

EL CATASTRO Y SU CONEXIÓN CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE*

Por **Lilia Noemí Diez****

SUMARIO

1. Introducción. 2. Análisis histórico. 3. Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad Inmueble. 4. El fraude en el sector inmobiliario. 5. La lucha contra el fraude. 6. Conclusiones

1. Introducción

El Registro de la Propiedad Inmueble ha configurado, desde su creación en 1879¹, el sistema más importante de publicidad y protección jurídica de la propiedad inmobiliaria del país, ofreciendo no sólo la publicidad de las diferentes situaciones jurídicas de los inmuebles, sino también garantizando titularidades de derechos frente a terceros y protegiendo la apariencia registral.

Sin embargo, la ausencia de obligatoriedad en la inscripción registral ha determinado que una parte de la realidad inmobiliaria, tanto física como jurídica, viva al margen del Registro, que se ve privado, así, de contar con la identificación de dichos inmuebles.

(*) Especial para *Revista del Notariado*.

(**) Docente de Derecho Registral de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Docente de Derecho Privado II (Contratos Civiles y Comerciales) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. Subdirectora del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Chaco.

(1) Nos referimos al Primer Registro de la Ciudad de Buenos Aires federalizada, que comenzó a funcionar con características de oficina privada y su primer director fue el Dr. Roque Sáenz Peña. Conf. Raúl R. García Coni, Ángel Frontini, *Derecho registral aplicado*, 1ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 64.

El Catastro constituye un inmejorable inventario de la riqueza inmueble del país. Es un registro de identificación física, jurídica y económica de inmuebles y, como tal, además de un soporte indispensable del sistema tributario local, provincial y nacional, es un banco de datos imprescindible para la elaboración de diversas políticas económicas y sociales, tales como las de desarrollo regional, agropecuaria, planificación urbanística, perfeccionamiento de redes viales, entre otras, y va mucho más allá de una concepción exclusivamente fiscal.

El nexo entre el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro es el inmueble. Ambos, uno cargando el acento en el aspecto jurídico (el Registro) y otro en el físico (el Catastro), deben ofrecer una información completa y fiable de la realidad jurídico-inmobiliaria de la propiedad inmueble de nuestro país, y es ineludible su coordinación, bajo peligro de generar distorsiones continuadas en la información que brindan a los propietarios de los inmuebles y a los usuarios en general.

El Catastro y el Registro son instituciones complementarias que no tienen por qué competir en la información que brindan sobre los bienes inmuebles, sino más bien coordinar y sumar esfuerzos. Lo que se pretende, en definitiva, es proporcionar una identificación rigurosa y fiable de los inmuebles, función que corresponde al Catastro, sobre cuya base se inscriban o realicen los actos que afecten a los derechos reales sobre los inmuebles, función atribuida al Registro².

La titularidad sobre la propiedad que recoge el Catastro debe estar avalada jurídicamente por el Registro pero, previa o simultáneamente, el Catastro debe dar fe de los inmuebles cuyas características coincidan con la realidad física y su valoración económica no refleje ocultamiento respecto al valor real de las transacciones³.

El Catastro alemán es reconocido internacionalmente como el ejemplo más característico de un catastro jurídico por estar perfectamente enlazado con el Registro de la Propiedad: el Catastro sirve como documento de base para confirmar oficialmente la transferencia de derechos reales sobre las parcelas, predios, fincas o inmuebles, de modo que los contratos privados sólo surtirán efecto a partir de su inscripción en el Catastro, que es, a su vez, el Registro de la Propiedad Inmueble.

En este tipo de Catastro, la realidad jurídica coincide con la inmobiliaria, fundamentándose en el principio de garantía jurídica *erga omnes* de los actos inscriptos en el Registro: lo que no está inscripto no tiene existencia legal y la inscripción es constitutiva del derecho inscripto.

Por el contrario, en los países mediterráneos, por ejemplo España así como también en nuestro país, se sigue el modelo napoleónico o francés, con catas-

(2) Peter F. Dale, "Tendencias Internacionales en Reforma Catastral y Registro de Títulos, ¿Es tiempo de cambio?", ponencia publicada en el libro de la Conferencia Nacional de Reforma Catastral 90, Melbourne, Australia, 1990, págs. 1 a 9.

(3) Anales de la Conferencia Internacional en Reforma Catastral '92 (junio 29 - julio 1º de 1992), Melbourne, Australia, págs. 1 a 6.

tros cuya finalidad es casi puramente fiscal, sin valor jurídico, pues la inscripción registral no es constitutiva del derecho inscripto, y tiene sólo eficacia declarativa de publicidad de las inscripciones frente a terceros, encontrándose separado del Registro de la Propiedad Inmueble.

Es decir, se trata de un sistema en el que el principio jurídico de validez de los actos traslativos de propiedad depende sólo del instrumento público de transferencia, más la tradición (artículo 2609 del Código Civil), siendo la inscripción registral voluntaria como presunción de titularidad (artículo 2 de la ley 17801).

La inexistencia de coordinación entre Registro y Catastro en muchos países –y también en el nuestro– hace que sus informaciones no guarden correspondencia entre ellas ni, la mayoría de las veces, tampoco con la realidad, problema continuamente denunciado en congresos y jornadas, pero en cuya solución se ha avanzado lentamente en algunas provincias, mientras en otras ni siquiera se ha considerado.

En Europa, todos los países han alcanzado un grado de coordinación más o menos eficiente; entre ellos, cabe destacar el sistema holandés, el alemán y el suizo, que han conseguido implantar el modo de coordinación más perfecto. En España, para lograr una coordinación eficaz, en 1989 se modificó el ordenamiento cartográfico y en 1990, el Reglamento Hipotecario, estableciéndose pautas para la identificación de inmuebles. Lamentablemente, no ha ocurrido lo mismo en nuestro país.

Quizás la coordinación se vea demorada debido a la circunstancia de que el régimen del Catastro, en nuestro sistema federal, es privativo de cada provincia y, en consecuencia, se rige por las leyes locales. El sistema registral se rige por la ley nacional 17801, que integra el Código Civil como ley complementaria, se aplica en todo el país y está reglamentada por leyes provinciales.

