

El marco normativo catastral argentino y los Objetivos del Desarrollo Sostenible

The Argentine cadastral regulatory framework and the Sustainable Development Goals

Bevacqua, Cristian

Universidad Nacional de Catamarca. Facultad de Tecnología y Ciencias Aplicadas; Argentina.

DOI: <https://doi.org/10.59872/icu.v7i9.440>

Correo de correspondencia: cibagrim@tecno.unca.edu.ar

Recepción: 25/07/2023; Aceptación: 07/12/2023;

Publicación: 20/12/2023

Resumen

Uno de los documentos de Naciones Unidas, que sirve como guía para mejorar la gestión del territorio, es el Marco para la Administración Efectiva de la Tierra. El mismo incluye aspectos relacionados al catastro territorial, registro de la propiedad, urbanismo, valoración de suelo, etc.

Actualmente, se observa la necesidad de documentar, registrar y reconocer las relaciones de las personas con el territorio. Tales acciones, son indispensables para alcanzar el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible enunciados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Los Catastros Territoriales son una herramienta primordial en todo sistema de administración del suelo, conformando uno de los pilares fundamentales en la registración de la compleja trama de derechos y restricciones que relacionan al ser humano con el medio que habita.

También a nivel internacional, la Federación Internacional de Agrimensores ha elaborado y aprobado una visión para el desarrollo de los sistemas catastrales, el mismo es conocido como «Catastro 2014». Tal documento, define el término de «objetos territoriales legales» y aconseja su registración en los sistemas catastrales.

En Argentina, los lineamientos impartidos por el documento señalado en el párrafo precedente, han sido incorporados por la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, promulgada en enero del año 2007.

En el presente trabajo, se analiza si los Catastros Territoriales de Argentina cuentan con un marco normativo nacional

Palabras claves: Catastro territorial; objeto territorial legal; Objetivos del Desarrollo Sostenible; Marco para la Administración; Efectiva de la Tierra; derechos y restricciones

Keywords: Territorial cadastre; legal territorial object; Sustainable Development Goals; Framework for Effective Land Administration; Rights and restrictions

suficiente que permita generar la información requerida para la administración efectiva de la tierra y la implementación de políticas destinadas a alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Abstract

One of the United Nations documents, which acts as a guide to improve land management, is the Framework for Effective Land Administration. It includes aspects related to territorial cadastre, property registration, urban planning, land valuation, etc.

Currently, there is a need to document, record and recognize relationships between people and territory. That kind of actions are essential to comply with the Sustainable Development Goals set forth in the 2030 Agenda of the United Nations.

Territorial Cadastres are an essential tool in any land administration system, laying down one of the fundamental pillars in the registration of the complex network of rights and restrictions relating human beings with the environment they inhabit.

Also at international level, the International Federation of Surveyors has developed and passed a vision statement for the development of cadastral systems, known as «Cadastre 2014». The document defines the term «legal territorial objects» and recommends their registration in cadastral systems.

In Argentina, the guidelines provided by said document, have been incorporated by the National Cadastre Act N°. 26.209, passed in January 2007.

This work aims at analyzing if the Territorial Cadastre of Argentina has a national regulatory framework strong enough so as to generate the required information for land effective administration and the implementation of policies devised to achieve the Sustainable Development Goals.

Introducción

Nuestro planeta enfrenta grandes desafíos a nivel global, como ser el cambio climático, la pobreza, la degradación ambiental y la desigualdad, por mencionar algunos, los que ponen el peligro el futuro de todos. Con la clara intención de superar tan complejas problemáticas e incluir a toda la humanidad sin que nadie se quede atrás, Naciones Unidas ha fijado diecisiete Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030 (Naciones Unidas, 2015).

Del análisis de tales objetivos, se puede denotar que en gran medida se relacionan con el territorio e involucran la creciente necesidad de una eficiente administración del territorio y los recursos contenidos en él.

Existe además un documento de Naciones Unidas que consiste en una guía para mejorar la gestión del territorio. Tal documento es conocido como Marco para la Administración Efectiva de la Tierra (FELA), el que presenta una relación directa con la actividad catastral.

También a nivel internacional, encontramos que la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) a través de la Comisión 7, responsable del Catastro y la Administración Territorial, ha elaborado diversos documentos relacionados a la registración catastral. Merece especial atención el documento titulado Catastro 2014.

En tal documento, se define el término «objeto territorial legal» y se aconseja la registración en los sistemas catastrales del «objeto territorial legal» parcela, que es el más importante por ser la unidad básica de registración, vinculado a los otros «objetos territoriales legales» que pudieran afectar o estar contenidos en dicha parcela.

