

# COORDINACIÓN ENTRE EL CATASTRO, LOS REGISTROS DE LA PROPIEDAD Y DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

**Autor: Inq. Ibrahim Pino Crespo**

*Oficina Nacional de Hidrografía y Geodesia*

*E-mail: hg@unicom.cu*

Teléfono 212 23 16

Sección de Base No 7 de la UNAIC

## **RESUMEN:**

En estos últimos años se han producido cambios sustanciales en el uso y la tenencia de la tierra de todo el país, motivados por la necesidad de poner en explotación miles de hectáreas de tierras ociosas en función de la producción de alimentos.

En estas circunstancias, el control de los propietarios y poseedores de tierra, es vital para mantener determinado el patrimonio del país.

Por otra parte se llevan a cabo tareas importantes para ordenamiento inmobiliario en todo el territorio nacional.

En ambos casos es indispensable disponer de un soporte técnico e informativo que le sirva al Registro de la Tenencia de la Tierra, y al Registro de la Propiedad, respectivamente, poder mantener el control de todas las informaciones relacionadas con la Tierra, y los de más inmuebles del país.

Ese soporte técnico e informativo es sin dudas el Catastro, como actividad conveniente y calificada para proporcionar las informaciones gráficas y literales relacionadas con los inmuebles, que los identifiquen territorial y puntualmente con toda las informaciones económicas, fiscales y jurídicas, resolviendo o por lo menos intentando hacerlo, el tan difícil problema de la identidad y de la coincidencia entre la realidad física y la registral.

La idea principal de esta ponencia es fundamentar las razones de la necesidad de plantearnos acciones concretas que establezcan a partir de las experiencias que hemos tenido en estos años, la coordinación entre el catastro y los registros mencionados y que esta coordinación quede estatuida en las Normas jurídicas correspondientes.

Alcanzar la interrelación conveniente entre el Sistema Informativo del Catastro Nacional y el futuro Sistema Informativo del Registro de la Propiedad y de la Tenencia de la Tierra, permitiendo mayor transparencia jurídica, control y seguridad de las informaciones de los inmuebles incluyendo la tierra que integran todos, el Patrimonio Nacional.

## **INTRODUCCIÓN**

La necesidad objetiva de un conocimiento preciso de la información sobre los bienes inmuebles en el país, y la obtención oportuna y objetiva de las informaciones sobre su uso, tenencia, extensión y posibilidades de empleo racional, es fundamental para el control, planificación y dirección de la economía y otras actuaciones fiscales y jurídicas.

El completamiento del Catastro Nacional permitirá contar con un registro fiable, donde se refleja de forma gráfica y literal, el uso, la tenencia y la extensión de la tierra de todos los inmuebles rurales y urbanos, lo que posibilita establecer, con el rigor técnico y la sistematicidad necesaria, un adecuado control e información para todas las actuaciones fiscales, económicas y jurídicas que sean requeridas, así como servir de base para dar respuesta a los temas sobre el medio ambiente.

En estos últimos años se han producido cambios sustanciales en el uso y la tenencia de la tierra en el país, motivados por la necesidad de poner en explotación miles de hectáreas de tierras ociosas en función de la producción de alimentos.

En estas circunstancias, la información de los propietarios y poseedores de tierra, es vital para mantener el control del patrimonio del país.

Por otra parte se llevan a cabo tareas importantes para ordenamiento inmobiliario en todo el territorio nacional. Se tiene previsto que todos los inmuebles estatales estén inscritos en el Registro de la Propiedad en el año 2014, además está estatuido que para realizar cualquier transmisión de dominio es requisito indispensable que se inscriba el inmueble en dicho Registro.

La idea principal de esta ponencia es fundamentar las razones de la necesidad de plantearnos acciones concretas que establezcan a partir de las experiencias que hemos tenido en estos años tanto en materia agraria como en el ordenamiento inmobiliario, la necesaria colaboración del Catastro como información complementaria básica.

### **OBJETIVOS DE ESTE TRABAJO:**

- Lograr la adecuada coordinación entre el Catastro, el Registro de la Tenencia de la Tierra y el Registro de la Propiedad;
- Alcanzar la interrelación conveniente entre el Sistema Informativo del Catastro Nacional y los sistemas informativos de los registros antes mencionados, que permita un intercambio de las informaciones necesarias posibilitando mayor eficiencia en los trámites, seguridad en el procesamiento y conservación de las informaciones.