Otros sistemas en vías de coordinación⁴ son el francés, el portugués, el italiano y el argentino⁵, cuyas legislaciones han previsto un acercamiento⁶.

Algunos países, como Australia y Nueva Zelanda, unieron el Catastro y el Registro en una sola oficina y, de esta manera, ambos funcionan en completa correlación⁷.

En Sudamérica, Uruguay posee un Catastro dependiente del Ministerio de

(4) José María Chico y Ortiz, *Estudios de Derecho Hipotecario*, tomo 1, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994, 3ª edición, pág. 550.

(5) “Un excelente ejemplo de coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad se da en la provincia de Buenos Aires, donde el documento inscribible accede a la Sección Ingresos y Egresos del Registro de la Propiedad y, luego de su anotación en el libro diario para la asignación de prioridad directa, se lo cursa por trámite interno, cuando ello procede, a la Oficina de Control de Dominio del Catastro para que ésta verifique los datos del inmueble referidos a su ubicación, medidas, linderos, valuación, nomenclatura catastral, y si se trata de un inmueble baldío o edificado”. Raúl Ricardo García Coni - Ángel Frontini, *Derecho Registral Aplicado*, 2ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, pág. 83.

(6) En idéntico sentido pueden situarse algunos países de Centroamérica, como Costa Rica, Puerto Rico, El Salvador, Panamá, Venezuela y, en particular, la Isla Margarita, Estado de Nueva Esparta (Venezuela).

(7) José María Chico y Ortiz, ob. cit., pág. 551.

Economía y Finanzas. Organizado con sede en Montevideo, cuenta con dieciocho dependencias departamentales y dos locales que intercambian información con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. La mayoría del territorio está mensurada⁸.

En Venezuela, la Oficina Nacional de Catastro (en el Distrito Federal) y las Oficinas Municipales de Catastro se vinculan, en cuanto a la reforma agraria, las tierras baldías y ejidos, el reordenamiento territorial, el proceso urbanístico y las zonas verdes urbanas⁹, con las Oficinas de los Registros Principales, que funcionan en Caracas, en cada uno de los municipios del Distrito Federal y de los municipios de los Estados, y con las Oficinas de Registros Subalternos de cada ciudad cabecera o en otra población importante de cada municipio¹⁰.

2. Análisis histórico

Hace seis mil años que los caldeos hicieron sus “tablillas” para repartir equitativamente los impuestos sobre los bienes inmuebles, ellas representaban un estado descriptivo y valuatorio de las propiedades. El Catastro existió en Babilonia en tiempos de Hammurabi¹¹. Los egipcios tuvieron que diseñar un Catastro porque el Nilo, con sus desplazamientos a lo largo del territorio, provocaba la desaparición de los linderos de las fincas, lo que los obligó a establecer un sistema de medición para el replanteo de las líneas de propiedad que habían desaparecido cubiertas por el fango^{12 13}, mientras que los romanos, en su “Catastro General del Imperio”, detallaron la extensión de los terrenos, su titularidad, sus ocupantes y la tasa impositiva que tenían que satisfacer sus súbditos. Según algunos autores, los orígenes de la institución catastral se remontan a la “Capistrata” de la Edad Media, como registro que recogía las declaraciones patrimoniales de los señores feudales a fin de calcular el tributo.

Fue Felipe V quien, a principios del siglo XVIII, introdujo el Catastro en España. El sistema contributivo impuesto por el monarca se estableció primero en la Corona de Aragón en 1714 con la creación de la Contribución Única, luego fue implantado en Cataluña con el Catastro de Patiño (1715), en Valencia (1716), donde se lo denominó el Equivalente Valenciano y en Palma de Mallorca (1717), donde se llamó la Talla General¹⁴.

Se trataba de un sistema de contribución directa basado en las estimaciones de la riqueza de los vecinos. La corona establecía lo que esperaba recaudar en

(8) Miguel Ángel Cacciatori, *Lecciones de Derecho Registral*, 1ª edición, Ed. Barreiro y Ramos S. A., Montevideo, pág. 156.

(9) Manuel González; Francisco González P.; Carlos Jiménez López, *Temas de Derecho Registral y Práctica Forense*, primera edición, Editorial Distribuidora Kelran, Caracas, 1997, capítulo 13, págs. 449 y siguientes.

(10) Artículo 1, Capítulo I, Título I, Ley de Registros, del 6 de enero de 1966.

(11) Salvatore Pugliatti, *La Trascrizione. Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, vol. XIV, tomo I, págs. 64 y 65.

(12) José María Chico y Ortiz, ob. cit., pág. 540.

(13) Miguel Ángel Cacciatori, ob. cit., pág. 154.

(14) Sobre los antecedentes históricos del Catastro véase “*El Catastro en España: 1714 - 1906*” Ministerio de Hacienda, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Madrid, Junwerg Editores, 1996, págs. 193 y ss.

cada uno de sus territorios a partir de estimaciones más o menos arbitrarias y, con posterioridad, se procedía a repartir dicha cantidad entre los contribuyentes en función de la riqueza que se suponía que poseía cada uno de ellos.

No obstante sus graves defectos, representó el primer intento serio de repartir la carga contributiva de manera proporcional a la riqueza; por ello constituyó el primer eslabón hacia un sistema contributivo basado en gravar la riqueza y, como complemento, en la necesidad de conocer y estimar fielmente la riqueza del país, objetivo claro en la creación de un Catastro.

Descubierta América, en el año 1500 se abre una etapa histórica en la libertad del hombre. Por Real Cédula se declara la libertad de los indios; no obstante, hasta el nacimiento de cada uno de los estados nacionales subsisten en vigencia las Leyes de Indias, las Leyes de Toro y las Reales Disposiciones que los cabildos e intendencias aplicaban en los respectivos virreinos sobre medición de tierras que, obviamente, carecían del desarrollo técnico actual.

