

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

*Anteproyecto de Ley Catastral para la Provincia de San Juan*

**DICTAMEN DEL CONSEJERO ACADÉMICO OSVALDO S. SOLARI**

Señor Presidente:

El anteproyecto de ley catastral para la provincia de San Juan sometido a la consideración de este Instituto, me provoca algunas observaciones, unas de tipo general respecto a su orientación y otras especiales en cuanto a varias de sus disposiciones.

**Observaciones generales**

1. En la contratación inmobiliaria intervienen en nuestro país las oficinas catastrales, las impositivas, el Registro de la Propiedad y el notariado. Son cuatro zonas de actuación que cumplen actividades específicas que por conocidas parece inútil puntualizar aquí. La realización de esas

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

actividades de manera armoniosa y complementaria es un requisito importante para la seguridad, la economía y la celeridad en el negocio inmobiliario y en la recaudación fiscal. O sea un catastro que proporcione información cierta, un sistema tributario ágil y justo, un documento notarial de elevado contenido jurídico y absoluta autenticidad y un sistema publicitario que proteja adecuadamente a los contratantes y a los terceros en general. Esto resulta tan simple y convincente que no necesita explicaciones ni fundamentaciones.

Lamentable y esporádicamente, empero, se advierten tentativas para alterar el juego armonioso de las cuatro instancias mencionadas buscando colocar a una de ellas en situación prevalente respecto a los demás. A veces son los tributaristas por entender que nada hay más importante que el tributo. Otras son los registralistas que, enamorados de su especialidad, anhelan registros constitutivos de derechos. En ocasiones, son los funcionarios catastrales que consideran que el catastro debe ser el centro de toda la actividad inmobiliaria, debiendo quedar supeditados el Registro de la Propiedad, las oficinas impositivas y el documento notarial. Tal vez sea el notariado quien no haya intentado nunca alterar el buen orden de las cosas y esté conforme en buscar su propia superación funcional, tanto en el agente como en el documento, sin pretender desplazar al catastro, al Registro ni al recaudador fiscal.

Creo que en esas tentativas, si no en todas, en la mayoría, el impulso generador ha estado en el convencimiento de las virtudes de la propia especialidad y en el consecuente y natural deseo de constituir la en el centro o eje de todo lo demás. En otras palabras, posible falta de objetividad o de visión panorámica de los derechos a controlar o tutelar.

2. Valga lo que precede para explicar que a mi juicio es muy correcto que la provincia de San Juan desee organizar su catastro y poner orden en su régimen impositivo y sistema inmobiliario, pero también para fundamentar mi opinión en el sentido de que el anteproyecto va más allá de lo razonable al pretender imponer una técnica operativa antijurídica y lesiva de los intereses de los particulares, pensada exclusivamente en los intereses catastrales y olvidando los de los particulares a quienes somete a sus exigencias sin tener en cuenta los perjuicios que les pueden ocasionar la obligación de mensurar inmuebles como trámite previo a cualquier modificación jurídica sobre los mismos.

La observación fundamental al proyecto, desde mi punto de vista, está en que un catastro inmobiliario debe ser organizado y ejecutado por el Estado utilizando sus propios recursos y por medio de una adecuada planificación. De aquél no resulta, por lo menos en forma clara, que exista el propósito de realizar la obra de esa manera, comenzando como es obvio por la mensura oficial de todos los inmuebles provinciales.

La solución que el proyecto da a la operación mensural (arts. 6º a 9º) consiste en que los particulares realicen (va de suyo que por su cuenta) la mensura del inmueble como requisito "para el perfeccionamiento del derecho de propiedad" y como requisito básico para la inscripción de los

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

actos jurídicos que lleven a cabo.

Esto significa que el catastro físico sólo quedará completado cuando sobre todos y cada uno de los inmuebles de la provincia y por supuesto a lo largo de varios decenios se haya cumplido un acto jurídico con su consiguiente mensura.