En nuestro país, el término «objetos territoriales legales» ha sido incluido en la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, la que fuera promulgada en el mes de enero del año 2007. En el mismo texto normativo, quedan incorporando los principales lineamientos impartidos por la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) en el documento Catastro 2014.

El presente trabajo busca analizar si los Catastro Territorial de Argentina, cuentan con una legislación catastral nacional suficiente, que permita generar la información requerida en los términos explicitados en el Marco para la Administración Efectiva de la Tierra (FELA) y que sea útil para implementar políticas destinadas a alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Metodología de abordaje

Fue empleado un método descriptivo para destacar los principales aspectos del documento de Naciones Unidas conocido como Marco para la Administración Efectiva de la Tierra y su relación directa con el Catastro Territorial.

Con la misma metodología, se avanzó con el análisis del documento Catastro 2014, elaborado por la Federación Internacional de Agrimensores, a los efectos de poder destacar los principales aspectos de su visión para los sistemas catastrales futuros.

Se realizó un estudio comparativo entre los Catastros Territoriales tradicionales y los catastros resultantes a partir de los principios instaurados por Ley Nacional de Catastro N° 26.209, procurando destacar si tal marco normativo les permite a los Catastros Territoriales de cada jurisdicción del país, el generar la información requerida para la administración efectiva de la tierra desde los gobiernos locales.

Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ods) consisten en 17 objetivos globales que fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas (AG-ONU) en el año 2015, los que apelan a orientar a nivel global las acciones que permitan alcanzar un futuro mejor y más sostenible para la humanidad en el año 2030.

Tales objetivos son: Fin de la pobreza, Hambre cero, Salud y bienestar, Educación de calidad, Igualdad de género, Agua limpia y saneamiento, Energía asequible y no contaminante, Trabajo decente y crecimiento económico, Industria, innovación e infraestructura, Reducción de las desigualdades, Ciudades y comunidades sostenibles, Producción y consumo responsables, Acción por el clima, Vida submarina, Vida de ecosistemas terrestres, Paz, justicia e instituciones sólidas, y finalmente Alianzas para lograr los objetivos (Naciones Unidas, 2015).



Figura 1. Objetivos del Desarrollo Sostenible

Nota. Naciones Unidas, 2015, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Varios de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) se interrelacionan entre sí, todo ello, en virtud de que los mismos son muy vastos y a la vez presentan, en muchas ocasiones, aristas de una misma problemática. Con la finalidad de poder establecer aspectos más operativos y relacionados con el cumplimiento de tales objetivos, en el año 2017, la Asamblea General de Naciones Unidas (AG-ONU) debió definir metas específicas para cada uno de ellos, como así también, establecer indicadores capaces de medir el nivel progreso.

Una rápida lectura de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), permite asegurar que incuestionablemente involucran aspectos relacionados con el territorio y su efectiva administración.

Marco para la Administración Efectiva de la Tierra (FELA)

Las personas se relacionan de manera directa con el medio en el que habitan, lugar en el que realizan sus principales actividades económicas, sociales y civiles, procurando su subsistencia y la mejora de sus condiciones de vida. Tales acciones, son siempre crecientes y provocan nuevas tensiones tanto entre los miembros de una misma comunidad, como así también, entre la población y el medio ambiente en el que habitan.

Frente al desafío que representa para los gobiernos el poder gestionar aspectos tales como acceso a la propiedad de la tierra, se suma el procurar el cumplimiento de restricciones o limitaciones al dominio. Tales restricciones o limitaciones, tienden a promover en general la salubridad, el bien común y la preservación del medio ambiente.

Es a tales fines, que se debe efectuar la determinación, registración y difusión de la información vinculada a las múltiples interrelaciones que existe entre los individuos y el territorio. Tal interrelación, tiene por objeto la subsistencia de toda la comunidad y debe obedecer a determinadas reglas, las que regulan su normal aprovechamiento y garantizan un desarrollo sostenible.

El Marco para la Administración Efectiva de la Tierra aporta lineamientos que permiten desarrollar, renovar, reformar, fortalecer o modernizar los sistemas de administración y gestión de tierras (UN-GGIM, 2019).

