

Declaración CFC - 02/15:

EL CATASTRO EN LA ACTUALIDAD

- INTRODUCCIÓN.
 - POR QUÉ EL ESTADO NECESITA DE UN CATASTRO?
 - LOS ASPECTOS DEL CATASTRO.
 - USOS DEL CATASTRO.
 - EL CATASTRO MULTIFINALITARIO.
 - EL CATASTRO Y LA EQUIDAD TRIBUTARIA.
 - LA LEY 26.209.
-
- INTRODUCCIÓN.

El presente documento se realiza con el objetivo de difundir una imagen del catastro distinta a la que tradicionalmente se le ha asignado, cual es la de servir a fines tributarios. Se busca entonces mostrar otros usos actuales del catastro que demuestran que el uso fiscal o tributario es solo uno de los posibles, y también la idea del catastro multifinalitario y el rol de los catastros en las Infraestructuras de Datos Espaciales a partir de la promulgación de la Ley Nac. N° 26.209.

- **POR QUÉ EL ESTADO NECESITA DE UN CATASTRO?**

Evidentemente, la presencia de un Catastro no es condición imprescindible para la existencia de un país o provincia. De hecho, podríamos decir que en un número importante de las naciones hoy existentes no se encuentra esta institución. O, al menos, no lo hace de forma realmente operativa. Por tanto, si bien todos los países necesitan un territorio para existir, dicha necesidad no alcanza al conocimiento de cómo es la estructura de la propiedad inmobiliaria en ese mismo país.

Ahora bien, es igualmente cierto que los países que disponen de buenos Catastros se encuentran, generalmente, a la cabeza de las naciones más desarrolladas. De hecho, el Catastro, junto con el Registro de la Propiedad Inmueble, son instituciones necesarias para un adecuado desarrollo de las economías basadas en el libre mercado, y ello porque resulta fundamental para tres tipos de ámbitos distintos:

a) Defensa el derecho de propiedad: La propiedad pacífica y garantizada de los bienes inmuebles es un elemento definitivo para la seguridad jurídica de los ciudadanos y una condición determinante para el desarrollo de la economía. Si conocemos cómo son las parcelas, de quién son y qué valor tienen, y esta información es avalada, protegida y, en ocasiones, garantizada por una autoridad pública, tendremos las bases para el desarrollo de una economía robusta, donde el crédito hipotecario funcione con normalidad y donde los propietarios de inmuebles puedan abordar proyectos e inversiones de larga duración, apoyándose en la seguridad que ofrecen sus propiedades.

b) Definición de un modelo fiscal justo y simple: En muchos países en desarrollo se aprecia la existencia de una espiral diabólica que actúa contundentemente impidiendo el desarrollo en óptimas condiciones de las comunidades municipales. La ausencia de inversión pública impide dotar de equipamientos adecuados a las poblaciones, que carecen de los más elementales servicios – agua potable, red de cloacas, recolección de residuos, etc. -

manteniéndolas en un umbral de infravivienda que dificulta la fijación de tributos sobre los inmuebles. Dicha falta de elementos recaudatorios eficaces genera, a su vez, municipios escasamente financiados, incapaces de invertir en los servicios que necesitan los ciudadanos, completándose de este modo la espiral de degradación de los núcleos urbanos, significativa de muchos países en desarrollo.

El Catastro ha demostrado ser una herramienta sumamente útil para romper esta espiral puesto que, gracias al mismo, resulta sencillo desarrollar un modelo valuatorio simple y eficaz para la gestión de los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria, tanto rural como urbana. No es una coincidencia que el origen de los Catastros de muchos países se encuentre vinculado al cobro de estos tributos y que orgánicamente las oficinas encargadas de esta actividad se encuentren dentro de las estructuras de los Ministerios de Hacienda o Finanzas.

El Catastro permite no sólo conocer las parcelas sobre las que se va a establecer el tributo, sino también quién es su propietario y cuál es su valor. Aporta, por tanto, todos los elementos necesarios para el cobro del tributo y lo hace, además, respondiendo a un modelo de justicia tributaria, al tratar de manera desigual a cada propietario en función del valor de su propiedad.

c) Herramienta para la planificación y gestión de la acción pública: En tercer y último lugar, la información que aporta el Catastro es sumamente útil para la gestión de buena parte de las iniciativas que desarrollan los poderes públicos. Tal vez resulte obvio o redundante decir que planificar a ciegas, desconociendo el territorio sobre el cual se están diseñando determinadas líneas de acción de gobierno, probablemente no resulte del todo eficaz, y que sin dudas la acción planificadora de los gobiernos a partir de un conocimiento profundo de su territorio, se verá facilitada y seguramente alcanzará los resultados buscados con un uso más eficiente de los recursos públicos.

