



EXPOSICION DE MOTIVOS

CONCEPTOS GENERALES

De acuerdo a lo establecido por el Art. 166 de la Ley 16736, promulgada a principios del corriente año, se encomendó a la Dirección General del Catastro Nacional presentar en el plazo de un año un Proyecto de Ley orientado a la creación de un Catastro Multifinilaritario.

Creemos que la norma consagró la necesidad de brindar un marco legal a una actividad de primordial importancia en el desarrollo de un país, que corresponde a la base de conocimiento del activo fijo fundamental de un país como lo es su territorio.

En cumplimiento de ese cometido, la Dirección General conjuntamente con una Comisión Especial creada para ésta en la Unidad Ejecutora ha elaborado el proyecto que se adjunta, con la colaboración de profesionales de las Universidades, Asociaciones Profesionales, expertos universitarios y entidades involucradas en el quehacer catastral, a las cuales se solicitó su opinión en relación con la versión base de este Anteproyecto.

Brindaron sus colaboración las siguientes Instituciones, Asociaciones o Profesionales consultados:

- Asesoría de la Dirección General del MEF
- Asociación de Agrimensores del Uruguay
- Asociación de Escribanos del Uruguay
- Dirección General de Registros
- Banco de la República Oriental del Uruguay
- Instituto de Técnica Notarial de la Facultad de Derecho
- Profesionales de la Dirección General del Catastro Nacional

Las opiniones vertidas, han permitido la elaboración del texto que se acompaña, actuando de base para el mismo.

Creemos conveniente, citar del informe de consultoría realizado sobre el Catastro Uruguayo en Diciembre de 1989 por los Ings. Tommy Österberg y Roland Jansson, expertos de Swedsurvey (Agencia Internacional de Land Survey de Suecia), los siguientes párrafos:

- "En términos generales, el sistema catastral uruguayo está basado en principios ampliamente reconocidos y ha sido operativo por muchos años y logros significativos han sido alcanzados."

- "El sistema fue establecido fundamentalmente para el avalúo de la tierra con propósitos impositivos. La tierra de hoy en día, en cambio, requiere información, no sólo de valores territoriales, sino también mapas y datos de información respecto de derechos reales, uso de la tierra, desarrollo edilicio, construcciones, recursos naturales, etc. Este tipo de información es necesaria para las autoridades municipales, para el planeamiento y dirección de servicios públicos, por compañías de servicios e instituciones de crédito, tanto como para la actividad privada en un amplio espectro de proyectos de planeamiento y desarrollo."

- "El sistema actual se torna rápidamente desactualizado....."

- **"Una deficiencia básica es la falta de una legislación catastral general que defina los objetivos, responsabilidades de la organización catastral y establezca un marco legal para apoyar la creación de reglamentos y normas para las actividades de relevamiento y mapeo...."**

-----0-----

No debemos considerar la organización catastral que hasta ahora hemos conocido como inmutable y acuada a los umbrales de un nuevo siglo, la sociedad reclama soluciones que nos permitan estudiar nuestros planes de desarrollo, con cantidad y calidad suficiente de un insumo básico en planeamiento: **información...**

COMETIDOS SUSTANTIVOS

El cometido sustantivo es el mantenimiento, actualización y administración del registro de los bienes inm uso privado del territorio nacional, en sus aspectos geométrico y económico, con un alcance multifinanciarario.

FUNCIONES SUSTANTIVAS:

- proponer o fijar normas para el mantenimiento, actualización y administración (uso y acceso) de la información contenida en los registros catastrales, garantizando su precisión, universalidad y utilidad como insumo al planeamiento físico y económico.

- realizar la identificación unívoca de los bienes de uso privado y servidumbres administrativas que soportan (aguas, mineras, electroducto, etc.)

- fijar normas para el avalúo catastral de los bienes de uso privado (valor base del monto imponible de tributación).

- proponer o fijar normas para :

a) el cotejo y registro de planos de mensura como elemento básico de determinación geométrica de las propiedades territoriales de las propiedades de uso privado o de las limitaciones al derecho de propiedad

b) realizar el cotejo y registro de planos de mensura

Elas permitirán apoyar el principio de seguridad en la transmisión inmobiliaria.

- normatizar, regular y controlar la cartografía catastral

- actuar como órgano regulador de la fijación de valores inmobiliarios en las contrataciones del Estado.

COMENTARIOS ACERCA DE LOS COMETIDOS DEL CATASTRO

INTERÉS PÚBLICO

El Estado para salvaguardar el interés público no debe perder el control de la información base de datos de su tributación y de uso básico en cualquier plan serio de desarrollo.

Un dato puede no ser importante, pero **todos los datos**, significa un conocimiento universalizado que confiere un poder enorme que no puede ni debe estar fuera del Estado.

