

LOS PROBLEMAS BASICOS EN LA APLICACIÓN DEL CATASTRO EN VENEZUELA Y LA LEY ORGANIZA DE CATASTRO Y CARTOGRAFIA NACIONAL

Temístocles Rojas Salazar
Servicio Autónomo de Geografía y Cartografía Nacional y alcaldía del Municipio Libertador de Caracas

RESUMEN

El catastro de Venezuela se ha caracterizado por su gran atraso con respecto a ese tipo de gestión en otros países. Este atraso está relacionado con una serie de problemas de diferentes orden que pueden calificarse, desde problemas de orden gestinario hasta el orden político. Estas limitaciones han permitido asegurar a funcionarios del Estado venezolano que la falta de un sistema catastral actualizado y eficiente no ha hecho determinar a quien pertenecen las tierras del país. El mismo Estado no sabe son sus tierras.

Ante este problema surge la necesidad de desarrollar un amplio programa de catastro, con carácter nacional y municipal y con pautas básicas que permitirán el desarrollo de un sistema catastral eficiente, a los intereses del país. A tal efecto el catastro deberá presentar una fundamentación legal institucional y técnica que contribuirá a la mejor recabación, flujo y análisis de la información catastral, a los fines del control, tasación y diagnóstico de la realidad nacional en materia de inmuebles, y en un plazo relativamente corto de tiempo.

Como alternativa al logro de este objetivo se ha elaborado un anteproyecto de la Ley Orgánica de Catastro Nacional, aprobada en primera discusión en el Congreso Nacional y cuya posición ha sido ala de incorporar a la misma el aspecto referido a cartografía nacional, denominándose entonces Ley Orgánica de Catastro y Cartografía Nacional. La Ley no será la panacea al problema planteado, se requeriría la definición de estrategias y programas de acción que permitan ir definiendo una política catastral para el país, pero ese instrumento jurídico orientará todas las acciones requeridas para el logro del sistema referido.

INTRODUCCION

La presente ponencia tiene como objetivo fundamental presentar los principales problemas de catastro en Venezuela y como Ley Orgánica de Catastro y Cartografía Nacional puede contribuir a solventar los problemas mencionados. La misma se ha dividido en tres partes: la primera es una descripción del problema del catastro; la segunda describe algunas alternativas planteadas y la tercera presenta el anteproyecto de la Ley Orgánica de Catastro y Cartografía Nacional como aporte a la solución de los problemas de un sistema catastral.

La Ley Orgánica propuesta requiere del desarrollo de una amplia reglamentación, que representará un conjunto de normas específicas que deben cumplirse a los fines de lograr los resultados propuestos. Esta reglamentación implica aspectos como las normas para la elaboración de la

cartografía catastral y las estrategias de control y actualización del catastro nacional.

1. PROBLEMAS DEL CATASTRO

Los problemas del catastro pueden describirse así:

1.1. De orden jurídico o institucional

El catastro venezolano se refleja en diferentes leyes de nuestro amplio cúmulo jurídico en la materia de tierras, entre estas se destacan las siguientes: Ley Orgánica del Régimen Municipal, Ley de Reforma Agraria, Ley de Tierras Baldías y Ejidos y la Ley Orgánica de la Administración Central.

En esta última se asigna al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) la función del catastro, este señalamiento se refleja en su artículo 36, ordinal 16, donde se especifica como función de este organismo: “El inventario de los recursos naturales renovables; la generación, recopilación, centralización, sistematización, divulgación de la información básica sobre ellos y de todo lo relativo a la biosfera, y lo referente a la cartografía, aerofotografía, catastro... ..” Así mismo, en el artículo 31, ordinal 11, de la referida Ley se asigna al Ministerio de Agricultura y Cría de la actividad del Catastro Rural en los términos establecidos en la Ley de Reforma Agraria, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

La Ley de Tierras Baldías y Ejidos, aprobada en 1936, especifica en su artículo 5°: “El Ejecutivo Federal dispondrá la información de catastro de las tierras baldías y para tal efecto podrá dictar todas las disposiciones y reglamentos o resoluciones que fuesen necesarios”.

“Es catastro se especificarán también todos los terrenos que sena de propiedad particular, ejidos o de corporaciones o personas jurídicas”.

En el artículo 6° describe el contenido del catastro y destaca su carácter municipal, y el municipio, y en el artículo 8°, la formación del catastro se declara de utilidad pública y social.

La Ley Orgánica y su reglamentación contemplan en forma detallada la realización del catastro en los países que serían destinados a tal fin.

Ley Orgánica de Régimen Municipal describe en sus artículo 107°: “Son bienes municipales los bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal, o hayan adquirido o adquieran el Municipio, o se hayan destinado o destinen a algún establecimiento público municipal”. Destaca también como bienes del Dominio Público Municipal.

- 1) Las obras, instalaciones y edificaciones construidas o adquiridas pro el Municipio o por cualquier organismo o persona de carácter público o privado en beneficio del Municipio, cuando estén destinados o adscritas a la prestación de un servicio público y

2) Los ejidos

En su artículo 108, señala que " cada Municipio formará al catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas urbanas. El Ejecutivo Nacional

Deberá prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

En lo referente al Catastro Rural, cada Municipio gestionará la formación del mismo con el organismo competente".

Esta diversa fundamentación legal del catastro podría considerarse como uno de los principales problemas con los que se encuentra el catastro a nivel nacional. A este aspecto se agrega que diferentes organismos también han desarrollado sus programas específicos del catastro, como el caso del catastro petrolero realizado por PDVSA y sus filiales; el catastro minero por el Ministerio de Energía y Minas, los catastros municipales, entre una gran diversidad.

En este aspecto del problema puede identificarse como el de orden legal e institucional, obteniéndose una información dispersa y fundamentada en una información dispersa y fundamental en una gran diversidad de criterios definiéndose resultado de manejo, muy complejo. En muchos casos estos resultados no pueden ser utilizados ni compatibilizados, para su aplicación a un programa general de catastro en el país.

La falta de un sistema catastral con las características de generalidad nacional podría representar casos de inseguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria.

1. 2. Impediciones en lo referente a la localización de los inmuebles catastrados.

Un catastro debe ser lo más exacto posible a los fines de garantizar las dimensiones del predio y evitar los conflictos por superposición de propiedades. Este tipo de problema suele achacarse al uso de los elementos naturales y culturales no permanentes. En todo caso el problema corresponde a la falta de una topografía precisa o a las deficiencias de nuestro sistema cartográfico y geodésico, aunque este comienza a utilizarse en años más recientes. La inexactitud en la delimitación de los predios se ha convertido en la fuente principal para realizar delitos de apropiación u ocupación indebida de los mismos.

1. 3. La no existencia de una relación directa y legal del Catastro y el Registro Público, o entre los que se han denominado como aspectos físicos y jurídicos del catastro, ha construido a la indefinición de las cadenas titulativas de los inmuebles, lo que agregado a la referida inexactitud cartográfica y geodésica permiten el registro de propiedades con delimitaciones adulteradas y hasta de predios no existentes.

1. 4. La gran diversidad de formas de ocupación de la tierra en Venezuela, podría representar la necesidad de un sistema catastral más complejo. Esta diversidad está relacionada con las formas de repartición, encomiendas, composiciones de tierra reales y cédula derivadas de la colonia, proceso que ha continuado diversificándose progresivamente, haciendo necesario que tales formas de ocupación puedan reconocerse en el sistema catastral.
1. 5. Otro aspecto importante que contribuye a la lentitud de la realización del catastro en Venezuela es la ineficiencia general en el funcionamiento de los tribunales de la tierra, problema asociado a las dificultades de acceso a los referidos tribunales, derivada de la existencia de muy pocos tribunales de esta especialidad en el país.

2. ALTERNATIVAS DE SOLUCION

Para dar solución a los problemas descritos se han planteado diferentes considerados, entre los cuales se destacan la realización del esfuerzo interinstitucional con todos aquellos organismos públicos y privados que participan directamente e indirectamente en la realización de diferentes aspectos del catastro de Venezuela. Para lo cual es necesario al creación de un organismo coordinar de los mismos a los fines de garantizar una labor eficiente en materia catastral.

La asignación de la responsabilidad del catastro a uno de los organismos que trabaja en la materia, podría sesgar hacia los intereses particulares de ese organismos, lo que debería ser el funcionamiento general del catastro. En este caso la solución viable corresponde a la creación de un organismo espacial para la realización del catastro nacional, con rango administrativo tal que la decisiones y normativas establecidas por el mismo sean acogidas por todos aquellos organismos que participan actualmente en el desarrollo de la actividad catastral.

Este organismo debe concentrar en su seno la actividad cartografía oficial, a lo fines de garantizar la cartografía catastral más acorde con los requerimientos nacionales.

El organismo en referencia tendrá como función básica, en lo que a catastro se refiere, la elaboración y ejecución de las normas fundamentales para la elaboración del catastro de Venezuela. Así mismo, tendrá a su cargo la coordinación de los entes participantes en dichas actividad y especialmente en lo referente al catastro Municipal. El catastro, a este nivel geográfico- espacial, debe conformarse como ente generador del catastro con fines de precisar lo referente al aspecto impositivo y como alimentador de la información básica para los estudios y programas a niveles regional y nacional, en el cumplimiento en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, u de ser la unidad mínima básica de información catastral para conformar el catastro nacional.

En vista de las características y jerarquía administrativa que requiere el organismo en referencia, se hace necesario la elaboración y él ejecútese a la Ley Orgánica de Catastro y Cartografía Nacional. Esta ley se encuentra a nivel

anteproyecto, aprobada en primera discusión y con grandes perspectivas políticas de aprobación en fecha próxima.

La cartografía del país resultará reforzada con la aprobación de la Ley, adquiriendo como ente un carácter más autónomo y técnicamente requerido a los fines de configurar el espectro catastral, definiéndose necesidades para la complementación y actualización de la cartografía básica y temática.

3. DE LEY ORGANICA DE CATASTRO Y CARTOGRAFIA NACIONAL

Esta Ley define al catastro como el inventario y registro de la propiedad inmobiliaria, rural y urbana, en sus aspectos físicos, jurídicos y valorativos. Así mismo declara de utilidad pública y social todo lo relativo a organización, ejecución y conservación del catastro en el territorio nacional. También establece una nomenclatura inmobiliaria, denominada código catastral, que será único para todo el país y permitirá la individualización de todos los inmuebles.

El artículo 5° de dicho anteproyecto obliga a propietarios y poseedores de predios rurales o urbanos y a los funcionarios públicos responsables de los inmuebles del Estado, a su inscripción en el Registro Catastral.

En su artículo 8° destaca que el catastro se formará por municipios y esta unidad político territorial constituirá la Unidad Orgánica Catastral, y en su artículo 9° se expone que los trabajadores geodésicos, topográficos y fotogramétricos que se realicen en relación al catastro estarán referidos al sistema cartográfico establecido por la Cartografía Nacional.

La Ley establece las características y funciones del Instituto Autónomo de Catastro y Cartografía Nacional y en su capítulo IV especifica los mismos aspectos para las Oficinas de Catastro Municipal. En su capítulo VI se establecen los lineamientos de vinculación entre el catastro y el Registro Público.

El capítulo VIII define las sanciones en este caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley, y el capítulo IX establece los derechos de los usuarios del catastro cuando funcionarios de los organismos pertinentes incurrieron en abusos, negligencia o incumplimiento en este instrumento legal.

CONCLUSION

La conclusión de estas afirmaciones de estas reflexiones permite destacar que el Anteproyecto de Ley descrito parece ser el instrumento básico para orientar la solución a los problemas de la falta de un sistema catastral en el país.

BIBLIOGRAFIA

BREWER CARIAS, A. (1984). El régimen Municipal en Venezuela. Caracas. Ed. Jurídica Venezolana.

Congreso de la República y otros (1992). Anteproyecto de la Ley Orgánica de Catastro Nacional.

República de Venezuela (1936). Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Caracas ed. La Torre.

República de Venezuela (1983). Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Caracas. Gaceta Oficial N° 3 238 Extraordinario.

República de Venezuela (1986). Ley Orgánica de Administración Central. Caracas. Gaceta Oficial N° 3 945.

República de Venezuela (1989). Ley Orgánica de régimen Municipal y su Reforma Parcial. Gaceta Oficial N° 4 109.