XXIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL

VII FORO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL

EJE TEMÁTICO 2

INCIDENCIA DEL CATASTRO TERRITORIAL EN LAS REGISTRACIONES INMOBILIARIAS. PROBLEMÁTICAS QUE SE SUSCITAN

Subtema 7 - Operatividad del plano y mutación parcelaria

Vinculación con Subtema 9 - Publicidad del plano e impacto en la transmisión del inmueble

CONJUNTOS INMOBILIARIOS: TRAZABILIDAD ENTRE PROYECTO URBANÍSTICO, CATASTRO Y REGISTRO

El Reglamento Urbanístico y de Edificación como vínculo entre la configuración aprobada y la publicidad inmobiliaria

Autor: Arq. Germán Hugo Zuloaga

1. Introducción

La relación entre Catastro Territorial y Registro de la Propiedad constituye una pieza esencial del sistema inmobiliario.

La Ley Nacional de Catastro N° 26.209 define a los catastros provinciales como organismos administradores y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales. Entre sus finalidades se encuentran registrar y publicitar el estado parcelario y otros objetos territoriales legales.[1]

Por su parte, el artículo 12 de la Ley N° 17.801 establece que el asiento registral debe individualizar el inmueble mediante ubicación, medidas, superficie, linderos y demás especificaciones necesarias y, cuando existan, consignar la nomenclatura catastral e identificar el plano de mensura.[2]

En los conjuntos inmobiliarios esta articulación presenta una complejidad adicional.

El objeto que finalmente accede al Registro no nace con la mensura ni con el plano de Propiedad Horizontal Especial. Antes existe un proceso urbanístico, administrativo y técnico que define su organización territorial y las condiciones conforme a las cuales podrá ser utilizado, ocupado y transformado.

El artículo 2073 del Código Civil y Comercial comprende dentro de los conjuntos inmobiliarios a clubes de campo, barrios cerrados o privados, parques industriales, empresariales o náuticos y otros emprendimientos urbanísticos. El artículo 2075 establece que sus zonas autorizadas, dimensiones, usos, cargas y demás elementos urbanísticos se rigen por las normas administrativas de cada jurisdicción y que deben someterse al régimen de Propiedad Horizontal Especial.[3]

Existe, por lo tanto, una configuración administrativa y urbanística anterior a la constitución del derecho real.

¿Cómo garantizar la continuidad y publicidad suficiente de las condiciones urbanísticas aprobadas a lo largo del tránsito entre proyecto urbanístico, Catastro, Reglamento de Propiedad Horizontal Especial y adquisición de las unidades?

La hipótesis es que la seguridad jurídica requiere preservar no sólo la continuidad gráfica entre documentos cartográficos, sino también una trazabilidad normativa y documental de aquellas condiciones urbanísticas que dieron origen al conjunto y continúan determinando sus posibilidades de uso y transformación.

2. Catastro y determinación del objeto territorial

La Ley 26.209 asigna al Catastro funciones de determinación, registración y publicidad de objetos territoriales legales y define a la parcela mediante elementos esenciales como ubicación georreferenciada, límites, medidas y superficie.[1]

En la Provincia de Buenos Aires, la Ley N° 10.707 define al Catastro Territorial como registro del estado de hecho de la cosa inmueble en relación con los derechos emergentes de los títulos o de la posesión y como base del sistema inmobiliario provincial.

Su artículo 2° le atribuye, entre otras funciones, registrar estados parcelarios y objetos territoriales legales y controlar las divisiones del dominio por Propiedad Horizontal. Los artículos 5° y 8° vinculan la constitución del estado parcelario con la determinación de sus elementos esenciales y su registración cartográfica.[4]

La ley contempla además restricciones y permisos o concesiones administrativas que alcanzan al inmueble y mecanismos de comunicación entre los organismos relacionados con las modificaciones parcelarias.[4]

Esto demuestra que Catastro y Registro no son compartimentos aislados.

Sin embargo, tampoco toda la información urbanística que condiciona un inmueble puede reducirse a límites, medidas y superficie.

3. El antecedente urbanístico del objeto catastral

Todo conjunto inmobiliario se desarrolla sobre uno o varios inmuebles de origen.

