

# Contribución al conocimiento de los catastros latinoamericanos

M<sup>ra</sup> DOLORES DE LA PUENTE CAMPANO

58

Escribir sobre el Catastro en Latinoamérica de manera unívoca, como si se tratara de abordar la descripción de una única institución cuyo ámbito de actuación fuese un sólo territorio, resulta una tarea que encierra no pocas dificultades. La realidad a abordar, aparentemente homogénea, es, sin embargo, tan diversa que incluso el título del artículo pudiera tildarse de inexacto. Porque aportar una información capaz de sintetizar todos y cada uno de los catastros que operan, o tratan de hacerlo, en los diferentes países latinoamericanos, es, cuando menos, una ingente y arriesgada aventura. Ingente, por el volumen de datos a describir para tal cantidad de países. Y arriesgada, porque siempre quedaría en el tintero algún aspecto de relevante importancia, relativo a tal o cual país, o a este u otro catastro.

El Catastro es sin duda en sí mismo una figura unívoca, una institución única, pero se convierte en plural según sea la forma de concebirlo o según dónde y cómo se ponga en práctica. Por ello, describir dicha institución en un ámbito tan diverso como Latinoamérica, y supone relatar el sujeto, contenido, contexto y antecedentes de muchos catastros, más aún que el número de países calificados genéricamente como latinoamericanos y que geográficamente

se ubican en una determinada zona del globo; incluso con ser estos países, ya de por sí, bastante numerosos.

Por tanto la pregunta es ¿con qué criterios se pueden sistematizar los catastros de tantas y tan distintas realidades geográficas, sociopolíticas y hasta culturales (a pesar del fortísimo vínculo que supone el idioma) como son las que componen ese mosaico de países que se aglutinan bajo la denominación, de Ibero o Latinoamérica?

Ante el límite que supone tal dificultad a lo largo de estas líneas se describirán, en primer lugar, los rasgos que unen a los catastros latinoamericanos para luego, a través de tres aspectos concretos, que responden a otras tantas cuestiones, deslindar aquéllos rasgos que los separan, según el país de que se trate. En realidad es un ejercicio que, en cierto modo, empieza por las conclusiones para, desde ellas, acercarse a los catastros de unas sociedades concretas, en un intento de aproximación que brinde el panorama más extenso y completo posible.

Así pues, tras la descripción de lo que «a groso modo» comparten todos estos países desde el punto de vista catastral, se tratará de recoger lo intrínseco de cada catastro a través de las respuestas que cada país brinda a tres pre-

guntas básicas: Quién hace los catastros, qué contienen y cómo se efectúa la valoración catastral. No se recogen en esta panorámica los catastros de Chile, México, Cuba, Uruguay y República Dominicana que son objeto de análisis específico en otras colaboraciones de este número.

## Latinoamérica y sus catastros

Todos los países latinoamericanos tienen una forma peculiar de implantar sus catastros, condicionada por circunstancias históricas concretas, y los elaboran de formas muy distintas, aunque los contenidos sean bastante similares, al menos teóricamente. Adolecen de las mismas carencias y obstáculos a la hora de contar con catastros realmente operativos y actualizados (tecnológicas, económicas, normativas y profesionales) y se organizan en instituciones y organismos político-administrativos muy distintos que, aunque se denominan de forma parecida, realizan tareas bastante diferentes. Los catastros los crean, implantan y mantienen agentes dispares, cuentan con marcos legislativos que abren un abanico normativo de cero a cien, y sus sistemas de valoración difieren sustancialmente, tanto en el método como en las aplicaciones de su

resultado. La mayoría de las historias recientes de estos países pasan por acontecimientos que han convulsionado no sólo la vida civil y política de sus ciudadanos sino que también han afectado, prácticamente de forma directa, la trayectoria de los catastros allí donde ya estaban establecidos, o condicionado su implantación donde aún no se había producido. Todos estos países también se ven obligados a tener en cuenta, en una u otra medida, un factor físico determinante, cual es lo abrupto e intrincado de sus geografías, así como la pervivencia de comunidades indígenas con organizaciones sociales y formas de vida peculiares que no sólo superviven, sino que son objeto de la protección de los gobiernos respectivos. Las situaciones políticas son continuamente cambiantes. Por otra parte las más altas esferas de la Administración están, en la mayoría de los casos, poco sensibilizadas respecto a la utilidad de un Catastro Nacional racional eficazmente implantado y actualizado dotado de los medios suficientes. Además, lógicamente, los responsables financieros, en la mayoría de los países, conceden prioridad a cuestiones más agobiantes e inmediatas a la hora de distribuir la financiación pública de proyectos. La mayoría de las instituciones competentes en catastro carecen prácticamente, por el propio entramado político-administrativo del país, de competencia para suscribir directamente créditos con el exterior, así como de la facultad de firmar contratos. Aún así continuamente se está recurriendo de una u otra forma a empresas extranjeras y créditos de instituciones financieras internacionales que, o bien resultan insuficientes, o bien efectúan proyectos poco adaptables a la realidad del país, lo que deja un rastro de tareas inacabadas o sin posibilidad de actualización o mantenimiento por ellos mismos. El factor humano cuenta en muchos casos con una escasísima presencia, si no en número, sí en formación especializada. Y las nuevas tecnologías aparecen muchas veces como una utopía de difícil alcance, dado el elevado costo de sus instalaciones y el posterior mantenimiento con el alto grado de especialización que requiere, tanto en equipos como en personal adecuado.

