras y todo fruto, molinos, casas, ganados, cosechas, sendas y demás de esta naturaleza. También como: Censo y padrón estadístico de las tierras rústicas y urbanas de los pueblos. También como: Registro público que contiene la cantidad y el valor de los bienes inmuebles y los nombres de los propietarios y se utiliza para evaluar y determinar la contribución imponible en proporción a sus productos o sus rentas. Define en forma complementaria que: Hacer el catastro es la operación por la cual se determina la extensión y el valor de los inmuebles.

Es apreciable la utilización de la palabra catastro con otras aplicaciones que nada tienen que ver con la temática que se estudia en este trabajo. Se la utiliza por ejemplo, para referirse a una numeración indicativa dentro de una biblioteca o para designar inventarios: catastro sanitario, catastro de servicio de agua potable, catastro de semovientes, etc.

Desde el aspecto técnico que se considera, el alcance de la palabra catastro, se interpretará como relacionado a los bienes inmuebles: catastro inmobiliario y como se apreciará más adelante, en forma aún más concreta como: catastro parcelario (catastro referido a las parcelas).

Como se ha expresado, los autores de tratados sobre los catastros inmobiliarios, dan su definición sobre la base del alcance que cada uno de ellos da al tipo y características del catastro que pretenden definir y describir.



En el segundo capítulo de este trabajo, luego de considerados los distintos tipos de catastro y por tanto una vez conocidos estos, se transcribirán algunas de estas definiciones.

1.1 Origen de los catastros territoriales y su evolución:

Desde que el hombre abandona su vida nómada por la sedentaria se genera la necesidad de determinar la ubicación de cada habitante en el territorio, en relación a los demás.

A medida que las civilizaciones se fueron desarrollando, esta necesidad fue también abarcando distintos aspectos, no solo el de simplemente identificar la existencia de una posesión, si no también el de fijar los límites entre ellas, el de valorar sus características y mejoras y el de definir la titularidad de cada extensión territorial.

Si bien en un principio la necesidad primaria fue la de contar con un registro para asegurar la tenencia de la tierra, el avance cultural de los pueblos generó la necesidad de obligar a los particulares a contribuir al gasto público, por lo que la tierra fue elegida como base para esta finalidad.

El vestigio sobre catastro más antiguo hasta ahora conocido, lo constituye una tabla de barro de origen caldeo que representa un plano codificado de la ciudad de DUNGHI y cuya ubicación en el tiempo se estima en 4000 A.C. Esta tabla muestra las parcelas con las medidas de sus lados y sus superficies expresadas en escritura cuneiforme.

En otras tablas encontradas y datadas alrededor de 3700 A.C., pueden apreciarse ya representaciones de casas, parcelas y canales.

1.1.1 En la antigüedad

Egipto

Existen pruebas de la existencia del Catastro en el Egipto a partir del 3000 A.C.

El desarrollo de la agricultura en el valle del río Nilo y las frecuentes inundaciones de periodicidad anual, obligaba a que los agricultores se retiraran temporalmente de sus tierras y su posterior reocupación de esas tierras fertilizadas, una vez que se producía el descenso de las aguas a su nivel normal.

Esto significó el desarrollo no solo de la agricultura en el Egipto, sino también de la Agrimensura, por cuanto, en forma periódica era necesario volver a determinar la ubicación de cada agricultor procediendo a efectuar los replanteos necesarios mediante operaciones topográficas y no dejando de tener en cuenta los derechos que cada uno de ellos tenía sobre cada porción de tierra.

Existen antecedentes documentales de estos hechos en la civilización egipcia. Así, la llamada piedra de Palermo que data de 3000 A.C. muestra mediante grabados las subdivisiones y las medidas expresadas en codos.

En la tesorería de los faraones existían registros detallados sobre la tenencia de las parcelas, indicando medidas, superficies y titulares de cada una. Existen también inscripciones identificando a los agrimensores en su carácter de supervisores de las tierras.



Según Herodoto, hacia 1700 A.C., se llevó a cabo una gran regularización del impuesto inmobiliario apoyada en un nuevo relevamiento y redistribución de la tierra. En dicha regularización se fijó una quinta parte de las rentas como tasa del impuesto a pagar y esa tasa ha continuado vigente hasta nuestros días.

Puede apreciarse así que el alcance inicial del catastro de aspecto geométrico y jurídico, también se hace extensivo al aspecto fiscal.

Los agrimensores egipcios fueron conocidos por los griegos como arpedonaptos (los que estiran la cuerda), al emplear aquellos en sus trabajos cordeles anudados en forma equidistante cada codo real (52 cms.)

En el Museo Británico, puede encontrarse un documento egipcio denominado Papiro Rhind, en el que se describen las reglas básicas de la agrimensura y que constituye el primer instructivo topográfico confeccionado con fines catastrales.

Grecia

Los griegos se particularizaron por su condición de navegantes y comerciantes. Así el auge de su desarrollo se manifestó por la construcción de edificios monumentales y por la adquisición de tierras.

Es así como los pequeños agricultores mediante pesadas imposiciones fiscales se vieron endeudados a favor de los navegantes y comerciantes al punto de ir perdiendo sus propiedades. En el año 594 A.C. la legislación de Solón reestablece el orden social perdido cancelando las obligaciones sobre la propiedad territorial, prohibiéndose la esclavitud por deudas y la acumulación de grandes extensiones de tierra.

Mediante la organización de un catastro, siguió a este período, otro de redistribución de las propiedades para mayor seguridad sobre la propiedad inmueble, que a su vez garantizó un mejor ingreso fiscal.

Pitágoras de Samos en su Geometría Práctica, dio las bases sobre fundamentación matemática a los trabajos de Topografía. Los topógrafos griegos gozaron de gran prestigio como lo relatan algunos poetas contemporáneos.

Antiguo Testamento

Si bien en el Antiguo Testamento no pueden encontrarse datos sobre los desarrollos tecnológicos de los israelitas, la descripción que contiene sobre su vida y costumbres, permite llegar a algunas conclusiones con referencia a los antecedentes de que se trata.

El contacto cultural con los babilonios y los egipcios indica su conocimiento sobre cálculos matemáticos, sobre problemas topográficos y sobre aspectos astronómicos.

En ese contexto, existía la propiedad inmueble y la donación de tierras. En parcelas destinadas a viñedos por su alto valor, se colocaban mojones en sus vértices.

Roma

En el siglo VI A.C. Servio Tulio, estableció el primer catastro romano, denominado tabulae censualis.



En este catastro se levantaba el perímetro de cada parcela y se estimaba el ingreso potencial de producción de acuerdo al tipo de suelo y al tipo de cultivo. Los registros catastrales se basaban en la declaración de los propietarios y se estimaba cada superficie de acuerdo al tiempo empleado por una yunta de bueyes en ararlo o bien por la cantidad necesaria de semilla para sembrarla. Cuando un censor dudaba de los datos recogidos, se enviaba un agrimensor para hacer las medidas de verificación. Los fraudes por falsa declaración eran severamente castigados pudiendo llegarse a la expropiación de la tierra e inclusive a la pena de muerte.

Las tierras conquistadas por los romanos, pasaban a ser propiedad del pueblo romano y su fiscalización, se lograba mediante censos que constituían la base tributaria.

El emperador Augusto mandó realizar a Quirino, gobernador de Siria el primer censo romano entre los años 12 A.C. y 7 A.C.

Estos censos constaban de dos partes: apografía, consistiendo en el registro de todos los sujetos y objetos del impuesto inmobiliario y la apoquinesis consistente en la fijación oficial del impuesto.

En el año 380 D.C. el emperador Teodosio I manda elaborar un nuevo catastro fiscal que funcionó con gran eficiencia.

1.1.2 En la Edad Media

Este período de la historia, se caracterizó por el predominio del feudalismo. En lo que se relaciona con la actividad catastral, este período no se destaca por su desarrollo, por cuanto, la tenencia de la tierra en manos de los señores feudales hace que aquella tenga poca significación.

Entre el 900 y 1200 los soberanos y el clero apoyan el registro de bienes inmuebles, dando lugar a la suscripción de papeles a manera de escrituras de la propiedad.

Se encuentran sin embargo, algunos otros detalles dignos de ser mencionados.

Germania

En un principio solo existió la propiedad colectiva de la comuna y el usufructo de los individuos. Cuando llega a conocer el derecho romano, se promueve la propiedad individual.

En el año 800 Carlomagno crea el impuesto a la propiedad inmueble conocido como "diezmo" (de 10%), equivalente al 10% del ingreso bruto de la producción de las parcelas.

Italia

Se elaboran registros de la tierra para fines fiscales desde 1162 en Pisa, en 1202 en Siena y en 1207 en Berchelli.

En la primer mitad del siglo XIII se inicia en Milán un levantamiento catastral, que luego no logra ser base de un sistema fiscal.



Inglaterra

Se establece un primer catastro en el año 1066 bajo el reinado de Guillermo el Conquistador con destino a implementar un impuesto fiscal.

Este registro catastral fue conocido por "Doomsday Book" (Libro del día del juicio universal).

Francia

Se formaron en Francia los primeros registros catastrales conocidos como "libros de estimaciones". Primero, bajo el reinado de San Luis en 1269, pero debido a la resistencia de la nobleza francesa no tuvieron el éxito esperado.

Luis XIV logra implementarlos solo en algunas provincias, creando sistemas fiscales sobre la base de levantamientos catastrales.

1.1.3 En la Edad Moderna

Al comenzar esta Edad se desarrollan métodos y se utilizan equipos que influyen positivamente en los levantamientos catastrales.

1590 Juan Praeterius fabrica la primera plancheta moderna que se llamó "Mensula Praetorianii". (Este instrumento era ya conocido desde 2500 años atrás).

1608 Galileo Galilei construye un telescopio con un poder de ampliación de 1000 veces.

1615 Snellius publica el método de triangulación aplicado a la Topografía

1730 Se construye el primer teodolito.

España

Se realizan los primeros trabajos de relevamiento bajo el reinado de Felipe II- Sin perjuicio no fue posible implementar un sistema con fines fiscales.

Wurtemberg

En el año 1580 se trata de aplicar un sistema fiscal, que demora 50 años en ser apoyado por un decreto sobre impuesto territorial.

Vaticano

En 1681 el Papa Inocencio XI y con la finalidad de establecer una carga fiscal equitativa, se inician levantamientos catastrales. Entonces la extensión del Vaticano era mucho mayor que la actual.

Prusia



Se realizan los primeros levantamientos catastrales con fines fiscales hacia el año 1683. El Rey Federico el Grande hizo considerar los planos catastrales con el carácter de secreto de Estado.

Milán

En 1718 se emprende el catastro Milanés, elaborado con rigor científico por Juan Jacobo Marinoni. Se realiza una triangulación, poligonales y el levantamiento de las esquinas de cada parcela. Se emplea para el relevamiento, la plancheta y se compara su utilidad con la "squadro", instrumento antecesor de la escuadra.

En 1731 se finaliza el levantamiento de Lombardía.

Adam Smith comentó sobre este catastro: " El catastro del ducado de Milán que se inició en la época de Carlos VI, se considera como una de las obras más exactas y cuidadosamente elaboradas de este tipo, que jamás se hayan hecho".