## **EL CATASTRO COMO INFORMACIÓN BÁSICA TERRITORIAL**

El Catastro constituye un sistema primario de información por sus características de extensión territorial y homogeneidad en su contenido, y reúne las condiciones para constituir la base de referencia básica de los restantes sistemas de información, actuando como aglutinante de los anteriores a través de una referencia cartográfica unificada o de otros elementos de enlace. Se da a cada parcela de terreno una codificación única. Esta codificación puede incluir direcciones, coordenadas o número de la parcela. Los códigos se representan en un mapa o plano catastral.

Es decir, esencialmente el catastro es un registro en el que figuran descritos todos los bienes inmuebles (terrenos, edificios, solares, etc.) del país. Pero el catastro es también algo más: es un sistema de información del territorio, es un sistema de valoración del suelo, de las construcciones y de los inmuebles.

La descripción de los inmuebles hace referencia a las características físicas, económicas y jurídicas, entre las cuales figuran la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral.

El Catastro como sistema de información aporta una cartografía informatizada, con las características de escala, niveles de información, soporte informático y elementos alfanuméricos relacionados con la anterior, muchos de los cuales son necesarios para el Registro de la Tenencia de la Tierra y el Registro de la Propiedad. El Catastro ayuda a mejorar la eficiencia de las transacciones con información relevante y segura acerca de los inmuebles en general.

Sobre la referida base catastral, con sus dos componentes, gráfico (cartografía) y alfanumérico (literales), puede irse construyendo, por incorporación, los restantes niveles de información, que sean necesarios.

Hasta ahora el Catastro se ha limitado a realizar la emisión de la certificación catastral para:

- ✓ El control de la tierra, y su inscripción en el Registro de Tenencia de la Tierra
- ✓ El ordenamiento inmobiliario del país y la inscripción de estos bienes en el Registro de la Propiedad

¿Será suficiente la relación del Catastro con estos registros solamente con la emisión de certificaciones catastrales?

¿Cómo pueden garantizar ambos registros las constantes modificaciones de las informaciones de la tierra y de los inmuebles en sentido general, sin un soporte literal y cartográfico, que solo el Catastro lo puede ofrecer?

En ambos casos es indispensable disponer de un soporte técnico e informativo que le sirva al Registro de la Tenencia de la Tierra, y al Registro de la Propiedad, respectivamente, poder mantener el control de todas las informaciones relacionadas con la Tierra, y los de más inmuebles del país.

Ese soporte técnico e informativo es sin dudas el Catastro, como actividad conveniente y calificada para proporcionar las informaciones gráficas y literales relacionadas con los inmuebles, que los identifiquen territorial y puntualmente con toda las informaciones económicas, fiscales y jurídicas, resolviendo o por lo menos intentando hacerlo, el tan difícil problema de la identidad y de la coincidencia entre la realidad física y la registral.

El Catastro Nacional se realiza con el fin de servir de base informativa con carácter oficial para:

- ✓ el control de la tierra, y su inscripción en el Registro de Tenencia, partiendo de la emisión de la certificación catastral;
- ✓ el ordenamiento inmobiliario del país y la inscripción de estos bienes en el Registro de la Propiedad a partir de la emisión de las correspondientes certificaciones catastrales;
- ✓ la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles;
- ✓ el ordenamiento territorial y el urbanismo del país;
- ✓ la planificación económica de las zonas rurales y urbanas del país;
- ✓ las informaciones estadísticas sobre el uso y tenencia de la tierra;
- ✓ la realización de los censos de población y viviendas;
- ✓ la delimitación de los asentamientos urbanos y rurales;
- ✓ la confección de informaciones temáticas y registros especializados;
- ✓ los datos que demanda la infraestructura de datos espaciales de la República de Cuba, para su empleo por las personas naturales y jurídicas que lo requieran; y,
- ✓ cualquier actividad que requiera el uso de la información catastral.

