

Aproximación necesaria de los catastros argentinos

REVISTA **MAPPING**
Vol. 28, 196, 22-26
julio-agosto 2019
ISSN: 1131-9100

Necessary approximation of Argentine cadastral

Hugo Gatica

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo primordial, mostrar las acciones que desde el Consejo Federal del Catastro de la República Argentina se están desarrollando desde los últimos 4 años para lograr la plena aplicación de la Ley Nacional de Catastro N° 26.209 y, en ese contexto, obtener -en formato digital- un mapa parcelario continuo, a partir de la publicación de la información generada con los trabajos que desarrollan cada uno de los catastros provinciales, y que sea componente central de la Infraestructura de Datos Espaciales nacional.

Se considera oportuno, además, repasar el marco normativo y administrativo de este país, pues se estima que ello permitirá ayudar a comprender ciertas situaciones. Por otra parte, se incluyen en el texto algunos comentarios surgidos de la perspectiva más práctica de su redactor, luego de 23 años de trajín en la Administración Catastral Neuquina, pero también en el orden nacional, intercambiando experiencias, oyendo numerosas ponencias sobre aspectos teóricos del catastro y las políticas públicas de expresión territorial.

Abstract

The main objective of this work is to show the actions that the Federal Cadastre Council of the Argentine Republic has been developing since the last 4 years to achieve the full application of the National Cadastre Law N° 26.209 and, in this context, to obtain -in digital format- a continuous parcel map, from the publication of the information generated with the works developed by each of the provincial cadastral, and which is a central component of the national Spatial Data Infrastructure.

It is also considered appropriate to review the regulatory and administrative framework of this country, as it is estimated that this will help to understand certain situations. On the other hand, there are included in the text some comments arisen from the more practical perspective of its editor, after 23 years of work in the Cadastral Neuquina Administration, but also in the national order, exchanging experiences, hearing numerous presentations on theoretical aspects of the cadastre and the public policies of territorial expression.

Palabras clave: Argentina, Consejo Federal de Catastro, Ley Nacional 26.209, Catastro, Provincias, federalismo, IDE, Nación.

Keywords: Argentina, Consejo Federal de Catastro, National Law 26.029, Cadastre, Provinces, federalism, IDE, nation

*Director Provincial de Catastro e Información Territorial
de Neuquén (Argentina)
Presidente del Consejo Federal del Catastro de Argentina*

*Recepción 10/06/2019
Aprobación 20/06/2019*

1. SITUACIÓN ACTUAL

La realidad catastral de Argentina es heterogénea, tanto en los marcos normativos, como en los desarrollos tecnológicos y políticas de datos. Pero, y a pesar de nuestros esfuerzos como *catastreros* en mostrar que la aplicación del catastro con fines tributarios es una más y no la única, es hoy la faz que más interesa a los gobiernos. Y en este escenario, se destaca claramente la disparidad de valores catastrales que muestran las distintas provincias, presentándose casos de parcelas con frente a las mismas calles, pero en distintas provincias y por ello, valores catastrales muy dispares, situación que no refleja la realidad del mercado inmobiliario local. Es decir, parcelas que poseen valores de mercado iguales o semejantes, por estar separados por una línea imaginaria y entonces pertenecer a distintas jurisdicciones, sus valoraciones catastrales son muy diferentes reflejando a todas luces una situación de inequidad tributaria debido a la falta de justiprecio del modo más objetivo posible.

Cabe mencionar que este país tiene por mandato constitucional, una forma de gobierno representativo, republicano y federal. Es este último concepto el que sustenta las autonomías provinciales, el federalismo, e implica que los estados provinciales al momento de formarse la República delegaron ciertas facultades en la Nación, pero reservaron otras para sí. Entre ellas está la de administrar su territorio y por ende, sus catastros territoriales inmobiliarios.