- **LOS ASPECTOS DEL CATASTRO.**

Los tres aspectos básicos del catastro territorial o inmobiliario son:

Sus características físicas: superficie, linderos, estado de conservación (si es un edificio), cultivo (sí es una parcela rural), localización a través de la nomenclatura catastral, dirección postal, etc. Se incluye aquí su imagen cartográfica.

Sus características jurídicas: nombre e identificación del propietario o del titular de otros derechos reales, en su caso, características urbanísticas, número de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, etc.

Sus características económicas: a través del valor catastral. Cuando existe una edificación este valor catastral se obtiene por la suma del valor del suelo y de la construcción situada sobre el mismo.

- **USOS DEL CATASTRO.**

Sin duda alguna, de todas las decisiones que deben adoptarse en el momento de definir un modelo de organización Catastral, la más significativas es la referida a los usos a los que debe destinarse dicha información.

Reiterando la idea del Catastro concebido como un instrumento al servicio de unas determinadas necesidades, públicas o privadas, resulta evidente que la definición precisa de estas necesidades se configura como una actuación previa a cualquier decisión. Por otro lado, nada tiene menos sentido que la creación y mantenimiento de una base de datos catastral que no se use adecuadamente o que se encuentre infrautilizada. De hecho, es bastante frecuente que los directivos responsables de los Catastros se olviden que una de sus principales

funciones es incrementar permanentemente el número y variedad de usuarios que se benefician de la información que administran.

Ámbito General	Tipo de uso	Observaciones
Usos fiscales	Impuestos sobre los bienes Inmuebles o Impuestos Prediales	Constituye el uso tributario principal en muchos países europeos y latinoamericanos. Son de gestión sencilla y su recaudación se consolida para ejercicios futuros, al no estar vinculados a la actividad económica.
	Impuestos sobre los rendimientos obtenidos por los Bienes inmuebles	Es frecuente que los impuestos sobre la renta percibida por los contribuyentes incluyan, como parte de la misma obtenida en el ejercicio, los rendimientos reales o presuntos derivados de la propiedad de bienes inmuebles. El Catastro contribuye a la gestión de estas figuras aportando los nombres de los propietarios y, el valor de los inmuebles.
	Impuestos sobre los beneficios obtenidos por la compra-venta de inmuebles o que gravan la transmisión del inmueble.	Cuando se transmite un inmueble suele producirse el devengo de diversos tributos que gravan bien la mera transmisión o bien los beneficios obtenidos en la operación como consecuencia del incremento del valor producido desde la fecha de adquisición hasta el momento de la venta. El Catastro aporta datos importantes para liquidar estos impuestos.
	Tasas fiscales por la prestación de servicios catastrales	Es frecuente que muchas instituciones catastrales presten determinados servicios, como la medición de propiedades o la realización de levantamientos cartográficos, por los cuales perciben ingresos que suelen tener naturaleza tributaria.
	Tasas fiscales por la venta o difusión de productos catastrales	Asimismo, es frecuente que se perciban ingresos por la difusión y venta de productos catastrales.
Usos jurídicos (vinculados a la titulación de tierras, seguridad jurídica del mercado inmobiliario y Registro de la Propiedad)	Titulación de tierras.	Son muy numerosos y de gran importancia social los proyectos que se están desarrollando para facilitar el acceso a lo que en algunos países latinoamericanos se denomina “propiedad informal”, es decir, terrenos que han sido ocupados ilegalmente por sus actuales ocupantes, manteniéndose esta situación durante años. En casi todos estos proyectos se están realizando, previamente a la legalización y concesión de títulos, levantamientos catastrales destinados a identificar con precisión los distintos inmuebles afectados por el proceso.
	Protección del mercado inmobiliario.	El mercado inmobiliario precisa de unos mínimos elementos que aporten seguridad al sistema, impidiendo que se compren o vendan fincas inexistentes o de características distintas a las definidas en el contrato. Los Catastros vienen aportando información gráfica y alfanumérica que se incorpora al título privado o público, la cual refuerza la función del Notario y es decisiva para definir con precisión el objeto de la transacción.
	Apoyo al Registro de la Propiedad.	Como complemento de lo anterior, en muchos países el Catastro y el Registro de la Propiedad actúan coordinadamente, e incluso, en algún supuesto son parte de la misma institución, con el fin de dar publicidad y transparencia al mercado inmobiliario.
Políticas de ayudas públicas	Ayudas a la agricultura.	En muchos países los agricultores reciben distintas ayudas públicas por el ejercicio de su actividad. En la Unión Europea esta situación es especialmente importante debido a la acción de la Política Agrícola Común, que distribuye entre los agricultores europeos cantidades muy importantes usando para ello, en muchos casos, la información descriptiva de la superficie de las propiedades y los cultivos contenida en los Catastros.
	Ayudas a la obtención de vivienda.	Las políticas de ayudas destinadas a favorecer el acceso a una vivienda digna implican la necesidad de identificar a los beneficiarios, seleccionando sólo a aquellas personas de escasos recursos económicos. El Catastro provee información precisa respecto a si se es o no propietario de otros inmuebles.
	Acceso a otros servicios públicos gratuitos.	Los datos catastrales son utilizados para determinar la capacidad económica en procesos de concesión de otros tipos de ayudas públicas tales como las becas de estudios, ayudas a comedores sociales, acceso a residencias para la tercera edad o enfermos de larga duración, etc.

Ámbito General	Tipo de uso	Observaciones
Inversiones y políticas públicas	Fines expropiatorios.	Mediante el uso de la información catastral se reducen significativamente los plazos necesarios para expropiar los inmuebles que sean necesarios para el desarrollo de actividades públicas, dado que aporta información de detalle sobre su emplazamiento, superficie, características y valor.
	Diseño de infraestructuras.	La planificación de grandes infraestructuras públicas, especialmente aquellas que afectan a multitud de inmuebles, como las nuevas autovías o los trazados de ferrocarril utilizan frecuentemente tanto la cartografía como la información alfanumérica catastral.
	Planificación urbana.	Para el diseño urbanístico y la planificación urbana resulta muy frecuente utilizar la información catastral, especialmente la cartografía digitalizada.
	Gestión del transporte público.	En algunas ciudades la red de autobuses urbanos se gestiona mediante sistemas GPS que localizan la posición de cada vehículo sobre la cartografía catastral previamente suministrada. Asimismo, el Catastro aporta valiosa información sobre densidad de edificaciones y accesos, en el momento de planificar la implantación de nuevas rutas.
	Gestión de servicios públicos que precisen información territorial.	Multitud de servicios públicos utilizan la información territorial que aporta el Catastro para mejorar sus métodos de gestión. A título de ejemplo, la información catastral se utiliza como soporte para la gestión de redes de suministro de agua, alcantarillado, recogida de residuos urbanos, etc.
Inversiones y políticas públicas	Sistemas de control de la acción pública.	Por último, las entidades encargadas del control de los órganos públicos, como los Tribunales de Cuentas o las oficinas de los Defensores del Pueblo, utilizan la información catastral para seguir la actividad desarrollada por diferentes oficinas.
Seguridad ciudadana	Protección civil.	Como ejemplo, los servicios internacionales de coordinación de emergencias a través del número telefónico 112 suelen disponer de sistemas de información geográfica complejos que, en muchas ocasiones, incorporan datos catastrales.
	Lucha contra la delincuencia.	Las fuerzas de seguridad pueden localizar a determinadas personas, así como identificar parte de su patrimonio, a través de la información catastral. Asimismo, identifican áreas con mayor delincuencia o que precisan mayores niveles de seguridad utilizando la cartografía catastral.
Medioambiente	Identificación de espacios protegidos.	Los parques naturales de muchos países se gestionan utilizando información catastral tanto gráfica como alfanumérica, gracias a la cual se define con precisión el territorio a proteger y otros elementos significativos.
	Planes de protección de especies amenazadas.	El Catastro se utiliza para aportar información necesaria para el diseño y control de planes específicos de protección de determinadas especies amenazadas. En España, por ejemplo, el plan de protección de una variedad singular de cernícalo identificó áreas específicas de cría localizando mediante la información catastral los edificios de unas determinadas características donde suele hacer sus nidos.
	Política forestal.	La política forestal utiliza multitud de datos catastrales. En España los bosques poblados con especies singularmente valiosas tienen un tratamiento favorable en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, utilizando para ello la información que existe en el Catastro.
	Actuaciones en caso de catástrofe ecológica.	Cuando se produce una catástrofe ecológica el Catastro aporta con rapidez y facilidad la cartografía que permite precisar el área afectada, así como otra información complementaria, como áreas con tipos de cultivos o de especies forestales que se han visto afectadas. Es además sumamente útil para definir con rapidez las ayudas públicas que pueden recibir los damnificados.
Patrimonio histórico	Identificación de áreas urbanas protegibles.	Cada vez es más frecuente la declaración de determinadas zonas urbanas como de especial protección, por la riqueza, variedad o singularidad de las construcciones que se ubican en ellas. El Catastro aporta valiosa información tanto para localizar los inmuebles singulares, como para definir la zona protegible, y facilita su posterior gestión.
	Trabajos en zonas arqueológicas.	Como en el caso anterior, son frecuentes las excavaciones arqueológicas que utilizan la cartografía y otros datos catastrales para delimitar las áreas de actuación.