Luego del descubrimiento de América, en el Río de la Plata debemos remitirnos a las denominadas “Suertes de Garay”, de 1580, que dieron origen a posteriores subdivisiones o anexiones parcelarias producidas en relación directa con el avance del colonizador en los terrenos de los aborígenes.

Otros focos de colonización, como el del noroeste, con la acción de don Gerónimo Luis de Cabrera y otros adelantados españoles, siguieron el mismo destino. En todos los casos las referencias siempre fueron de tipo gráfico. Recién en 1824, cuando se crea la Comisión Topográfica, de naturaleza catastral, se constituye un Registro Gráfico en la provincia de Buenos Aires. Sobre la base de la transformación posterior de esa Comisión en Departamento de Topografía y Estadística, se concreta lo que podríamos denominar el primer Catastro con una base lógica, técnicamente inobjetable para su época.

En el período de reorganización nacional, la falta de puntos fijos permanentes de referencia hizo que este Departamento, por medio de instrucciones, adoptara el sistema de deslinde por plano, determinando así aún más su actividad catastral. El Departamento publicó periódicamente un Registro Gráfico (1853, 1855, 1884, 1890).

En 1826, el ministro Bernardino Rivadavia ordenó levantar el plano topográfico de la provincia de Buenos Aires y, cuando se reglamenta la institución de la enfiteusis, crea el Departamento Topográfico Provincial.

Vélez Sársfield, al redactar el Código Civil, se manifestó contrario a la creación de los registros (momentáneamente y por razones históricas); así, en la nota al finalizar el título de hipotecas, el Codificador ya concibe al Catastro como un registro, señalando que: “... sería difícil encontrar personas capaces de llevar esos registros y construir el catastro de propiedades...”

Nace en nuestro país el Oficio de Hipotecas, como instrumento idóneo para la publicidad de los gravámenes.

Al producirse la Organización Nacional, en 1869 se sanciona el Código Civil, en el que su célebre autor, recogiendo esos antecedentes, crea únicamente el Registro de Hipotecas (artículos 3134 al 3203).

No obstante ello, desde 1879, primero en la provincia de Buenos Aires y

luego en la Capital Federal (1881), se extiende en todo el país la creación de los Registros de Propiedades como soporte imprescindible para la registración de la hipoteca.

Durante casi cien años se debate su inconstitucionalidad y, sin embargo, acrecientan su vigencia y reconocimiento social, hasta el punto de que en 1968 se sanciona la reforma del citado cuerpo legal (ley 17711) e igualmente se dicta la ley 17801, complementaria del Código Civil, en la cual se institucionaliza definitivamente el Registro de la Propiedad, donde se inscriben para su publicidad, oponibilidad y demás efectos que prevén las leyes, los documentos que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles.

Simultáneamente, desde mediados del siglo XIX diferentes provincias dictan leyes que hacen al desarrollo e instalación de las primeras tareas catastrales en sus jurisdicciones (Mendoza en 1866 Santiago del Estero, Ley de Aguas; en la Nación se crea la Dirección Nacional de Tierras, etc.).

Ya dentro del siglo XX, es muy valiosa la triangulación con punto de arranque en Capital Federal que realiza desde 1913 el Instituto Geográfico Militar. En este aspecto, la llamada “Ley de la Carta” permitió que por medio de la vinculación de mensuras a una red geodésica de triangulación, con precisa determinación y definida funcionalidad, se delineara para los registros gráficos existentes un apoyo que los perfeccionaría técnicamente. También con relación a las costas y su relevamiento, el Servicio de Hidrografía Naval, por medio de sus cartas y determinaciones, ha contribuido notablemente en el establecimiento de los límites fronterizos que fija para el país un extenso litoral marítimo y fluvial.

Tal vez sea, dentro del panorama nacional, la Ley de Catastro Parcelario Nº 4331 de 1935 y su decreto reglamentario de 1936, de la provincia de Buenos Aires, la que mejor contribuyó a la introducción definitiva del principio de publicidad catastral en la confección del Catastro Geométrico Parcelario, sobre la base de investigaciones técnicas y con referencias al dominio tomadas del Registro de la Propiedad. La acción se orientó hacia tres aspectos fundamentales: a) los trabajos topográficos y su representación gráfica parcelaria con referencia a planos generales, con individualización de los dueños, medidas y superficies; b) la valuación fiscal de la propiedad inmueble; c) la conservación del Catastro.

La legislación posterior en la misma provincia (ley 5124, año 1947) introduce los conceptos de Policía Catastral y del certificado catastral previo como medio de publicidad de las constancias propias. Los subsiguientes desarrollos hacen que en 1955 se realice el primer padrón inmobiliario con fines tributarios para toda la provincia.

Aunque sin la misma completividad y con mayor lentitud en algunos casos, el resto de las provincias han ido implementando similares recorridos para confeccionar sus respectivos catastros locales.

En 1952 se dictó la primera Ley Nacional de Catastro 14159, luego deroga-

da por la ley 20440 de 1973, de la cual se suspendió posteriormente, por la ley 22287, la vigencia de los artículos 55 a 57 inclusive.

Mediante el dictado de la ley 20440, se procuró uniformar en todas las jurisdicciones la institución catastral, centrando el interés en la parcela como unidad inmobiliaria. Se estableció quiénes, cómo, con qué requisitos y alcances, en qué oportunidad y con qué recaudos técnicos y legales deben ejecutar los actos que luego, debidamente representados, serán inscriptos en la Dirección de Catastro para constituir, modificar o verificar la subsistencia del estado parcelario. Cuando las distintas provincias se encontraban empeñadas en la tarea de compatibilizar sus posibilidades concretas de realización con los lineamientos fijados en dicha ley nacional, en el mes de setiembre de 1980 se dictó la ley 22887, por medio de la cual se suspendió en todo el territorio nacional la aplicación de la ley 20440, en razón de las dificultades operativas y conceptuales que ofrecían algunos aspectos de la citada legislación, los que deberían ser sometidos a la pertinente revisión.