Sucedan a este catastro y bajo su influjo: Austria, en la Lombardía y Venecia. Ducado de Parma y Piacenza, Ducado de Carrara. Francia, en la época de Napoleón, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Prusia en los Estados de Westfalia y Renania, Suiza, en los cantones de Vaud y Ginebra. Egipto.

A estos, siguieron:

Baviera, empleando la proyección de Soldner.

Austria, en algunos Estados de la corona austriaca.

Hungría, empleando una proyección estereográfica.

Tirol

En el año 1746 se publica una ley con el objeto de implementar un sistema fiscal.

En 1770 la Emperatriz María Teresa forma una comisión para el estudio y desarrollo de una sistema de fiscalización del suelo y el resultado de ello, fueron en los años subsiguientes la publicación de una ley y la reglamentación del sistema a utilizar.

En 1774 se promulga una nueva ley fiscal, utilizándose un sistema de declaración jurada que debían proporcionar los propietarios de las parcelas.

En 1784 entra en vigencia el denominado "Catastro Teresiano"

Conjuntamente, se implementa un sistema de actualización que se denominó "conservación de la evidencia".

En 1817 el emperador Francisco I de Austria ordena el levantamiento catastral de todo su imperio, inspirado en el Catastro iniciado por Napoleón.

Francia

El catastro francés ha sido el pilar de los catastros que a partir del siglo XVII se desarrollaron en el mundo.



La Asamblea Constituyente de la Revolución Francesa publica en el año 1790 una nueva ley sobre impuestos territoriales. Con anterioridad varios fueron los intentos frustrados de implementarla: Colbert, 1666; Chamillart, 1700; Machault, 1749; Alberdi, 1763; Choiseul, 1770; Turgot, 1776 entre otros.

Como consecuencia de la ley de 1790, se decretan en 1793 y 1794 la organización del Catastro General de la Nación y la valuación de todas las propiedad fundiarias y en 1798 se publica una ley que regula la distribución, estimación y recaudación de los impuestos territoriales.

Sin embargo, no se realizan trabajos catastrales propiamente dichos como consecuencia de estas normas.

En 1801 Napoleón, establece una comisión para estudiar la distribución equitativa del impuesto predial. Se hacen a partir de allí experiencias de las que no se obtienen resultados útiles.

En 1803, se publica un decreto que ordena levantar y valorar todos los municipios de Francia y se les exige a los propietarios la declaración de superficies de cultivo de sus tierras. Tampoco de aquí se obtienen resultados satisfactorios.

En 1807, Napoleón da instrucciones para la realización del catastro parcelario y se publican las instrucciones sobre la implementación del Catastro.



2 - TIPOS DE CATASTRO

2.1 División de los catastros por sus efectos en el Derecho Civil.

2.1.1 Demostrativos

Son aquellos en los que la información contenida en el Catastro se considera cierta y válida, pero que ante la constatación de la existencia de una diferencia con la información que correspondería disponerse puede ser modificada. En otras palabras dentro de este tipo de sistemas, la información se presume válida mientras no se demuestre lo contrario.

Constituye una realidad que en el inicio de la formación de un Catastro, la pesada y masiva tarea de recolección de información trae consigo en algunos casos la necesidad de utilizar información que no siempre es completa y no siempre puede ser motivo de verificación. Con el paso del tiempo este tipo de deficiencias se va eliminando con la incorporación de datos más veraces. Estas deficiencias se pueden referir tanto a la parte cartográfica como a la información referida a cada unidad inmueble, como ser áreas, dimensiones, forma, mejoras, titulares, etc.

2.1.2 Con efectos jurídicos

En el Catastro con efectos jurídicos, la información ya no se presume, sino que desde que se incorpora al sistema catastral, esa información es garantida por el propio sistema. Este tipo de Catastro está estrechamente vinculado al régimen registral de la Propiedad Inmueble.

En forma resumida, pueden identificarse con respecto a ellos, los sistemas registrales positivos y los sistemas registrales negativos. En los primeros, se registran los derechos reales que puedan tener las personas sobre la propiedad, en los segundos se registran las escrituras o contratos que las personas han suscrito con relación a la transferencia de titularidad de esa propiedad inmueble.

No se puede hablar de un Catastro con efectos jurídicos si no existe un régimen registral positivo.

2.2 División de los catastros por su contenido

2.2.1 Descriptivos

Se trata ya de tomar en consideración aquellos catastros cuyo origen es muy antiguo y que constituyen valiosos antecedentes a la hora de hacer una reseña sobre la evolución que han ido teniendo los sistemas catastrales.

En este tipo, la información cartográfica es inexistente, o solo se reduce a croquis elementales demostrativos de una unidad inmueble con referencia a su ubicación con respecto a sus linderos. Carece de medidas o bien ellas son descritas en forma literal y aproximada.



2.2.2 Geométricos

Un Catastro geométrico es aquel en el que la información referida a cada inmueble está identificada en un documento cartográfico. Por su parte se pueden identificar una gama de características de los documentos cartográficos si se los analiza desde el punto de vista de su generación y desde el punto de vista de su precisión.

El levantamiento de información para realizar una cartografía catastral puede ser efectuado sobre la base de la aplicación de distintas técnicas: fotointerpretación, fotogrametría aérea, fotogrametría satelital, topografía, geodesia. Estas distintas técnicas serán aplicables en la medida del tipo de catastro que se requiera confeccionar. La aplicación de técnicas de sensores remotos conlleva a la necesidad de realizar confirmación de información en el terreno, en particular en lo que se refiere a corroborar la correcta ubicación de las divisorias entre las propiedades inmuebles.

La aplicación de técnicas de levantamiento directo a partir de la topografía y de la geodesia, también puede ser de muy variada característica. El aspecto que se distingue más notoriamente en este tipo de aplicación es la utilización de referencias geodésicas que permitan una identificación de los vértices de cada inmueble en forma absoluta dentro del territorio para el cual se realiza la tarea. De esta forma cada vértice de inmueble tendrá sus coordenadas en un sistema de referencia general y único. Un catastro realizado sobre estas bases puede ser identificado, a más de geométrico, como analítico. Pero también es importante considerar dentro de esta familia de levantamientos, la aplicación de técnicas de posicionamiento global (GPS).

2.3 División de los catastros por aspectos incluidos

2.3.1 Físicos

Un Catastro que tiene instrumentada la recopilación y ordenamiento de las características de las parcelas, ya sea desde el punto de vista intrínseco como extrínseco. Esta tarea incluye por una parte el procesamiento de la información cartográfica de la unidad inmueble (forma, ubicación, dimensiones lineales y superficiales) y por otra, la descripción de las características físicas en lo referente a las mejoras existentes.

Estas ultimas servirán como insumo fundamental para la determinación del valor del inmueble.

2.3.2 Económicos

Un Catastro que se realiza como base para la determinación del valor de cada uno de los inmuebles, valor que a su vez constituirá la base para una tributación inmobiliaria, se identifica con el aspecto Económico.



2.3.3 Jurídicos

Un Catastro que tiene como finalidad destacada la identificación de todos y cada uno de los titulares de derecho sobre cada propiedad inmueble, se identifica con el aspecto Jurídico.

2.3.4 Multifinalitarios

Un Catastro que contiene información complementaria que es multivariada y multitemática con el objeto de servir de base a una multiplicidad de distintas aplicaciones, se identifica con el aspecto multifinalitario.

2.3.5 De servicios

Un Catastro confeccionado con la finalidad también complementaria de incorporar información sobre distintos servicios, como ser energía eléctrica, redes de distribución de agua potable, de gas por cañerías, entre otros, se identifica con el aspecto de servicios.

Tanto para los denominados catastros multifinalitarios como de servicios es importante realizar las siguientes consideraciones:

- a) Siendo una característica esencial de los sistemas catastrales la actualización permanente de la información que el sistema contiene, es ineludible que en forma simultánea a la generación de la información que se incorpora al sistema, se haya instrumentado la forma de actualización ante cada mutación de información que se produzca.
- b) La creciente incorporación de herramientas informáticas a los sistemas catastrales que se viene constatando desde las últimas décadas, hizo factible la posibilidad de incorporar a los sistemas catastrales mayor tipo de información referida tanto a cada inmueble como a su entorno. Los catastros ante esa posibilidad han alentado la incorporación de nueva información, pero no todos los sistemas han sido previsores en la instrumentación de la actualización automática de esa nueva información. Esa actualización solo podrá obtenerse si se han instrumentado disposiciones que hagan compulsivo el traslado de datos al catastro o bien acuerdos formales entre catastro con las instituciones involucradas según esa la naturaleza del dato a obtener.
- c) Si no se cumple lo expresado en el literal b) precedente NO puede ser rotulado un catastro como ni multifinalitario ni de servicios.

2.4 División de los catastros por la forma de ejecución

2.4.1 De ejecución interna

La totalidad de la tarea catastral es desarrollada por personal perteneciente al Catastro. Los catastros con efectos jurídicos, en general se identifican con este tipo de ejecución.



2.4.2 De ejecución externa

La totalidad de la tarea catastral es desarrollada por personal externo al Catastro con excepción de las tareas imprescindibles de administración del sistema que necesariamente debe ser realizada por personal interno.

Los casos de ejecución externa que se han conocido no han sido efectivos en el largo plazo para el mantenimiento de un sistema catastral.

2.4.3 De ejecución mixta

Las actividades son desarrolladas en parte por personal interno y en parte por personal externo al Catastro.

2.5 Definiciones más significativas de un Catastro tomando en consideración los diferentes conceptos en que pueda ser clasificado.

Han sido referenciadas cuatro clasificaciones de los catastros sobre la base de diferentes conceptos:

Por sus efectos en el derecho civil, por su contenido, por los aspectos incluidos y por la forma de ejecución.

Sin perjuicio de identificar a un sistema catastral de acuerdo a lo definido para cada clasificación, es importante hacer notar que a su vez, pueda existir en un caso particular más de un atributo en alguna de las clasificaciones mencionadas.

Así por ejemplo, el Catastro en el Uruguay es:

Por sus efectos en el derecho civil: DEMOSTRATIVO

Por su contenido: GEOMÉTRICO.

*Por los aspectos incluidos: predominantemente ECONOMICO,
pero también JURÍDICO y FISICO*

y con tendencia a ser MULTIFINALITARIO.

Por su forma de ejecución: de ejecución MIXTA, dado que primordialmente es de ejecución INTERNA, pero con ejecución EXTERNA permanente en lo que hace a la tarea cartográfica y de incorporación de información sobre características de mejoras urbanas y esporádica en lo que hace a tareas contratadas de actualización catastral.

Se dan a continuación algunas definiciones sobre catastro determinadas por distintos autores sobre estudios significativos en materia catastral, legal e impositiva:

- Joaquín Escriche en su "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia":

Es el registro público que contiene la cantidad, calidad y estimación de los bienes que posee cada vecino, para servir de base en el repartimiento de contribuciones, sobre todas las rentas fijas y posesiones que producen frutos anuales, fijos o errantes, como censos, yerbas, tierras, molinos, casas, ganados, etc."



- Federico Flora en su "Manuale della Scienza delle Finanze":

El catastro se puede definir como el inventario general de la riqueza inmobiliaria obtenida por medio del relevamiento descriptivo y figurativo y la estimación de todos los inmuebles del Estado, según sus divisiones y diferencias de cultivo, con fines jurídicos y financieros".

