

PRINCIPIOS BÁSICOS DE UN SISTEMA CATASTRAL EN EL MUNDO

Jo Henssen

DEFINICIONES

Suelo¹

Suelo es una palabra con muchos significados. Sugiere diferentes cosas a diferentes personas, dependiendo de su perspectiva e interés en el momento. Para el economista, por ejemplo, es un recurso para lograr la producción y el desarrollo económico. Para el abogado es un volumen de espacio desde el centro de la tierra hasta el cielo infinito (teoría de Carrot) con una variedad de derechos para determinar muchos objetivos. Para muchos es simplemente el espacio para la actividad humana reflejada en múltiples formas de uso de la tierra.

En esta presentación, siguiendo principalmente al grupo *ad hoc* de expertos en Topografía Catastral e Información de la Tierra (*Ad Hoc group of Experts on Cadastral Surveying and Land Information*) de la ONU (1985), **la tierra** (suelo) se define como: “Un área de la superficie de la tierra junto con el agua, el suelo, las rocas, los minerales y los hidrocarburos debajo o sobre él y el aire por encima. Abarca todas las cosas que están relacionadas con un área o punto fijo de la superficie de cada uno, incluidas las áreas cubiertas por el agua, incluido el mar.”

La tierra en relación con el registro de la propiedad y el catastro y en general con los sistemas de información territoriales a los que pertenecen la categoría ‘registro de la propiedad’ y ‘catastro’, se refiere no solo a atributos abstractos o temáticos (condición jurídica, valor, datos fiscales) sino también físicos, espaciales o topográficos (ubicación, dimensiones, superficie, uso).

REGISTRO DE TIERRAS²

El registro de tierras es un proceso de registro oficial de los derechos sobre la tierra a través de escrituras o títulos de propiedad. Significa que existe un registro oficial (registro de la propiedad) de derechos sobre la tierra o de escrituras sobre cambios en la situación legal de unidades de tierra definidas. Da respuesta a las preguntas **¿quién?** y **¿cómo?**.

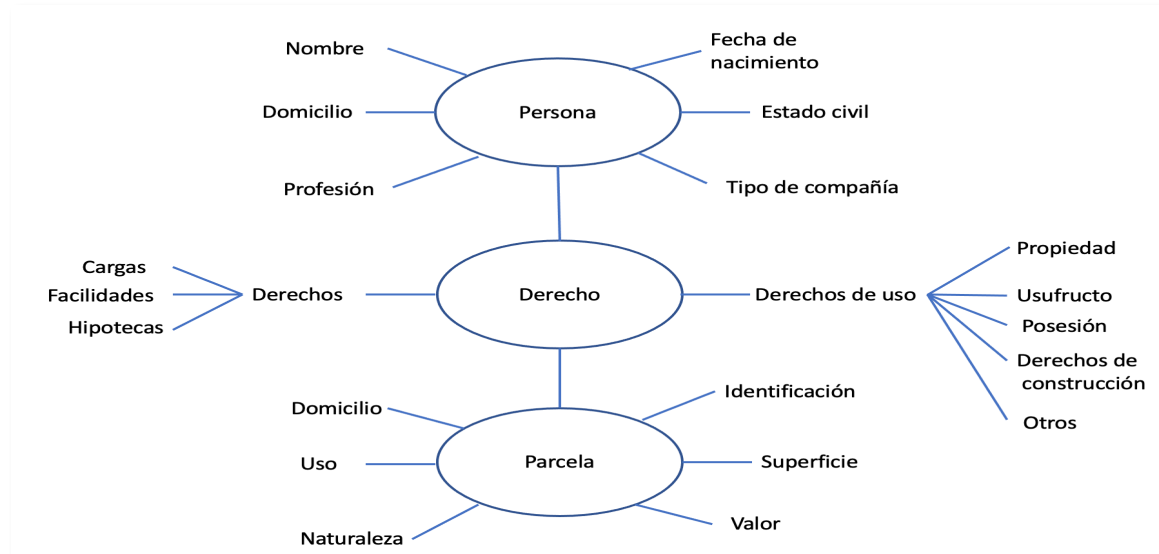
CATASTRO

El catastro es un inventario público organizado metódicamente de datos sobre propiedades dentro de un determinado país o distrito basado en un estudio de sus límites. Tales propiedades se identifican