A nivel nacional no existe una normativa común aplicable en todo el territorio de la República, si bien hay algunos proyectos al respecto que todavía no salieron del Poder Legislativo. Es necesario contar con una normativa genérica, común para todo el país, que enfoque la cuestión catastral brindando nociones y objetivos; lo demás (organización de la institución catastral, funcionamiento, certificados, mensuras, planos, nomenclatura) debe quedar a criterio de cada provincia, que regulará tales temas tomando como base la normativa y destino de las parcelas que fije la ley nacional, atendiendo a la realidad social, geomorfológica y al desarrollo económico de cada provincia¹⁵.

3. Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad Inmueble

La función catastral consiste en determinar la correcta ubicación, dimensiones, superficie y colindancias o linderos de los inmuebles, establecer el estado parcelario de ellos y regular su desarrollo; conocer la riqueza territorial con fines tributarios. O sea, recibir y brindar información sobre los datos identificatorios de los inmuebles en su realidad física, útiles además a las necesidades¹⁶.

La función registral consiste en dar publicidad y hacer oponibles a terceros los derechos sobre inmuebles, es una actividad típicamente jurídica¹⁷, que da cognoscibilidad a las transmisiones de derechos reales sobre inmuebles.

(15) Tomás H. Greco, *Manual Práctico de Registración Inmobiliaria*. 1ª edición, Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 1992, tomo 1, pág. 304.

(16) En un proyecto de despacho de la delegación argentina en el Congreso Internacional de Derecho Registral (México entre el 1 y 7 de diciembre de 1980) se dijo: "El Catastro inmobiliario es el registro de las realidades fisico-parcelarias que centraliza su accionar en la función geo-topo-cartográfica, y de relevamiento de los inmuebles existentes".

(17) Cf. Villaro, Felipe Pedro, *Elementos de Derecho Registral Inmobiliario*, primera edición, Ed. Colegio de Escribanos de La Plata, capítulo III, pág. 37, y segunda edición, Colegio de Gestores de la Provincia de Buenos Aires, capítulo III, págs. 39-40.

La realidad nos demuestra que estas dos funciones deben coordinarse, para poder brindarse mutuamente y a la sociedad en que funcionan sus valiosas informaciones.

Además, la coordinación debe referirse a la determinación del objeto de la relación, porque en los Registros de la Propiedad Inmueble no pueden registrarse relaciones jurídicas en las que uno de sus elementos esenciales (el inmueble) no se halle perfectamente identificado¹⁸.

En lugares donde los Catastros son imperfectos y no están coordinados con los Registros de la Propiedad Inmueble, los conflictos proliferan, con gran daño a la seguridad jurídica y sus secuelas de malos y costosísimos sucedáneos, como el seguro de títulos o largos e interminables juicios¹⁹.

Estamos absolutamente convencidos de que sin Catastro no puede haber precisión en la identificación del inmueble, sin precisión en el inmueble no puede haber título incontestable.

Donde no existen Catastros, la misión de ser soporte de la determinación de los inmuebles recae exclusivamente en los Registros de la Propiedad Inmueble, por medio de transcripción de los datos que portan los títulos inscribibles. Ello porque, aun cuando faltan Catastros y por muchos inconvenientes que esto produzca, la determinación del objeto de las relaciones jurídicas no puede faltar^{20 21 22}.

La concordancia entre ambas dependencias de la administración del Estado debe realizarse aportando el Catastro al Registro de la Propiedad la feha-

(18) Artículo 12 de la ley 17801: “...Se redactará sobre la base de breves notas que indicarán la ubicación y descripción del inmueble, sus medidas, superficie y linderos y cuantas especificaciones resulten necesarias para su completa individualización. Además cuando exista se tomará razón de su nomenclatura catastral, se identificará el plano de mensura correspondiente...”

(19) De nuestro trabajo “La importancia de contar con un sistema registral seguro y de bajo costo”, publicado en la *Revista del Notariado* del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, N° 862, octubre-noviembre-diciembre de 2000, pág. 222.

(20) Tomamos como ejemplo de lo expuesto a la República de Venezuela, en donde no hay ley de Catastro, y existen distintas instituciones vinculadas al Catastro rural (Instituto Agrario Nacional IAN): la Oficina Nacional de Catastro del Ministerio de Agricultura, la Dirección de Cartografía del Ministerio de Obras Públicas y la Dirección Cartas Militares del Ministerio de Defensa; ninguna vinculada al Catastro urbano, más que la Oficina de Catastro Municipal del Distrito Federal. A causa de esta falencia, los registradores de la propiedad deben transcribir todo el documento en los libros registrales. De los despachos del tema I del XIV Encuentro del Comité Latinoamericano de Consulta Registral, realizado en la Isla Margarita, Estado de Nueva Esparta, Venezuela, “El Catastro: Un drama nacional”: “El Catastro y el Registro de la Propiedad Inmueble deben coexistir. Debe concretarse un Catastro avanzado para que una ley de Registro Público sea autorizada y, frente a los grandes desarrollos urbanísticos, necesariamente los alcaldes deben potenciar el Catastro”. Esta enfática declaración pertenece al Presidente de la Asociación de Registros Subalternos de Venezuela (ASORESVEN), Carlos Velandia Sánchez (Suplemento Especial de Economía y Negocios del diario *Sol de Margarita*, Isla Margarita, Estado de Nueva Esparta, República de Venezuela, del martes 10 de agosto de 1999, pág. 14).

(21) En el Congreso Nacional Venezolano descansa, desde el 27 de noviembre de 1991, sin tratamiento aún, la Ley Orgánica de Catastro Nacional (conf. Manuel González; Francisco González P; Carlos Jiménez López., ob. cit. pág. 595). De nuestro trabajo: “Algunos comentarios acerca del sistema registral inmobiliario venezolano”, *Lunes 4:30, Revista de Asuntos Registrales*, año XII, N° 275, segunda quincena de marzo de 2000, pág. 39.

(22) Ídem nota N° 12.

ciencia de las descripciones e identificaciones de inmuebles y el Registro debe aportar al Catastro la segura y fehaciente identificación de las titularidades jurídicas de los inmuebles.