En fin, tras esta panorámica general, las peculiaridades de los catastros en cada país de Latinoamérica pueden deducirse de las respuestas que cada uno de ellos proporciona a las tres cuestiones básicas ya enunciadas, detrás de las cuáles no puede olvidarse que late todo un substrato geopolítico y organizativo de cada Estado, una historia reciente y un presente que les viene condicionado, y unas específicas coyunturas económicas que son determinantes a la hora de centrar las realizaciones catastrales en el marco general de cada país.

En fin, tras esta panorámica general, las peculiaridades de los catastros en cada país de Latinoamérica pueden deducirse de las respuestas que cada uno de ellos proporciona a las tres cuestiones básicas ya enunciadas, detrás de las cuáles no puede olvidarse que late todo un substrato geopolítico y organizativo de cada Estado, una historia reciente y un presente que les viene condicionado, y unas específicas coyunturas económicas que son determinantes a la hora de centrar las realizaciones catastrales en el marco general de cada país.

## Quién hace los catastros

Agrupar países en función de la respuesta a esta pregunta resulta una tarea prácticamente imposible, si no se quiere caer en generalizaciones que restarían veracidad a cada realidad concreta. Pues, aún en el caso de que la gestión catastral sea municipal, central, regional, provincial o departamental, ninguno de esos países coincidiría en las tareas que realizan y cómo las comparten, coordinan y organizan administrativamente. No obstante repasaremos unos cuantos casos.

- Argentina, por ejemplo. Allí sólo dos provincias tienen implantado el catastro: Mendoza y Córdoba. Ello, sin embargo, no significa aislamiento alguno del resto del país respecto al catastro pues, muy al contrario, se da la paradoja de que existe una amplia «cultura catastral», ya que se produce una completa formación teórica en seis universidades, a través de la cuál se conoce y aspira a la implantación del catastro en todo el territorio nacional. El órgano que personaliza y ejecuta las tareas catastrales, es la Dirección General del Catastro adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, descentralizándose sus oficinas en delegaciones departa-

mentales. Pero el catastro forma parte a su vez de un organismo, el Consejo Inmobiliario, presidido por el Ministro o Secretario de Hacienda. De este Consejo emanan las políticas de rentas, la propia política catastral y los registros de la propiedad, que se coordinan en sus tareas con cierta armonía. Por último, organizativamente el catastro se divide en cuatro registros catastrales: el Gráfico, el de Agrimensura (que controla el plano de mensura, figura básica en toda la gestión catastral) el de Cartografía y el de Comercialización.

- Colombia, por su parte, representa un caso atípico en su entorno, pues la unidad ejecutora del catastro es un Instituto Geográfico, denominado Agustín de Codazzi. En realidad hay tres catastros correspondientes a otras tantas ciudades: el de los municipios de Bogotá, Medellín y Cali. Pero el Instituto Agustín de Codazzi, además de elaborar el resto del catastro del país, tiene facultad rectora sobre ellos. De las cinco regiones que integran la geografía colombiana, el catastro sólo se ha puesto en práctica en la Interandina y en la del Caribe, ya que las restantes, o son selva o sólo se las conoce a través de lo que se denomina «censos de radar», lo que depara un conocimiento muy exiguo de ellas. El Instituto es un órgano descentralizado que se adscribe al Ministerio de Hacienda y que cuenta con un presupuesto que se nutre de fondos del gobierno nacional más fondos propios, procedentes de los recursos que él mismo genera con su actividad. Se organiza en una Junta Directiva, que presiden los Ministros de Hacienda, de Defensa y de Agricultura, y cuenta con Subdirecciones de Cartografía, Agrología, Geografía, Sistemas y una Subdirección inédita en otros países de su área, cuál es la de Investigación, Capacitación y Docencia. Colombia, pues, cuenta con una labor catastral al más alto nivel dentro de su ámbito geográfico.

- Venezuela tiene un organismo algo similar denominado «Fundacomun», aunque éste se limita a asesorar los

Consejos Municipales que son quienes elaboran el catastro urbano. El catastro rústico lo gestiona el Estado. «Fundacomun» tampoco asesora a todos los municipios y, donde lo hace, se limita a colaborar en la recaudación del impuesto predial y a levantar una topografía clásica.

- En Bolivia son los municipios quienes elaboran el catastro. Adscripción esta que dificulta enormemente una labor eficaz, dada su penuria económica. El catastro es sólo urbano, pues el rústico ni siquiera está planteado abordarlo dada la accidentada superficie del país. Únicamente la ciudad de La Paz está efectuando alguna labor positiva desde 1989, a través de una financiación del Banco Mundial que resulta insuficiente (la capital tiene unos trescientos cincuenta mil inmuebles, de los que se tomaron cuarenta mil como proyecto piloto y se han terminado tan solo veintiocho mil).