Los mencionados lineamientos, consisten en nueve vías estratégicas que tienen por finalidad guiar la implementación del Marco para la Administración Efectiva de la Tierra y aproximar a la comunidad global a cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

A continuación, se detallan las nueve guías para la implementación del mencionado Marco para la Administración Efectiva de la Tierra:

- Gobierno, Instituciones y Responsabilidad
- Legal y Política
- Finanzas
- Datos
- Innovación
- Normas
- Asociaciones
- Capacidades y Educación
- Abogacía y Conciencia

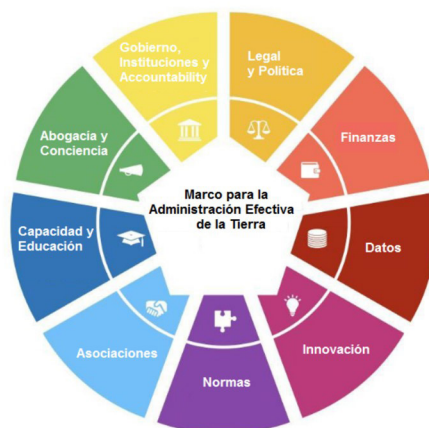


Figura 2. Nueve guías del Marco para la Administración Efectiva de la Tierra

Nota. UN-GGIM, 2019, https://ggim.un.org/documents/FELA_draft_final_Es.pdf

A los fines del presente trabajo, es oportuno señalar que lo inherente a los Datos presenta una relación directa con los Catastros Territoriales, ya que son tales organismos los encargados de administrar los datos correspondientes a todos los objetos territoriales legales de su jurisdicción, sean estos de derecho público o privado, comprendiendo aspectos tales como tenencia de la tierra, uso del suelo y valor de la tierra, por mencionar algunos. Los principales aspectos de la actividad catastral serán abordados en los apartados siguientes.

Catastro 2014 y los Objetos Territoriales Legales

Como fuera mencionado anteriormente, la Comisión 7 de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) ha elaborado y aprobado una visión para el desarrollo de los sistemas catastrales, quedando plasmados tales aspectos en el documento denominado Catastro 2014.

Es en tal sentido, que la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) propuso se tome como referencia tal documento para desarrollar y reformar los sistemas catastrales a nivel mundial, señalando que el Catastro 2014 «es un inventario público metódicamente ordenado de datos relativos a todos los objetos territoriales legales, en un cierto país o distrito, basado en la medición de sus límites» (Comisión 7 - FIG, 1998).

De esta manera, queda incorporado en el léxico catastral el término «objeto territorial legal», en clara referencia a las cosas que se deben registrar en el Catastro Territorial y en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

La definición de objeto territorial legal contenida en el texto original del documento Catastro 2014 expresa que «es una porción de territorio en el cual existen condiciones homogéneas dentro de sus límites»; agregando además que «estas condiciones están normalmente definidas por ley», y reconociendo que «cada sociedad crea las reglas para la coexistencia de sus miembros» (Comisión 7 - FIG, 1998).

Atento a lo antes indicado, cada vez que una ley fije idénticos parámetros jurídicos para una porción del territorio, independientemente que la norma sea de derecho público o privado, podemos llamar tal porción «objeto territorial legal». En síntesis, todo objeto territorial legal queda descrito por límites, los que establecen donde un derecho o restricción termina y donde comienza otro derecho o restricción.

Es así, que el objeto territorial legal será aquella porción del territorio con idénticos parámetros jurídicos, consistente en un continuo en lo que respecta a la aplicación territorial del derecho tanto público como privado.

A continuación se agrega una ilustración contenida en el documento Catastro 2014, donde se observa una porción de registro catastral con la presencia de parcelas coexistiendo con restricciones o limitaciones al derecho de propiedad. En un Catastro Territorial conforme a los lineamientos plasmados en el documento Catastro 2014, es posible reflejar la convivencia de diferentes objetos territoriales legales con una misma ubicación sobre la corteza terrestre, posibilitando representar la situación legal completa de misma, como se observa en la figura 3.

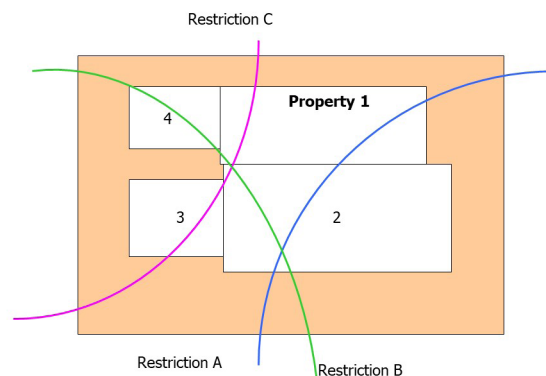


Figura 3. Declaración 1 - Catastro 2014: El Catastro 2014 indicará la situación legal completa del territorio, incluyendo derecho público y restricciones.