Ello sin dudas ha sido la principal causa de la mencionada heterogeneidad en los distintos aspectos del catastro, pues cada estado provincial ha dictado y dicta tanto sus normas como las políticas públicas, y entre sus normas, la ley de catastro de cada Provincia. Además, existe desde 2.007 la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, la que vuelve a reconocer el federalismo a partir de asignar a los catastros tareas y competencias que los catastros provinciales ya desarrollaban y aplicaban con antelación a la promulgación de la norma nacional.

Así las cosas, este país posee 24 jurisdicciones autónomas en materia catastral, las que dictan sus propias normas y que, unas veces son contradictorias con la norma nacional, otras no hacen mención de elementos sustantivos de ella. Como se podrá concluir de modo sencillo, cada jurisdicción también determina y administra su propio identificador parcelario, denominado *nomenclatura catastral*, identificador único parcelario y llave de acceso a los datos asociados a las parcelas catastrales. Ésta es siempre una cadena de caracteres alfanuméricos, de conformación distinta, su extensión y criterios de generación son distintos en cada caso, e implica la existencia de 24 identificadores parcelarios catastrales distintos.

Sin embargo, hay determinados elementos esenciales

de los catastros que son similares, más allá de las particularidades propias de cada uno de ellos.

En todos los casos las parcelas nacen y mueren en los catastros, al registrarse los estados parcelarios descritos en los planos y expedientes de mensura.

Asimismo, son los catastros provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) quienes determinan la valuación fiscal inmobiliaria (hay 3 provincias que lo hacen sólo para parcelas rústicas o rurales y en ellas, los municipios determinan las valoraciones de parcelas urbanas).

Estos dos ejemplos de elementos en común de los catastros a pesar de la heterogeneidad antes tratada, muestran que en esencia los catastros jurisdiccionales son similares, con sus particularidades, pero en todos los casos se registran estados parcelarios que dan nacimiento a nuevas parcelas, las que poseen atributos físicos, económicos y jurídicos, parcelas que se identifican con un identificador único (nomenclatura catastral), propio de cada provincia y C.A.B.A. y a las que, entre otras acciones, se les determina el valor fiscal inmobiliario. Estos elementos son comunes a todos los catastros de Argentina y también contemplados en la norma nacional (Ley 26.209).

2. OBJETIVOS

El Consejo Federal del Catastro desde 2011 con mayor ahínco, ha trabajado para romper con viejos paradigmas ligados a una visión perimida de las políticas de datos, cuál es la propiedad del dato para ocultarlo con el objetivo aparente de proteger la información. Hoy los sistemas informáticos posibilitan el acceso seguro a la información pública que está protegida por la legislación vigente, toda vez que cada usuario deja registrada su huella al acceder a determinados datos que podrá disponer según el perfil asociado a cada uno. O sea que la seguridad del dato no es motivo hoy para impedir el acceso responsable a la información.

Sí resulta un obstáculo en la publicidad de los datos catastrales, el dispar desarrollo que muestran los catastros argentinos, pues en algunos casos resultaría hoy imposible publicar un dato catastral muy desactualizado, pero además sin posibilidad tecnológica de ser publicado. Aclaración importante es decir que cuando se menciona «publicar» los datos catastrales, se hace referencia a la posibilidad de publicar vías servicios web (WFS ó WMS), de manera constante y a medida que los catastros se actualizan en sus distintos aspectos. Es decir, que además de no haber un único modelo estándar de publicidad del dato catastral, varios de los catastros argentinos no podrían publicar dato alguno por la desactualización de la infor-

mación, por la carencia de posibilidades tecnológicas. Y en los casos de aquellos catastros que publican o pueden publicar el dato, su integración en un modelo único se dificulta mucho por la falta de un modelo estándar del dato catastral de alcance nacional.

Con la convicción que el camino a recorrer debería comenzar con el desarrollo armónico de los catastros jurisdiccionales argentinos, y que para ello cada uno debería ejecutar proyectos de actualización y modernización, se creyó conveniente desde el Consejo Federal del Catastro la creación de una agencia o equipo técnico que diera soporte a las Provincias que lo requirieran, para que las obras a contratar llegaran a buen puerto cumpliendo los objetivos y evitando repetir experiencias anteriores. Para ello se decidió buscar alianzas con organismos nacionales para dotar a este nuevo órgano, del necesario apoyo económico que las tareas demandarían, y un acompañamiento político que posibilitara difundir entre todas las Provincias la necesidad y utilidad de avanzar en mejorar los catastros provinciales, adecuándolos a los tiempos modernos.

