

Ley Nacional de Catastro*

Jorge Raúl Causse

Sumario:

I. Introducción. II. La atribución de la competencia catastral y “los objetos territoriales”. III. Las finalidades del catastro. IV. Policía inmobiliaria catastral. V. Concepto técnico de parcela. Determinación, constitución y verificación de subsistencia del estado parcelario. VI. La certificación catastral. VII. Valuación parcelaria. VIII. Consejo Federal del Catastro. IX. Disposiciones transitorias. X. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

En el suplemento diario del 27 de marzo de 2007¹, la Editorial La Ley publicó nuestro primer análisis de la Ley Nacional de Catastro, sancionada bajo el número 26.209, con fecha 20 de diciembre de 2006, promulgada de hecho el 15 de enero de 2007 y difundida por el Boletín Oficial en su edición del 18 de ese mismo mes y año.

La *Revista del Notariado*, a través de la amable invitación de su Director, Dr. Álvaro Gutiérrez Zaldívar, nos ofrece sus páginas para volcar nuevas reflexiones sobre algunas de sus normas, cometido para el que aprovecharemos aquellos comentarios² porque siguen la articulación legal en los sucesivos 19 artículos que tratan los siguientes tópicos:

CAPÍTULO I: Finalidades de los catastros territoriales;

CAPÍTULO II: Estado parcelario, constitución y verificación. Determinación de otros objetos territoriales legales;

CAPÍTULO III: Certificación Catastral;

CAPÍTULO IV: Valuación parcelaria;

CAPÍTULO V: Creación del Consejo Federal del Catastro;

CAPÍTULO VI: Disposiciones complementarias o transitorias.

(*) Especial para la *Revista del Notariado*.

(1) Tomo La Ley 2007-B-1143.

(2) Para la redacción del artículo que publicó La Ley se tuvieron especialmente en cuenta las “Notas y Comentarios del Dr. Miguel Norberto Falbo” al proyecto presentado por el Diputado Nacional Ricardo A. Terribe, publicado en el Boletín de Trámite Parlamentario nº 136 del 14 de marzo de 1986.

Recordábamos que la suspensión dispuesta por la ley 22.287/80, de los Artículos 5 a 57 inclusive del decreto-ley 20.440/73 correspondientes al anterior Régimen Nacional de Catastro, dejó vacía de regulación legal a esta trascendente herramienta, quedando librada a la pericia de los funcionarios responsables la conducción de las respectivas dependencias y la implementación de los procedimientos necesarios.

También advertimos que en algunas jurisdicciones la demora legislativa fue sorteada a través de la sanción de una ley local, tal como ocurrió en la Provincia de Buenos Aires con la 10.707/94. Este cuerpo legal ha servido de continente al marco jurídico necesario para que los catastros alcancen el conocimiento del espacio territorial a través de la individualización y caracterización de la propiedad inmueble, capturando, organizando y dando a publicidad esa información con diferentes propósitos: fiscales, de planeamiento del desarrollo de las políticas públicas que tengan como base al territorio y para que alcancen la mayor certeza posible en los aspectos relacionados con el objeto de los derechos reales inmobiliarios en ocasión de su constitución o transferencia.³

La ley 26.209 adhiere a los mismos propósitos de aquella normativa bonaerense y no oculta su indudable filiación federal, lo que se patentiza en la atribución de competencia exclusiva a los catastros provinciales y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el cumplimiento de los objetivos esenciales que se establecen en sus Finalidades, sin perjuicio de otras que se determinen localmente.

Este criterio conceptual que se adopta como técnica legislativa permitirá contar con un inventario completo de todos los inmuebles del territorio de las diferentes jurisdicciones políticas susceptibles de acceder al Catastro, aun de aquellas que se caracterizan por su peculiar conformación, tarea para la que hoy se cuenta con herramientas de la más alta tecnología y con el apoyo de la visión satelital continua que facilita la actualización permanente de los datos que suministra.

De esta manera, la nueva regulación catastral conforma un marco legal bajo cuya impronta ajustarán su cometido los respectivos organismos, llamados luego a integrarse al Consejo Federal del Catastro creado por la propia ley.⁴ La registración de los datos inmobiliarios que sistematicen las dependencias catastrales constituyen el sustento material de las relaciones de derecho en general y de las de los derechos reales en particular, lo que permite, con relación a tal objetivo, ubicar a la ley 26.209 en la órbita jurídica.

(3) Agrim. José Luis Rodríguez Álvarez, de su disertación en la *Primera Conferencia Nacional y Primer Simposio Internacional de Catastro*, 27 y 28 de Mayo de 2004, La Plata, Provincia de Buenos Aires. Publicación del Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, p.48.