Antes de su transformación deben evaluarse situación dominial y parcelaria, topografía, accesibilidad, restricciones, afectaciones, aptitud hidráulica y ambiental, servicios, zonificación y usos admitidos.

Sobre esas condiciones se formula el Proyecto Urbanístico.

El proyecto define unidades, circulaciones, accesos, espacios comunes, áreas recreativas, equipamientos, reservas, infraestructura y relaciones con el entorno, pero también establece reglas para su futura ocupación y transformación.

Su formación es interdisciplinaria. Según la naturaleza del emprendimiento intervienen arquitectura y urbanismo, agrimensura, distintas ingenierías, especialistas ambientales, forestales y otras disciplinas.

El proyecto configura; la mensura determina territorialmente.

La mensura constituye una actuación profesional y catastral autónoma, pero aquello que determina se encuentra condicionado por decisiones urbanísticas proyectadas y aprobadas con anterioridad.

4. Distintos regímenes administrativos que convergen en Catastro

El Código Civil y Comercial utiliza una categoría común -conjunto inmobiliario- para figuras que en la Provincia de Buenos Aires poseen procedimientos administrativos diferentes.

4.1. Clubes de Campo

Los Clubes de Campo encuentran su régimen básico en los artículos 64 a 69 del Decreto-Ley 8912/77 y en el Decreto 9404/86.

El artículo 64 establece una relación funcional y jurídica inescindible entre el área residencial y el área común de esparcimiento. El artículo 66 relaciona superficie total, densidad, cantidad de viviendas y porcentaje mínimo de área común de esparcimiento, con mínimos del 30 % o 40 % según la escala del emprendimiento.[5]

El Decreto 9404/86 establece dos instancias principales: Convalidación Técnica Preliminar y Convalidación Técnica Final.

Para la primera, su artículo 6° exige un Plano de Anteproyecto Urbanístico que localice áreas residenciales, esparcimiento, circulación y medias calles perimetrales, acompañado de balance de superficies y densidades.

Para la Convalidación Técnica Final, el artículo 7° exige, entre otros antecedentes:

- proyectos definitivos de infraestructura;
- Reglamento Urbanístico y de Edificación;
- Plano del Proyecto Urbanístico Definitivo según mensura;
- Memoria Descriptiva definitiva.

El Reglamento Urbanístico y de Edificación debe contener indicadores urbanísticos, tipos de vivienda, materiales, alturas máximas, retiros y demás normas destinadas a obtener una determinada configuración edilicia.[6]

4.2. Barrios Cerrados

El Decreto 27/98 regula específicamente los Barrios Cerrados.

Sus disposiciones someten el emprendimiento a aprobación municipal y convalidación provincial y requieren un estudio urbanístico del terreno y su área de influencia.

La norma contempla además las cesiones que correspondan de espacios verdes y libres públicos y reservas para equipamiento comunitario.

El artículo 8° remite a los artículos 6° y 7° del Decreto 9404/86 para las Convalidaciones Técnica Preliminar y Final. En consecuencia, también aparecen como antecedentes el Proyecto Urbanístico Definitivo, la Memoria Descriptiva y el Reglamento Urbanístico y de Edificación.

proyecto → aprobación urbanística → determinación territorial.

4.3. Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas - RPUC

Clubes de Campo y Barrios Cerrados poseen además una instancia administrativa específica: el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas - RPUC.

La información oficial de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial establece que, obtenida la Convalidación Técnica Final, los emprendimientos se inscriben en el RPUC como condición previa a la comercialización de las unidades.[8]

El RPUC constituye así un registro administrativo propio del emprendimiento urbanístico.

No sustituye la registración catastral ni el Registro de la Propiedad, pero demuestra que la urbanización aprobada conserva una identidad administrativa específica antes de la publicidad jurídico-real.

Por ello no corresponde forzar una secuencia rígida: CTF → RPUC → Plano 1 → Plano 2.

Existen circuitos administrativos y catastrales vinculados, cada uno con su propia función.

4.4. Agrupamientos Industriales

Los Agrupamientos Industriales siguen un régimen sectorial distinto, establecido por la Ley N° 13.744 y sus modificatorias.

