en todo tiempo, y aun prohibir por motivos de seguridad ó de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del art. 111.

ARTICULO TRANSITORIO.

Estas reformas comenzarán á regir el día 1º de Julio del año de 1896.

CAPITULO XXII.

Funciones accidentales.

Catastro. (*)

2005. El Catastro tiene por objeto la descripción de la propiedad raíz y la anotación de los cambios y alteraciones que ella experimenta. Esta descripción se divide en física y jurídica.

2006. La descripción física consiste en determinar para cada predio:

I. La situación topográfica.
II. La forma y las dimensiones perimetrales.
III. El área.
IV. La clase y la calidad.
V. La renta neta.

2007. La descripción jurídica fija:

I. El nombre del propietario ó poseedor de cada predio.
II. El título de la propiedad ó de la posesión.
III. Los derechos reales constituidos.

2008. La descripción catastral debe producir el conocimiento de la renta neta ó el del valor de las propiedades inmuebles para basar el impuesto, ó bien suministrar la prueba legal de la propiedad, ó bien satisfacer uno y otro de los fines expresados. De aquí una primera é importante clasificación del Catastro en fiscal y jurídico ó civil.

2009. El Catastro fiscal solamente avalúa los predios, buscando la base de una repartición equitativa del impuesto y

(*) Todo este capítulo está formado con los apuntes y datos que al efecto se sirvió ministrarme el señor Ingeniero D. Salvador Echagaray, distinguido especialista en la materia.

así fija y describe cada propiedad inmueble por lo que vale ó produce y designa al poseedor sin preocuparse de los derechos que sobre aquélla pudiera tener.

2010. El Catastro jurídico que en casi todos los países donde se ha establecido desempeña también las funciones fiscales, sirve para fijar el derecho real en su título y en su objeto. En este sentido el Catastro puede:

I. Suministrar la prueba del derecho de propiedad ó solo una presunción del mismo.
II. No probar sino dar únicamente un título para adquirir mediante la prescripción en el plazo ordinario ó en otro que al efecto designe la ley.
III. Tener en sus inscripciones el valor jurídico bastante para fijar el derecho y carecer de él en sus planos para fijar el objeto.
IV. Tener eficacia puramente supletoria á falta de otros medios de prueba.
V. Revestir el carácter de una institución jurídica autónoma ó conectarse con otras probatorias.

2011. Todos los sistemas indicados se han puesto en ejecución y se han ido perfeccionando constantemente. En la antigua Roma el *censo* nunca sirvió para la transmisión legal del derecho de propiedad; los predios quedaban determinados por el amojonamiento que era como el gran plano construído sobre el terreno mismo.

2012. En Italia se expidió desde 1886 una ley ordenando la formación de un Catastro fiscal homogéneo para todo el reino, en lugar de los veintidós catastros diferentes que se hallaban establecidos en éste antes de su unidad política. La ley citada dice: que en un plazo de dos años se expedirá otra disposición legislativa para determinar los efectos jurídicos del Catastro, y las reformas correlativas de la legislación civil; pero tal promesa no se ha cumplido hasta la fecha.

2013. En Francia y en Bélgica el Catastro no ha tenido más que funciones puramente fiscales. Actualmente, en virtud de la ley de 17 de Marzo de 1898, se inician en el primero de esos dos países los trabajos para revisar en unas municipalidades y rehacer en otras los documentos respectivos á fin de que produzcan las indicaciones necesarias para establecer los *Libros prediales*, reformar el régimen hipotecario, basar el cálculo del impuesto predial y construir la carta planimétrica de Francia, á gran escala. El nuevo Catastro francés tendrá, pues, dos fines directos, el jurídico y el fiscal; y uno indirecto, la formación de la carta topográfica.

2014. En Prusia el Catastro depende del ramo de Hacienda y se conserva en estrecho contacto con otra institución que

depende del ramo de Justicia, en donde se lleva un libro de inscripciones ó *Libro predial* llamado *Grundbuch*. Una constancia de este libro basta para acreditar plenamente el derecho de propiedad; el Catastro no admite otra prueba y hace la designación topográfica de los predios, designación que sirve á su vez para el libro *predial*.

2015. En Austria el registro en el libro de inscripciones da origen á una prescripción privilegiada de tres á seis años, después de los cuales sirve de título.