(4) Marinelli, Luis César de su disertación en la *Primera Conferencia Nacional y Primer Simposio Internacional de Catastro*, La Plata, Provincia de Buenos Aires, 27 y 28 de mayo de 2004. Publicación del Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, p. 125.

Toda vez que los derechos reales están regidos por normas sustancialmente de orden público⁵ no cabe duda que, en cuanto atañe al objeto de aquellos derechos, corresponde asignarle a esta regulación catastral idénticas características, integrándose al conjunto de instituciones del ordenamiento legal dirigidas a afianzar la seguridad jurídica.

Finalmente, destacamos la eliminación del calificativo de "oficial público" atribuido a los agrimensores y de la calidad de instrumento público que se les otorgaba a los planos de su autoría, dando término al conflictivo rechazo que había provocado su inclusión en la ley 20.440 y en posteriores proyectos regulatorios de la materia catastral.⁶

II. LA ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA CATASTRAL Y LOS "OBJETOS TERRITORIALES"

La ley les confiere, a los catastros de las diferentes provincias y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la administración de "*los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales de derecho público y privado de su jurisdicción*" (Cap. I, Art. 1º). Se completa esta disposición con lo que establece su artículo 2º, en cuanto hace depender de las leyes locales que se sancionen, la designación "*de los organismos que tendrán a su cargo los catastros territoriales y ejercerán el poder de policía inmobiliario catastral*".

La atribución de esta competencia excluyente tiene que ser vinculada con el marco de finalidades que la ley establece para, de este modo, comprender la multifuncionalidad con la que hoy es dado identificar a la gestión catastral.

En cualquier caso, los organismos catastrales podrán cumplir con la pluralidad de objetivos posibles, siempre a partir de la registración de las cosas inmuebles, la que constituye su incumbencia esencial que servirá de apoyo, además, al ejercicio de las acciones de los poderes públicos enderezadas al desarrollo a través de políticas de distinta naturaleza (censal, económica, tributaria, etc.).

Ese propósito registral inmediato de los catastros es el ámbito institucional que tienen reservado, el que no se superpone con la actividad particular de otros organismos (Registro de la Propiedad Inmueble, direcciones encargadas de la recaudación impositiva) aunque coadyuven al cumplimiento de sus respectivas incumbencias proveyéndoles la información registrada.

(5) Papaño, Ricardo J.; Kiper, Claudio M.; Dillon, Gregorio A. y Causse, Jorge Raúl. *Derechos Reales*, T. 1, p.15 y ss., 2da. Edición. Astrea, Buenos Aires, 2004.

(6) Frick, Norberto de su disertación en *la Primera Conferencia Nacional y Primer Simposio Internacional de Catastro*. La Plata, Provincia de Buenos Aires, 27 y 28 de Mayo de 2004. Publicación del Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, p.145.

La ley se refiere a los "*objetos territoriales*" ubicados en las diferentes jurisdicciones del país, calificándolos de "*legales de derecho público y privado*" (Art. 1º), lo que implica el uso de una terminología y la atribución de calidades cuyo detenido examen se tornó necesario para evitar interpretaciones equívocas.

En nuestra primera lectura de la ley, inferimos que la calificación podía referirse a la registración de los datos relativos a los inmuebles del dominio público desde que, juntamente con los del dominio privado, se identifican por su naturaleza aunque pertenezcan a diferentes categorías jurídicas.

El propósito era advertir, y así lo hicimos, que los costos por el relevamiento físico de los inmuebles del dominio público, su representación cartográfica y su registración catastral, debían ser asumidos íntegramente por los estados titulares de su dominio, descartando que por cualquier vía directa u oblicua (imposición de tasas, impuestos y/o contribuciones, coyunturales, estructurales, de emergencia u otros) los particulares terminen haciéndose cargo de la obligación de afrontarlos. Esto así, tanto en los casos de desafectación legal del dominio público para pasarlo al privado del estado de que se trate, como para su explotación privada mediante permiso o concesión salvo, en este último caso, que mediare acuerdo en contrario de las partes.

Abundando, señalamos que la gestión de los catastros, a la que ya no se la concibe con una exclusiva finalidad fiscal, pertenece a la órbita administrativa del estado de manera que, si en las estrategias operativas que se implementen para lograr la determinación física de los inmuebles del dominio privado está prevista la participación activa de los particulares, los costos que estos deban asumir deben ser justificados y razonables, evitando así que impacten desfavorablemente en sus propias economías y en la operatoria inmobiliaria.