Es necesario que esta coordinación exija garantías de perfección técnica, la que se logrará con un buen Catastro así como con la segura inscripción del título en el Registro de la Propiedad. Dicha tarea debe llevarse a cabo en forma progresiva en todo el territorio del país.

La importancia de conseguir una plena coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad radica en la finalidad de suministrar el Catastro al Registro la seguridad de la existencia y características físicas del inmueble, que constituye el objetivo de la registración inmobiliaria. Así, el Catastro suministraría la prueba de la existencia y características de los inmuebles matriculados en el Registro de la Propiedad, complementando la función específica de éste de dar seguridad a las relaciones jurídicas sobre inmuebles²³.

En la conexión entre Catastros y Registros, su concordancia debe tener como punto más importante de unión la determinación de los inmuebles.

Esta concordancia, para ser totalmente eficaz, debe concretarse como mínimo en tres planos de coordinación: jurídica, técnica y estructural.

Coordinación jurídica

Está determinado por normas jurídicas que regulan:

- a) El Derecho Civil.
- b) Las funciones de los Catastros.
- c) Las funciones de los Registros.

(23) Para profundizar las cuestiones que se exponen pueden verse los excelentes trabajos recogidos en el *Registral inmobiliario venezolano* (inédito), volumen de ponencias y comunicaciones presentados al IV Congreso Internacional de Derecho Registral, de Jesús López Medel, "Coordinación de Catastro y Registro", págs. 229-319; José María Chico y Ortiz, "Relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro", págs. 321-350; M. Salort, "Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad", págs. 351-373. Sin olvidar las referencias puntuales que sobre el tema se realizan en obras generales, v. gr.: José Luis Lacruz Berdejo y Francisco de Asís Sancho Rebullida, *Derecho Inmobiliario Registral*, Editorial José María Bosch, Madrid, 1984, págs. 60-62; Alfonso de Cossio y Corral, *Instituciones de Derecho Hipotecario*, 1ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1986, págs. 76-82; José Antonio Domínguez Luis, *Registro de la Propiedad y Administración Pública, Servicio Público y Función Pública Registral*, 1ª edición, Ed. Comares, Granada, 1995, pág. 285; Jesús López Medel, *Teoría del Registro de la Propiedad como Servicio Público*, 3ª edición reimpresa, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991, pág. 160; Celestino Cano Tello, *Iniciación al Estudio del Derecho Hipotecario*, 1ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 168 y ss.; Antonio Pau Padrón, *Manual de Derecho Registral Inmobiliario*, 1ª edición, Fundación para la Formación de Altos Profesionales, Universidad de Alcalá de Henares, 1996, pág. 109; Ángel M. López y López y Vicente Montés Penadés (coordinadores) (M. A. Valpuesta Fernández, autora), *Derechos Reales y Derecho Inmobiliario Registral*, 1ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 826; Luis Diez Picazo, *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial III. Las relaciones jurídico-reales, el Registro de la Propiedad, la posesión*, 4ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1995, pág. 524; José María Chico y Ortiz, *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, 3ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 539; José María Roca Sastre - Luis Roca Sastre Munlunill, *Derecho Hipotecario*, 8ª edición, Ed. Bosch, Barcelona, tomo IV, Cap. XXII, pág. 188.

Así, la determinación de un inmueble se concreta mediante la expresión de su ubicación, medidas, superficie y linderos.

La legislación de fondo no es precisa en indicar los datos que debe especificar la determinación del inmueble; las normas catastrales, por necesidad, y también las registrales, tratan de llenar ese vacío, porque las conmina la realidad para prestar mejor sus servicios (artículo 12 de la Ley Nacional Registral Inmobiliaria).

Ocurre que los Catastros y los Registros funcionan sin la idea de que debieran formar un “sistema de información” de los datos referidos a la determinación física y jurídica de los inmuebles.

En ambas alternativas, el resultado es una dispendiosa duplicación de los mismos datos, con la enorme dificultad de la actualización oportuna de la mutua información.

Si aceptamos que la función catastral es la más adecuada para describir los datos físicos de individualización de los inmuebles y la función registral la más idónea para publicitar y hacer oponibles a terceros los derechos sobre ellos, puede concluirse que allí donde existen normas que impongan alusión a los datos físicos, basta solamente la referencia a la designación catastral del inmueble y a la recíproca: eliminar de las normas catastrales todo dato de “estado jurídico”, siendo suficiente mencionar allí la inscripción registral del inmueble.

La coordinación en lo jurídico debe señalar también los efectos de la discordancia entre situaciones de hecho y de derecho de los inmuebles, los procedimientos para la corrección de los datos archivados que no concuerden con la realidad y los procesos judiciales que aseguren los derechos de los sujetos con relación al inmueble.

También dentro de la concordancia jurídica de las funciones catastral y registral hay ejemplos de buenos resultados mediante la obligatoriedad del uso, como elemento vinculante, de la certificación catastral necesaria para la instrumentación de actos jurídicos que tengan por objeto la transmisión de derechos reales sobre inmuebles.

Señala Horacio Vaccarelli: “El medio idóneo para materializar la coordinación entre Registro y Catastro ha sido y es, sin duda, la certificación que expiden los Catastros que portan las constancias físicas descriptivas del inmueble, a efectos del conocimiento del escribano que autorizará el acto, y posteriormente para su calificación en los Registros Inmobiliarios²⁴.”

La certificación catastral es el medio más preciso para hacer efectiva la vinculación en el aspecto jurídico de la coordinación, siendo de uso obligatorio para la instrumentación de los actos de transmisión de inmuebles en algunas legislaciones provinciales.

Es menester, sin embargo, que la implementación de esta forma de vinculación se perfeccione técnicamente, tanto como hoy nos permiten las herramientas que la tecnología del procesamiento de datos pone a nuestra disposición.

(24) Vaccarelli Horacio, “La finca como soporte físico de la registración”, en Aportes de la Delegación Argentina del II Congreso Internacional de Derecho Registral, pág. 16.

Coordinación técnica

El punto de confluencia de la coordinación es la determinación de los inmuebles. Toda la información referida a ellos se concreta mediante datos. Esos datos deben existir en toda relación jurídica real, pues determinan el inmueble.