¹ La traducción de la palabra “land” tiene varias acepciones; tierra, terreno, suelo, territorio. Según mi entender, la aplicación de una u otra queda definida por la oración en que se utilice. Se espera haber identificado la mejor opción para cada caso.

² En Argentina conocidos como registros de la propiedad.

sistemáticamente mediante alguna designación separada. Los contornos de la propiedad y el identificador de la parcela normalmente se muestran en mapas a gran escala que, junto con los registros, pueden mostrar para cada propiedad separada la naturaleza, tamaño, valor y derechos legales asociados con la parcela. Da una respuesta a las preguntas **¿dónde?** y **¿cuánto?**.



TENENCIA DE LA TIERRA

En un sistema de registro, los datos relacionados con la tenencia de la tierra juegan un papel fundamental. En este contexto, el concepto de tenencia de la tierra puede definirse como: "el acto, derecho, forma o término de poseer una propiedad de la tierra" o como "la naturaleza legal del estado de la tierra". Si la tenencia de la tierra está relacionada con un campo más amplio del uso de la tierra, el concepto es más que la relación "hombre-tierra". En ese sentido, se puede definir como la relación institucionalizada de personas involucradas en el uso de la tierra y la distribución de sus productos.

Toda forma bien organizada de sociedad humana definirá los derechos sobre la tierra. Estos están vinculados fuertemente con el fundamento de las estructuras sociales, políticas y sus creencias religiosas. Tener el poder o no sobre los derechos sobre la tierra puede crear emociones profundas y, a menudo, juegan un papel vital en el sentimiento del individuo sobre las posibilidades de participación en la sociedad. Además, es un factor fuerte en las consideraciones para invertir mano de obra y / o capital en la tierra.

Existe una gran variedad de formas de tenencia de la tierra:

- El concepto angloamericano (en teoría feudal);
- El concepto romano-francés-alemán (sistema alodial);
- El concepto comunista (estado, cooperativas);

- El concepto islámico (religión);
- El concepto consuetudinario (comunales o tradicionales).

En muchos países en desarrollo existe una tendencia a convertir la tenencia de la tierra consuetudinaria comunal en tenencia individual, a partir de ello se espera que aumente la productividad económica en varios campos.

En Europa del Este, la reciente tendencia a pasar de una economía planificada a una economía de mercado incluye un cambio de la administración comunitaria de la tierra a la individual. Los cambios fundamentales en las leyes de la tierra (tenencia de la tierra) que se han implementado deben complementarse con el registro de los derechos y transacciones de propiedad de la tierra y la emisión de títulos de propiedad. Esto puede cambiar el papel y el carácter de la administración de la tierra existente de sistemas orientados a la economía o la ecología a sistemas orientados legalmente para la protección legal de la tenencia individual de la tierra, que por supuesto todavía sirven a propósitos económicos y ecológicos.

REGISTRO DE TIERRAS Y CATASTRO

A pesar de las diferencias entre los sistemas de los numerosos países que operan un sistema de registro de tierras (escrituras o títulos), pueden reconocerse cuatro principios legales básicos que generalmente se usan:

- El principio de inscripción** implica que un cambio en los derechos reales sobre un bien inmueble, especialmente por transferencia, no se efectúa legalmente hasta que el cambio o el derecho esperado se registre o inscriba en el registro de la propiedad.
- El principio de consentimiento** implica que el titular real inscrito como tal en el registro deberá dar su consentimiento para el cambio de inscripción en el registro de tierras.
- El principio de publicidad** implica que los registros legales están abiertos a la inspección pública, y también que los hechos publicados pueden ser sostenidos como más o menos correctos por terceros de buena fe, para que puedan ser protegidos por la ley.