2016. En Austria y Prusia, el Catastro, por medio de sus planos, debe precisar el hecho y con esto sólo presta un gran servicio; sin él los *Libros prediales*, en lo referente á la individualización topográfica de los inmuebles, se encontrarían en el caso de un Catastro descriptivo (como pasa con nuestro Registro Público).

2017. En otros Estados germanos, como Hesse Darmstadt, Sajonia Weimar y Hesse Cassel, los registros del Catastro bastan para establecer el derecho de modo absoluto.

2018. En el cantón suizo de Vaud, el Catastro forma un conjunto con el *Libro predial;* en Holanda se ha unido con el registro de hipotecas en una sola oficina, pero no produce efectos jurídicos.

2019. Lo dicho nos indica que en el Catastro jurídico hay dos términos que considerar: la *inscripción y el plano*.

2020. La primera hace la determinación del derecho en sí; el segundo la determinación é individualización material de la cosa ó sea del inmueble.

2021. La primera puede vivir aparte, tener un valor jurídico por sí sola ó tenerlo mayor que el plano; y en consecuencia, el orden lógico nos impone comenzar por la inscripción.

2022. Esto es, debe partirse de la determinación del derecho para llegar después á la de la cosa. El sistema no es completo sino cuando la inscripción y el plano concurren para fijar el estado jurídico de la propiedad.

2023. El valor del plano, segundo término que considerarse debe, depende de dos elementos: uno *técnico*, que consiste en la precisión alcanzada en las operaciones de levantamiento, por cuyo medio se obtienen la forma y dimensiones del perímetro del terreno ocupado por el inmueble; y otro *legal*, que se refiere al deslinde precursor del levantamiento del plano.

2024. Para un Catastro jurídico debe hacerse el deslinde según el estado de derecho, decidiéndose de antemano las cuestiones entre colindantes, para tener la certidumbre de que se han señalado los límites de acuerdo con los títulos de propiedad.

2025. La ley del Catastro francés y sus análogas belga y holandesa, no obligan al propietario á concurrir á las operaciones de deslinde, como lo hacen las leyes de los países germanos; y en consecuencia, los catastros de aquel tipo se encuentran desprovistos de garantías legales y sólo sirven para asentar las bases de la contribución predial.

2026. Hay, pues, dos grupos de Catastros: el de los jurídicos ó probatorios y el de los fiscales. Al primero pertenecen los de los cantones suizos y los de Prusia, Baviera, Hesse, Baden, Austria y en general los de los países constituyentes del Imperio Alemán y del Austro-Húngaro, y al segundo los de Francia, Bélgica, Holanda é Italia.

2027. Ya se dijo que la República Francesa va á proceder á los trabajos de Catastro, con el fin de substituir el imperfecto que hoy posee con otro probatorio.

2028. Esta operación costará unos seiscientos millones de francos para los 53.000,000 de hectáreas que forman el territorio de Francia; pero la enormidad de esa suma se juzga digno precio de las grandes ventajas que trae consigo el establecimiento de un Catastro jurídico.

2029. En efecto, donde existen libros prediales apoyados en el Catastro, la propiedad aparece claramente á los ojos de todos, sin incertidumbre alguna en cuanto á su identidad material y en cuanto á los derechos reales que puedan afectarla, y el crédito se desarrolla por la seguridad en las transacciones.

2030. En aquellos países donde solo existe el Catastro fiscal, procúrase la creación del jurídico; y si no se ha llegado todavía á realizarla, débese á razones políticas ó á falta de recursos para ejecutar las operaciones necesarias.

2031. Nuestra ley de 22 de Diciembre de 1896, establece un Catastro puramente fiscal, lo que nos coloca en situación inferior á la que podemos y debemos aspirar; pero no hay que olvidar que se trata de establecer una institución enteramente nueva y para muchos totalmente desconocida, y vale más hacer una parte de la obra á renunciar á ella ante las dificultades de realizarla en las mejores condiciones teóricas. Más tarde, una vez conocido el estado material y jurídico de la propiedad entre nosotros, figurada en los planos exactamente por su forma y ubicación é inscrita en los registros catastrales, podrá darse el segundo paso: el de la creación del Catastro jurídico.

2032. Conocidos los fines de las dos descripciones (física y jurídica) de la propiedad, véase la manera de ejecutarlas. El plano de un terreno determina su forma y dimensiones, de las cuales se puede deducir el área. El levantamiento del plano de una zona de terrenos acusa la posición relativa de los lotes ó sea la ubicación de éstos con relación á lugares conocidos.