Ahora volvemos sobre la terminología empleada por la ley, en su momento calificada de "*impropia*"⁷, para disuadir de una comprensión diferente de la que trasciende de la propia ley sustantiva a la que la de catastro complementa.

Dentro del ámbito de esta última, las voces "*objetos territoriales*" tienen que estar referidas a las cosas inmuebles "*porque éstas son el (...) único objeto posible de los derechos reales*"⁸, son las que forman ese territorio que constituye "*la porción de la superficie del globo terráqueo sobre la cual el Estado ejerce habitualmente sus derechos de soberanía*"⁹ (jurídicamente integrado, además, por el subsuelo, las aguas y el espacio aéreo) y constituyen el objetivo fundamental de la registración parcelaria reservada a los catastros.

(7) Salerno, Marcelo Urbano. "El Nuevo Régimen Catastral". La Ley Actualidad, Suplemento diario del 13/03/2007.

No obstante, existen cosas que, por sus características esencialmente físicas, por no ser susceptibles de parcelamiento o porque su registración depende de una decisión estatal, no corresponde incluirlas entre los inmuebles registrables por las dependencias catastrales.

Así, entre otros y como enunciación tentativa: el mar territorial, los golfos, bahías y ensenadas y las playas; los ríos, demás cursos de agua naturales o artificiales que sirvan a la comunicación, riego u otros fines, y los lagos; los puertos, ancladeros, muelles y demás infraestructura portuaria; los elevadores, silos, almacenes y depósitos emplazados en jurisdicción portuaria; las plataformas marinas, diques secos, pontones y demás construcciones flotantes destinadas a permanecer fondeadas; los semáforos, faros y toda otra infraestructura de auxilio a la navegación y los espigones; obras defensivas o de continencia de aguas, diques, represas y demás construcciones; los acueductos, gasoductos, oleoductos, cloacas y demás tuberías superficiales, elevadas o subterráneas destinadas al transporte de fluidos y sus instalaciones auxiliares, como tomas, estaciones de vigilancia, bombeo y otros; las calles y caminos a nivel, las autopistas sobreelevadas sin perjuicio del parcelamiento del suelo correspondiente, los puentes, túneles y demás espacios de infraestructura vial; los espacios destinados a vías, terraplenes, túneles, andenes y demás obras de ferrocarril; los espacios del subsuelo destinados a estacionamiento de vehículos, almacenamiento de bienes, trenes subterráneos u otras formas de aprovechamiento; los espacios o el detalle de accesiones físicas cuya exclusión del Catastro sea consecuencia de razones de seguridad de la Nación declaradas por ley o resolución administrativa.

Sobre el empleo de las voces "*objetos territoriales legales*" también se ha sostenido que "*no pueden ser otros más que bienes públicos (art. 10)*"¹⁰, lo que implica descartar a los privados del estado y otros cuya registración catastral no se debería impedir salvo que fueran excluidos por las razones mencionadas en párrafo anterior.

(8) Gatti, Edmundo. *Teoría General de los Derechos Reales*. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980. p.190. Agrega este autor: "el Código no trae el concepto de 'objeto de derecho' (...) la circunstancia de que los artículos 2311 y 2312 llamen a los bienes 'objetos' (materiales, cuando son cosas e inmateriales cuando no son cosas) impone aclarar cuál es el sentido de este último término. En otras palabras: si se dice que los bienes son objetos, es necesario que se aclare de qué son objeto". Ver además Ventura, Gabriel G. *Análisis de la Ley Nacional De Catastro 26.209. Hacia Una Reglamentación Adecuada*. SJA. 16.5.07. Dice este autor: "La ley 26.209 efectúa la distinción entre el simple objeto territorial y la parcela. Entre estos conceptos habría, según el criterio legal, una diferencia de género a especie. Mientras que los objetos territoriales son todos los inmuebles medianamente demarcados en el mundo jurídico o de los hechos –aludimos a la posesión – (según se infiere del art. 10, ley 26.209), la parcela exige, en cambio, la existencia de todos los elementos esenciales determinantes establecidos en el art. 5".

(9) Accioly, Hildebrando. *Tratado de Derecho Internacional Público*, t. 2º, p. 3.

(10) Salerno, op. cit. en nota 7.