El Registro de Tenencia de la Tierra, podría disponer de las informaciones catastrales para cumplir con funciones importantes como son:

- Realización de resúmenes territoriales del fondo de tierras ociosas y su representación cartográfica;
- Obtención de balances del uso y tenencia de la tierra del país;
- Control de las tierras estatales entregadas a personas naturales o jurídicas en carácter de usufructo;
- Información precisa de fincas o parcelas sujetas a transmisión de dominio (permutas, compraventas;

- Solución de problemas relacionados con el régimen de herencia;
- Fraccionamiento preciso de la propiedad campesina;
- Control de tierras arrendadas al Estado;
- Control de los incumplimientos de la función social de la tierra;
- Problemas con la jurisdicción agraria. Solución de conflictos,

El Ministerio de la Agricultura no cuenta actualmente con informaciones gráficas con la exactitud necesaria para lograr realizar las múltiples funciones que en materia agraria se requieren constantemente, ni tampoco existe un sistema automatizado que mantenga actualizado las constantes modificaciones que se producen en el uso y tenencia de la tierra.

En el caso del Registro de la Propiedad, la situación es más compleja para el ordenamiento inmobiliario del país se tenemos en cuenta la envergadura de la tarea y las condiciones en que se asume la misma.

Cuando analizamos las diversas definiciones de Catastro generalmente se hace mención a los fines esencialmente tributarios o fiscales, y otros quedan olvidados o en una segunda opción; considerándolo como instrumento tendente al conocimiento de la riqueza territorial con vistas a las cuestiones tributarias, obviando una función que a los efectos de este trabajo es trascendente y es el hecho de que el Catastro es la institución o actividad conveniente y calificada para proporcionar al Registro de la Propiedad las pruebas de existencia y características específicas de los inmuebles, resolviendo o por lo menos intentando hacerlo el tan difícil problema de la identidad y de la coincidencia entre la realidad física y la registral.

El Registro de la Propiedad y el Catastro son instituciones diferentes: El registro tiene como objetivo fundamental inscribir los inmuebles y derechos reales sobre estos expresados en documentos públicos para garantizar la publicidad jurídica como instrumento más eficaz de la seguridad jurídica y el Catastro persigue la representación gráfica, la individualización física de los inmuebles, sin embargo ambas instituciones tienen un elemento común de unión que es la finca. La finca es jurídicamente una unidad de dominio y delimitarla físicamente es delimitar ese dominio.

Mientras que el Catastro utiliza la parcela catastral y la unidad urbana como entidad básica y la cartografía como soporte territorial imprescindible, el Registro inscribe derechos, títulos y escrituras, aportados por los interesados voluntariamente.

## **ANTECEDENTES**

Las primeras Leyes dictadas por la Revolución como fueron la primera y segunda Ley de Reforma Agraria 1ra y 2da y la Ley de Reforma Urbana se propusieron inscribir a los nuevos titulares que nacieron de la aplicación de las mismas, sin embargo esto no se cumplió y unido a la exclusión de los gravámenes hipotecarios sobre la propiedad inmueble lo cual representaba el eje del funcionamiento de la Institución Registral provocó la desactualización de los Registros y la pérdida o deterioro de la eficacia de los mismos.

El Decreto Ley No 185 de 28 de mayo de 1998 estuvo llamado a transformar el sistema registral inmobiliario asignándole al Ministerio de Justicia las funciones relacionadas con el Registro de la Propiedad, acogiendo como principios para su funcionamiento la unificación para la registración inmobiliaria, la inscripción de las transmisiones de dominio y de otras circunstancias relativas al inmueble, la calificación como soporte del principio de legalidad, el principio de especialidad con el objetivo de fijar y ajustar las medidas y los linderos y el carácter obligatorio de la inscripción.

Para revertir la situación de descontrol e ilegalidad de los bienes inmuebles y respaldar la inversión extranjera que se fomentaba con fuerza, la dirección del Gobierno y el Ministerio de Justicia dictaron diferentes disposiciones que garantizaran el ordenamiento inmobiliario del país.

A partir de las decisiones del Estado Cubano en relación con los Registros de la Propiedad y el ordenamiento inmobiliario, y el nivel de desactualización de los mismos resultaba necesario lograr la participación de otro registro primario que a la vez que registrara literalmente informaciones sobre los inmuebles los representara gráficamente por lo que a partir de ese momento el Catastro se consideró como el instrumento ideal para tal fin.