La ley comprende Parques Industriales, Sectores Industriales Planificados y Áreas de Servicios Industriales y Logística.

El proyecto debe incluir, entre otros elementos, medidas y superficie, aptitud hidráulica, planimetría con subdivisión del predio, accesos y calles internas, servicios e infraestructura y un proyecto de Reglamento de Administración y Funcionamiento.[9]

La aprobación administrativa habilita la ejecución de las obras y el reconocimiento definitivo exige verificar la correspondencia entre obras realizadas, proyecto aprobado y reglamento.

La ley contiene además previsiones de particular relevancia registral.

El Registro de la Propiedad debe tomar nota de la afectación al Agrupamiento Industrial y de las restricciones establecidas por su reglamento, mientras que los escribanos

intervinientes deben hacer constar determinadas restricciones en los actos de transmisión.[9]

Este régimen constituye un antecedente concreto de continuidad entre aprobación administrativa, reglamento, título y publicidad registral.

5. La dimensión urbanística que no cabe en el plano

El Proyecto Urbanístico posee una dimensión físico-territorial susceptible de representación gráfica:

- unidades;
- circulaciones;
- accesos;
- espacios comunes;
- reservas;
- cesiones;
- equipamientos;
- restricciones territoriales.

Pero posee también una dimensión normativa y morfológica:

- Factor de Ocupación del Suelo;
- Factor de Ocupación Total;
- densidad;
- usos admitidos;
- alturas máximas;
- retiros;
- tipologías edilicias;
- pautas morfológicas y paisajísticas.

Estas condiciones inciden directamente sobre la potencialidad de cada unidad.

Dos unidades con igual superficie y geometría pueden admitir capacidades de edificación o usos sustancialmente diferentes.

La determinación catastral puede ser geométricamente completa sin contener toda la información urbanísticamente relevante del inmueble.

No es una insuficiencia del plano. Son documentos con funciones distintas.

La mensura determina territorialmente. El Reglamento Urbanístico y de Edificación regula las condiciones bajo las cuales ese territorio podrá ser ocupado y transformado.

6. El Reglamento Urbanístico y de Edificación

Este instrumento constituye uno de los puntos centrales del trabajo.

En Clubes de Campo y Barrios Cerrados no es una reglamentación interna creada posteriormente por los propietarios.

Es documentación exigida para alcanzar la Convalidación Técnica Final y se encuentra vinculada directamente con las condiciones bajo las cuales el proyecto fue aprobado.

Entre otras cuestiones puede determinar FOS, FOT, densidad, alturas, retiros, usos, tipologías y pautas morfológicas.

Estas condiciones pueden resultar más restrictivas que los máximos generales admitidos por la normativa municipal, pero no pueden contrariar normas administrativas superiores.

Debe distinguirse, entonces, este Reglamento Urbanístico y de Edificación de los reglamentos internos o de convivencia.

Una regla operativa o de convivencia puede admitir mecanismos privados de modificación relativamente flexibles.

Modificar FOS, FOT, densidad, altura, retiros o usos puede, en cambio, implicar alterar condiciones estructurales bajo las cuales el emprendimiento obtuvo su aprobación.

7. La RN ARBA 24/2018 y el denominado “Plano 1”

La Resolución Normativa ARBA 24/2018 establece pautas para la aprobación y registración de los documentos cartográficos que sirven de base para constituir los conjuntos inmobiliarios bajo PHE.[10]

Su artículo 2° exige, para delimitar el objeto destinado a PHE, un Plano de Mensura de la Tierra, en el cual deben preverse cesiones de calles, reservas fiscales y restricciones.

El artículo 3° exige que en ese plano conste el proyecto a desarrollar y que se acompañe el acto administrativo de prefactibilidad -o el correspondiente al proyecto- y las intervenciones sectoriales pertinentes.[10]

En la práctica administrativa bonaerense esta instancia es denominada habitualmente "Plano 1".

El Plano 1 materializa territorialmente, según el tipo de emprendimiento, cesiones, reservas, restricciones y parcelas resultantes.

No crea esas decisiones: las recibe de una configuración urbanística anterior.