2033. Los planos catastrales han llegado á alcanzar un alto grado de precisión. A principios de este siglo se hicieron empleando el instrumento llamado plancheta; pero el grado de exactitud que es dable alcanzar con ese instrumento, si bien bastante para un Catastro fiscal, es insuficiente para uno jurídico que exige la determinación precisa de los límites.

2034. Los procedimientos técnicos han ido sucesivamente mejorando; el levantamiento de los lotes se ha apoyado en triangulaciones catastrales, que á su vez han tenido como base las grandes y exactas triangulaciones de los Estados mayores. Actualmente las instrucciones técnicas de los países alemanes prescriben la ejecución de trabajos cuyo grado de precisión es comparable al alcanzado en los mejores levantamientos topográficos ordinarios. Deben citarse entre los trabajos más exactos, los últimamente llevados á término en Alsacia Lorena por la Administración prusiana, para rehacer los viejos planos franceses y crear la base del Catastro jurídico.

2035. Aunque nuestro Catastro será fiscal, previene el Reglamento que las operaciones se hagan por métodos tales que se alcance un resultado cuya precisión sea comparable á la de los Catastros germanos, con lo cual se podrá transformar en jurídico nuestro Catastro fiscal, sin necesidad de rehacer los planos.

2036. Si la descripción de la forma, dimensiones y áreas de los lotes se hace por los datos recogidos mediante un levantamiento topográfico regular, se dice que el Catastro es *geométrico.*

2037. Si falta el plano y solo se tiene la indicación de los linderos, de la extensión, del grado de productividad (ó sea del valor contribuyente) y del poseedor de cada predio, basada en la manifestación del causante verificada por la Administración, se dice que el Catastro es descriptivo.

2038. Las declaraciones ó manifestaciones marcan el primer paso dado por las instituciones fiscales; se encuentran en todos los viejos avalúos, en Roma, en Florencia, en Venecia, etc.; dominan por todas partes en la época en que el impuesto reviste un carácter más propiamente personal y en consecuencia la ocultación es mayor; van pasando á segunda línea á medida que, mejor marcada la *realidad* del impuesto, se separa la renta predial propiamente dicha, de la que podría llamarse renta industrial.

2039. Parece ocioso detallar las deficiencias del Catastro descriptivo, entre las cuales basta enumerar la imposibilidad de fijar los límites y ubicación de los predios sin auxilio del plano, la facilidad de ocultar la verdadera renta cuando no se hace un avalúo fundado sobre el conocimiento exacto de las

dimensiones del terreno y aun la posibilidad de omitir la anotación de propiedades enteras. Excusado es decir que sólo han existido catastros descriptivos fiscales, pero nunca descriptivos jurídicos.

2040. Todavía en los últimos tiempos se encontraban en Italia los catastros descriptivos de Nápoles, Sicilia y Modena; el Catastro de esta última región cuenta hoy con excelentes planos recientemente terminados.

2041. Nuestra oficina de contribuciones tiene sólo los datos de la declaración del contribuyente, que la oficina revisa si supone que hay ocultación de valor en los predios rústicos ó de renta bruta en los urbanos. A corregir este defectuoso sistema tiende la creación de nuestro Catastro, que según la ley de 22 de Diciembre, será fiscal y geométrico.

2042. Los planos pueden detallar las últimas divisiones del terreno, ó limitarse á la representación de grandes masas de constitución homogénea; en el primer caso, el Catastro se llama geométrico parcelario, y en el segundo, geométrico por masas de cultivo.

2043. Las últimas divisiones del terreno se denominan en términos técnicos: *parcelas,* y se definen así en nuestra ley reglamentaria: Se entiende por parcela una porción de terreno ó una construcción que ofrece unidad completa de descripción en toda su superficie, esto es: que pertenece por entero á un poseedor, con el mismo título de posesión, está situada en una sola Municipalidad y es de clase y calidad uniformes.

2044. La ley francesa distingue la parcela propiamente dicha, de lo que ella denomina *ilôt de propriètè* que define diciendo: el lote de propiedad ó unidad predial, está constituído por toda extensión de terreno que contiene una ó varias parcelas contiguas, pertenecientes al mismo propietario y situadas en la misma Municipalidad. No se consideran como contiguas, las parcelas que estén separadas por caminos ó cursos de agua públicos.