En cuanto a la inspección pública, se puede señalar que en varios países el registro de la propiedad está abierto a la inspección ya sea por cualquiera que lo desee (Holanda, Bélgica, Francia), o por cualquier persona que tenga un interés legalmente reconocido en lo que se publica (Alemania), o por el propietario registrado o cualquier persona que tenga un permiso del propietario registrado (en Inglaterra, hasta 1991). En el último caso, el elemento de privacidad es muy dominante.

Es necesario abrir los registros, que hasta ahora estaban más o menos "cerrados" para que nadie pueda inspeccionar. Por lo tanto, el registro no solo puede ayudar a simplificar la transmisión, sino que también ayude a identificar una propiedad de otras propiedades con otros fines, como la conservación y el

desarrollo. Por lo tanto, el registro de tierras será un componente importante del concepto de un amplio sistema de información territorial. La evidencia de esta necesidad se puede encontrar en Inglaterra, donde la Ley de Registro de Tierras de 1988 (*Land Registration Act of 1988*) anuncia el fin de la privacidad del registro. Esta ley entró en vigor en 1991.

d) **El principio de especialidad** implica que en el registro de la propiedad y, en consecuencia, en los documentos presentados para el registro, el sujeto (hombre) y el objeto (es decir, los bienes inmuebles) en cuestión deben identificarse de manera inequívoca.

Dependiendo de la naturaleza y extensión de la participación del estado en el proceso de traspaso, que se muestre como un estado activo o pasivo y que tiene su raíz en la historia "legal" (en el derecho romano de Europa continental y el derecho germánico), existen dos sistemas reconocidos de registro de la propiedad: **la escritura y el sistema de registro de títulos.**

Un sistema de registro de escrituras significa que la propia escritura, al ser un documento que describe una transacción aislada, queda registrada. Esta escritura es evidencia de que se llevó a cabo una transacción en particular, pero esto, en principio, no es en sí mismo una prueba de los derechos legales de las partes involucradas y, en consecuencia, no es una prueba de su legalidad. Por lo tanto, antes de que cualquier transacción pueda realizarse de manera segura, el propietario aparente debe rastrear su propiedad hasta obtener una buena raíz del título.

El registro de escritura, ya sea el "básico" o el "mejorado" (= basado en un relevamiento y en documentos de notarios competentes, así como con un papel activo del registro) se aplica generalmente en países que se basan principalmente en el derecho romano (en Europa: Francia, España, Italia, Bélgica, Holanda) y también en países que fueron influenciados por los primeros en épocas anteriores (América del Sur, partes de América del Norte, algunos países africanos y asiáticos).

Un sistema de registro de títulos significa que no la escritura, que describe por ejemplo la transferencia de derechos está registrada, sino en cambio se inscribe la consecuencia legal de esa transacción, es decir: el derecho en sí mismo (= título). Por lo tanto, se registra el derecho en sí junto con el nombre del legítimo reclamante y el objeto de ese derecho con sus restricciones y cargos. Con este registro se crea el título o derecho.

Entonces, se podría decir que el registro de la escritura tiene que ver con el registro del hecho legal en sí y el registro del título con la consecuencia legal de ese hecho. En otras palabras, la relación entre escritura y registro de título es similar a la relación entre hechos legales y consecuencias legales.

Con respecto al efecto de un sistema de registro de tierras, especialmente un registro de títulos, a veces se defienden tres principios, a saber: **el principio espejo**, lo que significa que se supone que el registro refleja la situación legal correcta; **el principio de cortina**, que significa que no es necesaria ninguna investigación (histórica) más allá del registro, excepto los intereses primordiales; y **el principio de seguro o garantía**, lo que significa que el estado garantiza que lo registrado es verdadero para terceros de buena fe y que un legítimo reclamante de buena fe que es contradicho por el registro, se le reembolsa un fondo de seguro del estado.

En todo el mundo, existen diferentes categorías de sistemas de registro de títulos, que tienen los mismos principios pero difieren principalmente en los procedimientos:

- El grupo inglés: Inglaterra, Irlanda, algunas provincias canadienses, Nigeria.
- El grupo alemán/suizo: Alemania, Austria, Alsacia-Lorena, Suiza, Egipto, Turquía, Suecia, Dinamarca.
- El sistema Torrens: Australia, Nueva Zelanda, unas provincias de Canadá, una parte de Estados Unidos, Marruecos, Túnez, Siria.

Esta clasificación es bastante arbitraria, pero es geográfica y tiende en gran parte a reflejar diferencias en la ley de tierras más que diferencias en los principios registrales.

El aspecto cartográfico/topográfico difiere entre los 3 grupos, es decir, el grupo inglés hace uso de mapas topográficos del "Ordnance Survey" a gran escala, el grupo alemán de mapas catastrales basados en parcelas y el grupo Torrens hace uso en principio de planes topográficos incidentales.

Un mejor intento de categorizar los sistemas de registro de títulos en puntos más realistas sería:

- Si el registro conlleva o no garantía estatal;
- Si se permite la rectificación del registro por error, fraude o posesión adversa;
- Sobre las diferencias en mapas y levantamientos y en los métodos de compilación inicial.

En cuanto al sistema Torrens, se puede señalar que Sir Robert Richard Torrens lo introdujo en 1858 en Australia del Sur. Bajo su nombre, este sistema se extendió por Australia y algunas otras partes del mundo. Robert Torrens parece haber sido influenciado por el registro de tierras alemán en Hamburgo y por el registro alemán. Refiriéndose al libro "Transferencia de tierras en Victoria" de S. Robinson 1979, contrató al Dr. Hübbe de Hamburgo para ayudar en el desarrollo del sistema Torrens en Australia del Sur.

A veces, un sistema de registro de escrituras se lo indica alternativamente como un sistema negativo o pasivo y un sistema de registro de títulos positivo o activo. Por lo general, en un sistema de registro de escrituras, la registración no garantiza automáticamente el derecho en cuestión. Este sistema es negativo y, en consecuencia, pasivo en el análisis de los documentos. Un registro de título, como hemos visto, garantiza el título, da fuerza legal positiva y, como consecuencia, el estado debe ser activo en el análisis de los documentos para evitar daños y compensaciones. Cuanta más garantía hay por parte del Estado, más investigación tiene que hacer el Estado, o, en otras palabras: cuanto más positivo es un sistema, más actividad estatal se requiere.

CATASTRO

El catastro está relacionado con el principio de especialidad como se indicó anteriormente. Una de las principales tareas del catastro es la determinación, en función de la situación jurídica existente o prevista de las parcelas, que se representan en un mapa a gran escala con un identificador de parcela. Este identificador se utiliza en el registro de la propiedad para indicar el objeto legal de una manera especial,

breve e inequívoca (especialidad). Como ya se mencionó, este identificador (número de parcela) conecta la parte legal con la cartografía y el relevamiento.

Además del mapa o la parte geométrica, existe también una parte descriptiva o alfanumérica del catastro: un registro que contiene los atributos físicos de la parcela, es decir: su identificador, ubicación local, área, tipo de uso y atributos abstractos como datos para impuestos territoriales tales como valor, propietario y / o contribuyente. Por lo general, también existe una referencia al registro de la propiedad. Se puede decir que la tarea de un catastro está principalmente orientada a lo geométrico, es decir: fijar y representar la parcela.

Como el corazón de un catastro es la parcela, es necesario en este contexto prestar atención a algunos aspectos relevantes:

a) En general, ya sea para uso legal o para aplicaciones ecológicas, una parcela de tierra se puede definir como un área continua de tierra dentro de la cual se reconocen intereses únicos y homogéneos.