- Federico Nutti en "Principios de la ciencia de las Finanzas":

El catastro tiene la doble función de ser un estado descriptivo y valorador de la propiedad territorial, siendo así una base segura para la imposición del tributo. Sin embargo, un catastro neto y preciso, no sólo tiene por objeto dar una base sólida a la imposición, sino sobretodo posee un fin civil y jurídico: suministrar el estado exacto de la propiedad inmobiliaria.

- Wagner, profesor de Finanzas de la Universidad de Berlín definió:

Los catastros y los libros fiscales son en los impuestos llamados directos. Los resúmenes oficiales en que se reúnen los hechos que sirven para determinar los sujetos y los objetos del impuesto, así como la deuda individual de cada contribuyente, o, más brevemente, la lista de los datos sobre el asiento oficialmente reunidos y clasificados.

- Enrique Alcaráz Martínez, en su obra: "El Catastro Español" :

Es pues, el Catastro, por una parte, inventario valorado de bienes inmuebles, y por otra, registro de relaciones diversas que existen entre cada uno de los inmuebles enumerados y las personas que tengan derechos u obligaciones que con ellos se relacionen.

- Nodet, en su "Ensayo sobre el establecimiento y conservación del Catastro en España":

El objeto del catastro es la riqueza territorial considerada en sus relaciones con la Administración Pública.

- Murat y Patrix:

El catastro es el conjunto de documentos que sirven para establecer la situación topográfica de la propiedad, sus divisiones, y su valor bajo el punto de vista del impuesto especial, que se ha designado con el nombre de impuesto inmobiliario.

- Th. Dreux, en su obra "Le Cadastre et l'impôt Foncier":

El catastro es el conjunto de documentos que se establecen como resultado de las operaciones que tienen por objeto la determinación de los bienes raíces de su territorio.

- Gastón Jeze, señala:

El catastro es un plano que representa, por ejemplo en una comuna, todas las parcelas de tierra con la respectiva descripción y la indicación del producto imponible de cada una, valuada por la administración.

- Dalloz:

Se llama catastro, el plano parcelario depositado en el ayuntamiento de cada comuna, de todos los inmuebles comprendidos en su territorio, con indicación de su naturaleza.

- Lora, en su obra "La Hacienda y el Catastro":

Conjunto de datos obtenidos por medio de operaciones científicas para formar y apreciar el inventario de la riqueza territorial, relacionada constante e individualmente con el último poseedor.

- Grandchamp y Posadas Cuellar, en su obra "El Catastro Colombiano":



El catastro es el conjunto de documentos que proporcionan la descripción física, económica y jurídica de las propiedades raíces de un determinado territorio.

- Enrique A. Chiezo en su trabajo "Catastro Inmobiliario":

Catastro inmobiliario es la actividad técnico-legal que comprende el conjunto de todas las operaciones técnicas, jurídicas y económicas, así como sus registros, que permiten identificar los inmuebles en ubicación, medidas, extensión y linderos, en relación con los titulares de los derechos reales vigentes y las tasas impositivas calculadas en base a sus valores económicos, características, usos y funciones.



3. RELACION DEL CATASTRO CON LOS REGISTROS DE LA PROPIEDAD

Deed, deed of conveyance, title *a legal document signed and sealed and delivered to effect a transfer of property and to show the legal right to possess it; "he signed the deed"; "he kept the title to his car in the glove compartment" an informal right to something; "his claim on her attentions"; "his title to fame"*

conveyance, conveyance of title, conveyancing, conveying *act of transferring property title from one person to another* **claim, title** *an informal right to something; "his claim on her attentions"; "his title to fame"*

3.1 Concepto y finalidad de los Registros de la Propiedad.

Según expresa el Prof. Gherard Larsson (de la Universidad de Estocolmo, Suecia) el registro de la propiedad es un registro público de escrituras y de derechos relativos a la propiedad inmueble. Dependiendo del sistema legal aplicado, puede tratarse de un registro de escrituras o de un registro de derechos.

Sobre el sistema basado en la registración de escrituras, es la escritura en si misma lo que se registra. Una escritura trata de una transacción en particular y sirve como evidencia de un acuerdo específico, pero no es en si misma una prueba del derecho legal transado entre las partes para entrar y consumir el acuerdo.

El registro de derechos si constituye una prueba del derecho de un propietario y su veracidad es usualmente garantida por el propio Estado.

Es así como puede verse que existe una diferencia conceptual entre catastro y el registro de la propiedad que debe ser admitida como una clara distinción aunque no siempre evidente. Hay, sin embargo una distintiva diferencia en esencia, propósito y enfoque entre los dos tipos de registros. Estas diferencias son reflejadas en la estructura organizacional del catastro y del registro de la propiedad. En la mayoría de los Estados el registro de la propiedad es competencia de las Cortes o de unidades especiales de registro de la propiedad, mientras el catastro es de responsabilidad de organizaciones separadas.

Hay inicialmente dos razones básicas para atender el registro de la tierra: la necesidad de un comprador de un bien de dar publicidad a su adquisición y la necesidad del Estado de conocer todas las unidades inmobiliarias con fines impositivos u otros servicios, deudas o cargas fiscales.

Puede apreciarse que en la antigüedad ya era necesaria la publicidad en la transferencia de bienes inmuebles.

Citado ya en la Biblia donde Jeremías 32:9 menciona la existencia de un testigo ante los actos de trasmisión inmobiliaria.

Procedimientos similares también fueron identificados en Asiria y Babilonia como también en Egipto, donde las operaciones eran realizadas en presencia de testigos para adquirir validez.

En los países nórdicos regían reglas similares donde una transacción era anunciada por una corte popular y confirmada por 12 testigos.



Ya en el siglo XVII se confeccionaron planos también con fines impositivos no solo incluyendo el área de los bienes sino que también la productividad de la tierra.

Pero el verdadero avance fue instituido por Napoleón I con la creación en 1807 de su Catastro. Este sistema constituyó un modelo para similares desarrollos en otros países e en décadas subsiguientes.

Pero se analizará la relación de los catastros y los registros de la propiedad, sobre la base del desarrollo de los catastros.

En países donde no hubo ese desarrollo los registros fueron establecidos por la necesidad de proveer de un sistema para la seguridad, más eficiente transferencia y mayor protección de los derechos de un propietario sobre su dominio. La premisa básica fue como antes se dijo, el principio de publicidad. Los modelos primitivos en la mayoría de los países fueron sucesivamente reemplazados por los sistemas de escrituras de traslación depositados en la Corte o con la participación de un notario público.

El registro de escrituras fue inicialmente algo opcional y fue usado en forma esporádica. La institución depositaria funcionó meramente como un agente y no significó la obligación de investigar sobre los documentos llegados a la misma.

La descripción del bien era provista por las partes intervinientes en la escritura. La falta de una mensura oficial y de un sistema uniforme para la identificación de la propiedad hizo de esa descripción algo generalmente vago y ambiguo.

Estas dificultades generaron que paulatinamente el registro de escrituras pasara a ser obligatorio. Pero la vía de mejorar este sistema requirió que en forma previa a la registración existieran, una no ambigua identificación del bien, preferiblemente sobre planos con una única numeración, como así también una investigación sobre el título.

Si se analizan los sistemas registrales basados en la existencia de algún tipo de catastro.

Dentro de esta clasificación se considera importante la mención de la ejecución y posterior consecuencia del ordenamiento territorial iniciado por Napoleón. Lo más espectacular fue la mensura realizada basada con puntos de control determinados por triangulación. Fueron relevadas las parcelas área por área.

Inicialmente la introducción del catastro no influyó al registro de la tierra de forma significativa. En los países que disponían de catastro los dos sistemas, el de catastro y el de registro de la propiedad existieron en forma paralela pero la sofisticación del catastro influyó en la coordinación para unificar la información básica para la identificación de los bienes en los dos sistemas.

3.2 Información sobre los Registros en el Uruguay

(Extraída de la pagina web de la Dirección General de Registros)

La Dirección General de Registros es una Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura, es decir que pertenece a la llamada Administración Central del Estado.



De acuerdo a la Ley Orgánica Registral, número 16.871 del 26 de setiembre de 1997, al art. 294 de la ley 17.296, de 21 de febrero de 2001 y al Decreto No. 106/97, de 8 de abril de 1997, de la Dirección General de Registros, dependen los siguientes Registros Públicos:

- Registro de la Propiedad, sección Inmobiliaria y sección Mobiliaria;
- Registro Nacional de Actos Personales y
- Registro de Personas Jurídicas.

Estos dos últimos, funcionan en forma centralizada en la capital de la República Oriental del Uruguay.

El Registro de la Propiedad funciona en forma descentralizada, existiendo una oficina en cada capital departamental de nuestro País (circunscripción territorial), excepto en el Departamento de Canelones, en el que además existen dos Registros Locales; uno en la ciudad de Pando y otro en la Ciudad de la Costa; éste última comenzó sus funciones conjuntamente con la entrada en vigencia de la nueva Ley el 1º de mayo de 1998.

El Registro inscribe los actos que la ley determina, relativos a los bienes ubicados dentro de su jurisdicción, con excepción de la sección Mobiliaria que es nacional, aunque funciona en forma descentralizada.

El Registro Nacional de Actos Personales funciona en forma centralizada en Montevideo, con cinco secciones: *Interdicciones, Regímenes Matrimoniales, Mandatos, Universalidades y Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal.*

El Registro de Personas Jurídicas, también centralizado en la capital, con dos secciones: El Registro Nacional de Comercio y Asociaciones Civiles y Fundaciones.

Misión de la Dirección General de Registros

Garantizar la seguridad del tráfico jurídico mediante la publicidad de los actos y negocios jurídicos que la ley determina, a través de la registración e información a los interesados.

Nuestra Visión

Constituir una organización flexible, capaz de adaptarse a los cambios del entorno, para satisfacer integralmente las necesidades de los usuarios.

Principios que rigen el Sistema Registral

Principio de rogación.

El registrador no puede actuar de oficio. Para que ingrese un documento al Registro es necesaria la previa solicitud del interesado

Principio de legalidad.



De acuerdo a este principio, los actos que se inscriben deben ajustarse a las disposiciones legales, y cumplir con los requisitos formales, sustanciales y fiscales establecidos por la normativa.

Principio de publicidad.

Es el que tiene por objeto hacer saber con carácter general y permanente la existencia, caracteres y consecuencias jurídicas de actos y negocios jurídicos trascendentes y de la titularidad de derechos

Principio de inscripción.

Deriva del principio de publicidad, es el que tiene por objeto realizar materialmente la publicidad registral a fin de lograr la cognoscibilidad. Ello implica por un lado llevar a los hechos la publicidad mediante la realización de los asientos respectivos y atribuirle el valor jurídico que la ley determina a los efectos de la inscripción

Principio de Inmatriculación.

Es el primer registro de bienes individualizables - realizado desde la entrada en vigencia del sistema instaurado por la ley 16.871 - y de su situación registral, determinando quién es el titular de ese bien, y qué cargas soporta. El registro la practica en una ficha especial, generalmente electrónica, que se individualiza mediante una identificación alfanumérica, secuencial y permanente. Allí se anotan cronológicamente todos los negocios que se presenten a inscribir relacionados con ese bien.

Principio de insubsanabilidad.