Nota. Adaptada por el autor de Comisión 7 - Federación Internacional de Agrimensores (FIG), 1998, <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastre2014/translation/c2014-spanish.pdf>

El poder alcanzar los principios instaurados en el documento Catastro 2014 por parte de las oficinas catastrales de cada jurisdicción, permite contar con inventarios públicos y metódicamente ordenados con información de todos los objetos territoriales legales de dichas jurisdicciones, de manera tal, que los Catastros Territoriales pasan a constituir verdaderas herramientas al servicio de la protección de los recursos naturales, para ser simultáneamente, un reflejo fidedigno con todos los elementos necesarios para garantizar la transparencia en tráfico inmobiliario.

Ley Nacional de Catastro N° 26.209

Para la República Argentina, lo recomendado en el documento Catastro 2014 y todo lo inherente a la tendencia de convertir los Catastros Territoriales en registros públicos de los objetos territoriales legales de cada jurisdicción, ha sido incluido en la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, promulgada en el mes de enero del año 2007.

El artículo 1° de la mencionada ley expresa que los Catastros Territoriales «son los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales de derecho público y privado de su jurisdicción».

Resulta oportuno señalar, que en el caso de aquellas porciones del territorio que presentan condiciones naturales homogéneas, tales como áreas cubiertas por bosques, zonas rocosas, salinas, pantanos, etc., en tal caso se trataría de simples objetos territoriales. Estos son objetos territoriales físicos, en virtud de que sus límites son definidos por leyes propias de la naturaleza y no impuestos por leyes generadas por el hombre. Por no revestir los mismos el carácter legal, no serían unidades a ser registradas en el Catastro Territorial (Bevacqua, 2015).

A los efectos de distinguir los objetos territoriales fiscos detallados en el párrafo anterior, de los objetos territoriales legales que deben ser incorporados en el Catastro Territorial conforme lo señalado por la normativa catastral a nivel nacional, resulta oportuno observar la definición elaborada por Frickx y López (2018), miembros de la Academia Nacional de Agrimensura, quienes señalan que se denomina objeto territorial legal «a la porción de espacio georreferenciable, de límites determinados y constituidos con relación a cosa inmueble por naturaleza, de carácter jurídico». Para tales porciones del territorio si correspondería su registración catastral.

Los límites a los que se refiere la definición del párrafo anterior, son aquellos límites establecidos en leyes que contienen derechos o restricciones, los que serán reconocidos y respetados por todos los miembros de la sociedad, delimitando porciones uniformes del territorio en lo que concierne a sus parámetros jurídicos, resultando tales porciones del territorio objetos territoriales legales que deben ser registrados en el Catastro Territorial de la jurisdicción que corresponda.

En un esquema general, como el que se agrega a continuación, podemos observar como un Catastro Territorial con la información de cada objeto territorial legal inmueble parcela y de todos los objetos territoriales legales con los que coexiste, contribuye a conocer la situación legal completa de toda la jurisdicción, convirtiéndose así, en una herramienta fundamental para la efectiva administración de la tierra.

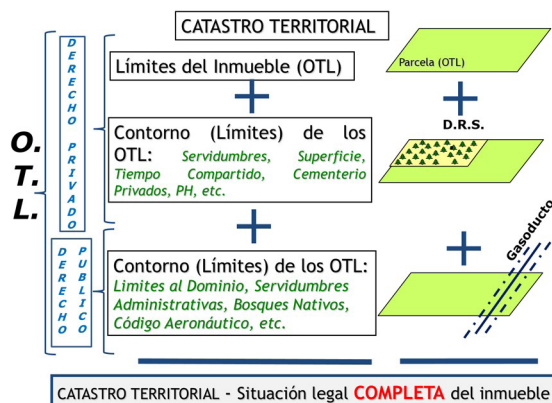


Figura 4. Esquema Catastro territorial con todos los objetos territoriales legales
 Nota. Elaboración propia.

La posibilidad de que el Catastro Territorial pueda representar la situación legal completa de una jurisdicción, se reafirma en lo expresado en el artículo 10° de la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, el que indica que los objetos territoriales legales que no sean un objeto territorial legal parcela o cosa inmueble acorde a lo estipulado en mismo texto normativo, «serán asimismo determinados por mensura u otros métodos alternativos que garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables a los actos de mensura, establezca la legislación local y registrados ante el organismo catastral, conforme las disposiciones de las legislaciones locales» (Herrera y Bevacqua, 2014).

Queda así instaurada la posibilidad de que el Catastro Territorial complete la información de su jurisdicción, todo ello, con la incorporación de aquellos objetos territoriales legales no parcelas, lo que permite reunir datos de todos los aspectos relacionados al territorio y que son útiles para su efectiva administración. En tal sentido se incluyen aspectos tales como tenencia de la tierra, uso del suelo, valor de la tierra, recursos naturales protegidos, infraestructura, entre otros.