Por definición, estos datos no pueden faltar en los archivos catastrales, porque hacen a la existencia misma de esos archivos.

También debe haber referencia a ellos en los archivos jurídicos que registran los actos jurídicos sobre los inmuebles.

Para que los tres ámbitos, instrumental, catastral y registral, se refieran a los mismos inmuebles, deben ser idénticos en cada ámbito con respecto a los otros dos, contemporánea y simultáneamente.

Esta necesidad plantea problemas técnicos para lograr esa sincronización. La experiencia parece indicar que, para coordinar la instrumentación negocial con los otros dos ámbitos, el medio más idóneo es la certificación catastral previa, volcada al acto jurídico²⁵.

Queda por resolver el tema de los otros ámbitos: Catastro y Registro entre sí.

La uniformidad de los Catastros

La primera y obvia necesidad para tal concordancia es la de que en cada jurisdicción territorial, si existe más de un Catastro, sus métodos de recepción de datos estén unificados bajo la misma concepción técnica.

Catastros completos

Como paso previo a la coordinación, se necesita tener un Catastro completo, lo más perfecto posible.

Aunque la creación y mantenimiento de archivos catastrales perfectos puede considerarse muy costoso, siempre es una buena inversión si se la compara con lo gravoso de las consecuencias de la falta de buenos Catastros coordinados con los Registros Inmobiliarios. Valgan como ejemplo los procedimientos de altísimo costo que por tal carencia sufren los EE.UU., tanto en términos económicos como de seguridad jurídica²⁶.

Transferencia de información

Otro problema de la coordinación técnica es el que surge de los métodos de transferencia de información recíproca.

Para resolverlo, las variantes registrales del estado jurídico del inmueble deben comunicarse a los Catastros y viceversa: las variaciones de las realidades físicas de los inmuebles deben hacerse conocer a los Registros de la Propiedad.

Para lo primero se han ideado métodos que en teoría pueden parecer eficaces pero en la práctica resultan desastrosos.

(25) De nuestro trabajo: "Breves comentarios acerca del Proyecto de Ley de Catastro", publicado en la revista *La Pluma* N°2 del Colegio de Escribanos de la Provincia del Chaco, pág. 12.

(26) De nuestro trabajo: "La importancia de contar con un sistema registral seguro y de bajo costo", loc. cit., pág. 228.

Los documentos se desarrollan en varias copias cuyo derrotero comprende distintos sectores de una repartición con el fin de actualizar su archivo, y si se traslada en original o copia a otros es para que se repitan los mismos procesos.

Al Registro de la Propiedad Inmueble ingresan diariamente muchos documentos, piénsese en el gran volumen de papeles duplicados que allí deben ser controlados, desglosados, remitidos a Catastro y, recibidos por éste nuevamente, distribuidos.

La realidad ofrece, como ejemplo, una enmarañada red en la que circulan miles de documentos, que son objeto de ordenamientos, clasificaciones, transcripciones y correlaciones de datos desde y hacia los archivos.

Estas tareas son todas de tipo mecánico, en las que la monotonía de las rutinas eleva el índice natural del error humano.

La falta de sistematización hace que los archivos propios de cada repartición guarden información innecesariamente duplicada.

La existencia de datos redundantes es muy frecuente en los archivos catastrales y registrales y, debido a que diferentes copias de la misma información suelen hallarse en diferentes etapas de actualización, la redundancia da origen, a menudo, a respuestas incoherentes o contradictorias.

Otro problema de la coordinación técnica es el de la compatibilidad de la información.

La coordinación, para ser útil, debe basarse en una actualización lo más inmediata en el tiempo de los hechos que la hacen necesaria, a fin de garantizar la seguridad del tráfico inmobiliario, especialmente en esta época en la que la velocidad de las transacciones es una de sus características más notables.

El prolongado tiempo provoca demoras, pérdida de la documentación en circulación, omisiones y errores en las múltiples registraciones de similares datos en los diferentes archivos e incertidumbre respecto de la conexión de los datos consignados.

Los métodos de actualización hasta ahora en vigencia, que se valen del traslado material de la documentación y de su inserción “manual” en los diferentes archivos, no dan respuesta a la necesidad de simultaneidad entre los hechos y las consecuencias inscriptas de éstos, que posibiliten su eficaz publicidad.

Coordinación estructural (o de organización)

Mucho se discutió y se discute acerca de si la coordinación debe desembarcar en la unificación de Catastro y Registro en un solo y único organismo abarcador que los fusione o si deben mantener su independencia. Existen opiniones en uno y otro sentido. Y como mucho se ha hablado, nos eximimos de expresar más de lo mismo.

Una propuesta de coordinación

Mediante la técnica del banco de datos computarizado que conecte al Catastro con el Registro de la Propiedad y viceversa²⁷.

(27) Alcides Horacio Lugano, “Registro Inmobiliario y Catastro”, *Revista Notarial* N° 855, 1981, págs. 262 y ss.

4. El fraude en el sector inmobiliario

Los esfuerzos de coordinación se basaron fundamentalmente hasta este momento en correlacionar el Registro con el Catastro y en la utilización conjunta de sus bases de datos cartográficos; a su vez, en algunas provincias existen intentos incipientes de integrar en el proceso a los escribanos, mediante la utilización del certificado catastral.

El Catastro tiene la posibilidad de combatir el fraude en todos sus aspectos y, desde luego, el existente en el sector inmobiliario. El fraude es un fenómeno del que no está libre ninguna sociedad moderna y que cercena de manera continuada no sólo los ingresos presupuestarios sino el equilibrio que debe poseer su sistema fiscal, si se tiene en cuenta que su primera característica es la tendencia a generalizarse.

El mundo inmobiliario vive inmerso en el fraude, que ha llegado a convertirse en un elemento estructural de las relaciones económicas, generando un desacompañamiento permanente y de difícil corrección entre la realidad oficial y la real. El fraude originado en este ámbito tiene efectos perturbadores en el mundo jurídico y económico y alimenta una mentalidad de fraude que se expande a otros órdenes de la relación entre la administración pública y los ciudadanos.