- Costa Rica es otro caso de dualidad catastral, dividiéndose su competencia entre el Estado y los municipios. Aunque en este país se produce una superposición, pues, desde la promulgación de la Ley del Catastro Nacional y su Reglamento (1981 y 1982, respectivamente), el órgano executor exclusivo del catastro es la Oficina del Catastro Nacional, que supervisa incluso la labor catastral de los municipios. Esta Oficina se organiza en una Dirección y Seis Departamentos (Técnico, Cartográfico, Conciliación, Delineación, Servicios Catastrales y Preparación de Datos), además de una Comisión Asesora formada por los Ministros de Justicia y Planificación, entre otros miembros. El Catastro está coordinado por dos organismos además de la mencionada Oficina: el de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda y el Registro Público. En el caso del municipio de La Paz la competencia catastral corresponde a la Sección de Censo y Catastro de la municipalidad.

- Guatemala y Honduras, por su parte, cuentan con un Catastro eminen-

temente fiscal que condiciona su adscripción administrativa y evolución reciente. En principio, en Guatemala, la Dirección General del Catastro es quien ostenta la competencia catastral, siendo su órgano ejecutivo una Dirección del Ministerio de Finanzas Públicas dentro de la esfera de los tributos. No obstante hay cuatro instituciones que también realizan actividad catastral: el Instituto Nacional de Transformación Agraria, la Dirección de Bienes del Estado, los municipios y el municipio de la capital, trabajando todas ellas en relación directa y muy estrecha con Honduras, por su parte, está sufriendo un proceso contrario al de otros países de su entorno, pues las sucesivas medidas que se van adoptando tratan de restar la función catastral a las municipalidades para cederlas al Estado, con el objeto de crear un auténtico Catastro nacional multifinanciado. Así, en 1975 se creó el Programa de Catastro Nacional y en 1980 se constituyó la Dirección Ejecutiva del Catastro Nacional como órgano competente a nivel nacional (Decreto 933). Pero, hasta hoy, sólo se ha cubierto el 20% del territorio del país, mientras las municipalidades siguen gestionando su propio catastro ya que cuentan con autonomía total.

- En cuanto al Catastro panameño es objeto de una rígida centralización, formando parte del Ministerio de Hacienda y Tesoro. El órgano gestor es la Dirección General del Catastro, con oficinas regionales en varias provincias, excepto en Colón. Dada la concentración de los habitantes, prácticamente de forma exclusiva en las ciudades de Panamá y David, la Dirección General del Catastro trata de concentrar áreas de municipios y aplicar a ellas programas catastrales, respetando las zonas de comunidades indígenas. Por último, existe una circunstancia muy especial respecto a las tierras colindantes con la capital, pues como consecuencia de un pacto firmado con el presidente norteamericano Carter, hay una zona en el Noroeste considerada «inadjudicable», ya

que está prohibido vender esas tierras, lo que estrangula el crecimiento de la ciudad, dándole incluso una forma física alargada. Así pues, el proyecto de un Catastro Nacional multifinanciado para todo el país cuenta con tales obstáculos que más parece otra utopía, a pesar de los continuos créditos y contratos suscritos con sociedades extranjeras.

- Si pasamos al Catastro ecuatoriano, este se inscribe en un Organismo denominado Catastro Rural dentro del Ministerio de Finanzas. Otra vez parece haber un paralelismo con países anteriormente descritos. Pero tal similitud se rompe al existir otro agente gestor de catastro en el ámbito de la Administración Local. Sin embargo, mientras el organismo adscrito al Ministerio de Finanzas determina los impuestos rústicos, los municipios actúan solamente en las áreas urbanas, tanto en cuanto a la administración del catastro como a la gestión tributaria. La Dirección Nacional de Avalúos y Catastro, por su parte, tiene capacidad tributaria en todo el territorio nacional, pero sólo para las áreas urbanas. En definitiva el Estado lo que hace es la formación y gestión del Catastro y la determinación del impuesto. Luego se entregan a los municipios los datos para que sean ellos quienes efectúen la recaudación. A cambio éstos entregan a la Dirección Nacional el 10% de lo recaudado, porcentaje sobre cuya procedencia y cuantía se está debatiendo en la actualidad.

- Nicaragua representa uno de los más claros exponentes del peso que tiene el factor socio-político. País estructurado en siete Regiones que comprenden 143 municipios, con un poder muy centralizado; actualmente está tratando de proceder a una descentralización tributaria a favor de los municipios (Ley del M° de Finanzas de 1991). Al tiempo hay un proceso fuertemente centralizador en otras parcelas de la política y la economía.