III. LAS FINALIDADES DEL CATASTRO

La ley enmarca el siguiente cuadro de finalidades "(...) *sin perjuicio de las demás que establezcan las legislaciones locales*":

a) *Registrar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de los títulos invocados o de la posesión ejercida. Establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia conforme lo establecen las legislaciones locales y regular el ordenamiento territorial.*

Sobre la registración que se menciona en la primera parte de este inciso y en cuanto a las referencias que le servirán de base, cabe recordar las conclusiones de la doctrina acerca de lo que nuestro más alto tribunal ha sostenido sobre el término *propiedad* en sentido amplio, el que resulta no sólo comprensivo de las cosas (Art. 2311 del Código Civil) sino también de derechos relacionados con ellas cuando estos han sido incorporados al patrimonio del titular por contrato, sentencia o concesión administrativa¹¹. Por consiguiente, los derechos de propiedad que tengan como objeto una cosa inmueble resultarán de los títulos jurídicos que se invoquen, y las expectativas de derecho con idéntico objeto, de la posesión ejercida sin tales títulos (Arts. 2355, 2411, 2351, 4015 y 4016 del Código Civil).

Como resultado del cumplimiento de las dos secuencias que aquí se establecen, se determinará la realidad física actualizada de cada uno de los inmuebles que componen el espacio territorial de las distintas jurisdicciones, logro que se alcanza a través del reconocimiento in situ de sus elementos esenciales, los que se representarán gráficamente, elemento este último que sirve de soporte físico a la ulterior registración.

b) *Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble*

Esta finalidad se entronca con la de registrar aquella determinación actualizada y se justifica como mecanismo para exteriorizar la respectiva información. A tal fin la ley ha regulado la expedición del certificado catastral en su Capítulo III y de su contenido nos ocupamos más adelante. Anticipamos que este certificado, si bien no tiene fuerza probatoria de la legitimación sustantiva, resulta procedente porque se ajusta al principio de especialidad en cuanto al objeto de los derechos reales, a los efectos de la mutación jurídica o tráfico de tales derechos.

(11) Papaño, Kiper, Dillon, Causse, op. cit. en nota 5, t. 1, pp. 165 y ss.

Se completa el cuadro de las finalidades con las siguientes:

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

En cuanto a lo indicada en el inciso c) remitimos a lo expresado en el capítulo anterior. Por otra parte, va de suyo que algunos de estos objetivos responden a la finalidad fiscal que también deben cumplir los catastros, mientras que otros están dirigidos a proveer los datos necesarios para ordenar las políticas de desarrollo que tengan como sustento al territorio, establecer las prioridades calificando las necesidades de la población sin descuidar la factibilidad de su implementación para que se lleven a cabo, por caso, obras de infraestructura y saneamiento o mejorar la calidad de los servicios que ya se prestan.

IV. POLICÍA INMOBILIARIA CATASTRAL

Dentro del primer capítulo de esta ley y en el artículo 3º se establece el marco de las atribuciones que los catastros deberán cumplir en materia de Policía Inmobiliaria. Como ya lo señalamos, con arreglo a lo que establece el Art. 2º, estas atribuciones estarán a cargo de los organismos que las leyes locales designen y, ajustándose esta ley a su mencionada filiación federal, esas legislaciones locales tienen reservada la facultad de asignarles otras incumbencias con relación al ejercicio de este poder de policía.

Se indican las siguientes atribuciones:

- a)** Practicar de oficio actos de levantamiento parcelario y territorial con fines catastrales.
- b)** Realizar la georeferenciación parcelaria y territorial.
- c)** Registrar y publicitar los estados parcelarios y de otros objetos territoriales legales con base en la documentación que les de origen, llevando los correspondientes registros.
- d)** Requerir declaraciones juradas a los propietarios u ocupantes de inmuebles.
- e)** Realizar inspecciones con el objeto de practicar censos, verificar infracciones o con cualquier otro acorde con las finalidades de esta ley.

f) Expedir certificaciones.

g) Ejecutar la cartografía catastral de la jurisdicción, confeccionar, conservar y publicar su registro gráfico.

h) Formar, conservar y publicar el archivo histórico territorial.

i) Interpretar y aplicar las normas que regulen la materia.

j) Establecer estándares, metadatos y todo otro componente compatible con el rol del catastro en el desarrollo de las infraestructuras de datos geoespaciales.

No hacemos tema de las voces empleadas en el inciso c) para evitar repeticiones innecesarias, remitiéndonos a la lectura actualizada que expusimos en el Apartado II.