La actividad de contralor de los documentos que sirven de delimitación del alcance territorial del derecho de propiedad, es garantía del principio de seguridad en la contratación inmobiliaria.

ESENCIALIDAD

La imparcialidad de una oficina técnica especializada, no relacionada directamente con la recaudación, es el fundamento del principio de justicia tributaria.

Debe ser utilizada como información básica para el planeamiento, que no debe dejarse (en sus manos) en manos privadas para evitar realizar proyecciones inadecuadas, por el sesgo de la información de base.

ESTUDIO GENERAL TÉCNICO

1 - BASES CONCEPTUALES

1.1. - Tipo de catastro

El punto básico, debe partir de la decisión primaria, acerca de qué tipo de catastro queremos impulsar.

En ese sentido y partiendo de definiciones clásicas, tal como se brindan en la Cátedra de Catastro de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República tenemos:

1.1.1.) Por su orientación

Las organizaciones catastrales, pueden ser clasificadas por el tipo de información que poseen y el destino de la información que proveen, estando estos dos aspectos normalmente interrelacionados en una característica fundamental.

Así clasificamos los catastros en:

- **Catastros de Información Física** a aquellos que brindan información básica acerca de las caracte

intrínsecas de cada unidad catastral dentro de diversos campos de conocimiento y normalmente con orientación: Catastro Minero, Catastro Agropecuario, etc.

- Casi como una especialización de los Catastros Físicos, podemos encontrar los Catastros de Serv brindan información especializada acerca de los elementos de infraestructura del territorio, incluyendo eler gestión: Catastro de Redes de Agua, Catastro de Redes Eléctricas, etc.

- **Catastros Jurídicos**, aquellos que apuntan a la determinación de las unidades territoriales como propiedad, sirviendo de base a la garantía de esos derechos.

- **Catastros Fiscales**, aquellos en los que la determinación de las unidades catastrales, lleva de sí la e de su valor o su productividad, a efectos de ser utilizado como base de cargas impositivas.

- **Catastros Multifinalitarios, Multipropósito o Polivalentes** son aquellos que en una primera lectur considerarse como una combinación de Catastro Físico generalizado y Fiscal.

Pueden imaginarse dos vías de aproximación:

- ya bien que tengan en sus registros o bases de datos la información suficiente en diversidad, para utilizados como base de diferentes opciones de información relacionada con el territorio hasta su nivel de se más pequeño en la unidad inmueble catastral

- o bien que actúen de oficinas gerenciadoras de la información que pueda encontrarse radicada er unidades especializadas en cada aspecto del conocimiento del territorio, brindando solamente un i organización espacial básico, sin perjuicio del desarrollo y administración de información propia (que pudi inherente a un Catastro clásico).

-----0-----

Las características de la génesis, orientación y desarrollo de nuestra legislación positiva y del Cata Uruguay hace que las soluciones en diferentes campos de gestión, merezcan los siguientes comentarios:

- A) Tenemos en diversos estados de desarrollo, variados ejemplos de Catastros Físicos y de Se diversas Oficinas de las Administración Pública, desarrollados para sus propios fines de conocimiento y de ge

En general tienen como elemento común: la diversidad de soportes gráficos y de definición de las catastrales elementales, así como en casi todos los casos, por la primacía de la condición descriptiva, un relacionamiento absoluto de la posición geográfica de las unidades de su interés.

- B) La legislación uruguaya y una historia del derecho de propiedad y la actividad registral, hace c nuestras costumbres, el establecimiento de un Catastro Jurídico.

Básicamente ello está relacionado con el hecho de que nuestros Registros Públicos, que nunca han l Registro de Títulos, elemento casi natural para la conexión con un Catastro Jurídico, han sí llevado un R escrituras que puede considerarse ejemplar en su concepción y efectividad

Este Registro de Traslaciones de Dominio, garantiza adecuadamente la trasmisión inmobiliaria, seguridad por la aplicación permanente del "tracto sucesivo" (conexión de una escritura con las anteriores)

Así también la existencia de una disciplina especializada (con alcances típicos del Derecho Latino) c Escritano Público, brinda las necesarias garantías.

- C) El desarrollo del Catastro uruguayo, fue orientado en sus orígenes hacia un Catastro Fisc organización destinada a brindar elementos básicos de valoración de la propiedad inmueble, para la imp impuestos directos sobre la tierra.

La opción de desarrollo del Catastro en el Uruguay, es su transformación conceptual hacia un Multifinalitario que se apoye en la tecnología de los Sistemas de Información Geográfica, como "un si información integral sobre los bienes inmuebles que comprende por una parte una base de datos ref forma espacial y por otra un conjunto de técnicas y procedimientos adecuados para la rec actualización, procesamiento y administración de los datos"

1.1.2.) Por sus efectos jurídicos

En relación a este aspecto, los catastros podemos dividirlos en demostrativos y jurídicos.