De acuerdo a este principio, la inscripción de un documento, no subsana las nulidades que el mismo pueda contener, ni los vicios o defectos de que adolezca.

Principio de Tracto Sucesivo:

No es admisible la inscripción de acto alguno que implique matriculación en el que aparezca como titular del derecho que se transfiere, modifica o afecta, una persona distinta de la que figure en la inscripción precedente, salvo que el disponente se encontrare legitimado o estuviere facultado para disponer de cosa ajena o así lo mande el Juez competente. A partir de dicha inscripción de los asientos en cada ficha especial, deberá resultar el perfecto encadenamiento del titular inscripto y demás derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones o extinciones.

Principio de Prioridad.

Es aquel en cuya virtud el acto registrable que primero ingrese en el Registro de la Propiedad, se antepone con preferencia excluyente o superioridad de rango a cualquier otro acto registrable que siéndole incompatible o perjudicial no hubiese aun ingresado al Registro o lo



hubiera sido con posterioridad aunque dicho acto fuese de fecha anterior. El principio de resume en la vieja máxima 'prior in tempore, potior in jure'

Función de Los Registros Públicos

La función de los Registros es la publicidad de los actos y negocios jurídicos que la ley determina como trascendentes, lo cual se concreta en dos aspectos fundamentales: la inscripción de esos actos y la información de los mismos a quien lo solicita, ya que se trata de un servicio público.

En efecto, cuando se da publicidad de un negocio jurídico, por ejemplo, no solo se están protegiendo los intereses de las partes contratantes, sino los de la comunidad toda, que tiene derecho a conocer la existencia de dicho negocio jurídico. A tales efectos, la ley crea y organiza Registros Públicos, en los que se obliga a inscribir ciertos actos o hechos, de cuya existencia se quiere dejar constancia auténtica.

Por tal razón es que se afirma que existen razones de seguridad jurídica, por las cuales el Estado ha tomado a su cargo la inscripción de determinados actos y negocios dotándolos de ciertos efectos que le son propios. En el Estado de Derecho, la actividad registral es uno de los cometidos del Estado, al servicio de la comunidad, para el logro de la pacífica, plena y sana convivencia social

La Inscripción de Actos y Negocios Jurídicos

Registro de la Propiedad. Sección Inmobiliaria

En este Registro se inscriben todos los actos y negocios jurídicos correspondientes a bienes inmuebles que la Ley determina, como titularidades, hipotecas, promesas de enajenación de inmuebles a plazo, embargos, arrendamientos, expropiaciones, entre otros.

La inscripción de actos relativos a bienes inmuebles data del siglo pasado.

La primer oficina fue el Oficio de Hipotecas que se abrió el 16 de noviembre de 1796. Medio siglo más tarde, el 30 de junio de 1855 fue creado por Ley, el Registro de Traslaciones de Dominio; y un año más tarde el 18 de junio de 1856, bajo la Presidencia de Gabriel Antonio Pereira, se creó un nuevo Registro de Hipotecas para las legales y judiciales con la denominación de Registro General de Hipotecas y Privilegios legales.

Desde esa época hasta el año 1975, la información registral se encontraba en asientos (extracto del documento) llevados en forma manuscrita, que el registrador transcribía de los documentos y asentaba en libros. Dicho asiento se conformaba con un extracto de los elementos básicos del documento que transcribían los funcionarios. Este sistema no brindaba las condiciones adecuadas de seguridad, porque muchas veces se omitían datos, la transcripción contenía errores, o su letra era ilegible. Son notorios los períodos de excelentes funcionarios protocolistas, pero otros regulares y malos por la falta de claridad y control de los asientos. En ese entonces, la información era brindada por la transcripción del asiento en



forma manuscrita y más tarde mecanografiado por funcionarios administrativos. A partir de 1975, hasta el 30 de abril de 1998, los asientos se encuentran mecanografiados en formularios pre-impresos llamados Fichas Registrales, que se encuadernan en libros de 300 folios cada uno.

La Ficha Registral (antecedente de la actual Minuta), marcó uno de los acontecimientos más importantes en el procedimiento de inscripción. Era proporcionada por el usuario, sustituyendo con ventajas al asiento manuscrito transcrito por funcionarios a partir de los documentos ingresados al Registro.

La base de la información registral pasó a ser la fotocopia de la Ficha Registral que era completada y firmada por el profesional que presentaba conjuntamente con el documento a inscribir, y luego era cotejada y firmada por el registrador.

A partir del 1 de mayo de 1998, el asiento lo constituye la Ficha Especial que se lleva en forma electrónica en todos los registros del País, no obstante la minuta se mantiene como respaldo y se scanea, pero dejó de ser el asiento propiamente dicho. Los actos inscribibles se encuentran enumerados en el artículo 17 de la Ley 16.871 y disposiciones concordantes.

3.3 Breve descripción del Sistema Torrens.

El sistema Torrens es un registro de propiedad que da publicidad, seguridad por lo tanto movilidad, esto quiere decir que a los efectos de las transacciones los inmuebles, se consideran muebles.

En de origen australiano, Sir Robert Torrens. Trabajaba en la aduana en registro de buques, esto lo aplicó a los inmuebles dándoles movilidad.

Se hace una clasificación de los bienes. Se clasificaron en los dados por la corona y los que pertenecían a la corona.

El sistema incluye los que pertenecen a la corona y aquellos que ya fueron dados y los dueños tienen interés en seguir.

Los requisitos para entrar eran dos:

- 1) ELEVAR PLANO DE LA PROPIEDAD, estudio geométrico y esto es cotejado con Catastro, si es que hay o si no con lo que haya y
- 2) 2) EXAMEN JURÍDICO que da derecho a esa persona.

Si todo va bien, se hacen publicaciones para que se presenten todos los que tengan derecho o mejor derecho sobre el bien. Si hay impugnación se resuelve o si no se continua adelante. Se le da un papel al dueño en donde está la descripción del bien y que sirve para comerciar como si fuera un cheque.

El original queda con una constancia que dice que se ha entregado un especial.

En prevención de errores se va desde la indemnización hasta la desposesión de un bien. Esto da la pauta de la seguridad del sistema.



4. **CONCEPTOS BASICOS A CONSIDERAR EN UNA ORGANIZACION CATASTRAL**

4.1 Definición de conceptos a aplicar y objetivos.

Un Catastro debe establecerse sobre bases sólidas que permita tanto al Estado como a los particulares, tener conocimiento claro de lo que el sistema comprende, que información incluye, como se integra al Sistema Catastral dicha información, cuales son las reglas de la administración que lo debe regir y que alcance tienen.

Es por ello que se deben establecer definiciones de los conceptos básicos del Catastro que se pretende utilizar y definir los objetivos o sea que se busca lograr a través de una organización catastral.

4.2 La Ley Catastral como base de organización del sistema.

Dada la relevancia para un país de contar con un sistema al cual se tenga público acceso y que permita conocer información sobre la totalidad de la propiedad inmueble y de los atributos de cada propiedad en particular, se considera que es de suma importancia que la organización de un sistema catastral se respalde en una norma de la jerarquía de una Ley.

Se puede decir que un Catastro, como el caso del nuestro en el Uruguay, ha cumplido ya 100 años y no cuenta con una Ley y se basa en disposiciones que con el correr del tiempo se han ido creando ya se trate por Decretos, Resoluciones Ministeriales o propias de la Dirección del Catastro. Pero la experiencia de lo ocurrido en donde el catastro ha subsistido durante un siglo, se debe a los avances del Catastro verificados por las iniciativas e impulsos ocurridos durante algunos períodos donde el personal técnico del Catastro tuvo el incentivo de iniciativas de Directores Generales del Catastro, gracias a lo cual se verificaron importantes adelantos técnicos.

4.3 Unidades catastrales

4.3.1 Unidad inmueble. La Parcela.

Es aquella extensión superficial que perteneciendo a una sola jurisdicción, su contorno puede recorrerse en su totalidad sin discontinuidades, que pertenece a una persona física o jurídica o a varias en común y puede ser enajenada en forma independiente.

Esta Unidad Inmueble Catastral es individualizada por un identificador que en el caso de nuestro país se denomina Padrón. En nuestro país como excepción al concepto de parcela, se incluye también bajo la misma denominación de Unidad Inmueble Catastral a la unidad independiente en los edificios construidos o incorporados al régimen de la Ley de Propiedad Horizontal (No. 10751).



Si bien en nuestro país el concepto de parcela no es diferente al definido, puede verificarse en forma frecuente que existen unidades inmuebles identificadas con un identificador catastral que no cumplen estrictamente con la definición dada. Se trata de casos, que el propio Catastro reconoce en situación provisional o sea en una situación que deberá ser modificada una vez que sea necesario confeccionar nuevo plano de mensura.

4.3.2 Unidad orgánica

Es aquella extensión superficial para la que el Catastro organiza un conjunto de documentos catastrales con prescindencia del resto del territorio incluido en el sistema.

Los documentos catastrales pueden ser de naturaleza alfanumérica o cartográfica, en forma independiente de que tanto unos como otros puedan o no integrar archivos informáticos o bien Sistemas de Información Catastral (entendidos como sistemas específicos o especializados de Sistemas de Información Geográfica).

4.3.3 Unidad de conservación

Es aquella extensión superficial para la que el Catastro organiza un dispositivo de tipo técnico y administrativo que permita asegurar el mantenimiento actualizado de la información.

Debe recordarse que el Catastro como sistema integral de información sobre la propiedad inmueble, es totalmente dinámico por cuanto se puede constatar la continua y permanente mutación de los datos referidos a todas y cada una de las parcelas. Así también, a más de la información parcelaria, puede constatarse la variación en los límites de los bienes de dominio público, de los bienes privados del Estado y de los servicios que estén incluidos en la información de catastro.

Debe tenerse presente que un Sistema Catastral para que tenga la validez requerida debe conservar la información permanentemente actualizada. Es la sustancial diferencia con un Censo u Operativo censal, en donde si bien el tipo de información relevada también puede ser totalmente fiel, se trata de información que se requiere válida solo al período en que se desarrolla el Censo (un día, una semana, determinado período predefinido). Los operativos para actualización de un Catastro, deben desarrollarse previendo la forma de información que se incorpora al Catastro, o bien que confirma la existente en el Catastro, pueda tener instrumentado un mecanismo efectivo para **asegurar** el mantenimiento al día de la información.

Sin perjuicio de lo expresado, corresponde mencionar que a pesar de los mecanismos que pueden tener vigencia en la actualización de información, existen acciones en la modificación del estado de la parcela por parte de sus titulares que se realizan desconociendo las normas existentes y que por consiguiente no llega la actualización al catastro. Mas adelante se verá la forma de solucionar este problema de las modificaciones clandestinas de las parcelas.



4.3.4 Unidad de avalúo

Es aquella extensión superficial para la que el Catastro ha podido determinar un valor uniforme aplicable como base para la tarea del avalúo catastral de las parcelas incluidas en esa extensión.

Es esta una definición tradicional que se comprende en forma clara cuando se trata de analizar los valores en el medio rural, en donde puede constatarse la existencia de extensiones más o menos importantes cuyo valor base o sea el valor unitario de referencia es el mismo. También puede entenderse en organizaciones catastrales en donde el valor unitario de la propiedad inmueble en el medio urbano se organiza por barrios o zonas que involucran una apreciable extensión superficial. No es el caso de nuestro sistema.