El Catastro nicaragüense se organizó en 1967 en base a un préstamo internacional y lo elaboró una compañía nor-



teamericana en dos etapas: una primera de organización técnica y formación del personal y una segunda etapa en la que se dotó al catastro de una organización y metodología para ponerlo en práctica. A este catastro se le llamó «Catastro y Recursos Naturales» y se definió como multifuncional con fines fiscales. Lo cierto es que en 1979 se había catastrado el 50% del país. Tras el paréntesis de la revolución, el catastro depende del Ministerio de Finanzas y está adscrito a la Dirección General de Ingresos. Se organiza en cinco Departamentos: el de Ingeniería, el Urbano, el de Valoración de Bienes Inmuebles, Atención a Rentas y Notificación y Reclamo. Estos son quienes efectúan las distintas tareas catastrales en un contexto con hiperinflación y con el retraso de los diez años que supuso el período de guerra. No obstante, en la actualidad se tiende a regionalizar el catastro por razones de eficacia y ya existen Delegaciones en tres regiones, aunque son embrionarias.

- Paraguay puede ser el exponente de catastro de origen fiscal respaldado por una cobertura legislativa bastante completa y en el que la geografía y el relieve son factores determinantes para su implantación y evolución. En efecto, el país está dividido por el río Paraguay en dos grandes regiones naturales: la Oriental y la Occidental o Chaco. En la primera se asienta el 98% de la población y cuenta con todas las tierras del país aptas para la agricultura. El Chaco, por el contrario es una zona árida. Por tanto el proceso de ocupación de la tierra se produce de forma desordenada, por lo que se hizo imprescindible un proceso de ordenación territorial, y el catastro aparece como elemento imprescindible de apoyo para dicha tarea.

Por otra parte, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles dependía hasta 1935 del Ministerio de Hacienda (Dirección de Impuestos Internos) pero, ese mismo año, se separan de la mencionada Dirección los impuestos territoriales, creándose la Dirección de Impuestos In-

mobiliarios con facultades para revaluar las propiedades inmuebles. En 1943 el Decreto-Ley 16.670 crea el Catastro como base del sistema impositivo inmobiliario y se adscribe a la Dirección de Impuestos Inmobiliario. Dicho Decreto-Ley definió el Catastro como descriptivo parcelario, y se fijó su relación con el Registro General de la Propiedad. En 1952, el Decreto-Ley 151 organiza ya el catastro con la exclusiva finalidad de identificar los inmuebles, determinar su valor y fijar la base imponible para la tributación territorial en todo el territorio nacional. En 1990 la Ley N° 15 establece las funciones y estructura del Ministerio de Hacienda, creándose, acto seguido, la Dirección del Catastro dependiente de la Subsecretaría de Estado de Tributación. Esta Dirección del Catastro supone contar con una unidad ejecutiva especializada a nivel catastral y, a tal fin, se estructura en una Dirección, una Secretaría y los departamentos de Administración, Catastro, Planeamiento y Técnico. Además cuenta con una Comité Ejecutivo.

Pero, también, como en tantos otros países hay otras instituciones con competencias catastrales, tales como el Departamento de Agrimensura y Geodesia (M° de Obras Públicas), la Dirección del Servicio Geográfico Militar, la Dirección General de Registros Públicos (Cortes Supremas de Justicia) y el Instituto de Bienestar Rural, que tiene a su cargo el Registro Agrario.

- En Perú, el catastro urbano lo hacen los municipios. Cuando se habla de alguna institución catastral, como por ejemplo el Instituto Catastral, lo es de un municipio. Además sólo hacen catastro las municipalidades importantes como pueden ser Lima o Arequipa. También en el caso de Lima se trató de implantar un catastro integral multifuncional por técnicos franceses, con escaso éxito, pues el problema no es sólo la capital sino la zona metropolitana, que consta de cuarenta y tres municipalidades, las cuales alcanzan un total de un millón de unidades urbanas y 46.618

Has., de las que se han cubierto el 42%. No obstante Lima sí ha efectuado una labor catastral de cierta envergadura. No así Arequipa, ya que el municipio tiene un catastro elaborado exclusivamente para el área monumental histórica. En ningún caso el organismo catastral efectúa la valoración de los bienes inmuebles, que corre a cargo del Ministerio de la Vivienda (Consejo Nacional de Tasaciones), a través de unos aranceles implantados a nivel nacional tanto para los predios rústicos como urbanos. Actualmente hay un proceso de transferencia de los impuestos estatales hacia los municipios a través del Banco de la Nación, pero el reparto de los ingresos se hace en función de la población de cada municipio, lo que crea grandes diferencias de capacidad económica. El catastro rústico tiene una cobertura nacional desde 1968, tras el golpe del General Alvarado, quien acometió una reforma agraria en profundidad para lo que dispuso, como instrumento, la implantación de un catastro rústico en todo el país, encargándose de él la fuerza aérea, a fin de cubrir fotogramétricamente las tres grandes regiones que conforman el territorio peruano.

- En el Salvador, la Ley del Catastro en 1974 lo define como catastro multifuncional y distribuye sus funciones en tres organismos: el catastro fiscal, del que es responsable la Dirección General del Impuesto del Ministerio de Hacienda; el catastro económico, que depende del Centro de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Ganadería; y el jurídico, que es competencia de la Dirección General de Registro del Ministerio de Justicia. La problemática que plantea tal dispersión es la falta de coordinación de todos estos organismos, lo que ha supuesto cierta inoperancia. Además, la reforma agraria que se inició con la Constitución Política de 1983 otorga un alto nivel de autonomía a los municipios, quienes, con la posterior promulgación del Código Municipal, han elaborado catastros específicos de acuerdo a sus necesidades,

lo que ha llevado a una gran dispersión de recursos e información. A esta situación trata de poner freno la creación de la Comisión Interinstitucional de Revisión y Análisis del Catastro, aún en fase de proyecto.