Su segunda característica es, entonces, su carácter estructural, que arrastra incluso a los contribuyentes de buena fe. Por ello, en ocasiones, resulta difícil salir del funcionamiento del mercado y no aceptar participar en ese fraude a través de la realización de pagos y cobros en dinero negro. Estas prácticas generan fraudes sucesivos y simultáneos.

El fraude se inicia en la base misma del proceso de transferencia, con el falseamiento del precio de los inmuebles. A partir de ese momento se pone en marcha una cadena de subvaloración en las transmisiones sucesivas, forzada por el temor al impuesto a las ganancias, que condicionaría el futuro del precio declarado de los bienes inmuebles. Se logra este carácter estructural debido a la generalización del acceso a la propiedad de grandes capas sociales, las más de las veces, a costa de un gran sacrificio personal.

Se trata, además, de uno de los sectores económicos en los que existe una cierta contradicción: por un lado, puede ser refugio continuo de “dinero negro” y, por otro, existe una importante y extensa intervención administrativa y regulación normativa; piénsese en el Catastro, los Registros de la Propiedad, los escribanos, las cámaras inmobiliarias, etc. que intervienen en una transacción inmobiliaria. Lo cierto es que los graves defectos de coordinación existentes entre el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro impiden una eficaz lucha contra el fraude en el sector.

Diversos hechos constituyen los puntos débiles del control fiscal: en primer lugar, la utilización del boleto de compraventa en ciertas capas sociales localizadas en determinadas zonas del país; en segundo lugar, la interposición de sociedades inmobiliarias, radicadas en las grandes ciudades del país, que se caracterizan por sus bajos niveles de fiscalidad y alto grado de opacidad; en tercer lugar, la no obligatoriedad de la inclusión de la referencia catastral en las

escrituras, que imposibilita tanto la correcta identificación y seguimiento de las transmisiones de los inmuebles, como la realización de cruces informáticos, lo cual impide, además, la creación de un sistema general de identificación e intercambio; por lo que no existe coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, ni entre éste último y los escribanos, ni entre el Catastro y las Direcciones Provinciales de Rentas que gestionan el cobro del impuesto de transmisiones patrimoniales (ventas, sucesiones y donaciones).

Creemos que debería establecerse un identificador común para los inmuebles que fuese de utilización conjunta y, por último, sería idóneo lograr una base de datos integrada y única que sirviera para combatir gradualmente el fraude del sector. Pero ello, hasta la fecha, no se ha logrado en nuestro país.

5. La lucha contra el fraude

La administración pública dispone de un ingente volumen de información, pero en forma de compartimentos estancos que dificultan su adecuado aprovechamiento. La coordinación e intercambio de información entre las distintas áreas de la administración se hace imprescindible. El Catastro queda directamente involucrado en la lucha contra el fraude inmobiliario, al recaer sobre él la obligación de aportar buena parte, si no casi toda, de la información que dispone la administración para atender a dicho fin. El resto de la información debería ser proporcionada por el Registro de la Propiedad Inmueble.

¿Pero cuáles han sido históricamente los obstáculos que impidieron una eficaz coordinación o que todavía la impiden? ¿Existe, entre los funcionarios responsables del Catastro, los registradores de la propiedad y notarios, una voluntad decidida para esta falta de logros en el proceso de coordinación? Lo importante, pensamos, es abordar el tema con realismo, con reflexiones abiertas, con debates intensos y desapasionados y sin apriorismos o posturas cerradas.

Negar la necesidad de coordinarse sería negar la evidencia. Pero está claro que las normas existentes entre Catastro y Registro no han producido los resultados deseados; si durante años la normativa incumplió su objetivo, era o bien porque las normas han ido por delante de la realidad o porque tal vez su cumplimiento implicaba la existencia de medios materiales y personales de los que no se disponía en el momento de promulgarse.

¿Pero que había ocurrido en 1973, con la sanción de la ley 20440? ¿También habían faltado los medios adecuados en el Catastro? La norma, desde el punto de vista técnico, era impecable y, es más, era, a nuestro juicio, lectura obligada de los estudiosos del tema de la coordinación entre Catastro y Registro; luego, no habían sido problemas de índole jurídica los que habían obstaculizado la coordinación en ese momento. Ahora bien, si no existían problemas de índole técnico-jurídica ¿qué es lo que impedía la coordinación? ¿Qué había ocurrido? ¿Había falta de voluntad en su aplicación?

Hay que decir, aunque resulte duro, que muchas eran reticencias conscientes o inconscientes de las partes implicadas y que la ignorancia y el desprecio entre las diversas instituciones, aun encontrándose en teoría tan cerca las unas de las otras, habían sido absolutos.

Sin embargo, en esta operación legislativa de coordinación frustrada todos tenían poco que perder y sí mucho que ganar. No se trata de buscar culpables, pues todos lo habrán sido, pero sí hay que poner de relieve esta actitud histórica, aunque cabe añadir que hoy en día, a nuestro juicio, se ha producido un cambio sustancial en el reconocimiento de la necesidad de contar con un Catastro coordinado con el Registro.

No obstante y como premisa previa, parece probado que, después de muchos debates, el objetivo que nos debe unir en el proceso de coordinación a registradores de la propiedad y funcionarios de Catastro es el convencimiento obvio de que la realidad física es única, y que único debería ser su reflejo frente a todo y frente a todos.

Creemos que una base de datos de carácter catastral de utilización conjunta por todas las administraciones públicas, con una intercomunicación y coordinación de sus sistemas informáticos, podría solucionar el problema. El objetivo es muy ambicioso y consiste en constituir al Catastro en centro informático con funciones de compensación e intercambio de datos al que podrían conectarse los sistemas de información que lo necesiten, facilitando así el intercambio de información entre las distintas administraciones públicas en la lucha contra el fraude. Implica, asimismo, utilizar los datos catastrales para relevamiento territorial, ventas, seguros, análisis demográfico, control de desarrollo, planificación de emergencias, valoración del impacto medioambiental, análisis del mercado inmobiliario, registro de propietarios, reforma agraria, planificación y reordenamiento urbano, comunicaciones públicas, ubicación de lugares específicos y su protección.