Sin perjuicio de lo anterior, la precisión terminológica utilizada en esta ley mejora sustancialmente la contenida en la derogada 20.440/73 (Arts. 3, 8 y ccs.) y en el proyecto presentado por el Diputado Terrile¹² (inc. b) del Art. 3º, Art. 19 y ccs.), al menos en lo que concierne a la actividad registral de los catastros, la que ya no comprenderá los "actos de levantamiento territorial" que mencionaban sus antecedentes, sino a los documentos en los que conste la realización de tales actos¹³.

Lo mismo corresponde señalar respecto del término *Requerir* que se utiliza en el inciso d) en reemplazo de *Exigir* empleado en el Art. 3 de la ley 20.440/73 y en el inciso d) del Art. 3 del proyecto Terrile, calificado aquel como sinónimo de pedido o solicitud no imperativa.

En cuanto al contenido de estas declaraciones, sobre el que la ley no se pronuncia, consideramos que comprenderán aquellas que los propietarios están legalmente obligados a suministrarle a los organismos de aplicación, sobre las modificaciones que puedan alterar la conformación originaria de los inmuebles de su titularidad, tanto en los aspectos geométricos (por unificación, integración, segregación o fraccionamiento de los espacios territoriales) como en cuanto a las mejoras que se le incorporan, por la medida en que pueden gravitar sobre su valuación fiscal a los efectos de determinar los impuestos aplicables.

A través del cumplimiento de esta finalidad se procura, además, la actualización de las constancias catastrales, logro de alcance relativo si esta dependiera de la constitución o modificación de derechos reales sobre inmuebles por actos entre vivos o como consecuencia de procesos sucesorios, porque es limitado el universo de espacios territoriales que puede abarcar¹⁴.

(12) Publicado en el Boletín de Trámite Parlamentario Nº 136 emitido por la H. Cámara de Diputados de la Nación con fecha 14 de marzo de 1986.

(13) Rodríguez Álvarez, op. cit. en nota 3, p. 51.

(14) Torres, Miguel Ángel de su disertación en la *Primera Conferencia Nacional y Primer Simposio Internacional de Catastro*, La Plata, Provincia de Buenos Aires, 27 y 28 de mayo de 2004. Publicación del Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, p.39.

V. CONCEPTO TÉCNICO LEGAL DE PARCELA. DETERMINACIÓN, CONSTITUCIÓN Y VERIFICACIÓN DE SUBSISTENCIA DEL ESTADO PARCELARIO.

En el Capítulo II, la ley le dedica seis artículos a estos procedimientos (del 4º al 9º inclusive) reservando uno último (el 10º) a la determinación de otros objetos territoriales legales.

A) CONCEPTO TÉCNICO LEGAL Y ELEMENTOS DE LA PARCELA

En primer lugar denomina "(...) *parcela a la representación gráfica de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindado por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales consten en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral.*" (Art. 4º)

Reiteramos lo afirmado en III a.), ahora en el sentido de que la parcela representada resultará cuando se trate de derechos reales sobre una cosa inmueble, de los títulos jurídicos que se invoquen y, en tanto comprenda expectativas de derecho con idéntico objeto, de la posesión ejercida sin tales títulos.

Los elementos de la parcela (Art. 5º) están divididos en:

I. Esenciales:

a) La ubicación georeferenciada del inmueble.

Datos relativos a su localización dentro de la jurisdicción territorial en la que se ubique. Entendemos comprendida en esta localización la de los inmuebles cuya mensura se apoye en una expectativa de derecho por el ejercicio de su posesión sin título.

b) Los límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen.

La configuración parcelaria traducirá la situación física o estado de hecho del inmueble a través de los indicadores de los títulos que justifiquen el dominio invocado refiriendo, de existir, otras constancias actualizadas registradas por el organismo catastral.

c) Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble.

Completan la configuración de la parcela de que se trate.

II. Complementarios:

a) La valuación fiscal

b) Sus linderos

Concluye la norma señalando que todos estos elementos "*constituyen el estado parcelario del inmueble*"¹⁵. El uso del vocablo *constituyen* no nos parece adecuado, porque para la propia ley la *constitución* del estado parcelario está sujeta al cumplimiento de una instancia registral que actúa como condicionante de la publicidad ulterior, según veremos. Hubiera sido preferible utilizar el término *integran* porque refleja con mayor precisión de qué manera es completo el estado parcelario de un inmueble.

B) DETERMINACIÓN, CONSTITUCIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA SUBSISTENCIA DEL ESTADO PARCELARIO.

En los cuatro artículos siguientes (6º al 9º) la ley se ocupa, sucesivamente, de la "*determinación*", "*constitución*" y "*verificación de la subsistencia*" del "*estado parcelario*", indicando el procedimiento que se debe actuar para alcanzar estos estadios catastrales.