## Qué contienen los catastros

En la mayoría de los países, como ya se ha podido ir viendo, los catastros contienen datos físicos, jurídicos, económicos y fiscales. Pero no es lo mismo por ejemplo el plano de mensura en Argentina que en Uruguay, aún con ser el contenido básico de sus catastros. Este último catastro tiene una definición «geométrica» pues la parcela es el núcleo, un conjunto de parcelas constituyen un área territorial y ese área territorial es la unidad orgánica del catastro que recoge gráficamente la cartografía.

A continuación se describe someramente el contenido del catastro en diversos países:

- Bolivia: hace un catastro exclusivamente urbano y municipal cuyo trabajo de campo comprende la información siguiente: identificación completa del propietario y su renta, si está exento o no del impuesto sobre inmuebles urbanos, valor del bien según la última valoración efectuada, si es beneficiario de la guerra del Chaco (exención a los excombatientes), si el inmueble está nominado como monumento nacional (lo que también exime del impuesto) y todos los datos físicos del inmueble (materiales, mediciones, tipo de construcción, infraestructura de la zona, etc.).

- Costa Rica: ha pasado de un catastro con contenido meramente topográfico a un catastro único y multifinilar de contenido jurídico y fiscal. Se elabora por zonas, de tal manera que zona catastral es aquella en la que el proceso catastral se está llevando a cabo (Alajuela, Heredia, San José, Guanacaste, Limón y parte de Punta Arena). El Registro de la Propiedad no inscribe escrituras si no consta en éstas un plano

catastral y cuando este último se presenta al Catastro Nacional, se remite una copia a Tributación Directa.

- Guatemala: el contenido fiscal del catastro es tan intenso que prácticamente anula sus otras funciones, estando regulado incluso por la Ley del Impuesto Único. Hay coordinación con el Registro de la Propiedad, que también regula la mencionada Ley, en el sentido de obligar a la notaría a que, previamente a efectuar su cometido, obtengan la información que se requiera del catastro. Este contenido exclusivamente fiscal es el que ha provocado que las zonas rurales queden prácticamente sin catastrar, precisamente por la pequeña recaudación que de ellas se obtiene.

- Honduras: el catastro está hoy definido como multifinilar y contiene aspectos jurídicos, fiscales, físicos y económicos.

- Panamá: la estrecha colaboración entre el Registro Público y el M<sup>o</sup> de Hacienda, responsable del catastro, junto con el Instituto Geográfico Nacional, da como resultado un catastro cuya figura básica es el agrimensor, que levanta los planos con la información recabada en las tres instituciones mencionadas. Todo ciudadano tiene su cédula de identidad que, a su vez, es su registro de contribuyente. Esa cédula pasa al catastro y contiene lo que declara el propietario por su bien inmueble; instancia que, luego, el catastro comprobará con su propia valoración a la hora de contribuir.

- Ecuador: el catastro ecuatoriano contiene también aspectos físicos, jurídicos y económicos, datos con los que, luego, se procede a la valoración. La elaboración de la cartografía, sin embargo, está atribuida al ejército, salvo en el caso de las pequeñas propiedades agrícolas en que es elaborada por el Instituto de Reforma Agraria. Pero, en cualquier caso, el aspecto fiscal es competencia exclusiva de los municipios, con potestad incluso de establecer las políticas de precios y de valores de las propiedades inmuebles.

- Paraguay: presenta un cierto paralelismo en cuanto al contenido con el catastro guatemalteco, pues está regulado por un Decreto Ley que crea el catastro como base del sistema impositivo inmobiliario, definiendo incluso su formación como descriptivo parcelario, con la exclusiva finalidad de identificar los inmuebles, su valor y base imponible, para la tributación territorial. El Registro de la Propiedad no realiza ninguna inscripción, sin el previo conocimiento de la Dirección del Impuesto Inmobiliario y la parcela constituye el elemento básico para la conformación del folio real en el Registro.

- Venezuela: el catastro urbano es netamente fiscal. En las zonas urbanas, los municipios tienen un control fiscal gestionado a través de un plan que les presenta el Ministerio de Desarrollo Urbano. Sólo pagarán impuestos prediales los inmuebles que el Consejo Municipal de esa zona urbana defina como «zona urbana con fines impositivos». Se identifica una parcela, a la que se da un número con seis dígitos correspondientes al estado, municipio, parroquia, sector, manzana y parcela. La subparcela la delimita el ente que cobra el impuesto es decir la Dirección de Hacienda Municipal. El catastro rústico sin embargo es un mero inventario de fincas que registra el Ministerio de Agricultura.

- Colombia: está elaborando actualmente sus catastros, tanto rústico como urbanos, en base a la Ley Marco del Catastro Colombiano. En los catastros rurales, se hace la demarcación de los linderos por medio de la fotografía aérea con el procedimiento de proyector vertical. Luego se traspaesa el lindero a la carta predial y, sobre esa carta, se obtienen unas áreas. El trabajo de campo se hace a base de reconocimiento sobre el terreno, tras lo que se obtiene la ficha predial que contiene datos relativos a identificación del predio y propietario, calificación de las construcciones y determinación de la zona física en que se encuentra el predio. El proceso urbano por su parte es similar, con cartografía a

escala 1:5.000 y 1:500 a veces digitalizada aunque no siempre, por la escasez de recursos.

## Cómo se efectúa la valoración catastral

De nuevo para dar respuesta a esta cuestión no puede hacerse en base a la descripción exhaustiva de todos los sistemas de valoración vigentes en cada país latinoamericano, (pues difieren tanto en el método como en la finalidad) ni menos aún efectuar generalizaciones.

Unos países efectúan la valoración por zonas, como Costa Rica; otros hacen valoraciones masivas con métodos diferentes, tal como Argentina y Colombia; el autoevalúo (como allí se denomina) es la forma de valorar en Guatemala, Honduras (Choluteca) o Panamá, aunque llevado a la práctica también en formas diferentes. Honduras practica, además, lo que llaman «el muestreo de calle». Ecuador, además de valorar su catastro rústico en función del cultivo, al igual que Honduras, introducen una variable inexistente en otros casos, que consiste en tener en cuenta el uso potencial del suelo. El Distrito Federal de Méjico efectúa su valoración catastral por áreas económicas homogéneas. Hay también valoraciones por programas y proyectos, o aplicando unas tarifas previamente establecidas (República Dominicana). En definitiva la descripción de algunos de estos métodos de valoración ilustrará mejor tal amalgama de procedimientos.

• En Nicaragua la valoración se efectúa por el Departamento de Valoración de Bienes Inmuebles. Otro departamento catastral (Atención a Rentas) recauda los impuestos prediales previa la comunicación (tiene oficinas en todas las ciudades del país) del valor catastral que recibe del Departamento de Valoración. Actualmente el principal obstáculo para efectuar una valoración catastral es el proceso de hiperinflación que sufre el país. Se establecieron unos índi-

ces, que publicaba el Ministerio de Finanzas a través de los medios de comunicación con el último valor catastral establecido, pero inmediatamente la inflación dejaba dicho índice muy por debajo de los valores de mercado. El paréntesis de la guerra terminó por hundir la situación, pues paralelamente convivían en el mercado tres monedas corrientes: el córdoba viejo, el dólar y el córdoba oro. La hiperinflación era de tal envergadura, que se producían devaluaciones semanales, hasta el punto de que los lunes se denominaban «lunes negros» pues ya había cambiado el valor de la moneda. Ante tal situación, lo único que se hacía era indexar de nuevo, es decir que sólo se aplicaba el índice de devaluación a los valores de todo tipo, incluido el catastral. En dicha situación era imposible realizar un análisis de mercado previo a la valoración del catastro, por lo que no había manera de obtener valores válidos.

Actualmente existe una clara conciencia gubernamental de actualizar el catastro recurriendo el sistema de autoevalúo. Es decir, que cada titular de un predio está obligado por Ley, a presentar una declaración de su inmueble con todos los datos, incluido su valor. Posteriormente el catastro tendría que comprobar la veracidad de dichos datos y actuar en consecuencia. Para ello se han planteado conseguir préstamos internacionales, circunstancia común a otros muchos países de su entorno.

• En Perú la valoración inmobiliaria la hace el Consejo Nacional de Tasaciones dependiente del Ministerio de la Vivienda, quien establece unos aranceles a nivel nacional, tanto para los predios rústicos como urbanos, fijados pueblo a pueblo, ciudad por ciudad, Lima incluida. Las diferencias de valor se establecen barrio a barrio y cuadra a cuadra, siendo muy aproximadas. Según el Reglamento Nacional de Evaluaciones, los aranceles se van actualizando anualmente y, en base a esta actualización, se fijan los nuevos valores de los terrenos y las construcciones a nivel nacional.

Nuevamente el problema reside en la inflación que sufre el país. Ahora hay un acercamiento al valor real de mercado pagándose el 0,3% del valor de la construcción o del terreno, proyectando el Congreso que quede entre el 1 y el 0,3% y que, después, cada municipio decida si cobra el mínimo o el máximo. En definitiva estos aranceles sirven para cobrar la licencia de construcción, el impuesto de alcabala (que es la transmisión de bienes urbanos y rústicos), la licencia de funcionamiento (actividades), el impuesto predial, el impuesto sobre los terrenos sin construir e incluso es la base para calcular el justiprecio en las expropiaciones. También sirven para el cálculo de multas por infracción en las construcciones, para valorar las construcciones en las zonas de expansión urbana e, incluso, en algunos casos, para el cálculo del pago de alquileres.

• Las valoraciones masivas argentinas, se efectúan en un plazo que oscila entre tres y cinco años, siendo más amplio para el catastro rústico. Como el trabajo aún se hace manualmente por falta de medios tecnológicos, el método es muy sencillo. Por ejemplo, en el catastro urbano se tiene en cuenta la infraestructura, los servicios, las necesidades de la población, si ésta crece o decrece o la proximidad a ciudades importantes. Se evalúa el terreno en función de la manzana; así pues cada calle de una manzana tiene un valor denominado «valor básico libre de mejoras» y ése constituye el valor de un «lote ideal dentro de esa zona». Existe un coeficiente de corrección para aplicar a los lotes que no tienen las características ideales, así como otros coeficientes correctores que, en vez de disminuir el valor, lo elevan dado que son superiores al lote ideal de la zona. Hay otros valores como el denominado «libre de mejoras de la calle» y el valor de la construcción, determinado anualmente. Para ello se dividen previamente cinco categorías de viviendas: de lujo, lujo menor, común (que es la predominante en la cla-

se media), antiguas (construcciones con mal mantenimiento) y por último la declarada como no apta para vivir. La fórmula, obtenidos estos datos, es muy simple: se obtiene la superficie multiplicando el frente-fondo. A ello se le suma el valor de la superficie cubierta (cuando se ha edificado) que es el valor del metro cuadrado según las categorías descritas, multiplicado por la depreciación que afecte al inmueble dada su antigüedad. El resultado tiene finalidad fiscal, y sobre él recae el impuesto predial. Para los inmuebles en régimen de propiedad horizontal, se calcula la superficie del terreno por el valor de la cuadra por el coeficiente de frente-fondo. El terreno es propiedad común y entonces tiene un valor igual para todos los copropietarios, al cuál se le suma la superficie de uso común del edificio y se multiplica por el valor del metro cuadrado según categoría y por la depreciación por antigüedad. El resultado es el valor común. Luego ese valor común se multiplica por el coeficiente de copropiedad de cada propietario, y se le suma el valor de la «unidad propia» que es la construcción cubierta de un propietario por el metro cuadrado según la categoría por la depreciación. El resultado es la valoración catastral-fiscal de un inmueble en régimen de propiedad horizontal.

El catastro rural tiene un procedimiento diferente: el Estado constituye una Comisión que nombra lo que se denomina «Júrice Evaluador», interviniendo todas las empresas agropecuarias, las cooperativas y un representante por cada departamento en que se divide la provincia. Estos aportan todos los datos relativos al predio rústico, llegando, así, al valor venal, tras un trabajo de varios meses sobre el que el Júrice levanta un acta. El resultado se somete a la aprobación del poder ejecutivo. Los datos que se utilizan consisten en un estudio agrológico y de mercado de la zona, la capacidad de acopio de cada pueblo, la definición del suelo con sus mapas correspondientes y un mapa de

«índice de productividad del suelo». Así se determinan «zonas agroeconómicas homogéneas», a las que se da un valor por hectárea. No se evalúan las mejoras rurales que se hayan producido, como no sean relativas a la vivienda del agricultor propietario, ni se tiene en cuenta quién trabaja la tierra. Luego la cantidad de hectáreas que tenga una zona, se multiplica por el valor de cada Ha. Si dentro de una «zona homogénea» hay subzonas que no se corresponden con las características generales definidas, los agricultores, dueños de dichos predios, pueden solicitar «desmejoras» hasta una reducción de un 90% en el pago del impuesto. Otra figura de desgravación es la «rebaja de aforos» que alcanza hasta el 30% de deducción.

• En Colombia, previo a la valoración catastral, se efectúa un estudio del mercado inmobiliario. Las valoraciones son masivas a muy corto plazo. Tanto para el catastro urbano como para el rústico se utiliza la «Teoría de la zona homogénea del valor». La tesis de partida es que, si una parte de la superficie terrestre tiene características físicas homogéneas, también tendrá condiciones económicas homogéneas su mercado. Las variables para la determinación de la homogeneidad física, por ejemplo, en el catastro rústico, son el relieve, la topografía, las zonas agrológicas homogéneas de suelo, las vías de comunicación, su utilización, la disponibilidad de agua, el uso de la tierra y la concentración predial. Con esos datos se determina una zona homogénea física o «zona de muestreo» para desde ahí obtener el valor económico. En el catastro urbano las variables determinantes en la «zona homogénea física» difieren lógicamente. Después se determina la «zona homogénea de valor» con las que se obtiene el valor catastral. Todo predio que se encuentre dentro de la misma zona homogénea de valor tiene igual valor unitario. Por tanto el valor de suelo es simplemente el valor unitario por el área. La filosofía que preside este méto-

do es que, al tratarse de una valoración masiva, si dentro de una zona homogénea hay predios atípicos, el valor de zona puede llevarse hasta el nivel de predio y desde ahí corregir el valor de esos predios que no son estrictamente homogéneos respecto a su zona.

• En Ecuador, como el catastro rústico determina también el tributo predial, se registra todo lo correspondiente a tipos de suelo, tipo de uso que se le esté dando en ese momento, tipo de propietario (si es individual, de sociedades, o del Estado, o de comunidades religiosas, ejército, etc. por motivo de las exenciones), las plantaciones (si son cultivos permanentes, anuales o de menos período), etc. En cuanto a la valoración catastral urbana, se divide en dos partes: suelo y construcciones. La forma de proceder es establecer una administración por programas y proyectos, haciéndose proyectos anuales de trabajo para efectuar el catastro en determinados cantones, lo que se ejecuta integralmente cantón a cantón y parcela a parcela. La información recogida se procesa, notificándose luego a cada propietario el valor de su propiedad. Al tiempo, con esa información, se elaboran estadísticas que se distribuyen entre instituciones como el Consejo de Desarrollo, los Bancos de Fomento, Universidad y Ministerio de Agricultura en el caso de rústica.

• Costa Rica también aplica un siste-





ma de valoración catastral a partir de cuatro zonas definidas previamente: residencial, semicomercial, comercial e industrial. Se toma de cada una de ellas un «predio-patrón» al que se le aplica la fórmula de regresión múltiple, obteniéndose así unos valores que responden a las características extrínsecas e intrínsecas de cada inmueble.

- Un sistema muy extendido en Latinoamérica es el del «autoevaluó». Así en Guatemala, desde el año 1987, el contribuyente declara el valor de su propiedad y, si esa información es dudosa para el catastro, este tiene competencia para hacer una revisión concreta de dicho inmueble. Están trabajando ahora en ello, dado que en los últimos años no ha habido capacidad operativa de comprobación de esos valores, por falta de medios técnicos para procesar la información recibida.

- Otro caso de «autoevaluó» es el practicado por el municipio de Choluteca en Honduras, donde se valora y actualiza el catastro cada 5 años, lo que ya se conoce como los «quinquenios catastrales». El municipio hace la identificación y ajuste de valor de cada propiedad inmueble y se remite al propietario del predio correspondiente, una notificación de esa valoración, especificándole el nuevo valor de su propiedad. El propietario, si no está de acuerdo, lo remite de nuevo a la oficina municipal del catastro para que se compruebe la existencia de algún error. La ponencia de valores en Choluteca se basa en los «valores de calle». Es decir, se toman diez «ventas tipo confiables» cada cinco años, (que son las que se producen entre particulares sin vínculos familiares o herencias, etc). A continuación se obtiene un promedio de todas las ventas existentes en cinco años en adelante, se divide y se vuelve a sacar el promedio, lo que da como resultado el incremento de valor de cada calle. Es decir, la Administración actúa con carácter subsidiario ante el valor catastral establecido por los particulares.

- En Panamá la coordinación del Mi-

nisterio de Hacienda, Registro Público y Ministerio de Justicia, junto con la Dirección General del Catastro, tiene como resultado la recopilación previa de todos los datos catastrales de orden físico y jurídico, que se plasman en una cédula que constituye el registro único del contribuyente. Cuando el catastro recibe todos los datos, emite el recibo para el cobro del impuesto. De momento el contribuyente paga su impuesto por el valor catastral que él declara, en el momento de hacerlo efectivo. Posteriormente el catastro determinará si el valor declarado es el correcto, o, por el contrario, resulta correcta la valoración que el propio catastro ha efectuado, según unas tablas de valoración establecidas desde 1969, que se fueron actualizando hasta hace unos años.

El panorama, como se ve, es variopinto y muy difícil de aglutinar, pues en todos los casos gravitan unas circunstancias políticas y sociales que condicionan una valoración catastral eficaz, respaldadas por una legislación amplia y específica.

## Consideraciones finales

A lo largo de estas páginas se han venido poniendo de relieve algunas de las circunstancias que rodean la implantación, mantenimiento y actualización de los catastros latinoamericanos. Pero conviene hacer especial mención a la dependencia financiera de empresas e instituciones bancarias internacionales, cuyas actuaciones han sido en la mayoría de los casos incompletas, insuficientes e insatisfactorias: primero, por el contenido de los contratos suscritos y segundo, por la incapacidad financiera y tecnológica para continuar estos países por sí mismos los proyectos puestos en marcha. Además existe una deficiencia endémica de capacidad de endeudamiento. Baste el ejemplo de Costa Rica y otros países, con el catastro denominado «llave en mano» ofertado por empresas alemanas, que no supone ningún tipo de participación del propio

país en las decisiones y los objetivos, siendo las empresas quienes hacen, deciden y fiscalizan todo el proceso.

Queda añadir, para terminar, que, a pesar de las dificultades descritas, todos los países de Latinoamérica han efectuado un loable esfuerzo por lograr catastros eficaces y tienen conciencia, en mayor o menor grado, del papel del catastro como instrumento de modernización, ordenamiento y progreso para sus países. En el horizonte está la implantación de catastros en todos los territorios nacionales, respaldada por una legislación completa, un personal experto que sea capaz de mantener lo realizado y una tecnología adecuada. Cuando hay que señalar por dónde iniciar ese camino, la respuesta general apunta a la reflexión de los poderes públicos, al más alto nivel, acerca del papel primordial que puede representar el Catastro como factor de desarrollo. ■

**M<sup>a</sup> Dolores de la Puente Campano**  
*Consejera Técnica*