En nombre de los propósitos catastrales legales, dicha parcela refleja una homogeneidad en el interés legal y en nombre de los propósitos del uso de la tierra, dicha parcela refleja una homogeneidad en el uso.

Por lo general, estas parcelas se relevan y cartografían mediante una línea cerrada y se indican con un número (parcela identificador) en el mapa.

b) En relación con los límites de la parcela, la cuestión de en qué datos se puede confiar juega un papel importante. El sistema inglés se basa principalmente en las características de los límites físicos, artificiales o naturales. La posición precisa del límite dentro de estas características físicas depende de la ley de tierras "general" del país en cuestión. Este sistema de límites se conoce como **"sistema de límites general"**. Sin embargo, el sistema prevé que los límites topográficos precisos sean **"fijados"** si así lo desean los propietarios. Después de ingresar los datos precisos del relevamiento en el registro de la propiedad, el límite se fija y los garantiza "legalmente" para todos. Sin registrar los datos precisos del levantamiento, estos límites no están legalmente fijados y tienen el efecto legal de "límites generales". El término "límites generales" se origina en el sistema de registro de tierras inglés.

La elección entre límites "generales" y "fijos" depende del ritmo de creación o actualización del sistema, la existencia de características físicas, las disputas que se esperan, la cantidad de seguridad necesaria y los costos. Por supuesto, es necesario un análisis de costo/beneficio.

c) En cuanto a la identificación de la parcela, se destaca que debe ser simple y fácil de entender, inequívoca, fiable y flexible (compatible con varios sistemas de información orientados a la parcela). Existe una tendencia a utilizar también la identificación por coordenadas. Esto se hace en nombre del acoplamiento con otros sistemas y de la representación cartográfica de varios datos de registro de tierras.

Para el desarrollo de la humanidad, el registro de tierras y el catastro juegan, junto con otras herramientas, un papel fundamental. No son un fin en sí mismos, sino un medio para lograr un fin.

El registro de la propiedad y el catastro son como un taburete de tres patas. Una pierna representa datos legales, una información física o temática y una información topográfica. Esto implica una cooperación entre notario, registrador y agrimensor para obtener la autoridad, integridad y validez (legal) del sistema.

Dentro de la cooperación antes mencionada, la división de responsabilidades debería ser la siguiente:

- El notario es responsable de la exactitud de los documentos que se presentarán al registrador;
- El agrimensor es responsable de una identificación correcta y viable de los bienes inmuebles objeto del derecho;
- El registrador es responsable de los registros de la propiedad, más precisamente de su objetivo de contribuir a una imagen correcta de la situación (legal) de los bienes inmuebles;
- El gerente de tecnología de la información que cubre todas las tecnologías avanzadas modernas necesarias para registrar y suministrar información.

Si esta cooperación funciona, el sistema de registro de tierras funcionará satisfactoriamente, incluso si hay una base legal débil.

Debido a que los ciudadanos están involucrados con el registro de la propiedad o el catastro, su confianza en el sistema debe estar asegurada. El público debe estar informado del propósito del sistema y debe comprender cómo y por qué funciona. El no hacerlo dará lugar a transacciones posteriores en la tierra que no se registren y esto tarde o temprano conducirá a dificultades legales y de otro tipo. Para tener éxito, un registro de tierras y un catastro deben contar con el apoyo popular.

Prof.mr.ir. J.L.G. Henssen Tel. +31-43-257 364 Patersbaan 10A
NL-6211 KZ Maastricht
THE NETHERLANDS

FIG Commission 7 Seminar Delft, 16 May 1995, Working Group "Cadastre 2014", Modern Cadastres and Cadastral Innovations

Nota

Partes de este texto son extractos de la conferencia "El catastro y sus aspectos legales" de Jo Henssen en el material de la conferencia, Taller E, "De la investigación a la aplicación a través de la cooperación" de la Conferencia y Exposición Europea Conjunta sobre Información Geográfica en La Haya, El Países Bajos, 26 al 31 de marzo de 1995.