Ámbito General	Tipo de uso	Observaciones
Comercio	Identificación de emplazamientos comerciales.	La información catastral permite facilitar la elección del emplazamiento más adecuado para situar una actividad comercial, atendiendo a la información que contiene sobre tipos y clases de edificaciones, clasificaciones de suelo por tipos de usos y otros elementos. Por ejemplo, permite identificar la situación más adecuada en función de la proximidad a redes de comunicación, aeropuertos, etc.
	Localización de clientes potenciales.	Por ejemplo, se ha utilizado la información catastral para identificar edificios donde se concentra un determinado número de viviendas, a efectos de ofrecer a la comunidad de vecinos la instalación de antenas colectivas de televisión por satélite.
Comunicaciones	Localización de terrenos óptimos para la ubicación de antenas de telefonía móvil.	La búsqueda de los emplazamientos más adecuados para situar este tipo de instalaciones se ve notablemente simplificada si se utiliza la información catastral.
	Uso de la cartografía catastral en sistemas de localización por telefonía móvil.	Las últimas generaciones de telefonía móvil permiten la localización geográfica del usuario que esté utilizando el equipo, para lo cual se le sitúa sobre cartografía digitalizada que puede ser suministrada por el Catastro.
Transporte y suministro	Gestión de redes.	Las grandes empresas de suministro de gas, electricidad, telefonía, etc. han elaborado sus propios SIGs utilizando muchas veces cartografía digital del Catastro.
	Navegación por sistema GPS apoyado sobre cartografía catastral.	Las empresas de mensajería y otras que gestionan flotas de vehículos para el transporte y reparto también han elaborado sus propios SIGs utilizando cartografía digital del Catastro.
Sector financiero	Actuaciones vinculadas al crédito hipotecario.	El Catastro sitúa con precisión la finca en un determinado territorio y define sus límites y su superficie, elementos todos ellos que facilitan la concesión de créditos hipotecarios, donde el conocimiento de estos elementos por parte de la entidad financiera es fundamental.
	Valoración de inmuebles utilizando el valor catastral.	Asimismo, el valor catastral asignado al inmueble sirve muchas veces para definir la cuantía del crédito hipotecario, evitando así la concesión de créditos por cuantías superiores al valor de la propiedad.
Sector inmobiliario	Redacción de proyectos de arquitectura utilizando información catastral.	Las nuevas tecnologías aplicadas a la arquitectura (especialmente las herramientas CAD) facilitan la utilización de información catastral digital por los arquitectos, para la redacción de sus proyectos.
	Creación de observatorios del Mercado Inmobiliario basados en la información gestionada por los Catastros.	La visión integral del territorio que gestiona el Catastro y la enorme cantidad de información que maneja permite la creación de Observatorios de los mercados inmobiliarios, que pueden ponerse a disposición de los profesionales de este sector.
Investigación y Desarrollo	Desarrollo de modelos de análisis territorial basados en la información catastral.	Son numerosos los proyectos de investigación de todo tipo que precisan información sobre el territorio que acuden a las fuentes catastrales para apoyar o desarrollar sus trabajos. Estas investigaciones pueden incluir gran variedad de áreas tales como diseños de modelos de crecimiento urbano, análisis sociológicos, calidad de materiales constructivos, etc.
Educación	Actividades docentes utilizando material catastral.	Son muy numerosas las Universidades, especialmente las que forman profesionales cuya actividad está vinculada con el territorio, que utilizan la información catastral con fines de docencia o de desarrollo de proyectos específicos de investigación.

- **EL CATASTRO MULTIFINALITARIO.**

Ya se han mostrado en detalle, los usos típicos que puede darse a la información catastral, generada en su accionar cotidiano y sin necesidad de sumar información de otros organismos. Pero sin dudas que la acción planificadora del gobierno y las demás actividades que se han esbozado dispondrían de muchos más elementos de análisis y en consecuencia, mayor grado de certeza en las conclusiones a las que se arribe, si el catastro genera la información de manera de sentar las bases tecnológicas y operativas para que pueda integrarse con información generada desde otros órganos del estado y del sector privado.