2045. La parcela de propiedad corresponde de preferencia á los catastros civiles, la de cultivo á los fiscales, porque con esta división se facilita el avalúo.

2046. El avalúo catastral tiene por objeto determinar la base del impuesto, es decir, la materia imponible, la cual puede ser el valor del predio ó su renta neta.

2047. Nuestro Catastro, de acuerdo con lo que se hace en todos los modernos, determinará la renta neta, siguiendo los procedimientos que marca el reglamento, en el capítulo llamado «operaciones periciales.»

2048. El avalúo es en unos casos por *clases* y *tarifas,* y en otros *individual.*

2049. El primer sistema se aplica á las propiedades rústicas no edificadas, y el segundo á las propiedades edificadas, rústicas y urbanas y á los lotes urbanos.

2050. La división entre uno y otro género de propiedades se hace trazando alrededor de los póblados, perímetros que circunscribiendo éstos, separen la propiedad rústica de la urbana.

2051. El sistema de avalúo por clases y tarifas, consiste en agrupar las diversas tierras (según su cultivo y demás circunstancias que expresa el artículo) en *clases*. (*) Por ejemplo, se forman las siguientes: tierra de labor, monte, huerta, estanque, etc., etc.

2052. La propiedad edificada, también se considera dividida en clases, pero con otro fin, como se verá más tarde. Las clases en esta propiedad pueden ser por ejemplo: casa habitación, fábrica, etc.

2053. Cada una de las clases se divide en calidades, para las tierras, según los grados notablemente distintos de productividad, y para las construcciones, según el material empleado en ellas, y así puede decirse, que un terreno pertenece á la clase «tierra de labor» y á la calidad 1ª, 2ª, 3ª, etc.

2054. Para cada Municipalidad como en Italia, ó para cada Distrito de avalúo, como en Alemania, se forma un cuadro que expresa todas las clases que se hallan en la comprensión, y las calidades en que se cree necesario dividir cada clase.

2055. Por estudios directos, se determina la renta neta de la unidad de superficie de cada clase y calidad, y se inscribe al lado de cada una de estas con lo cual se forma la *tarifa* del territorio respectivo.

2056. Para encontrar la renta neta de la unidad de superficie, se estudian detenidamente las condiciones económicas que determinan el valor del beneficio líquido que queda al propietario de la tierra. Para ello se investiga cuánto producen varias tierras de determinada clase, se valoriza el producto aplicando al rendimiento medio, conocido en varios años, el precio medio también de la unidad del fruto en el mismo período, eligiendo éste bastante amplio para independerse de la influencia de causas accidentales. Se calculan los gastos hechos para obtener ese producto, sumando los de semilla, cultivo y cosecha; el interés del capital invertido en herramienta y aperos y una cantidad destinada á amortización de ese capital y conservación del predio. La diferencia entre el valor del producto y los gastos de todos géneros erogados para obtenerlo, constituye lo que se denomina renta neta imponible.

(*) Esta palabra equivale á la francesa: *nature de culture*, á la alemana *Kulturarten* y á la italiana *qualita*.

Si se quiere, además, conocer el valor fiscal de la misma unidad de superficie, se capitaliza la renta mencionada al tipo de interés que de ordinario se asigna al dinero empleado en empresas agrícolas. Nuestro reglamento fija el 6 por 100.

2057. Luego que, por las operaciones topográficas, se ha determinado el área de cada parcela, basta multiplicarla por el precio que la tarifa asigna á la unidad de superficie, para hallar el valor de la parcela.

2058. La operación que consiste en designar á cada parcela la clase y calidad que le corresponden según sus condiciones peculiares, se llama en nuestro reglamento, distribución. (*)

2059. El valor obtenido para las propiedades por el sistema que acabo de indicar, se denomina, valor catastral, para distinguirlo del valor venal. Este es el que verdaderamente representa la propiedad, es el precio que por ella se obtendría vendiéndola en condiciones normales; mientras que el catastral no es sino el resultado de la aplicación de un criterio uniforme sobre grandes grupos de propiedades.

2060. Si el valor de la unidad de superficie de cada clase y calidad no se fijó exactamente en las tarifas, es decir, si en la unidad de medida hubo error, todas las parcelas valorizadas con esa unidad resultaron con un valor que no es rigurosamente exacto, pero que presentará la condición fundamental en el avalúo de la materia imponible: la proporcionalidad, la aplicación de reglas uniformes para todos los contribuyentes.

2061. Al fijar el valor venal, se tienen en cuenta las probabilidades de alza ó baja, analizando las circunstancias especiales en que el predio se halle, en tanto que el valor catastral solo se fija tomando en consideración el estado del predio en la época censuaria, á la cual se refiere todo el avalúo.

2062. El avalúo de las parcelas urbanas edificadas, en las cuales es generalmente conocida con exactitud la renta, se practica por un procedimiento diferente: se parte de la renta bruta, se hacen á ésta deducciones por gastos generales (de cobranza, aseo y alumbrado de la finca, etc.) y por gastos de reparación y conservación, y se obtiene una diferencia llamada renta neta, que capitalizada á un tipo fijo, da el valor de cada predio.

2063. Los lotes urbanos no pueden valuarse si no es individualmente, pues su valor depende de numerosas y variables circunstancias. La construcción, en las cercanías de un lote, de una tranvía ó de una casa, el pavimento de una calle ú otras causas análogas, pueden determinar diferencias de va-

(*) Classamento en italiano, classement en francés.

lores que hacen imposible la comprensión de esos predios dentro de clases y calidades. Estas sólo pueden utilizarse para las tierras cuya renta tiene por base un cultivo caracterizado por cierta uniformidad en sus productos, y en el valor que es su consecuencia. El reglamento prescribe la manera de formar las listas de clases y calidades, y admite las reclamaciones contra las tarifas, si son hechas por las comisiones censuarias. Se comprende que no debe darse á los particulares el derecho de reclamar contra una disposición general.

2064. Fijado el valor y la renta neta de cada parcela, se procede á inscribirla en los registros catastrales. Estos son dos: el Plano y el Indice. El primero da la forma de las parcelas, y el segundo completa la descripción de cada una de éstas, expresando los datos que pormenoriza el artículo 160 del reglamento.

2065. Debe notarse que la inscripción se hace por parcelas, y esta se denomina *inscripción real*, para distinguirla de la *personal* que se hace por poseedores.

2066. La mayor parte de los catastros tienen tres registros: los dos nuestros, y un tercero por poseedores llamado en alemán, *Mutterrolle*, y en francés *Matrice*, que es el libro de inscripción por personas. Nuestro reglamento da á este último libro el carácter de auxiliar, puesto que sus datos son simplemente la repetición, bajo otra forma, de los encerrados en el Indice parcelario.

2067. Terminada la inscripción en una Municipalidad, se empieza la conservación, que es la anotación de los cambios que sufren las parcelas en su poseedor, en su forma ó dimensiones, y en su categoría. (*)

2068. Estos cambios llegan á conocimiento del Catastro, por las noticias que el Registro Público está obligado á darle de las inscripciones que se hacen en sus libros, por los avisos de los interesados, y por los de la Dirección de Contribuciones.

2069. Los cambios de clase, sólo se anotan cuando una parcela cambia de edificada á no edificada, ó viceversa; es decir, que los avalúos son estables durante ciertos períodos, que son los que median entre las revisiones: cinco años para la propiedad urbana, y quince para la rústica.

2070. Los cambios geométricos ó sean los de forma y dimensión, no sólo se anotan en los registros catastrales, sino también en los planos, para conocer en cualquier tiempo el verdadero estado de los linderos. Estas anotaciones dejaron de hacerse en el Catastro francés, y de aquí una de las causas de su completa inutilidad, que ha obligado á emprender en estos tiempos la grande empresa de rehacer el Catastro general.

(*) Véase la definición de categoría en el art. 163 de la ley.

2071. Los plazos de revisión según nuestra ley, son fijos y más cortos que los de la mayor parte de los catastros europeos, muchos de los cuales ni aun están fijados por la ley, lo cual obliga á la formación de nuevos avalúos cada vez que los cambios de valores producen imperfecciones en la repartición del impuesto. Inútil es decir cuán defectuoso es este sistema.

2072. En resumen, nuestro Catastro es fiscal y geométrico parcelario. Los avalúos son, según las propiedades, individuales ó por *clases* y *tarifas;* tienen por objeto determinar la renta neta de los predios y son revisables periódicamente. El levantamiento y la conservación se harán por los procedimientos más perfeccionados y sólo, por circunstancias especiales, en lo relativo á efectos jurídicos no será tan perfecto como los modernos catastros europeos.