- en los **catastros demostrativos**, la información catastral no tiene efectos jurídicos, sino solame información presuntiva.

- En los **catastros jurídicos**, la incorporación a los registros catastrales, implica la garantía de los derech de los titulares dentro de los límites territoriales que el catastro indica.

En nuestro caso y por razones que hemos apuntado anteriormente, no creemos conveniente ni cambiar nuestra realidad de existencia de un catastro demostrativo.

1.1.3. - Por su forma de ejecución

Bajo este aspecto los catastros los dividimos en descriptivos y geométricos.

Los **Catastros Descriptivos** son organizados en base a descripciones literales de los elementos en él. Adolecen del defecto básico que la conexión entre las descripciones y las realidades del territorio normalmente es laxa, sin permitir una adecuada definición por su propia forma de ejecución.

Las necesidades del mundo moderno hace que los catastros descriptivos no cubran las expectativas de información de una sociedad desarrollada, habiendo sido o siendo de utilidad como primer escalón en la historia de catastros en zonas sin ningún tipo de organización de conocimiento del territorio.

Los **Catastros Geométricos** son aquellos que basan su organización en elementos gráficos de conocimiento del territorio objeto del Catastro, permitiendo una correcta definición de las unidades catastrales en sí mismo y en su emplazamiento relativo.

Para países como el nuestro donde tenemos una organización catastral de larga data, la elección ha sido realizada y no puede variarse su orientación como no sea para perfeccionarla.

Debemos continuar con nuestra tradición de contar con un Catastro Geométrico, y la legislación debe definir sus elementos constitutivos.

Debemos mantener vigente, el uso del plano de mensura individual como documento base de la geometría de la parcela, así como desarrollar la función de control y supervisión de los planos que sirven de base a la tramitación inmobiliaria para la correcta definición del inmueble (a transmitir o sobre el que se ejercerá un derecho).

Conceptualmente creemos conveniente, en nuestro caso, que la legislación consagre el establecimiento de un CATASTRO MULTIFINALITARIO, GEOMETRICO, SIN EFECTOS JURIDICOS.

Deberemos definir las Unidades Inmuebles, Orgánicas, Temáticas y de Conservación, así como su rol como organismo de contralor de la actividad relacionada con la determinación geométrica de la propiedad inmueble.

1.2.) Definición de Unidades Catastrales

1.2.1.) Unidad Orgánica

Podemos definirla como la extensión territorial para la que se crea un conjunto de documentos de administración independiente de las demás.

Pueden adoptarse unidades Departamentales, Regionales o Locales, lo que deberá estar claramente establecido en las normas.

1.2.2.) Unidad inmueble

Puede definirse la parcela como unidad inmueble catastral de Propiedad Común, debiendo aclararse su concepto conceptual y la relación especial de las Unidades de Propiedad Horizontal.

Podemos denominar parcela a toda extensión territorial del dominio privado de los particulares, fiscal o no, deslindada, dimensionada e identificada bajo sus aspectos geométrico y económico, y que se individualiza con una nomenclatura o código catastral.

Se considera como una extensión superficial continua, situada en una misma sección o localidad catastral y que pertenece a persona física o jurídica o a varias en condominio.

La continuidad territorial de la parcela queda interrumpida por la existencia de bienes de dominio público, límites departamentales, de secciones catastrales y los que limitan localidades catastrales, forzosamente en parcelas.

1.2.3.) Unidad Temática y Unidad de Avalúo

Pueden definirse las unidades temáticas como la extensión superficial con características uniformes (contexto de tratamiento temático que se esté realizando.

En el caso de las Unidades de Avalúo, pueden considerarse como las menores porciones de territorio pa deba indicarse un valor.

1.2.4.) Unidad de Conservación

Podemos indicarla como la extensión superficial a ser considerada como una misma unidad de trat efectos del mantenimiento de la información referente a ella, definiendo su alcance, periodicidad, etc.

2.) DOCUMENTOS BASE

Debe determinarse el tipo de documentación básica, su relacionamiento, fuentes de información cartogr Debe explicitarse la serie de documentos gráficos catastrales y su alcance.

A modo de ejemplo:

2.1.) Bases de relacionamiento cartográfico.

Entendemos que la cartografía catastral debe formar parte de un plan cartográfico nacional y estar c con éste en el uso de puntos fijos, proyecciones, etc.

2.2.) Gráficos básicos para la gestión catastral.

Mantenemos la idea que el gráfico básico de gestión catastral es el plano de mensura, levantado por Agrimensor. (ver 5.1.).