A menudo suele confundirse el concepto de *catastro multifinilaritario* o *multipropósito*, con un catastro que además de registrar el estado parcelario de una determinada jurisdicción (provincial, en nuestro caso) registra otro tipo de objetos geográficos, como cuestiones ligadas al medioambiente, a lo social, etc. Esta definición implica un error de base pues el catastro debe velar por cumplir la función para la que fue creado y para la que se sustenta en la legislación vigente, es decir, registrar el estado parcelario del territorio y a la luz de la Ley Nacional N° 26.209, otros objetos territoriales legales. Pero de ningún modo podemos pensar en un catastro que registre cuanto objeto geográfico exista o surja, ya que además de no estar comprendido en la competencia de los catastros inmobiliarios, no se dispone en general de los recursos necesarios. Conocemos la realidad de los catastros provinciales del país, y a partir de ello sabemos que muchas veces resulta dificultoso cumplir en tiempo y forma con las tareas cotidianas (entre las que se destaca la registración de estados parcelarios) como para pensar en realizar otras acciones que no corresponden realicen los catastros.

- **FINANCIACIÓN DEL CATASTRO.**

Si no existen unos medios financieros suficientes para cubrir las necesidades mínimas de gasto derivadas de la actividad catastral, o si dichos medios no gozan de la adecuada continuidad que garantice el desarrollo de esa actividad en años sucesivos, todas las demás iniciativas que puedan estudiarse quedan definitivamente comprometidas. Esta idea tiene una relación directa con un concepto clave: la sostenibilidad.

Por **sostenibilidad** entendemos la existencia de un escenario político, social y económico que garantice el ejercicio de la función pública de creación, gestión y difusión de la información catastral de manera permanente, facilitando el diseño y ejecución de proyectos plurianuales y permitiendo que los usuarios planifiquen sus actuaciones sabiendo que sus necesidades futuras de información catastral se verán satisfechas. Sin las adecuadas garantías de que las necesidades financieras se verán satisfechas en un periodo razonable de años, no cabe hablar de una organización catastral sostenible.

- **EL CATASTRO Y LA EQUIDAD TRIBUTARIA.**

El concepto de equidad tributaria basada en el justiprecio de la cosa inmueble, significa que los inmuebles deberán tener asignada una carga tributaria acorde y coherente con los valores que muestran como típicos, los mercados inmobiliarios. Entonces, la única vía para garantizar este concepto es disponer de valoraciones catastrales o valuaciones fiscales que reflejen la dinámica de los mercados, no por mostrar valores similares a ellos sino homogéneos en su relación con los mismos. Entonces el concepto de "justiprecio" se entiende no como valor de mercado sino como justo-precio, es decir, un valor fiscal justo, acorde a la realidad del mercado.

Es decir, similar tributo para inmuebles de similar valor de mercado. Un catastro económico en régimen respalda entonces la equidad tributaria.

- **LA LEY 26.209.**

Sancionada: 20 de Diciembre de 2.006.

Promulgada de Hecho: 15 de Enero de 2.007.

Esta Norma Legal es complementaria del Código Civil Argentino y por tanto, su adhesión no es voluntaria.

La ley da una responsabilidad ineludible y un rol indelegable a los catastros, ya que indica "*Constituyen un componente fundamental de la **infraestructura de datos espaciales** del país y forman la **base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio**. Administrarán los datos relativos a los objetos territoriales con las siguientes 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;*
- b) **Publicitar** el estado parcelario de la cosa inmueble;*
- 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;*
- h) Contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable."*

- **Epílogo.-**

Sin perder de vista la actividad primaria del catastro, cual es la de ser el registro público del patrimonio inmobiliario de una dada jurisdicción, a partir de la registración del estado parcelario determinado mediante acto de mensura, tampoco se deben omitir otros usos y aplicaciones del catastro que tanto la sociedad moderna como los gobiernos demandan. Es a través de la gestión actualizada, eficiente y eficaz, de la información que nace junto a la parcela como atributos de ella, como el catastro se aplica a otros usos además del fiscal o tributario tradicional e histórico, e intenta ser parte integrante de un Estado que busca mejorar los servicios que brinda y posicionarse como la base natural de las IDE's. Implica un cambio de paradigma en la función social que el catastro ha desarrollado.

Rosario, Marzo de 2.015.-