3. LOGROS

Así es que a mediados de 2016 se presentó ante la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior de la Nación, el primer esbozo de lo que luego se iría convirtiendo en un proyecto de creación de una agencia para trabajar en la conformación de un sistema de información territorial de alcance nacional, sustentado en la «capa 0» o capa base parcelaria. Esa información base surgiría de la integración de la información estandarizada que cada catastro genera en su accionar cotidiano, sin esfuerzos extras, pero claro, primero habría que desarrollar a los catastros a un modelo que posibilitara homogeneizar la publicidad de los datos.

Comenzó así una serie de discusiones internas al C.F.C. vinculadas a este nuevo proyecto, y de manera simultánea comenzaron las conversaciones con la oficina nacional mencionada; luego de varias propuestas de ambos actores, en septiembre de 2017 se había consensuado el texto del decreto de creación del organismo federal, y se esperaba su firma por las autoridades correspondientes para comenzar a funcionar.

4. PROBLEMAS

Pero a los pocos días, el gobierno nacional y las Provincias (excepto dos) suscribieron lo que se denominó

«*Consenso Fiscal*»⁽¹⁾ y en ese contexto dispuso la creación de un «*Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles*»⁽²⁾ (O.F.V.I.), a pesar de los Arts. 14°, 15° y 16° de la Ley Nacional N° 26.209⁽³⁾. Este organismo está conformado por un Comité Ejecutivo, un Consejo Asesor y una Comisión Técnica. El Comité Ejecutivo está integrado por cinco organismos nacionales; el Consejo Asesor por un representante de Nación y uno por cada jurisdicción (Provincia y Capital Federal) adherida al Consenso Fiscal; la Comisión Técnica está formada por organismos de Nación, 4 provincias de forma permanente y el resto rotativa, cada dos años. Como se observa, no se ha incluido al Consejo Federal del Catastro.

La creación del O.F.V.I. cambió completamente el escenario y el objetivo que se perseguía antes, que fundamentalmente pretendía construir un mapa parcelario continuo en formato digital (vectorial) para ser utilizado con múltiples fines, entre ellos el tributario, pero principalmente para aplicar en la acción planificadora del Estado constituyendo la capa base de una gran IDE nacional. Se buscaba armar una especie de catastro nacional, a partir de integrar los parcelarios que cada jurisdicción publicaría, con datos públicos mínimos para luego ir avanzando gradualmente en la publicación de otros datos que resultaran necesarios y con las políticas de seguridad adecuadas. La visión meramente tributaria de este organismo federal, frustró en una primera instancia la creación de la capa básica que toda IDE que se precie de tal debe tener si se desea tener un cabal conocimiento del territorio: el catastro parcelario. Más aún, si bien una IDE permite acceder a información completa sobre el territorio, aun no disponiendo de ella, se debe disponer de información catastral de calidad para planificar y ejecutar de modo eficiente las políticas públicas de expresión territorial. Pues de no ser así, por ejemplo, se

⁽¹⁾Ley Nacional N° 27.429

⁽²⁾Decreto PEN N° 938/18.

⁽³⁾Ley Nacional N° 26.209.

ART.14: Los organismos catastrales de cada jurisdicción tendrán a su cargo la determinación de la valuación parcelaria de su territorio, a los fines fiscales. Las leyes locales establecerán e instrumentarán la metodología valuatoria a utilizarse en su jurisdicción, la cual deberá tener, en todos los casos, base técnica para lograr la correcta valuación de manera de contribuir a la equidad fiscal. Será objeto de justiprecio, entre otros, el suelo, sus características, uso, capacidad productiva, y las mejoras que contenga.

Capítulo V

Creación del Consejo Federal del Catastro

ART.15: Créase el Consejo Federal del Catastro, el que estará integrado por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de cumplir con las finalidades establecidas en la presente ley, quienes dictarán sus normas para su organización y funcionamiento.

ART.16: Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberán a través del Consejo Federal del Catastro, contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, a la administración del territorio, al gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable, en concordancia con el rol que compete al catastro como un componente fundamental para la infraestructura de datos espaciales del país. El Consejo Federal del Catastro contribuirá a coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación.

seguirán avanzando con planes de obras de infraestructura sobre territorios de los que se desconoce la titularidad, restricciones, afectaciones, infraestructura de servicios, etc., lo que ha generado inconvenientes costosos de resolver en tiempo y dinero (ductos que se destruyen al hacer obra pública, avance con obras sobre terrenos cuya titularidad no es el fisco, etc.).

5. INQUIETUDES Y PERSPECTIVAS DE CADA REALIDAD

En este escenario, han surgido varias inquietudes sobre todo en las Provincias, pues como se dijo, las metodologías de cálculo de las valoraciones catastrales están reguladas por leyes propias en virtud del federalismo mencionado, además de los contenidos de la Ley Nacional de Catastro (norma complementaria del Código Civil y Comercial de la Nación).

En cuanto a las perspectivas de cada jurisdicción en particular ante esta realidad, no se puede hablar de una postura única, sino que estará en función de las voluntades políticas de las máximas autoridades, y también de la realidad catastral en cuanto a desarrollo y calidad de datos. Mientras que existen catastros que lejos de tener una lectura actualizada de los mercados inmobiliarios no tienen siquiera actualizada la información y mucho menos en formatos modernos, existen otros con modernos sistemas de gestión, parcelarios actualizados permanentemente a través de las mensuras y Observatorios de Mercados Inmobiliarios en pleno funcionamiento. Así las cosas, no es de esperarse una perspectiva única ni un abordaje homogéneo de este tema, sino que una vez más se avizora a la heterogeneidad técnico-política reinante en Argentina como una realidad quizás difícil de cambiar, quizás como una explicación de las razones que impiden a un país con tanto potencial, brindar mejor calidad de vida a sus ciudadanos. Pero también es una nueva oportunidad para mostrar que

es posible enrolarnos tras una causa de alcance nacional que podrá resultar beneficiosa a todas las partes y fundamentalmente, al país.

También se considera que es una nueva oportunidad para transitar con mayor eficacia, el recorrido hacia la construcción del parcelario continuo en formato digital vectorial, pues el Consenso Fiscal mencionado prevé la entrega de la información por parte de las Provincias, y en este contexto los catastros podrían, con el necesario previo desarrollo, aportar la información que cada uno genera con el objetivo grande de constituir el mapa catastral nacional y, por qué no, una base de datos catastral nacional.

6. ÚLTIMAS GESTIONES

Recientemente el Consejo Federal del Catastro participó de reuniones con altos funcionarios del poder central, para exponer su postura frente a la creación del O.F.V.I. En la oportunidad se reconoció la necesaria participación del C.F.C. para lo cual se planteó la posibilidad de suscribir un convenio de asistencia e intercambio entre ambos organismos, con lo que se abre una nueva instancia de trabajo que podrá aplicar para las tareas del O.F.V.I. Pero ello y de modo concurrente con el marco político que brinda el Consenso Fiscal, seguramente facilitará el tránsito hacia el objetivo primario de construir de modo colaborativo, el parcelario continuo, base de la gran IDE nacional.

Enlaces a las direcciones propias de cada institución

A continuación, se indican los enlaces tanto a la URL del Consejo Federal del Catastro como a cada uno de los catastros jurisdiccionales. Bastará un breve recorrido por estos enlaces para comprobar la heterogeneidad reinante en un país extenso, con recursos naturales de todo tipo, con un potencial humano que se destaca en varios temas, pero que sin embargo reproduce sistemáticamente desencuentros políticos y sociales que impiden el desarrollo pleno del país y de las personas.

JURISDICCIÓN	ENLACE
CFC	http://cfcatastro.com.ar/sitio/index.php/institucional/miembros
CÓRDOBA	http://www.catastrocordoba.gob.ar/
SANTA FE	http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/104569
ENTRE RÍOS	http://www.entrerios.gov.ar/catastro/v2/
FORMOSA	https://www.formosa.gob.ar/catastro
TUCUMÁN	http://www.catastrotucuman.gov.ar/
NEUQUÉN	http://www.dpcneuquen.gov.ar/HomePage.asp http://catastro.neuquen.gov.ar/itc/

SAN JUAN	http://hacienda.sanjuan.gov.ar/
RIO NEGRO	http://www.catastro.rionegro.gov.ar/sirec/ (requiere Windows Explorer Versión 11)
CHUBUT	http://www.chubut.gov.ar/portal/wp-organismos/catastro/
SANTA CRUZ	http://www.sitsantacruz.gov.ar/
MISIONES	http://www.ot.misiones.gov.ar/
CORRIENTES	http://www.catastrocorrientes.gov.ar/
CHACO	http://www.catastrochaco.gov.ar/
SALTA	http://www.inmuebles-salta.gov.ar/
JUJUY	http://hacienda.jujuy.gob.ar/
SANTIAGO DEL ESTERO	http://www.catastro-se.gov.ar/
CATAMARCA	http://www.catastro.catamarca.gov.ar/
SAN LUIS	http://www.catastro.sanluis.gov.ar/
LA RIOJA	catastrolarioja@gmail.com
TIERRA DEL FUEGO	http://economia.tierradelfuego.gov.ar/catastro-2/
C.A.B.A.	http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollourbano/institucional-subsecretaria-de-registros-interpretaciones-y-catastro/dg-registro-de-obra-y-catastro
BUENOS AIRES	https://www.carto.arba.gov.ar/
LA PAMPA	http://www.catastro.lapampa.gov.ar/
MENDOZA	https://www.atm.mendoza.gov.ar/portaldgr/portalatm.jsp

Sobre el autor

Hugo Gatica

A partir de 2014 se inició en el Consejo Federal del Catastro una gestión que tuvo como propósito lograr la publicidad de los datos mínimos que generan los catastros provinciales. En 2016 se presentó la idea al poder central de la Nación para lograr el apoyo tanto político como financiero necesario, ya que las Declaraciones que emite el C.F.C., no resultan de aplicación obligatoria en las jurisdicciones y tampoco se dispone del financiamiento necesario para desarrollar a los catastros de cada jurisdicción.

Esta propuesta surge a partir de la convicción que la Nación necesita contar con información territorial de la mejor calidad posible, para su gestión de gobierno, y que es el modo en que el catastro puede dar quizás su mejor aporte para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por ello es que se considera que resulta necesaria una aproximación de los catastros argentinos (a un modelo homogéneo), ya que son varios, pero el país es uno solo y necesita de la valiosa información que generan. Esa apro-

ximación debe concretarse respetando las autonomías y competencias de cada uno, pero con la grandeza que permita compartir la información de las Provincias y con la cuota de humildad y consideración que deberá mostrar el poder central como gesto que viejas antinomias nacionales son parte de la historia.

Surge una nueva oportunidad que se podrá aprovechar para alcanzar los objetivos en común y fundamentalmente, dar muestras de crecimiento en la relación provincias-poder central, en beneficio de la sociedad.

Hoy, a diferencia de años anteriores en que no resultaron totalmente exitosos los proyectos de desarrollo de los catastros (sobre todo en los '90), en Argentina hay vasta experiencia en casos positivos en gestión del catastro. Asimismo, en otros países también hay casos de éxito de los que pueden adecuarse a nuestra realidad, ciertas mejores prácticas. Es decir, el «qué» y «cómo» hacer las cosas está resuelto; el tiempo dirá si hemos sido capaces de desarrollar y abrir nuestras oficinas, bases de datos y corazones para lograr, al menos en materia catastral, un gran encuentro nacional.