Y lo peor, tal vez sea que en ese momento no habrá catastro sino amontonamiento de mensuras y planos sin la adecuación y correlación recíproca indispensable para que aquél exista.

Decididamente, o la provincia de San Juan levanta el catastro en un plan organizado y orgánico, por medio de sus funcionarios y/o personal contratado, y con recursos estatales, o no llegará a tener ese catastro sino una mera colección incompleta de mensuras y planos hechos por particulares a costa del entorpecimiento de sus operaciones inmobiliarias.

**Observaciones en particular**

3. El artículo 1º pretende fijar la finalidad de la ley, sistema que no parece conveniente por cuanto la enunciación de posibilidades de aprovechamiento del catastro no ofrece ventajas y sí, en cambio, la probabilidad de omisiones presentes o futuras.

4. El artículo 3º declara constituido al Catastro Territorial por los..."siguientes registros públicos..." El calificativo de "público" parecería que debiera, en todo caso, aplicarse al Catastro Territorial y no a los registros que lo integran.

En cuanto a estos últimos registros, se aparta de la tradicional división en "físicos" y "jurídicos" (sistema de la ley nacional de catastro núm. 14159) sin mostrar ventajas. No se advierte la conveniencia de denominar "registro público" al padrón catastral anual (inc. c]), que es un simple listado de propietarios, inmuebles y valuaciones.

El inciso d) instituye el Registro de Mensuras, pero no dice qué vinculación media entre él y los registros de mensuras que cada agrimensor podrá instalar por su cuenta en uso de la autorización que les confiere el artículo 9º.

5. Artículo 6º. Es la norma que resulta más objetable del proyecto. En primer lugar porque avanza sobre la legislación de fondo (Código Civil) al imponer la mensura como elemento necesario para perfeccionar los títulos de propiedad, lo que de suyo importa considerar imperfectos, a los inmuebles no mensurados. De acuerdo a dicho código y a la ley 17801 que le es complementaria, todo título es perfecto en la medida que se cumplan los tres únicos recaudos consistentes en la escritura pública, la posesión y la inscripción. Se presenta, pues, como inconstitucional una exigencia local que impone como cuarto recaudo la mensura previa del inmueble.

En otro orden de cosas cabe señalar: a) que conviene tener en cuenta el antecedente nacional de la reglamentación de la ley 15150, que dispuso

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

el catastro geométrico parcelario del territorio de jurisdicción nacional. Al proyectarse la reglamentación de esta ley se pretendió imponer - en forma similar a la actual - el requisito de levantar un plano cuya copia debidamente aprobada por la autoridad competente, debía acompañarse al testimonio de la escritura para que se le pudiera inscribir. Se objetó, entonces, que esta medida importaba poner al catastro en manos de los particulares, lo cual por su onerosidad paralizaría las transacciones inmobiliarias en la Capital y en los Territorios Nacionales y crearía problemas sumamente difíciles en las transmisiones hereditarias y en las operaciones hipotecarias sobre inmuebles dado que ningún acreedor prestaría dinero sabiendo que en la eventual ejecución se encontraría con el serio escollo de mensurar el inmueble como caso previo a su venta judicial; b) que, en todo caso, la exigencia de la mensura como requisito básico deberá estar para el otorgamiento de la escritura y no para la inscripción que conforme al artículo 41 de la mencionada ley 17801 no puede ser restringida ni limitada "mediante normas de carácter administrativo o tributario", y c) que no se entiende el motivo por el cual el proyecto obliga a mensurar el inmueble para actos de constitución de derechos reales (hipotecas) en los que la titularidad del mismo no es objeto de alteración alguna.

6. También se señaló la problemática que resultaría de la posible diferencia con las medidas de los títulos con las consiguientes discusiones judiciales y la posibilidad de que en algunos lugares el costo de la mensura fuera superior al valor del bien. Estos argumentos y otros más fueron expuestos en aquella circunstancia al señor ministro de Obras Públicas de la Nación por la Federación Argentina de Colegios de Escribanos en documento cuya copia se adjunta al presente por estimar que las observaciones que contiene son aquí sumamente oportunas. El caso es que, felizmente, los reparos a la reglamentación proyectada fueron escuchados y de su texto definitivo se eliminó la exigencia de la mensura y plano como elementos necesarios para la contratación.

7. Los artículos 7º y 8º producen extrañeza. a) Por instituir "oficial" público al agrimensor creando, de hecho, una categoría administrativa (la de oficial público) distinta de las clásicas de funcionarios públicos o empleados públicos. Conforme al proyecto, los agrimensores no serían funcionarios ni empleados sino oficiales públicos, pero no se determina la naturaleza jurídica de esta función, sus elementos, obligaciones y responsabilidades de los agentes, etc. Basta esta simple referencia, para denotar que el afán del proyecto de poner en relieve la importancia de las tareas agrimensurales, ha llevado a sus autores a crear una categoría de agentes estatales sui generis sin reglamentación alguna, con todo lo que esto podría importar. b) Por atribuir a los agrimensores facultades jurisdiccionales. En nuestra organización institucional y en especial cuando media conflicto, el agrimensor es un perito que proporciona al magistrado los elementos técnicos para la decisión judicial, de la misma

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

manera que lo hace el médico u otros técnicos. Pero la legitimidad de la posesión detentada por un particular, la bondad o nulidad de un título, la controversia entre linderos, sólo el juez puede decidirla, y no cualquier juez sino exclusivamente aquel que constitucionalmente sea competente. c) Por no tener en cuenta los preceptos del Código Civil relativos a la acción de deslinde ni los de los códigos procesales sobre mensuras y amojonamientos, operaciones, todas, que tienen por centro de actuación al juez de la causa, quien como es obvio deberá ajustar su cometido a las normas de procedimiento. El artículo 8º aunque comienza refiriéndose a la función pericial, da al agrimensor funciones decisorias propias del juez a punto tal que las actas, diligencias y planos son instituidos por el artículo 9º con el carácter de instrumentos públicos. En resumen, estos artículos estimo que deben ser objeto de profunda revisión.

8. El artículo 9º faculta a cada agrimensor para instalar su Registro de Mensuras "con las formalidades que se determinen en cada caso". Sin perjuicio de reiterar aquí que no se advierte cómo quedará vinculado este registro con el instituido por el inciso d) del artículo 3º, parecería necesario que la ley aclare las funciones que tendrán estos registros particulares.

9. Es objetable que se obligue a agregar copia del certificado catastral al protocolo del escribano. La doctrina notarial enseña que el protocolo debe contener exclusivamente las escrituras. Lo que significa que a los fines administrativos y como trámite previo a la escrituración, se requieran todos los certificados y comprobantes pertinentes, pero sin anexarlos al protocolo. Creo que es la buena técnica y debe ser respetada.

10. El artículo 23 obliga a transcribir el certificado catastral en las escrituras públicas, cuentas particionarias o sentencias referidas a inmuebles.

Considero que es bastante que se hagan constar sus conclusiones y en especial sus medidas cuando difieren con las de título. La transcripción es trámite obsoleto y que ha dejado de tener vigencia escrituraria aun en la delicada materia de los documentos habilitantes que de acuerdo al nuevo artículo 1003 del Código Civil es suficiente que sean agregados en copia auténtica. Aparte de que las transcripciones suelen tener el aspecto negativo de que no ponen en suficiente resalto lo importante y trascendente.

11. Artículo 24. El plazo de vigencia del certificado catastral debiera ser anual y por año calendario. El término de 30 días es demasiado breve y no compagina con los períodos fiscales que son anuales.

Saluda a usted muy atentamente.

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

Oswaldo S. Solari