El uso de planos de mensura para la definición de los elementos geométricos internos del inmueble (a ligado a una red básica), hace que no deba ser tarea del Catastro la determinación de los inmuebles **en sí** deba brindar los elementos o relevar lo necesario para relacionar los inmuebles **entre sí**.

3.) INCUMBENCIA PROFESIONAL

La Ley debe establecer las incumbencias profesionales en las actividades externas relacionadas con el así como en la dotación técnica interna del mismo.

Siendo el plano de mensura el documento gráfico básico para el mantenimiento catastral, la actividad ca herramienta imprescindible para su formación, etc., y atendiendo a las características de las currículas univ tendríamos que colocar a la profesión de agrimensor como núcleo principal de la dotación catastral.

Sin perjuicio e ello, la necesidad de ampliar el campo de acción del catastro y la información conteni registros, lleva de sí que debemos organizarlo con el más amplio espíritu multidisciplinario a efectos de c profesionales capacitados de las más diversas ramas del conocimiento relativo al territorio, para poder eficazmente en su característica multipropósito

4.) - GEORREFERENCIAMIENTO

La consideración conceptual de un Catastro Multifinalitario, pasa por el establecimiento de un Si Información Geográfica.

La condición esencial es su Georreferenciamiento, a efectos de permitir la correcta correlación entre lo topográficos naturales o culturales del territorio y la información semántica que a ellos debemos relacionar.

El utilizar como base de SIG, documentos gráficos expeditivos sin calidad cartográfica, hace que de informaciones recabadas respecto de elementos que tienen una posición determinada en el territorio, no la los gráficos que pretenden representarlo.

Debe pasarse entonces por una etapa de definición y establecimiento de referencias geográficas documentos gráficos, a efectos de permitir su ensamblaje en un solo sistema.

Deberemos establecer una red de puntos fijos catastrales para ligar tanto sea los planos de mensura trabajos masivos que el catastro realice o contrate.

Los modernos procedimientos para la determinación absoluta de coordenadas de puntos con precisión hace que la determinación antes indicada no se vea como una tarea titánica imposible de realizar, estando más al alcance de las posibilidades y medios con que eventualmente podríamos contar.

El establecimiento de una Red, posibilitará, además la ligazón de las obras de infraestructura, mej precisión y facilidad de replanteo de su emplazamiento al no queda ligada a elementos físicos de la propia tra

5.) PLANO DE MENSURA

Este documento fundamental, tiene la particularidad de no sólo determinar los elementos topográficos en el inmueble realizando un "relevamiento de los hechos", sino que es el resultado de un estudio de antecedentes dominiales trasladado al terreno y confrontado con aquellos "hechos" para definir geométricamente el territorial del derecho".

Por su importancia en la definición de los objetos de propiedad inmobiliaria, es que debe merecer un tratamiento legal especial en cuanto a sus alcances, requerimientos técnicos y gráficos, etc.

Resultado directo de la idea de tomar el plano de mensura como documento base catastral, de parcelaria y de definición de los objetos de transmisión en la tramitación inmobiliaria, es la necesidad de que establezca facultades para garantizar la corrección de los planos de mensura.

A efectos de cumplir con lo indicado en el numeral anterior, deberá exigirse que los planos de mensura encuentren relacionados con puntos fijos a determinar por el Catastro, pero manteniendo su condición de documento único de determinación del alcance territorial de un derecho inmobiliario.

6.) INDEPENDENCIA TECNICA

Resulta imprescindible, que cualquiera sea la ubicación que se le de al Catastro dentro de una estructura organizativa de la Administración Pública o Descentralizada, su actuación debe estar regida única y exclusivamente por consideraciones técnicas, independiente de toda consideración política o fiscal.

La información no tiene preferencia, ni color, ni tendencia, es sólo eso: información.

Son los estudios o el desarrollo que se realice a partir de esa información los que podrán verse inmersos en planes políticos particulares, ya sea de desarrollo o fiscales.

El Catastro debe hacer de la imparcialidad de su información, su norte y razón de ser.

CONCLUSIONES

A modo de resumen indicaremos las características fundamentales del Catastro que se plantea:

- **Catastro multifuncional, geométrico, descriptivo, sin efectos jurídicos.**
- **Con documentos base del tipo de los planos de mensura, relacionados con una Red de Puntos Fijos, como base de georreferenciación.**
- **Basado en la tecnología de los Sistemas de Información Geográfica.**
- **Con una dotación multidisciplinaria, teniendo como núcleo la profesión de agrimensor.**
- **Con independencia técnica en el cumplimiento de sus cometidos.**



Av. Gral. Rondeau 1437

Tel: 900.0803 / 0877 / 0878

11200 Montevideo

U R U G U A Y