Si bien escapa a la uniformidad de estas cuatro unidades catastrales, en donde, para cada una de ellas se define una extensión superficial con determinadas características, se considera oportuno considerar en forma alternativa que puede entenderse como Unidad de Avalúo Catastral al conjunto o paquete de valores unitarios que habrán de constituir la base para los avalúos que deba realizar el Catastro.

Es así como estarán incluidas en este concepto: el valor unitario o valor por metro cuadrado del lote regular tipo medial para cada lado de manzana urbana o suburbana, el valor unitario o valor por hectárea para cada zona rural con características (agronómicas, edafológicas y de infraestructura uniformes), la tabla aplicable (actualizada) de valores unitarios de construcción, según los distintos destinos y las diferentes categorías de construcción, la tabla de coeficientes de depreciación aplicables en función a la edad y al estado de conservación de los edificios, etc.

4.4 Documentos catastrales

Si bien cuando se consideraron las distintas clasificaciones de los catastros, se admitió la existencia de catastros descriptivos (sin información gráfica), no puede admitirse en un catastro moderno, la inexistencia de información gráfica o cartográfica, por lo cual en este capítulo será así considerado.

Otro aspecto a tener en cuenta previamente, es la utilización, al presente en forma insoslayable de los procesos informáticos aplicables a los catastros.

Debe tenerse en cuenta que los sistemas catastrales en el mundo hace no más de cincuenta años, administraban la información y confeccionaban sus documentos tanto alfanuméricos como gráficos, en forma manual. Ni que decir para el caso de países latinoamericanos que fueron incorporando herramientas informáticas desde hace recién treinta años.

Pero esa incorporación de herramientas informáticas tampoco se produjo en forma espontánea o sea de un día para otro. Así como tampoco fueron incorporándose equipos del nivel de los que hoy pueden disponerse.



En un principio, pudo accederse al volcado de la información existente en papel a bases de datos que básicamente proveían listados pero sin la posibilidad de disponer de equipos interactivos en donde pudiera consultarse información o modificar o agregar datos en tiempo real.

Con el paso del tiempo fueron siendo disponibles equipos cada vez con más posibilidades tanto desde el punto de vista del hardware como del software. Por dar un ejemplo, hace 15 años, un giga byte de capacidad de memoria agregado a un equipo costaba no menos de 5.000 dólares USA, lo que al presente es poco imaginable tomando en consideración que hoy pueden adquirirse discos para almacenamiento de memoria de 100 giga bytes en menos de 150 dólares USA.

Cada cambio de equipos nuevos por equipos que en pocos años fueron volviéndose obsoletos, el adiestramiento de personal capacitado por su manejo, la incorporación de nuevos programas y en algunos casos su muy difícil adiestramiento a personal no especializado de los catastros, ha implicado cada vez, esfuerzos económicos que no siempre fue posible asumir por los catastros y sobre todo de nuestros países tercer mundistas.

Queda clara, la ventaja de adoptar sistemas informáticos para la administración de los catastros: clara necesidad de administrar información masiva o sea de gran volumen de datos, al punto de no poder concebir en nuestros días la organización catastral sin la presencia de ellos.

Pero como se expresara, esa incorporación progresiva, no siempre pudo hacerse en forma rápida y ha llevado y aún lleva en muchos casos un largo proceso de años, al punto de poder apreciar la coexistencia provisoria de los dos sistemas: el informático y el manual para el manejo de la información.

A todo ello debe agregarse la dificultad que también ha podido constatarse motivada el lento acostumbramiento de muchos funcionarios de un catastro al sistema informático razón por la cual tienden a seguir utilizando los sistemas en papel. Existe aún en algunos catastros y para algunos procesos, el proceso transitorio de llevar ambos registros en forma simultánea, el asiento en documentos papel y archivos informáticos, lo que analizado desde el punto de vista de lo que debería ser es un contra sentido.

Analicemos a continuación cuales son los documentos que tradicionalmente se organizaron en forma manual.

Pero, antes de entrar en ese análisis, se deberá tener en cuenta la diferente información factible de asentarse en documentos relacionados con inmuebles situados en el medio urbano y en el medio rural.



Documentación Gráfica

Para el área rural

Lámina Catastral. Se identifican en ella los límites que separan entre sí cada inmueble, se indican los accidentes artificiales (caminos) y los accidentes naturales (cursos de agua y puntos elevados). Se indican también las divisorias o límites tanto políticos como jurisdiccionales (para el caso de nuestro país, límites departamentales y límites entre secciones catastrales). Dentro de cada inmueble se consigna el identificador catastral de acuerdo a la nomenclatura adoptada (en nuestro país, el número de padrón).

La dimensión de la lámina, el área que representa, su escala y la proyección utilizada, variará según el criterio adoptado para su confección. En el caso de nuestro país, la escala utilizada es 1/20.000 y el criterio utilizado para determinar el área que comprende ha sido el resultante de dividir en cuatro la hoja 1/50.000 de la cuadrícula adoptada en el Sistema Cartográfico Nacional. Puede decirse que la confección de estas láminas estuvo totalmente concluida para fines de los años 60.

Como se verá más adelante, la confección de láminas para la cartografía catastral en el Uruguay se inició en el año 1935, habiéndose adoptado para ello las escalas 1/40000 y 1/50000, escalas que para zonas densamente parceladas resultó con los años insuficiente para generar una representación adecuada de las parcelas.

Para el área urbana

Plano de Manzana. (Llamado en algunos catastros como Manzanero). Constituye una cartografía que representa los lotes existentes en cada manzana urbana.

En este plano confeccionado generalmente en escalas 1/1000 ó 1/500 son representadas las líneas divisorias de cada unidad inmueble con indicación de su magnitud lineal, la identificación de las calles que rodean la manzana, la indicación de la orientación, el número correlativo en la manzana adjudicado por el catastro a cada lote y cuando la representación gráfica así lo permite, la identificación catastral de cada inmueble.

En el catastro uruguayo, este plano de manzana se encuentra incluido en la denominada carpeta catastral que se confecciona según las localidades por cada manzana o por grupos de manzanas y que también incluye dos planillas, la de tasación y la de registro de propietarios.

Plano de localidad catastral. Confeccionado en tantas láminas como sea necesario en relación a la dimensión de la localidad, a escalas 1/2000 , 1/4000 o 1/5000. En este plano se consignan las siluetas de los inmuebles cada uno con su identificación catastral, y se identifica el número asignado a cada manzana como así la red de calles de la Localidad.



Este documento gráfico tiene por finalidad primordial lograr una rápida identificación de una manzana y dentro de ella el inmueble que se desea encontrar. En algunos casos este mismo plano puede ser de utilidad para incluir en él, datos sobre servicios públicos como ser energía eléctrica, red de agua potable, saneamiento, tipo de pavimentos, etc.

Plano de valores unitarios. Puede ser confeccionado a igual escala que el anterior citado y puede contener los mismos elementos básicos. Su finalidad es la de definir sobre cada lado de cada manzana, el valor unitario de lote tipo medial de la tierra urbana, con la finalidad de servir de base para el avalúo catastral.

En común tanto para el área rural como el área urbana

Plano de mensura. ***Es el documento gráfico de mayor jerarquía a los efectos catastrales,*** pues debe ser confeccionado por Ingeniero Agrimensor habilitado, ser el resultado de la mensura de un inmueble, luego de haber cotejado el contenido del título de propiedad correspondiente a ese inmueble. Su registro en el catastro implica haber cumplido con todas las prescripciones técnicas y administrativas fijadas por la Administración, pasando a constituir así un documento público. En este plano se consigna el deslinde y el área del inmueble y se deben identificar los accidentes topográficos artificiales y naturales existentes.

En el caso de nuestro país y con referencia a una unidad inmueble, un plano de mensura, puede identificarse con un sub rótulo y es así como se identifican los siguientes:

PARCIAL, cuando "corresponde a la división por deslinde y mensura de una parte de un inmueble de mayor área cuyo remanente queda sin medir";

FRACCIONAMIENTO, "se aplica a la subdivisión del total de una parcela, generando nuevas parcelas por deslinde y mensura, con el objeto de aumentar el número de unidades inmuebles catastrales";

REPARCELAMIENTO, que "corresponde a la modificación de los límites entre dos o más parcelas contiguas, del mismo o distintos propietarios, identificadas conjunta o separadamente, sin aumentar el número total de unidades inmuebles catastrales";

FUSION, que "se aplica a la mutación catastral por la que se crea una parcela como resultado de la supresión de uno o varios límites comunes entre parcelas del mismo propietario";

SERVIDUMBRE, que "se aplica al deslinde y mensura de la superficie en donde existe o se impondrá una servidumbre, ya sea ésta voluntaria o administrativa";

EXPROPIACIÓN, que es la "definición reservada a los planos de mensura levantados con motivo de la expropiación total o parcial de una parcela con arreglo a lo dispuesto por las Leyes respectivas";

REMANENTE, que "son los planos de la superficie no afectada que se realizan por o para las Oficinas del Estado en los casos de expropiación parcial de una parcela de la cual existiese plano de mensura registrado";

PRESCRIPCIÓN, que es una "definición y rótulo reservado para los planos de deslinde y mensura de áreas poseídas, que se pretenden prescribir, de acuerdo a las normas establecidas en el Código Civil".



Para estos planos rotulados de Prescripción, se lleva un registro especial y provisorio, dado que se confeccionan para dar inicio a un juicio de prescripción que puede resultar favorable o no al poseedor interesado en que se le reconozca la calidad de propietario y si ese juicio resultare desfavorable a sus intereses el plano no tendría objeto de futuro.

Debe tenerse en cuenta que a diferencia de los demás planos de mensura, en este el profesional encargado de la operación no cuenta con el título de propiedad y debe limitarse a determinar en el plano solo un área efectivamente poseída.

Finalmente, los planos pueden ser rotulados y sub rotulados como de FRACCIONAMIENTO – PROPIEDAD HORIZONTAL, cuando tengan por objeto la división de un inmueble de conformidad a lo prescripto por la Ley de Propiedad Horizontal, o bien como de MODIFICACIÓN DE PROPIEDAD HORIZONTAL, cuando

“Corresponde a los casos de mutaciones de carácter geométrico o de destino de las unidades de propiedad o uso de edificios divididos por el Régimen de Propiedad Horizontal o incorporados a éste”.

Lo escrito entre comillas en esta parte precedente, corresponde al texto establecido en el Decreto de Cotejo y Registro de Planos de Mensura del Uruguay (No. 318/995 de 9 de Agosto de 1995).

Como se expresara y aquí se reitera, el documento plano de mensura, constituye para el catastro, el documento PERFECCIONANTE de la información gráfica, dado que siendo el catastro, salvo en el caso de catastros con alcance jurídico, de tipo demostrativo, se recordará por su definición que su información se considerará cierta, mientras no se demuestre la existencia de diferencias o eventuales errores.

En el caso que nos ocupa solo podrá ser modificada información sobre áreas y deslindes, si los nuevos datos provienen de un plano de mensura registrado.

4.4.1 Alfanuméricos

Para el área rural

Libro Padrón (nombre dado en nuestro país), es el libro en donde se consigna la información de cada inmueble rural. Debe existir un juego de libros para cada Unidad Orgánica. En el Uruguay, esta Unidad coincide en el área rural con el área que comprende un Departamento (excluidas las áreas urbanas denominadas Localidades) y está en consecuencia delimitada por límites políticos.

Al respecto solo existen dos excepciones, al haberse dividido a los efectos catastrales dos de los 19 departamentos del país en dos zonas. (Canelones en Canelones y Pando (al presente Ciudad de la Costa) y Maldonado en Maldonado y Piriápolis). El juego de libros de un Departamento



tiene a su vez la particularidad histórica de estar a su vez separados por Secciones Catastrales (históricamente correspondían a Secciones Judiciales).

Este documento reserva cinco líneas de una hoja para cada inmueble y que se continúan esas cinco líneas en la hoja siguiente para conservar allí la información del mismo inmueble.

Allí se detalla información de ubicación del inmueble en la lámina catastral, se anota el número de archivo en catastro del plano de mensura, el número de identificación catastral (N° de Padrón), el nombre de o de los titulares del inmueble, el área del bien, el área que pasa a formar otro inmueble independiente o parte de otro y se identifica ese inmueble, el área que proviene de otro inmueble que también se identifica, los valores catastrales. Esta información sobre áreas es muy interesante, dado que puede asemejarse al saldo de una cuenta corriente de la que se hacen retiros o depósitos.

En el reverso de la hoja se consignan datos de la última traslación de dominio de que catastro toma conocimiento: título, Escribano autorizante, fecha, datos del Registro de la Propiedad. Fecha en que el catastro ha efectuado la mutación. Finalmente datos del Ingeniero Agrimensor y datos de registro catastral del plano que dieron lugar a las mutaciones referentes a áreas.

Índice de Propietarios. Es un libro ordenado en forma alfabética en donde se consignan los titulares de los inmuebles de que informa el Libro Padrón y se indica la página del libro en donde se puede consultar la información del inmueble correspondiente.

Índice de Padrones. Es un libro que confeccionado en forma de tabla, indica en la primer columna el número correlativo y creciente de identificación catastral y en la siguiente columna el número de Libro Padrón en donde se encuentra la información respectiva.

Para el área urbana

Carpeta Catastral. Proporciona información catastral de una o varias manzanas. Contiene tres elementos, uno del que ya se mencionó consistente en gráfico o gráficos de manzana según el caso.

Los otros dos elementos contienen información alfanumérica: la planilla de tasación y la planilla de registro de propietarios.

En la planilla de tasación se concentra la información que servirá al catastro para realizar el avalúo de los inmuebles. El número de lote en la manzana y el número de identificación catastral, la dirección (calle y número de puerta) del inmueble, luego consignando un nivel por renglón, el piso (si se trata de planta baja, primer piso, etc.) y el área edificada en esa planta, conjuntamente con la clasificación de la edificación, se consignan valores unitarios de cada categoría de edificación y de la tierra y el avalúo por planta y el total como suma de las plantas y del terreno; el área libre de edificación y el área del predio.



El valor catastral se determina así por la suma del valor de la tierra más el de la edificación. Se destina finalmente una columna para colocar observaciones, en donde resulta de utilidad tener en cuenta que allí se consigna el número de expediente y el año en que se realizó una obra o mutación por concepto de ampliaciones o reciclados.

En la planilla de registro de propietarios figura el número de lote y el número de identificación catastral, el nombre del o de los titulares de derechos reales sobre el inmueble y los sucesivos cambios de titularidad, en este caso identificando el origen de esa modificación (escritura, escribano autorizante, fecha y número de registro de la propiedad)

Entre los tres elementos de la carpeta catastral, el nexo entre ellos es el número de lote dentro de cada manzana, cuando no es posible graficar en el manzanero el número de identificación catastral.

Índice de inmuebles. Es un libro en donde ordenados en dos columnas indica el número correlativo y creciente de las unidades inmuebles y el número de manzana a que corresponde. Ello facilita la búsqueda de la carpeta catastral.

4.5 Cédula catastral. Concepto. Contenido.

Es un elemento importante en todo sistema catastral, pues constituye el documento que el catastro expide a un solicitante y en el que se proporciona la información de un inmueble.

En los catastros que tienen una acentuada inclinación hacia el aspecto económico, la información en este certificado del valor catastral del inmueble es de fundamental importancia, dado que la cédula servirá de documento probatorio de dicho valor generado por el catastro y que se exhibe ante otros organismos públicos y privados.

Pero, no es menos importante información complementaria al valor catastral que también puede ser incluida en la cédula catastral, algunas veces a solicitud expresa del interesado, como ser: datos sobre dirección del inmueble, áreas edificadas, libras de edificación y total del bien, fecha y datos del plano de mensura por el cual se generó el inmuebles, etc.

No es el caso del catastro del Uruguay que nos sirve de base para realizar esta enumeración de documentos catastrales, pero se pueden encontrar catastros que también incluyen en la cédula catastral, un croquis con la configuración del inmueble y ubicación en la manzana.

Existió hace más de 50 años un certificado denominado de empadronamiento que al presente su original puede encontrarse entre los antecedentes que suelen estar agregados a un título de propiedad, en el cual se consignaba el croquis de la forma del lote y su ubicación de frentista a determinada calle y distancia respecto a la esquina más próxima de la manzana.



Al presente la Cédula Catastral es obtenible vía internet entrando en la página www.dnc.gub.uy, existiendo allí dos posibles ingresos a seleccionar, el primero en el casillero "Emisión de Cédulas Catastrales Comunes" y el segundo en el casillero "Solicitud de Cédulas Catastrales Informadas". Esta segunda cédula brinda información más completa que la primera, como ser de que si existen edificaciones en un inmueble urbano, brinda los datos del tipo y dimensión de las construcciones existentes. Se puede obtener en estas cédulas datos respecto al origen del Nro. de padrón del inmueble.

4.6 Nomenclatura catastral

La nomenclatura de identificación de las Unidades Inmuebles Catastrales, pueden ser definidas por cada sistema catastral siguiendo distintos criterios. Básicamente pueden subdividirse en identificaciones no autogeneradas y autogeneradas.

Las primeras si bien responden a un criterio de asignación del identificador, no necesariamente ese identificador puede preestablecerse en forma automática.

En las segundas, por el contrario, existirá un criterio por el cual en forma automática, determinada característica del inmueble da mérito a fijar cual es su identificación.

Para este segundo caso, esa auto asignación de identificación puede guardar un criterio de relación geográfica o no, y en el caso afirmativo, puede o no responder a un posicionamiento de carácter absoluto.

En resumen la clasificación al respecto puede resumirse así:

No autogenerada		Arbitrario
		Con Geo-referenciamiento absoluto
Autogenerada		Con Geo-referenciamiento arbitrario
		Sin geo-referenciamiento

4.7 Distintas modalidades para su adopción:

4.7.1 Arbitrarias.

Suele estar constituida por un número correlativo y secuencial que partiendo del número uno para cada localidad en lo urbano y para cada unidad orgánica en lo rural, va asignándose el número siguiente libre (y nunca utilizado con anterioridad).



Tiene ventajas para el catastro en cuanto a la sencillez de su generación y para el titular del inmueble al estar constituido por un número entero que no supera los seis dígitos (por lo menos en el Uruguay).

Tiene varias desventajas: por la forma de cómo se genera no se tiene idea de su ubicación en el territorio, no se conoce a priori la ubicación exacta donde se encuentra la parcela; si se analiza un plano parcelario o plano de manzana, no necesariamente el número asignado a un inmueble guarda alguna relación de similitud con sus linderos.

Por esta identificación resulta más compleja la posibilidad de generar información estadística, por ejemplo, área edificada encerrada entre determinados límites o manzanas.

4.7.2 Auto generadas con determinación de posicionamiento geográfico.

Dentro de este tipo de nomenclatura, habrá que diferenciar aquellos catastros que disponen de coordenadas predeterminadas de los vértices de cada inmueble referidos al sistema geodésico o sea que se puede considerar como de coordenadas absolutas.

Es diferente el caso de aquellos donde los inmuebles están definidos en planos parcelarios cuyas líneas de referencia no disponen de precisión o que todavía no es posible adoptar para los vértices de los inmuebles, coordenadas absolutas, o sea que están solo referidas en un sistema de coordenadas local arbitrario.

Para los catastros donde puedan ser definidos los vértices relacionados al sistema de coordenadas absolutas, aún son varias las opciones adoptables:

- Coordenada (X, Y) del vértice frentista a camino público situado más al este u oeste, o coordenada del punto medio del frente a camino público principal (en caso de que el inmueble tenga más de un frente a camino)
- Coordenada (X, Y) del centroide con referencia a la configuración del inmueble.

El inconveniente que puede encontrarse en estos sistemas, proviene fundamentalmente desde el punto de vista del usuario que, para definir su identificación (que no lo puede hacer el usuario mismo), requiere conservar en general del orden de 14 dígitos (7 para las X y 7 para las Y).

En algunos países que han adoptado estos sistemas, han simplificado esta cantidad de dígitos, eliminando dos dígitos a la izquierda y uno o dos a la derecha, reduciendo así a la cantidad total de 8 o 6 dígitos. La eliminación de los de la izquierda puede implicar la duplicación o triplicación de identificaciones iguales en función a las dimensiones del país. La eliminación de la derecha en zonas altamente parceladas o sea de pequeñas parcelas puede traer aparejada la confusión de algunos inmuebles linderos.

Pero este sistema de identificación conservando aún la totalidad de dígitos no implica ningún tipo de inconveniente para la administración del sistema y de su base de datos. Puede ser utilizado en el Catastro, como un identificador interno y complementario del principal.



Para inmuebles de conformación muy irregular la elección de coordenadas de un centroide, puede resultar de difícil determinación pues ese punto (centroide) puede resultar quedando fuera del contorno del inmueble o sea ser exterior al mismo.

Para los casos de tomar como referencia el vértice contiguo a un camino, trae inconvenientes a la hora de tener que determinar la identificación de un inmueble enclavado o sea que no es frentista a calle o camino.

Otras alternativas adoptables pueden ser por ejemplo en lo urbano, las de adoptar un valor de coordenadas para una manzana y agregar un número secuencial de lote dentro de la manzana.

4.7.3 Auto generadas sin determinación de posicionamiento geográfico.

La nomenclatura más sencilla en este caso es la de adoptar un número para la manzana unido con guión al número de solar dentro de la manzana.

Otro caso interesante y práctico es de adoptar el nombre del barrio y un número secuencial de parcela dentro del barrio. Este sistema resulta útil sobretodo si es posible disponer de la definición de barrios que cubran áreas pequeñas de tal forma que el número de parcelas no supere los tres dígitos.

En forma análoga para zonas rurales podría adoptarse un sistema similar al anterior, siempre y cuando las subdivisiones o parajes sean también de áreas reducidas.



5. ETAPAS EN LA ORGANIZACION DEL CATASTRO

Cuando se trata de organizar un catastro para una zona que aún no ha sido catastrada o bien cuando se trata de realizar un operativo de actualización y modernización de la información catastral de esa zona, es importante tener en cuenta las etapas que deberán cubrirse para lograr el fin propuesto.

Básicamente se deberán distinguir dos etapas bien diferenciadas: la de relevamiento de información y la de procesamiento de la información y formación de documentos catastrales.

Pero debe tenerse en cuenta una etapa previa a las mencionadas y es la de definición de la tarea a realizar, o sea que información se va a requerir, que formularios se van a diseñar, que software se va a utilizar para el volcado de los datos obtenidos.

Sin perjuicio, debe preverse que al estar administrando información fuertemente dinámica, un dato recolectado un día, puede no estar vigente al día siguiente, por lo que también deberá ser prevista la conservación catastral de la información desde el inicio del proyecto de creación o actualización del catastro.

Dada la importancia que tiene para el catastro el mantenimiento actualizado de la información, se ha optado por considerar la Conservación catastral como otra tarea bien diferenciada respecto a las dos primeras.

Estas dos son realizadas en determinado momento o período de tiempo, la Conservación deberá ser una tarea permanente de la actividad catastral.

5.1 Etapa de definición de la implantación o actualización de un catastro.

Ante todo, deberá conocerse o definirse que catastro quiere realizarse o que catastro se pretende actualizar, lo que comprende la eventual reorientación de los aspectos que originalmente fueron fijados en su creación.

Sobre esto se hará un estudio detallado en un capítulo siguiente que trata de ASPECTOS A CONSIDERAR PARA IMPLANTAR O PARA PERFECCIONAR Y ACTUALIZAR UN SISTEMA CATASTRAL.

Habiéndose definido este aspecto, recién podrá encararse la realización del proyecto, lo que implicará también conocer, los recursos disponibles para atender las erogaciones que demande la tarea.



5.1.1 Definición de un proyecto catastral.

Este aspecto involucra varios puntos a considerar:

a) El primero de ellos es la definición de la extensión superficial sobre la que se habrá de trabajar. Catastro en zona urbana o en zona rural o parte en una y parte en otra. Es conveniente siempre que la extensión sea coincidente con unidades orgánicas pre-existentes.

b) Un segundo aspecto se relaciona con el contenido de la tarea a realizar, ya se trate de trabajos cartográficos, como de relevamiento de información en el terreno o de procesamiento informático de la información obtenida.

Debe tenerse en cuenta que de existir una Ley de Catastro vigente o en su defecto las disposiciones vigentes, el contenido a considerar debe ser coherente con lo dispuesto por dichas normas.

c) Llevar adelante un proyecto implica la necesidad de contar con los recursos financieros y humanos para poder realizarlo.

Los fondos pueden ser definidos como resultado de un presupuesto previamente calculado en función a las necesidades verificadas en el punto anterior. Pero esto no siempre es así, por cuanto tratándose de recursos, estos son definidos externamente al Catastro y no siempre se dispone del conocimiento de las necesidades del Servicio.

Es frecuente definir un monto para la realización del proyecto teniendo en cuenta la necesidad de actualizar los valores catastrales desconociendo otros aspectos. Debe tenerse en cuenta la dependencia de nuestros sistemas catastrales de los Ministerios de Economía y Finanzas.

Así, una vez conocida la partida de dinero asignado a utilizar, los técnicos del Catastro deben siempre considerar la posibilidad de incluir en el proyecto no solo la actualización de los valores si no todos los otros elementos que constituyen una actualización efectiva de todos los aspectos que están incluidos en el mismo, obviamente todo ello supeditado a los recursos disponibles.

Los recursos humanos a involucrar en un proyecto, deben ser cuidadosamente seleccionados. Desde la determinación de quien debe atender a la dirección y coordinación de los trabajos, como otros técnicos que tendrán a su cargo la supervisión de los mismos, como también los que se requieran para la realización de los trabajos de campo y de los trabajos de procesamiento de la información obtenida.

d) Antes del inicio del proyecto se deberán tener definidos todos los aspectos sobre los que se ha de trabajar. Así, cuales serán los datos a recolectar, cual será el cronograma previsto a considerar, cual el resultado final del proyecto. Obviamente todos estos aspectos son muchos y se tratará de ellos en un capítulo siguiente.



5.1.2 Operaciones y procedimientos técnicos susceptibles de emplearse.

Las operaciones y procedimientos que deben ser aplicados deben guardar relación con el tipo de información que se pretende obtener y de cualquier tipo de operación que se emplee, debe existir la certeza de que será suficiente a los fines perseguidos.

Es frecuente que para la ejecución del proyecto no se pueda contar con la inversión necesaria desde el punto de vista de las necesidades técnicas requeridas.

Es allí donde se debe tener especial cuidado de cada uno de los aspectos que se incluirán. Esto ocurre generalmente cuando el proyecto se focaliza en la actualización del valor en función de obtener los montos impositivos para la tributación inmobiliaria.

Aun así en esta alternativa, también habrá que cuidar que los procedimientos tanto de relevamiento como de avalúo sean técnicamente adecuados.

5.1.3 Recopilación de antecedentes.

Ya se trate de una zona rural como urbana, se deben recopilar todos los documentos anteriores que existan sobre la zona donde se ha de trabajar.

La información antecedente será de utilidad con muchas finalidades, como ser, para proyectar y subdividir entre los técnicos actuantes las zonas en donde se ha de trabajar, para visualizar similitudes con la situación geográfica que se encontrará al iniciar el operativo, para determinar el grado de evolución de cada zona, etc.

Se debe tener en cuenta todo documento gráfico o alfa numérico relacionado a la zona de potencial interés. A medida que se analice se podrá evaluar la utilidad que pueda prestar.

Primero importa tener idea de que documentación cartográfica existe, como ser: planos de mensura de los inmuebles, planos de fraccionamiento (de mayor utilidad), láminas parcelarias y planos indicativos de valores unitarios.

Luego consideraremos los antecedentes alfa numéricos existentes, pueden identificarse carpetas catastrales, si es una localidad urbana, libros de padrones en el medio rural y libro de propietarios.

De todas maneras debe tenerse en cuenta que los catastros ya cuentan con registros informáticos de todas estas informaciones, lo que puede ser de gran utilidad para la tarea.



Es necesario conocer las normas urbanísticas que rigen en la zona actualizar tales como las distintas zonas residencial, industrial y comercial existentes, retiros de edificación, las disposiciones sobre alturas y demás.

En relación a la valoración inmobiliaria es relevante obtener información de valores efectivamente concretados mediante operaciones de compraventa, tanto de inmuebles urbanos baldíos como edificados o de inmuebles rurales. Si se trata de bienes rurales también importa además, disponer de información sobre arrendamientos.

5.1.4 Trabajos de campo.

Es recomendable antes del inicio de la recorrida e inspección que se vaya a realizar, dar publicidad por distintos medios a la población de lo que se proyecta realizar. Publicaciones en el diario local, entrevistas en programas radiales o televisivos.

Estos operativos a realizar, la población suele interpretarlos como que a los propietarios les aumentarán los impuestos inmobiliarios, pero debe ilustrarse a la gente de la diferencia entre el valor de la propiedad, el monto del impuesto y la alícuota que se puede utilizar para determinar el gravamen.

Lo que es importante es siempre destacar que con el operativo se busca hacer una revisión de los valores con la finalidad de fortalecer una justicia tributaria y que no siempre esta finalidad termina aumentando los valores tributarios.

Para esta tarea de campo es recomendable la subdivisión en lotes de zonas relativamente pequeñas (si es urbano cuatro manzanas, por ejemplo), para asignar a un equipo a cargo de un técnico.

Este equipo a su vez, deberá subdividirse en dos:

Un primer grupo integrado por un ayudante técnico y un auxiliar que identificarán cada inmueble y medirán la distancia a la esquina del inmueble, como también el contorno de las edificaciones existentes.

En la parte cartográfica una eventual transformación del sistema a una cartografía analítica podrá requerir de la identificación de los vértices de cada manzana relacionando cada una de ellas con las restantes de toda la zona catastral, en el medio rural la determinación de coordenadas de puntos estratégicos que permita a posteriori el completamiento de este tipo de información.

Si no es la meta el catastro analítico deberá observarse la correcta correlación entre los gráficos existentes, ya sea planos de mensura o láminas catastrales con la ubicación real de las parcelas.



En lo que respecta a relevamiento de mejoras, habrá que discriminar según las características de la construcción, las partes en que eventualmente puedan no ser homogéneas entre sí, ya sea por su destino, categoría de construcción, edad de edificada y estado de conservación. Este mismo subgrupo deberá procesar la medición realizada a efectos de dar un área aproximada de cada parte relevada.

El segundo subgrupo estará a cargo del técnico del equipo y de un ayudante, deberán, con el conocimiento de los datos obtenidos por el primer subgrupo, verificar la apreciación del subgrupo actuante y determinar la caracterización de cada parte de la construcción en que se hayan discriminado las edificaciones del inmueble. Se deberán completar otros datos complementarios como titularidad de bien, existencia de servicios, etc.

Es conveniente que la información de cada subgrupo esté contenida en una misma hoja, por ejemplo croquis de las construcciones en el reverso y datos generales y de caracterización de construcciones en el anverso de esa hoja.

5.1.5 Convalidación de la información relevada.

Es de fundamental importancia que el personal supervisor del proyecto realice una inspección de los trabajos que se vienen realizando.

Una vez que los equipos hayan hecho el relevamiento de una parte de su trabajo se deberán seleccionar al azar un grupo de un aprox. 5% de los inmuebles inspeccionados de cada grupo.

El grupo supervisor realizará esas inspecciones nuevamente. Si existe un 100% de uniformidad con lo efectuado por el técnico del grupo, se aceptará la tarea realizada. Si existe hasta un 20% de inmuebles observados se le hará notar al técnico actuante. Si existe un porcentaje mayor se le solicitará al técnico que haga una revisión total de los inmuebles que el ha realizado teniendo en cuenta las observaciones que se indiquen por parte del personal supervisor.

Este sistema de convalidación tiene por finalidad más importante la de ajustar los criterios de aplicación que se están realizando, en relación a destino y categoría de la construcción, a la edad declarada y al grado del estado de conservación de las edificaciones.

Es importante también esta convalidación para lograr uniformidad en los criterios que vayan aplicando todos los técnicos actuantes.

5.2 Etapa de procesamiento de la información y de formación de la documentación catastral.



5.2.1 Operaciones y procedimientos técnicos susceptibles de emplearse.

La información recolectada en el campo deberá ser preparada para su ingreso al sistema.

Ello implica que las planillas que se han utilizado para relevar los datos en el campo tuvieron que ser oportunamente diseñadas, teniendo en cuenta que los datos que allí se consignaron deberán luego ser introducidos en un archivo informático que posteriormente será utilizado para la formación de una base de datos definitiva que pasará a ser operativa e interactiva a partir de otros software que se programen para distintas finalidades.

5.2.2 Verificación en campo.

Es factible que durante el ingreso de información se detecten faltantes de datos que por alguna causa no fueron introducidos en los formularios o bien, algunas incongruencias que puedan requerir una nueva visita a la zona relevada para verificar o rectificar los datos.

5.2.3 Diseño de planillas y documentos.

Para la realización de la etapa de campo, se debieron realizar las planillas de inspección que ya fueron explicitadas en el punto 5.1.4

Los datos relevados se ingresarán en una planilla, por ejemplo Excel cuyo diseño también habrá que definir.

5.2.4 Diseño de software de aplicación.

Los datos de la mencionada planilla Excell (puede ser otra similar), se ingresarán luego en una base de datos que también se deberá diseñar, teniendo especial cuidado que las presentaciones de la información sean suficientemente claras y completas.

El trasiego de información de la planilla con datos de campo a una planilla excell (o similar) y luego su ingreso a una base de datos, puede verse también afectado de errores humanos de ingreso por mal digitación. Este inevitable pequeño inconveniente también deberá preverse en la medida de lo posible con un análisis automático de incongruencias.

5.2.5 Procesamiento de la información relevada.

El procesamiento que indudablemente será "inevitable" será el de la confección de la programación que se requerirá para que pueda realizarse el avalúo automático de cada uno de los inmuebles existentes en el Sistema.



Este proceso trae consigo la necesidad de preparar varios detalles previos: formación del plano de valores básicos (Unidad en valor por Valor Unitario del Lote Tipo por Cada Lado de Manzana), valores unitarios básicos para cada destino y categoría de edificación, tablas de depreciación por edad y estado de Conservación, etc.

Sin perjuicio del proceso mencionado en forma precedente, pueden mencionarse otros que en general serán de corte informativo estadístico como por ejemplo: predominio de tipos de edificación, de tipos de destino, de densidad de edificación por manzana, de promedio de alturas en cada manzana, y muchos otros que interese disponer.

5.2.6 Manejo de la documentación originada.

La información originada podrá disponerse para que pueda ser consultada en una o varias pantallas de una terminal de computadora.

Debe tenerse en cuenta que los datos pueden ser modificados en cualquier momento, por lo que habrá que tener previsto que la información a la que se de de baja debe almacenarse en algún lado, pero nunca eliminarse del sistema.

Si así se necesitare puede hacerse confeccionar un listado en papel de la información para su consulta (por ejemplo en mostrador de atención al público), pero de hacerse, será cada período más o menos largos.

Finalmente debe preverse disponer de un backup de la totalidad de la información existente en la base de datos y en la totalidad de los archivos digitales, preferiblemente de periodicidad diaria o semanal.



6. LA CONSERVACION CATASTRAL

6.1 Carácter de simultaneidad de la Conservación con las etapas de ejecución analizadas.

Como se ha expresado el sistema catastral es dinámico, por lo que la información ingresada sobre las características en los distintos aspectos para cada parcela se van modificando en forma permanente y esas modificaciones deben ser inmediatamente registradas en el sistema.

Como se recordará esa característica dinámica es lo que diferencia al catastro de un censo convencional.

Si con anterioridad se trató sobre las dos etapas de formación de un catastro, básicamente consistentes en el relevamiento de la información y en el procesamiento y formación de documentos catastrales, la conservación de alguna forma constituye una tercer etapa, pero por su importancia no la consideramos así, sino que la tratamos como una tarea específica e independiente de las anteriores mencionadas.

La conservación de un catastro debe ser iniciada o por lo menos tenida en cuenta en forma simultanea al inicio de la formación del catastro desde su primer etapa de relevamiento de información. Esto debe comprenderse en forma estricta, dado que, puede darse el caso de que en el mismo día que se efectuó el relevamiento de la información, y luego de ello, se pudo haber producido algún tipo de modificación y si no se ha previsto algún mecanismo para detectarla, ya se estaría perdiendo la vigencia que debe tener el sistema.

El mismo razonamiento se aplica para el caso en que sean realizados operativos para la actualización de un sistema catastral.

6.2 Mutaciones catastrales.

Las modificaciones en la información contenida en el Catastro se individualizan como mutaciones catastrales.

Toda mutación es por lo tanto una modificación o cambio de la información existente. La naturaleza de la mutación estará relacionada al aspecto que se modifica. Por ello es que se debe tener absolutamente clara la nómina de todos y cada uno de los datos que al definirse las bases y objetivos del catastro han sido especificados y definidos para ser incluidos en el sistema de información catastral.



En los últimos años se ha podido apreciar en nuestro país, con motivo de la ejecución de operativos de actualización catastral y motivado por un sano intento de lograr una ampliación en el espectro temático de la información catastral, la inclusión de datos referentes a servicios públicos.

Al no disponerse de mecanismos por no estar debidamente instrumentados, que aseguren la actualización de esa información, hoy día pese haber pasado solo unos pocos años, ya no puede asegurarse su vigencia. Intentos como este, se contraponen con las más elementales reglas que deben regir la conservación catastral.

Con referencia a las mutaciones que pueden ser efectuadas, sin perjuicio de lo expresado con anterioridad con referencia a haber definido que información se incluye en el catastro, se hace una enumeración de aquellas más frecuentes en los catastros.

6.2.1 En lo físico o geométrico.

En este apartado, se debe tener en cuenta si se está operando en zona urbana o en zona rural, por cuanto para cada una pueden existir diferencias en el tipo de información que interesa recolectar. Así también, si se trata de mutaciones en lo que respecta al suelo o a las mejoras existentes en el mismo.

Corresponde destacar que tratándose de modificación de datos geométricos (áreas, conformaciones prediales) solo estas pueden ser realizadas a partir de datos que se obtienen de un plano de mensura registrado y confeccionado por Ingeniero Agrimensor.

Para las zonas tanto urbanas como rurales con referencia al suelo pueden identificarse mutaciones tales como:

- Fraccionamiento de las parcelas que implique cesión de áreas por absorción de calles (aperturas o ensanches) o espacios libres.
- Fraccionamiento de las parcelas para el típico caso de la división de una parcela en dos o más parcelas.
- Reparcelamiento de parcelas, para el caso de que se modifique la conformación de esas parcelas pero sin aumentar el número de ellas. Se incluye también aquí, el caso de la regularización de predios rurales previsto en la Ley de Centros Poblados.
- Fusión de parcelas, cuando dos o más de ellas se unifican para formar una sola parcela.



- Rectificación de áreas y deslindes, para el caso de constatar que la información existente no ha sido incluida en el sistema correctamente y se obtiene nueva y confiable información.

- Expropiación de parcelas, que puede ser total o parcial, pero destinadas al libramiento al uso público ya se trate de apertura de calles o ensanches de las mismas o bien creación o ampliación de un espacio libre como puede ser un parque público. Nótese que no se incluye aquí la expropiación destinada a la adquisición de un bien que servirá de asiento a una actividad privada del Estado o de los Municipios.

Tratándose de expropiaciones parciales, habrá que tener cuidado de que la vigencia de la próxima futura mutación se ha de producir cuando efectivamente se materialice la expropiación lo que generalmente significa que se ha operado la traslación de dominio al Estado o Municipios.

- Transformación o pasaje de una parcela del régimen de propiedad común al régimen de propiedad horizontal, lo que necesariamente conllevará a efectuar cambios también en la información sobre mejoras existentes.

En lo que refiere a mutaciones que afectan el suelo tanto urbano como rural pero de tal forma que esas mutaciones no afectan a la conformación de una parcela en particular:

- Formación de manzanas urbanas.
- Cambio de límites de jurisdicciones catastrales.

Con referencia a mutaciones en las mejoras de los inmuebles, en este caso si se debe discriminar las parcelas urbanas de las rurales.

Para el medio urbano podrán constatarse mutaciones motivadas por:

- Edificación nueva, ya se trate de parcelas baldías donde se emplaza una construcción o en el caso parcelas en donde se construye una nueva contigua a la existente o en el caso de ampliación de edificaciones existentes ya sea levantando más plantas edificadas o no.

- Reciclado de edificios existentes. Si bien puede considerarse incluido en el punto anterior, es frecuente que un reciclado incluye la incorporación de edificación nueva como así demolición de partes de la existente. Suele apreciarse que una mutación de este tipo trae implícitas modificaciones en algunas características sobre el destino, la categoría y el estado de conservación de la edificación pre existente.

- Demolición de edificios. En este caso la mutación significará la eliminación de la información sobre la edificación demolida.

Para el medio rural las mutaciones que pueden ser motivo de anotación en los registros catastrales consisten en:



- Las ya mencionadas para el medio urbano en lo que se refiere a mejoras, pero tradicionalmente estas solo se han hecho para inmuebles rurales situados el Departamento de Montevideo.

- Mutaciones en las características agro económicas que han sido asignadas a cada parcela rural.

Se consideraría aconsejable en un futuro que también para las zonas rurales del país se incluya en la información catastral las mejoras existentes en cada inmueble.

Mutaciones en contenido de la información cartográfica. (Ya se trate de zonas urbana o rural).

En forma paralela a la modificación y actualización de la información que corresponda hacer en las bases de datos, corresponde modificar las láminas en papel o en medio digital que se manejen en el Catastro.

6.2.2 En lo económico.

Las mutaciones que pueden establecerse teniendo en cuenta el aspecto económico, son fundamentalmente aquellas informaciones que sirven de base para la determinación de valores territoriales y de mejoras de cada inmueble.

Para los valores territoriales se considerarán datos relacionados con las características tanto intrínsecas como extrínsecas de las parcelas, ya se trate de las zonas tanto urbanas como rurales.

Parcelamiento y subdivisión de la tierra, existencia de servicios públicos y su estado, atributos del subsuelo, entre otras variables.

Para los valores sobre mejoras, en el medio urbano, toda información que proporcione la caracterización de cada una de las distintas edificaciones que puedan existir en la parcela (destino, categoría, edad, estado de conservación y área).

Para los valores sobre mejoras en el medio rural, si se tratara de bienes radicados en el Departamento de Montevideo, se hacen las mismas consideraciones que para el medio urbano. Las mejoras en las demás secciones catastrales no son tenidas en cuenta.

En lo que respecta a mejoras es importante destacar que también constituye una mutación, la demolición de las mismas, ya sea total o parcialmente.



6.2.3 En lo jurídico.

Las mutaciones catastrales en el aspecto jurídico serán los cambios de información referente a los titulares de cada unidad catastral. Se entienden como titulares, los propietarios, los poseedores, los nudos propietarios y los usufructuarios de los inmuebles.

La fuente para detectar estos cambios de titularidad, son fundamentalmente los planos de mensura que se registren en el Catastro y las Declaraciones Juradas de Caracterización Urbana que también se ingresen.

Lamentablemente a partir de la vigencia de la Ley Orgánica Registral Nº 16.871 de 26 de setiembre de 1997 se derogó la disposición que establecía la antigua ley de registros de la propiedad de la obligación del Registro de remitir a Catastro en forma periódica una copia de las fichas registrales que los Sres. Escribanos adjuntaban al momento de registrar cada escritura que se realizaba.

Con esta derogación el Catastro perdió no solo la información sobre la titularidad actualizada de los bienes, si no que también datos de valoración las compraventas de los bienes, de fundamental importancia para los procesos avaluatorios que se deben realizar en forma permanente en el Catastro.

6.2.4 En otros aspectos involucrados.

En la medida de que en el Sistema se resuelva incluir otro tipo de información no directamente relacionada con los puntos antes mencionados, se deberá tener en cuenta que la fuente de información de esa nueva familia de datos, deberá asegurarse que esté disponible para su ingreso al sistema.

Si no se tiene acceso a tipos de datos, por ejemplo tipo de pavimentos frentistas a una parcela, iluminación de calles, servicio de transporte colectivo de pasajeros, y demás similares, introducir la información respecto a ello, sería un mero acto voluntarista que no cambia la condición del catastro o su apelativo de ser multifinalitario.