Pero es requisito previo para ello el establecimiento de un único identificador catastral para cada inmueble, que contribuyese de manera ineludible a la transparencia del sistema. La utilización del certificado catastral permitiría mejorar el nivel general y concreto de la información.

6. Conclusiones

Desde su creación en Argentina, hace ya más de un siglo, tanto el Catastro como el Registro de la Propiedad se concibieron como instituciones separadas, con fines diferentes e inercias distintas, proceso que, además, estuvo alimentado por una separación duradera, a diferencia de la situación unitaria de países europeos.

Por ello, a lo largo de todo el siglo pasado han sido permanentes los intentos de coordinación que, sin embargo, resultaron continuamente frustrados. Sólo en fechas recientes se ha abierto un camino, en las leyes catastrales provinciales, que puede arrojar luz en este proceso y resolverlo.

Creemos que estos fracasos obedecen a los siguientes hechos: en primer lugar, la ausencia de un Catastro implantado en todo el territorio nacional, que hizo imposible el inicio de la coordinación. En segundo lugar, una falta de voluntad política en los distintos gobiernos, a la que no fue ajena la oligarquía terrateniente, que se oponía a cualquier avance serio en la modernización del Catastro y su coordinación con el Registro de la Propiedad Inmueble. Y, por

último, el corporativismo, la lejanía y desconfianza mutua entre las instituciones intervinientes, lógica en parte, dada su total separación inicial y progresivo distanciamiento.

Por otro lado, las leyes tributarias aprobadas en los años ochenta no abordaron este problema, por estar mucho más volcadas a diseñar las grandes figuras tributarias que a la reforma fiscal física.

Con la llegada de la democracia, se aborda la modernización de todo el país y se plantea la coordinación entre Catastro y Registro²⁸ por medio de una red informática; sin embargo, aunque teóricamente esto supuso un avance sustancial, en la práctica no produjo los efectos deseados²⁹. Tanto la lentitud de su puesta en marcha, como su falta de aplicación y la falta de creación de un mecanismo de intercomunicación entre Registro y Catastro son, a nuestro juicio, causas suficientes para su fracaso.

A partir de entonces, cuatro factores iban a influir en el proceso, reorientándolo y dándole un fuerte impulso.

En primer lugar, las fuertes inversiones dirigidas a la modernización del Catastro realizadas a lo largo de los años noventa produjeron importantes cambios en la institución³⁰. Se concibió el Catastro como un banco de datos moderno, actualizado, ampliamente informatizado y con múltiples y muy diversas aplicaciones, que iban mucho más allá de las meramente fiscales planteadas en su origen³¹.

Esta modernización también incluyó, obviamente, la elaboración de una nueva y espléndida cartografía, en muchos casos informatizada y digitalizada, que favorecería de inmediato el proceso coordinador, ya que el soporte gráfico sobre el cual se debería asentar había sido profundamente renovado y mejorado.

En segundo lugar, las modificaciones surgidas en los años noventa en relación con la cartografía catastral permitieron al Catastro asumir una relación institucional más directa entre él y los Registros de la Propiedad, que puede dar paso a la puesta en marcha de una mejor coordinación entre ambas instituciones.

(28) Nos referimos al Catastro y Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, en los que se intentó implantar un sistema llamado SACRI (Sistema Argentino Computarizado de Registración Inmobiliaria), que no tuvo aplicación práctica.

(29) Ídem nota 21.

(30) Nos referimos al financiamiento de la modernización de algunos catastros provinciales (Chaco, Mendoza) por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

(31) En la conferencia sobre la Reforma Catastral '90, realizada en Melbourne (Australia), el enfoque de muchos debates estaba centrado en las bases de datos catastrales digitales, el uso de computadoras en cartografía digital y el manejo de bases de datos. Es importante dominar tal tecnología debido a que será tan normal como el compás del agrimensor y la cadena de medir un siglo atrás. La reforma catastral no debe apuntar, sin embargo, a que las herramientas sean mejores para usar en un trabajo particular sino a qué trabajo se necesita hacer. Una mirada más lejana a la naturaleza y funciones del Catastro es mucho más importante; hoy se necesita revisar el mismo ser de lo que se ha llamado "Catastro" para verlo en el contexto de un registro de la tierra, de imposición de contribuciones inmobiliarias y de la necesidad de manejar el medio ambiente más eficazmente.

En tercer lugar, la colaboración emprendida con el notariado, paralela a la de los Registros, cosechó importantes éxitos, especialmente en la inclusión de la nomenclatura catastral en las escrituras. Sin embargo, subyace la idea acertada de que una coordinación unilateral no es procedente ni lograría los objetivos pretendidos de unicidad e intercomunicación de todos los agentes intervinientes en la contratación inmobiliaria (agrimensores, agentes inmobiliarios etc.).

En cuarto lugar, la preocupación del gobierno por el fraude inmobiliario sería un elemento que, sin estar en principio relacionado con el proceso coordinador, influiría de manera decisiva en su desarrollo.

Sin Catastro, el Registro está recargado con tareas que no le corresponden, pero puede cumplir con su tarea específica. A su vez, si el Catastro se apoya en el Registro, éste le proporciona información adecuada. Conservando su autonomía funcional, se produce entre ellos una verdadera simbiosis³².

La coordinación que se pretende significa que ambas instituciones apunten a lograr un objetivo genérico, que no es otro que brindar seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

Por último, señalamos que el camino de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad Inmueble no es un camino fácil y sencillo para recorrer; así lo ha demostrado tanto el pasado como el presente y quizás también lo haga el futuro; a nuestro juicio, el proceso coordinador deberá contener, en todo caso, grandes dosis de sentido común, prudencia y empuje, que son las armas fundamentales para lograr resultados convincentes para todos.

(32) Raúl Ricardo García Coni - Ángel A. Frontini, *Derecho Registral aplicado*, ob. cit., pág. 79.