Desafíos y proyecciones

En los apartados precedentes se analizó, atento al objetivo propuesto, si los Catastros Territoriales de Argentina disponen de un marco normativo nacional suficiente que permita generar la información requerida para la administración efectiva de la tierra y la implementación de políticas destinadas a alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Se destaca que dicho análisis resulta de relevancia teniendo en cuenta que el abordaje de los ods es, aún hoy, un tema escasamente indagado por nuestra profesión en ámbitos académico y de ejercicio profesional.

Asimismo, resulta oportuno destacar que, a los catastros de cada jurisdicción del país, les compete el gerenciamiento de la información territorial por ser componentes fundamentales de la infraestructura de los datos espaciales. En tal sentido, los datos suministrados por dichos catastros para la efectiva administración de la tierra deben ser fidedignos y reflejar una realidad que está en constante cambio.

El Marco para la Administración Efectiva de la Tierra (fela) reconoce que los datos pueden provenir de una gran variedad de fuentes y es requisito, además, en materia catastral, poder disponer de una identificación normalizada para cada espacio territorial asociado a tales datos, con exactitud acerca de la duración en el tiempo y referencia a aquellos individuos a quienes se les atribuye un derecho, restricción o responsabilidad concerniente a dicho espacio territorial. El citado documento destaca la necesidad imperante de disponer con precisión espacial aceptable, con procesos de actualización sistematizada y el resguardo de la autoridad administrativa correspondiente, es decir los organismos catastrales de cada jurisdicción; ello, a los efectos de que los datos no sean inconsistentes, por cuanto se debilitará su uso y credibilidad frente a la sociedad. Asimismo, se establece que los organismos catastrales de cada jurisdicción deberán garantizar la disponibilidad, accesibilidad e interoperabilidad de los datos, ello, a partir de un marco conceptual genérico aportado por las Normas ISO 19152 como modelo unificado para el ámbito de la administración del territorio.

Surge de lo expresado en párrafos precedentes, el reto de ahondar en diversas líneas temáticas que representan nuevos desafíos para la investigación desde la agrimensura y que ameritan ser desarrollados en trabajos futuros. En ese sentido, hoy los ods nos interpelan a todos los profesionales de la Agrimensura para reflexionar sobre los mismos, coadyuvando al cumplimiento de la Agenda 2030.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, se ha destacado cual es la tendencia a nivel internacional para los sistemas catastrales conforme señala la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) por intermedio de su documento Catastro 2014.

Se dejó expresado además, que la República Argentina por intermedio de la Ley Nacional de Catastro N° 26.209 ha incorporado en su marco normativo nacional los preceptos que deben regir en materia catastral, los cuales son acordes a lo recomendado por la Federación Internacional de Agrimensores (FIG).

Todo ello, a los fines de que los Catastros Territoriales de cada una de las jurisdicciones del país puedan convertirse en administradores de los datos concernientes al territorio, con base en la registración de todos los objetos territoriales legales de derecho público y privado, mostrando de tal modo la situación legal completa del espacio territorial.

En función de lo antes detallado, se está en condiciones de asegurar que los Catastros Territoriales de Argentina cuentan con una legislación catastral nacional suficiente para generar la información requerida en los términos explicitados en el Marco para la Administración Efectiva de la Tierra (FELA), contribuyendo así con la implementación de políticas públicas asociadas a alcanzar en el futuro los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Se espera que este trabajo pueda servir como aporte para futuras investigaciones, que permitan profundizar la aplicación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) desde los Catastros Territoriales de Argentina.

Referencias bibliográficas

Bevacqua C. (2015). *Identificación, Clasificación y Registración de los Objetos Territoriales Legales*. Editorial Científica Universitaria.

Comisión 7, Federación Internacional de Agrimensores - FIG (1998). Cadastre 2014. URL: <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastre2014/translation/c2014-spanish.pdf>

Frickx N. y López W. (2018). Objetos territoriales legales. URL: <https://www.academianacionaldeagrimensura.org>

Grupo de Expertos en Administración y Gestión de Tierras Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Gestión Global de Información Geoespacial - UN-GGIM (2019). Marco para la Administración Efectiva de la Tierra (FELA). URL: https://ggim.un.org/documents/FELA_draft_final_Es.pdf

Herrera H. y Bevacqua C. (2014). *Introducción a los Objetos Territoriales Legales*. Editorial Científica Universitaria.

Ley Nacional de Catastro N° 26.209 (2007). URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124298/norma.htm>

Naciones Unidas (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>