8. Del "Plano 1" al "Plano 2"

La RN 24/2018 regula luego la aprobación del Plano de Propiedad Horizontal Especial.

Para esa instancia requiere, entre otros antecedentes:

- Plano de PHE;
- Convalidación Técnica Final o acto administrativo correspondiente;
- Plano de Mensura de la Tierra previamente aprobado y registrado;
- documentación relativa a infraestructura;
- antecedentes dominiales.

En la práctica esta segunda instancia es conocida como "Plano 2".

La referencia a la "Convalidación Técnica Final o acto administrativo correspondiente" permite que confluyan procedimientos administrativos distintos.

URBANIZACIONES CERRADAS: Proyecto → CTP → CTF → RPUC como registro administrativo.

AGRUPAMIENTOS INDUSTRIALES: Proyecto → aprobación sectorial → reconocimiento correspondiente.

Ambos pueden articularse con: PLANO 1 → REGISTRACIÓN CATASTRAL → PLANO 2 - PHE → DERECHO REAL → REGISTRO.

No existe un único camino administrativo. Existe una convergencia catastral posterior.

9. Operatividad del plano y transformación progresiva del objeto

En los conjuntos inmobiliarios puede observarse una sucesión de objetos:

INMUEBLE DE ORIGEN → OBJETO TERRITORIAL RESULTANTE DE LA MENSURA → UNIDADES PRIVATIVAS Y SECTORES COMUNES DETERMINADOS POR PHE → DERECHOS REALES SOBRE LAS UNIDADES FUNCIONALES

Cada instancia produce información diferente.

La sucesión cartográfica mantiene la continuidad geométrica, pero el último plano no contiene necesariamente todas las condiciones bajo las cuales el objeto fue configurado y aprobado.

El error sería equiparar determinación completa de la geometría con información completa sobre su régimen urbanístico.

10. Del Reglamento Urbanístico al Reglamento de PHE

El Código Civil y Comercial aporta un elemento decisivo.

El artículo 2078 establece que cada propietario ejerce sus facultades dentro de los límites y restricciones que surgen del Reglamento de PHE.

El artículo 2080 dispone que, conforme a las normas administrativas aplicables, el Reglamento de PHE puede establecer limitaciones edilicias, servidumbres, restricciones a los dominios particulares y reglas de convivencia.[3]

Su segundo párrafo establece que las limitaciones o restricciones fijadas por el reglamento deben ser transcritas en las escrituras traslativas y que el reglamento integra los títulos de propiedad de las unidades funcionales.[3]

Aquí aparece el posible vínculo entre la condición urbanística originalmente aprobada y la situación jurídica que alcanza al adquirente.

Para que exista verdadera continuidad debe mantenerse una clara correspondencia documental entre la regulación urbanística aprobada y aquello que posteriormente se incorpora o referencia en el Reglamento de PHE.

11. Publicidad del plano y publicidad suficiente del objeto

El Subtema 9 del Congreso propone analizar la publicidad del plano y su impacto en la transmisión del inmueble.

Publicidad geométrica

Permite conocer ubicación, límites, medidas, superficies y partes privativas y comunes.

Información urbanística normativa

Permite conocer cuánto puede edificarse, dónde, con qué altura, qué usos se permiten, qué densidad corresponde y qué restricciones morfológicas deben mantenerse.

Ambas describen aspectos diferentes del mismo inmueble.

La cuestión no consiste en obligar a Catastro a incorporar al plano toda la reglamentación urbanística ni en asignar al Registro funciones propias de la autoridad urbanística.

¿Puede reconstruirse inequívocamente la relación entre el objeto determinado catastralmente y las condiciones bajo las cuales ese mismo objeto fue urbanísticamente aprobado?

La continuidad entre proyecto, Catastro y Registro no puede ser solamente gráfica; debe ser también normativa y documental.