Para fundamental la idea de la cooperación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad es conveniente expresar algunas reflexiones de la autoría de Antonio Giner Gargallo y cito:

Nadie debería extrañarse que un registrador de la propiedad efectúe un estudio comparativo entre la información catastral y la registral. Cuando uno lleva ya más de veinte años en esta profesión, conoce mejor que nadie las características de la institución a la que sirve. El Registro de la Propiedad es una gran obra de la ingeniería jurídica, y a pesar de ser creado en el siglo XIX, continúa cumpliendo de forma muy satisfactoria sus funciones en el siglo XXI. El Registro es un instrumento esencial en la seguridad jurídica del mercado inmobiliario al que el ordenamiento jurídico encomienda la atribución de los derechos de propiedad que recaen sobre los inmuebles.

Sin embargo, la grandeza de esta institución no basta para esconder una de sus mayores deficiencias: la insuficiente definición de los inmuebles. La ausencia de una descripción gráfica de las fincas impide conocer su configuración exacta, e, incluso, en ocasiones, impide conocer cuál es el emplazamiento físico de la finca. Ante esta deficiencia, la jurisprudencia ha sentado la doctrina según la cual la descripción de los bienes se considera como un dato de hecho que no goza de la protección de la fe pública registral. Por tanto, el registro es una institución esencial para determinar los derechos de propiedad que recaen sobre un inmueble pero tiene poca utilidad para definir dicho inmueble, lo cual es, ciertamente, paradójico.

El Registro de la Propiedad describe las fincas mediante una descripción literaria, con referencia, en muchos casos, a linderos personales. Es cierto que este sistema permitió agilizar el proceso de inmatriculación de las fincas y dejó para los tribunales los casos de conflicto entre propietarios. También es cierto que este sistema no ha impedido reflejar registralmente el extraordinario proceso de urbanización de nuestras ciudades. Sin embargo, hoy en día, causa cierto estupor que las fincas sigan describiéndose como hace 151 años.

Ante esta situación, es normal que los registradores nos sentamos atraídos por el Catastro. El Estado dispone de un catálogo de la propiedad inmobiliaria de la nación, con la finalidad de servir de auxilio a las políticas públicas territoriales, y, especialmente, las fiscales. Este catálogo dispone hoy en día de una descripción gráfica de los inmuebles, precisamente lo que falta al Registro de la Propiedad. Por tanto, no es difícil concluir que el Catastro debe ser un instrumento fundamental para suplir la falta de identificación física de las fincas registrales.

Llegados a esta conclusión, podríamos plantearnos si la solución no sería sustituir la descripción de las fincas registrales por la descripción catastral de las parcelas. Así, podría pensarse, una vez establecida la correspondencia entre finca y parcela, la descripción física del inmueble correspondería al Catastro.

La definición de la parcela catastral la hace el Estado de oficio. La descripción de la finca la hacen los propietarios en sus títulos de propiedad. En ocasiones la descripción catastral no se ajusta a la descripción jurídica de los bienes, no tiene en cuenta títulos jurídicos que no tienen un reflejo físico (segregaciones, reparcelaciones, etc). Un ajuste automático de la finca a la parcela podría vulnerar los derechos inscritos de muchos propietarios, violentando de forma innecesaria el principio constitucional de seguridad jurídica.

Ante esta situación podríamos también llegar a una conclusión diametralmente opuesta: siendo registro y catastro dos instituciones distintas, que cada una de ellas describa los inmuebles de la forma que sea más conveniente para sus finalidades. Desde este punto de vista, los registradores procederíamos a crear una base gráfica registral de las fincas, para cuya creación tendríamos en cuenta el Catastro, pero también otros elementos, y, una vez creada, la base gráfica de la finca funcionará de forma totalmente autónoma de la parcela catastral. Esta posición no tiene tacha jurídica alguna, pero es difícilmente entendible por la sociedad: dos instituciones del Estado describen los mismos inmuebles de forma diferente, creando una confusión que provoca, de manera ineluctable, dudas en cuanto al alcance del objeto de los derechos de propiedad. Por tanto, difícilmente los tribunales cambiaran su actual jurisprudencia que priva de valor jurídico trascendente a la descripción registral de los inmuebles.