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

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

La *determinación*, como actividad primigenia en relación con los soportes físicos de los inmuebles en las diferentes jurisdicciones territoriales de nuestro país, si no ha desaparecido, está en vías de extinción. Los avances técnicos que se han puesto al servicio de la registración catastral a través del permanente aporte de sus especialistas corroboran lo afirmado.

(15) Ventura, op. cit. en nota 8. Dice el autor: "En efecto, complementando esta norma con los dispositivos posteriores de los arts. 6 al 10, surge lo que expresáramos más arriba en cuanto a que si no existen esos elementos esenciales citados en el art. 5 que hemos comentado, no hay parcela. Por ello en el art. 10 el legislador prefiere llamarlos simplemente "objetos territoriales".

En aquellas jurisdicciones provinciales cuyos organismos competentes no hayan podido determinar totalmente los inmuebles de sus respectivas demarcaciones, le corresponde a la administración pública ponerle remedio con sus propios recursos, para cuya integración no debe apelar al aporte de los particulares, cualquiera sea el procedimiento que emplee.

De lo contrario, se estaría imponiendo la obligación genérica de obtener la predcada determinación, lo que provocaría, entre otros efectos, una ineficacia incausada de los títulos de adquisición otorgados por escritura pública, en cuanto a los inmuebles que tienen como objeto, presuponiendo defectos en su conformación, sin advertir que legalmente se han arbitrado recursos para resolver problemas relativos a su deslinde o a la composición de su superficie. Las estadísticas no son demostrativas de la existencia de un número atendible de tales conflictos.

En orden a asegurar aquella determinación, se debe recordar que, cuando la adquisición está condicionada al dictado de la sentencia que haga lugar a la usucapión incoada, es un requisito indispensable para obtenerla contar con la representación gráfica del espacio físico que se pretende, intervenido por la dependencia competente.

Dentro de este campo de las representaciones gráficas de los inmuebles, existe otra considerable cantidad de supuestos en que estas son previas al otorgamiento de actos jurídicos que los tengan por objeto material del derecho de que se trate. Así ocurre con respecto a edificios cuyas unidades se afectarán al régimen horizontal (ley 13.512), para la subdivisión en lotes que se vendan a plazos (ley 14.005) y para la subdivisión de inmuebles alcanzados por el régimen prehorizontal (ley 19.724).

Distinta es la *determinación* como actividad encaminada a la actualización de los datos registrados, episodio que se justifica porque la expedición del certificado catastral al que se refiere el Capítulo III de la ley, debe revelar la situación presente del inmueble de que se trate contribuyendo así a la seguridad en el tráfico.

La calidad de *autorizados* que la ley les atribuye a "*los profesionales con incumbencia en la agrimensura*" se condice con la habilitación que por su especialización se les confiere, despojada de toda otra connotación que aquel término pueda sugerir. La ejecución de las intervenciones que la ley les asigna a estos profesionales constituyen operaciones técnicas propias de su pericia, las que deben ser íntegras, precisas y confiables (doct. Art. 9º de la ley).

La *constitución* del estado parcelario depende de la registración del contenido de los documentos correspondientes, dando así cumplimiento al principio de especialidad o determinación objetiva, con referencia a la parcela o unidad catastral, por tratarse de un registro real.

Desde la misma preceptiva legal la registración es constitutiva del estado parcelario de un inmueble, la que se mantendrá invariable hasta que se la deba modificar por decisión de su titular, rogación mediante, o como resultado de verificar su subsistencia y, a partir de esta última, por el vencimiento del plazo legalmente asignado al relevamiento planimétrico que tuvo lugar. Es evidente que, aun para el propio organismo catastral, la mencionada registración es tentativa.

Esta precariedad no contradice el efecto primordial de la configuración parcelaria, el de ser previa y necesaria para posibilitar el tráfico jurídico de los inmuebles a través de su constitución, transmisión o modificación, aunque termine privada de sentido final si ese tráfico no se concreta. Por definición, el derecho real inmobiliario exige la existencia del inmueble sobre el cual se ejercerá tal prerrogativa jurídica, o sea que es indispensable contar antes con la individualización material de aquel, función tipificante de los catastros parcelarios como registros de cosas. En todo caso, aquel carácter de constitutiva que la ley le asigna a la registración, lo alcanzaría cuando la mutación jurídico inmobiliaria se haya producido y tomado razón de ella en el registro de la propiedad.

Convengamos también que en la propia órbita del organismo catastral, la verificación de la subsistencia del estado parcelario le resta permanencia a la registración y de algún modo relativiza la constitutividad asignada.

El último párrafo del artículo 7º dispone que: *"La registración no subsana ni convalida los defectos de los documentos"*.

Este aspecto de la norma está consustanciado con la calificación que le compete a la dependencia catastral, la que se limitará a verificar el cumplimiento de las formas extrínsecas de la documentación registrable. Esto es una consecuencia de la intervención atribuida a los profesionales habilitados por su probada idoneidad para estas incumbencias, responsables de la documentación suscripta (Arts. 6º y 9º de la ley).

El artículo 8º de la ley establece que *"Con posterioridad a la determinación y constitución del estado parcelario en la forma establecida en la presente ley, deberá efectuarse la verificación de su subsistencia, siempre que hubiere caducado su vigencia"*.

Consideramos que el alcance de esta norma tiene vinculación con nuestra lectura sobre los aspectos funcionales de la *determinación* y está directamente condicionada por la expedición del certificado catastral a los efectos de acreditar el estado parcelario. Si, como lo afirmamos, la actualización de los datos registrados por el catastro es un imperativo a los efectos de garantizar la seguridad en el tráfico de los objetos inmobiliarios, la última registración que conste en su base de datos estará sujeta a la vigencia que se le atribuya a la verificación de la subsistencia de los estados parcelarios,

haya ocurrido o no esta última. No debería ser de otro modo porque de lo contrario se soslayaría la debida actualización de la *determinación* primigenia.

Para la verificación de la subsistencia la ley establece los procedimientos técnicos que se deberán emplear (Art. 9º) del mismo modo que lo hace respecto de los *"objetos territoriales legales que no constituyen parcelas conforme el artículo 5º de la presente ley"* (Art. 10º).

Corresponde finalizar señalando que, en el Art. 17 de la ley, ubicado en su Capítulo VI relativo a las Disposiciones complementarias o transitorias, se establece una metodología *"gradual y progresiva"* para que los organismos catastrales de cada jurisdicción apliquen las normas referidas a la constitución del estado parcelario y su registración.

VI. LA CERTIFICACIÓN CATASTRAL

Esta ley estructura la publicidad de los datos registrados por el organismo catastral, utilizando como medio la certificación que refiere el artículo 11º, la que se expedirá *"en la forma y condiciones que establezcan las legislaciones locales"*. Para la expedición debe estar asegurada la vigencia de su previa *determinación*.

Ya adelantamos que la certificación parcelaria es sólo conducente a la publicidad de la determinación de los inmuebles y que, por lo tanto, carece de energía probatoria de la legitimación sustantiva (III, b.). No obstante, su procedencia es comprensible a los efectos de la mutación jurídica de los derechos reales que tengan a los inmuebles como objeto, por cuanto contiene información suficiente sobre el soporte físico territorial de tales derechos.

Con ese propósito, el artículo 12º dispone que *"en los actos por los que se constituyen, transmiten, declaren o modifiquen derechos reales sobre inmuebles, se deberá tener a la vista la certificación catastral habilitante respectiva y relacionar su contenido con el cuerpo de la escritura o documento legal correspondiente"*.

Esta norma pone en evidencia la necesaria comunicación que debe existir entre el Catastro Parcelario y el Registro de la Propiedad, para que la realidad física actualizada sea aprehendida por el derecho. Además, confirma la delimitación de las respectivas funciones registrales de cosas y de documentos o títulos respectivamente, y descarta cualquier tipo de interferencia entre ellos.

La certificación catastral no será requerida a los efectos de inscribir en el Registro de la Propiedad *"la cancelación de derechos reales, y constitución de bien de familia, usufructo, uso y habitación, e inscripción de embargos y otras medidas cautelares"*.

Explican estas excepciones los contenidos de los actos llevados a registrar, caracterizados todos ellos por el mantenimiento de las titularidades que surgen de los respectivos asientos, lo que justifica que no sea necesario acreditar el estado parcelario actualizado de los inmuebles de que se trate.

El artículo 13, ratificando la correspondencia funcional que debe existir entre el registro catastral y el de la propiedad inmueble, dispone: "*A los efectos de las inscripciones de los actos jurídicos citados en el artículo 12 de la presente ley en el Registro de la Propiedad Inmueble, se acompañará a la documentación correspondiente el certificado catastral, sin cuya presentación no procederá la inscripción definitiva*".

El obstáculo que esta norma le impone a la inscripción definitiva de los títulos que contengan la constitución, modificación y/o transmisión de derechos reales sobre inmuebles, implica que el organismo catastral tiene la obligación de expedir el certificado que se le solicite a tales efectos.