12. Esquema general de trazabilidad

Configuración territorial y jurídica

PROYECTO URBANÍSTICO → APROBACIÓN ADMINISTRATIVA → PLANO 1 - MENSURA DE LA TIERRA → CATASTRO → PLANO 2 - PHE → REGLAMENTO DE PHE → REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Configuración urbanística y normativa

PROYECTO URBANÍSTICO → MEMORIA DESCRIPTIVA → REGLAMENTO URBANÍSTICO Y DE EDIFICACIÓN → FOS / FOT / DENSIDAD / USOS / ALTURAS / RETIROS / TIPOLOGÍAS / MORFOLOGÍA → VINCULACIÓN CON EL REGLAMENTO DE PHE → ESCRITURAS / TÍTULOS

En las Urbanizaciones Cerradas debe agregarse: CTF → RPUC como instancia de registración administrativa del emprendimiento y condición previa a su comercialización.[8]

El RPUC no reemplaza a Catastro ni al Registro de la Propiedad, pero demuestra que el mismo emprendimiento posee una identidad urbanística susceptible de registración administrativa.

13. Los conjuntos preexistentes como comprobación inversa

La situación de los conjuntos consolidados que no completaron regularmente sus procedimientos permite observar el problema desde la dirección contraria.

El artículo 2075 del Código Civil y Comercial dispone la adecuación de los conjuntos preexistentes estructurados mediante derechos personales o combinaciones de derechos reales y personales.[3]

En la Provincia de Buenos Aires se implementó además un procedimiento de Empadronamiento y Puesta a Norma para determinados Clubes de Campo y Barrios Cerrados consolidados.[11]

Frente a una realidad físicamente consolidada, la solución no consiste simplemente en mensurar lo existente y trasladarlo al Registro.

Debe reconstruirse o regularizarse previamente su situación urbanística.

REALIDAD CONSOLIDADA → REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA → APROBACIÓN / PUESTA A NORMA → RPUC, SEGÚN CORRESPONDA → CATASTRO → PHE → REGULARIZACIÓN DOMINIAL

Incluso cuando el orden temporal original se altera, el antecedente urbanístico no desaparece.

14. Dos casos testigo

14.1. Barrio Cerrado

Sobre el inmueble originario se tramita un Plano de Mensura de la Tierra mediante el cual se materializan las determinaciones territoriales surgidas del proyecto aprobado.

Entre ellas aparecen parcelas resultantes, circulaciones y Espacio Verde y Libre Público.

Posteriormente se confecciona el Plano de Propiedad Horizontal Especial, donde se individualizan unidades privativas y sectores comunes.

INMUEBLE DE ORIGEN → PROYECTO APROBADO → PLANO 1 → INMUEBLE RESULTANTE → PLANO 2 - PHE

El análisis permite verificar la construcción progresiva del objeto, pero también su límite: ni el Plano 1 ni el Plano 2 contienen necesariamente FOS, FOT, densidades, alturas, retiros y demás condiciones morfológicas.

14.2. Área de Servicios Industriales y Logística

El segundo caso proviene del régimen de Agrupamientos Industriales.

El plano antecedente tiene por objeto la Mensura y División para afectar a Conjunto Inmobiliario y en él aparecen espacio circulatorio, banda forestal, equipamiento industrial y parcelas resultantes.

Posteriormente se desarrolla el Plano de PHE.

INMUEBLE DE ORIGEN → PROYECTO DEL AGRUPAMIENTO → APROBACIÓN ADMINISTRATIVA → PLANO 1 → PLANO 2 - PHE

Ambos casos parten de regímenes administrativos diferentes, pero convergen en una misma lógica catastral.

Los planos reales resultan especialmente útiles para la exposición oral, aunque no resulta necesario incorporarlos íntegramente a la presente ponencia.

15. Propuesta: trazabilidad urbanística, catastral y registral

El problema identificado no requiere modificar las competencias institucionales existentes.

No se propone que Catastro apruebe urbanismo, que la autoridad urbanística determine objetos catastrales ni que el Registro de la Propiedad califique proyectos urbanísticos.

Se propone preservar la trazabilidad de la información producida por cada instancia.

Para las Urbanizaciones Cerradas debería poder relacionarse:

PROYECTO URBANÍSTICO DEFINITIVO → MEMORIA DESCRIPTIVA → REGLAMENTO URBANÍSTICO Y DE EDIFICACIÓN → CONVALIDACIÓN TÉCNICA FINAL → RPUC → PLANO DE MENSURA DE LA TIERRA → PLANO DE PHE → REGLAMENTO DE PHE → ESCRITURAS TRASLATIVAS → PUBLICIDAD REGISTRAL

Esta representación no implica que todos los actos deban producirse necesariamente en una única secuencia lineal.