Frente a ambas posiciones, existe también una tercera, que es la que trato de defender: debemos establecer un sistema de cooperación entre Catastro y Registro de la Propiedad para detectar las discrepancias entre la información de ambas instituciones, fijar los procedimientos de subsanación de divergencias así como las medidas necesarias para mantener la convergencia lograda. Esta línea de pensamiento entiende que registradores y técnicos del Catastro estamos obligados a entendernos para poder cumplir nuestra función pública. Los dos tenemos por objeto el territorio y estamos obligados a colaborar. Esta colaboración exige que se estudie, inmueble por inmueble, la situación de convergencia entre la descripción registral y catastral, que se regulen mecanismos para lograr la convergencia allí donde no exista, así como se establezcan medidas para mantener la convergencia ya existente. (Fin de la cita).

Somos del criterio de que es necesario establecer la cooperación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, de tal forma que el primero provea al segundo de la información primaria literal y gráfica de los inmuebles que le permita cumplir la función jurídica – civil consistente en la identificación y localización de la base física del Registro, que lo constituye

la finca, expresando su precisa situación, linderos y cabida exacta, facilitando la identidad tan propugnada dentro del principio de especialidad.

## **SITUACIÓN ACTUAL**

- Se han inscripto por las diferentes formas establecidas en los subprogramas aprobados, innumerables inmuebles los cuales requieren que se mantengan actualizados en las inevitables y dinámicas informaciones que se modifican;
- No existe y solo lo garantiza el Catastro, en las condiciones de nuestro país, un sistema cartográfico que interrelacione las informaciones gráficas de la tenencia o propiedad el uso y extensión de los inmuebles;
- La apertura del país a la Inversión Extranjera requiere determinaciones y actualizaciones efectivas y seguras de las informaciones de las superficies que se entregan según las regulaciones establecidas en el país;
- Necesidad de lograr la seguridad, el orden la legalidad en las transmisiones inmobiliarias y sobre todo el mantenimiento de la dinámica en las modificaciones que se van produciendo en los inmuebles ya ordenados jurídicamente.

En la nueva organización institucional del país el Catastro debe asumir el rol que le corresponde como proveedor de las informaciones necesarias para el ordenamiento territorial, el urbanismo, y el ordenamiento inmobiliario, a su vez debe ser la fuente oficial para los balances del uso y la tenencia de la tierra y demás modificaciones que se produzcan en el sector agrario.

## **RECOMENDACIONES**

- Establecer en el Proyecto de Decreto actualmente en vías de aprobación, donde se establecen las Normas para la Organización y Funcionamiento del Catastro Nacional de Cuba, la relación del Catastro Nacional con el Registro de la Tenencia de la Tierra y el Registro de la Propiedad de una manera efectiva y concreta. Debe quedar instrumentado adecuadamente las disposiciones que establezcan el intercambio de informaciones entre el Catastro y dichos registros, relacionadas con las modificaciones que se produzcan en las características físicas y jurídicas de los inmuebles;
- Realizar un experimento en un municipio donde se definan las informaciones de mutuo interés así como las interrelaciones jurídicas que serían necesarias establecer entre ambos registros, valorando las tareas y acciones que permitan la correcta definición de las fincas registrales y, a su vez, reconocer y establecer los



mecanismos para lograr una convergencia con la descripción catastral de los inmuebles. Se trata de una comparación entre la información catastral y la registral en un término municipal, para analizar cuál es la actual situación de convergencia entre la información de ambas instituciones y proponer mecanismos para alcanzar y mantener esta convergencia.

- Colaborar en el diseño de los programas que consideren el aprovechamiento de las informaciones catastrales en el control de la tierra y el ordenamiento inmobiliario, evitando duplicidades en los datos, en este sentido se debe lograr la compatibilidad necesaria de los sistemas informativos así como la conectividad requerida para el intercambio de información;
- Incorporar a las descripciones de los derroteros además de la colindancia gráfica las coordenadas de los diferentes vértices que determinan los linderos de los inmuebles (fincas).
- Realizar los balances sobre el uso y tenencia de la tierra que se realizan actualmente a partir de las informaciones catastrales procesadas convenientemente.