Podrá suspender su expedición, por el plazo que las reglamentaciones locales establezcan, cuando no se hubiera constituido y registrado el estado parcelario o esté vencido el plazo que se le otorgue a su subsistencia, a fin de lograr que se remedien ambas observaciones y luego proceder a emitirlo.

También deberá hacerlo en el caso de que haya rechazado el estado parcelario, en virtud de existir discrepancias entre esta realidad física territorial y las constancias registradas. En tal sentido adherimos al criterio de que el certificado catastral "*siempre debe ser expedido*", se trate de inmuebles sometidos al régimen del dominio común o al de la ley de propiedad horizontal (ley 13.512), aun cuando el relevamiento parcelario denunciara la existencia de modificaciones de hecho respecto de la documentación registrada en el organismo catastral.

Se encolumna en la función de estos últimos la de advertir a los contratantes sobre la existencia de variaciones que de otro modo no podrían conocer. Además, la eventual negativa a expedir el certificado catastral entraría en pugna con lo que establecen los artículos 2513 y 2514 del Código Civil, sin energía suficiente para impedir el otorgamiento del acto para el que fue requerido¹⁶.

Si bien la hipótesis de que el certificado no se expida resulta extraña en la estructura de la ley, la inscripción por el Registro de la Propiedad del título que se otorgue debería estar condicionada a que en el mismo conste aquella falta de expedición.

(16) Rodríguez Álvarez, op. cit. en nota 3, p. 50.; Marinelli, op. cit. en nota 4, p. 121.

Para evitar situaciones de conflicto es aconsejable que la confección del estado parcelario sea un ejercicio previo al acto de contratar de manera que, en las tratativas preliminares, los interesados tengan noticia de las diferencias que existen entre aquel y lo que resulta de los antecedentes registrados por el catastro.

VII. VALUACIÓN PARCELARIA

El artículo 14 de la ley le asigna a los organismos catastrales de cada jurisdicción determinar, a los fines fiscales, la valuación parcelaria de su territorio, lo que permitirá incorporarle a la parcela ese dato calificado como *complementario* en el apartado II, del inc. a.) del artículo 5º, reservando a las leyes locales establecer e instrumentar *"la metodología valuatoria a utilizarse en su jurisdicción, la cual deberá tener, en todos los casos, base técnica para lograr la correcta valuación de manera de contribuir a la equidad fiscal"*. A estos efectos, agrega la parte final de este artículo: *"Será objeto de justiprecio, entre otros, el suelo, sus características, uso, capacidad productiva y las mejoras que contenga"*.

VIII. CONSEJO FEDERAL DEL CATASTRO

Por el artículo 15 de la ley se dispone su creación, *"estará integrado por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de cumplir con las finalidades establecidas en la presente ley, quienes dictarán sus normas para su organización y funcionamiento"*.

Este Consejo Federal del Catastro operará como vehículo del aporte que deberán hacer las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la *"implementación de políticas territoriales, a la administración del territorio, al gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable, en concordancia con el rol que compete al catastro como un componente fundamental para la infraestructura de datos espaciales del país"*.

A su vez, el referido Consejo *"contribuirá a coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación"*. (Art. 16, incluido en las Disposiciones complementarias o transitorias del Capítulo VI.)¹⁷

(17) Agrim. Mabel Álvarez, de su disertación en la *Primera Conferencia Nacional y Primer Simposio Internacional de Catastro*, 27 y 28 de mayo de 2004. Publicación del Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires, p. 149 y ss.

IX. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Finalmente, por el Art. 18 se establece que esta ley es complementaria del Código Civil, y por el Art. 19 se derogan las leyes 20.440, 21.848 y 22.287.

X. CONSIDERACIONES FINALES

- El esfuerzo legislativo debe ser acompañado por las reglamentaciones locales que contribuyan a implementar con eficacia el nuevo marco regulatorio de la actividad catastral.
- En la tarea reglamentaria no sólo está comprometida la participación ineludible del Consejo Federal del Catastro sino también la de los Colegios profesionales que nuclean a todos los operadores jurídicos involucrados o vinculados con el tráfico inmobiliario.
- La aplicación racional de esta ley descarta la posibilidad de exigir levantamientos parcelarios fuera de las vigencias mínimas que se les debe asignar a los que ya fueron registrados por el Catastro.
- Es ajeno a los Catastros determinar la extensión del derecho de dominio o de las expectativas que se funden en la posesión ejercida, por tratarse de una competencia exclusivamente judicial.