Significa que debería ser posible vincularlos documentalmente sin ambigüedad.

En los Agrupamientos Industriales, el esquema debe adaptarse a su régimen sectorial.

No resulta necesario reproducir todos los antecedentes en cada documento posterior. Lo relevante es que puedan ser identificados y relacionados.

La Ley 13.744 ofrece un antecedente al prever publicidad registral de la afectación y de determinadas restricciones de los Agrupamientos Industriales.[9]

El artículo 2080 del Código Civil y Comercial ofrece un mecanismo compatible para las restricciones incorporadas al Reglamento de PHE.[3]

Y el RPUC demuestra, para las Urbanizaciones Cerradas, que existe una instancia específica destinada a conservar la identidad administrativa del emprendimiento luego de su aprobación urbanística.[8]

CONCLUSIONES

1. Los conjuntos inmobiliarios constituyen objetos territoriales y jurídicos cuya conformación comienza antes de su determinación catastral.

2. Las normas administrativas configuran previamente localización, dimensiones, usos, cargas y restantes condiciones urbanísticas, conforme reconoce el artículo 2075 del Código Civil y Comercial.

3. Proyecto Urbanístico y mensura cumplen funciones diferentes y complementarias: el proyecto configura; la mensura determina territorialmente.

4. Clubes de Campo, Barrios Cerrados y Agrupamientos Industriales poseen procedimientos administrativos distintos que posteriormente pueden converger en el régimen catastral de Propiedad Horizontal Especial.

5. En Clubes de Campo y Barrios Cerrados, la Convalidación Técnica Final incorpora como antecedente esencial al Reglamento Urbanístico y de Edificación y la inscripción en el RPUC conserva una identidad administrativa específica del emprendimiento.

6. La RN ARBA 24/2018 estructura catastralmente el procedimiento mediante una primera instancia de Mensura de la Tierra -Plano 1- y una posterior de Propiedad Horizontal Especial -Plano 2-.

7. La correcta determinación geométrica del conjunto no agota toda la información urbanísticamente relevante.

8. El Reglamento Urbanístico y de Edificación contiene condiciones de FOS, FOT, densidad, alturas, retiros, usos, tipologías y morfología que no necesariamente quedan expresadas en los documentos cartográficos.

9. Estas condiciones deben diferenciarse de las reglas internas de convivencia y mantener vinculación con las condiciones administrativas bajo las cuales fue aprobado el emprendimiento.

10. El artículo 2080 del Código Civil y Comercial, la Ley 13.744 y la existencia del RPUC ofrecen antecedentes útiles para construir mecanismos de continuidad entre aprobación administrativa, restricciones, títulos y publicidad.

11. Se propone vincular documentalmente Proyecto Urbanístico, Reglamento Urbanístico y de Edificación, actos aprobatorios, RPUC cuando corresponda, Mensura de la Tierra, PHE y títulos posteriores, sin alterar competencias.

NOTAS NORMATIVAS

[1] Ley Nacional N° 26.209 - Ley Nacional de Catastro.

[2] Ley Nacional N° 17.801 - Régimen de los Registros de la Propiedad Inmueble, especialmente art. 12.

[3] Código Civil y Comercial de la Nación, arts. 2073, 2075, 2078 y 2080.

[4] Ley N° 10.707 de la Provincia de Buenos Aires - Catastro Territorial.

[5] Decreto-Ley N° 8912/77, especialmente arts. 64 a 69.

[6] Decreto N° 9404/86, especialmente arts. 6°, 7° y concordantes.

[7] Decreto N° 27/98 - Régimen de Barrios Cerrados.

[8] Decreto N° 1069/13 y normativa provincial complementaria. Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas - RPUC.

[9] Ley N° 13.744 y modificatorias - Agrupamientos Industriales.

[10] Resolución Normativa ARBA N° 24/2018 y modificatorias.

[11] Resolución N° 650/2020 - Empadronamiento y Puesta a Norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados.