

Una Introducción al Sistema Registro-Catastro y Su Modernización

Por
Steven E. Hendrix¹

INTRODUCCION AL TEMA DE REGISTRO-CATASTRO

Para lograr las metas y objetivos de las agencias financieras internacionales, existen pocos temas tan importantes como los relacionados a la política sobre la tierra.² Los objetivos más relevantes están enfocados hacia aquellos individuos históricamente desfavorecidos (grupos indígenas, y campesinos sin tierra o insuficiencia en cantidad), el medio ambiente, las limitaciones a la inversión, los mercados inoperantes, la administración de justicia, la administración pública y la participación en los beneficios de una sociedad democrática.

La población desfavorecida padece de acceso a vivienda y a tierra. Esta población se caracteriza por un alto grado de informalidad, como es la posesión de tierras y viviendas sin títulos, negocios no legalizados y otros.

En Centroamérica, las implicaciones de la inseguridad jurídica son más acentuadas en el sector de pequeños y medianos agricultores. El sector campesino ocupa un lugar primordial como factor para preservar la seguridad y estabilidad del sistema democrático en la región.

¹ Steven E. Hendrix es un consultor jurídico del Land Tenure Center, University of Wisconsin--Madison. También es miembro del Institute for Legal Studies, University of Wisconsin Law School. Tiene títulos universitarios de Derecho de la University of Wisconsin y la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia). Las opiniones aquí expresadas son del autor.

² Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Strohlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) páginas 4-5; Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 5.

Políticas Relacionadas A La Información Geografica Y Los Registros Públicos

La eficacia de las políticas ambientales se encuentra condicionada por el control que sus formuladores tienen sobre el acceso a los recursos de tierra y agua.³ Hasta que los gobiernos no logren supervisar sus recursos, cualquier intento de desarrollar políticas aplicables y sostenibles sobre los recursos naturales y mejoramiento de tierra, será difícil. Es importante, que en esta era de mayor preocupación sobre el problema del medio ambiente, los gobiernos no fracasen en abordar esta causa tan fundamental.

La administración de justicia en lo que se refiere a asuntos de tierras, es un rubro problemático en la región. Sin una adecuada infraestructura legal, los poseedores de viviendas, especialmente aquellos que no cuentan con títulos, carecerán de apoyo y reconocimiento oficial. No obstante, los propietarios con títulos se arriesgan a que sus tierras sean invadidas debido al escaso acceso existente a los pocos recursos alternos. Las denuncias de corrupción abundan. Es usual la falta de títulos y de documentación oficial sobre la posesión - documentos que a menudo se requieren para tramitar la provisión de servicios como agua, educación, crédito, energía eléctrica, drenajes, policía, bomberos, etcétera. Así, aunque no exista una intención precisa, la gente de pocos recursos económicos pueden verse privados de todo beneficio de una sociedad democrática. Mientras tanto, los propietarios formales se verán sujetos a crecientes invasiones de tierras, especialmente en la capital, que refleja el deterioro en la aplicación de la ley.

Un ineficaz, deficiente e infuncional sistema de registro de propiedades, como se ve en gran parte de la región latinoamericana, limita la inversión a largo plazo en la tierra. Por el

³ Mucha de esta información es un resumen de Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Strohlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) páginas 4-9; y Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 5.

contrario, un eficiente sistema de registro representa un previo requisito imprescindible para promover inversiones de fuentes internas y externas. El gobierno necesita promover la inversión externa y evitar la fuga de capital para alentar el crecimiento económico sostenible y de base amplia.

La Iniciativa de las Américas, el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica (NAFTA o TLC) y el Pacto General sobre Aranceles y Comercio (GATT) están enfocados hacia la liberación de los mercados. Pese a la existencia de estas políticas, los mercados de tierras enfrentan barreras institucionales (como la falta de registros y catastros apropiados) y comerciantes (como la falta de acceso al crédito y de capacidad para asumir riesgos). Este estudio expone un análisis de la actual situación de la barrera institucional de registros y ofrecen sugerencias para un plan de acción que podría conducir a una mejor comprensión de los mercados de tierras; así, facilitando el acceso a la tierra por medio de la utilización de un modernizado sistema de información sobre tierras.

Es evidente que los sistemas de registro de propiedades en muchas partes de Latinoamérica necesitan reformas profundas. No obstante, estos países enfrentan adicionales problemas de tierras o relacionados a la tierra. Para alcanzar las decisiones apropiadas, estos problemas y aspectos particulares requieren de la síntesis y análisis de una gran variedad de datos. Por tal motivo, gran parte de las personas implicadas en el proceso de toma de decisiones, han llegado a considerar que un Sistema de Información de Tierra de Propósitos Múltiples/Sistema de Información Geográfica (MPLIS/GIS o Multipurpose Land Information System/Geographic Information System) será instrumental para el apoyo de este proceso.

Para el futuro planeamiento de acceso a la tierra, los políticos necesitan tener datos confiables, referente a:

1. Topografía
2. Tenencia de lotes
3. Ubicación de linderos
4. Ubicación de caminos
5. Derechos de acceso público y vías públicas.

6. Disponibilidad y ubicación de líneas eléctricas.
7. Disponibilidad y ubicación de líneas telefónicas.
8. Tuberías de agua, gas y drenaje
9. Tamaño de lotes
10. Zonificación
11. Dirección
12. Ubicación de servicios de policía
13. Acceso a servicios de educación y salud.
14. Ubicación de agua natural y ríos.
15. Suelos
16. Actual propietario actual del lote

Desafortunadamente, generalmente no existe una fuente central de información referente a todos los datos mencionados. Los gerentes requieren mucho tiempo para acumular toda la documentación necesaria para crear una estrategia para una nueva urbanización o para renovar una existente urbanización. A los políticos les hace falta la información básica y fundamental para:

1. Identificar las limitaciones y oportunidades.
2. Medir el progreso de proyectos.
3. Evaluar el progreso o fracaso.
4. Corregir problemas lo más pronto posible.
5. Dar transparencia a las transacciones.
6. Aumentar el nivel de participación pública en la comunidad y en el sector privado.
7. Crear las asociaciones públicas-privadas para estimular acceso a la tierra.
8. Prevenir las invasiones de tierras públicas y privadas.

Notamos que en la región de América Latina existe un gran movimiento hacia los mercados libres, tanto en el sector agropecuario como en el resto de la economía. En los medios de prensa populares y en el medio ambiente político, el tema de la reforma agraria se está dejando a un lado, y la atención ahora está concentrada en los esfuerzos comerciales que habrán de realizarse

para que el uso de la tierra sea más eficiente.⁴ Desde 1990, Nicaragua, Perú, México y Honduras han cambiado radicalmente sus reformas agrarias, comercializando las propiedades agropecuarias.⁵ Otros países en América Latina y el Caribe, como Bolivia,⁶ Ecuador⁷ y Guyana⁸ están re-evaluando sus reformas agrarias y usando como guía, la experiencia de estos cuatro países.

En cada uno de los países que ha "reformado" su reforma agraria, se está considerando un proyecto de modernización de normas y procedimientos registrales. Actualmente, Nicaragua está en camino hacia una reforma registral y catastral, a través de asistencia del Banco Mundial. Honduras recibe un apoyo similar

⁴ De interés, en el siglo diez y nueve, las reformas liberales de casi toda Sud América después de la independencia, convirtió mucha de la tierra comunal en tierra individual. En muchos casos, estas reformas causaron la desposesión de tierras indígenas. La tenencia costumaria que existe todavía en los Andes y en áreas de meso-américa, es básicamente, una adaptación y modificación de las estructuras de tenencia pre-coloniales. *Vea* Eric B. Shearer, Susana Lastarria-Cornhiel, y Dina Mesbah, *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications* (1991) página 11; Roger Plant, *Land Rights for Indigenous and Tribal Peoples in Developing Countries* (1992) página 2. Por lo tanto, es fácil entender porque muchos grupos indígenas tienen dudas del concepto de "privatizar" las tierras nuevamente.

⁵ Para un resumen de los cambios jurídicos regionales de las reformas agrarias, *vea* Steven E. Hendrix, "Property Law Innovation in Latin America with Recommendations" (University of Wisconsin Land Tenure Center, mayo de 1993); y Steven E. Hendrix, "Modernización del Derecho de la Propiedad en Latinoamérica" (preparado por la XXX Conferencia, Federación Inter-Americana de Abogados, Comité V - Derecho y Procedimiento Comercial, Santiago, Chile, 19-24 de abril, 1993).

⁶ *Bolivia*: *vea* Miguel Urioste F. de C., "Segundo borrador: anteproyecto de ley de comunidades y de nacionalidades" (1 de marzo, 1990), del *Seminario: Comunidad Campesina y Legislación Agraria 1990*, Honorable Cámara de Diputados-Republika de Bolivia, páginas. 335-382 (mayo 1990); José Luis Roca, "Resumen de la exposición," en *Debate Agrario 18: Propuesta de Ley Agraria*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, páginas. 15-26 (abril 1992); "Texto de la Propuesta de Ley Agraria," in *Debate Agrario 18: Propuesta de Ley Agraria*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, páginas 103-44 (abril 1992).

⁷ *Ecuador*: *vea* Mónica Naves, "Marco de referencia para una nueva estructura legal de tenencia de predios rústicos" (2 de febrero, 1992, manuscrito de la Conferencia de Tenencia de la Tierra, Quito, Ecuador); y Mónica Naves, "Futuro de comunas y cooperativas" (2 de febrero, 1992, manuscrito de la Conferencia de Tenencia de la Tierra, Quito, Ecuador).

⁸ *Guyana*: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) páginas 11-14.

de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Perú ha promulgado leyes para eliminar varios pasos en el proceso, y para experimentar con un registro paralelo creado por el Instituto Libertad y Democracia. Guyana está contemplando, tanto una reforma registral, como una liberación de mercados de tierra.⁹

En México, hay aproximadamente 29,000 ejidos y comunidades agrarias, que incluyen 3.5 millones de ejidatarios y comuneros que poseen 4.6 millones de parcelas (las que frecuentemente están divididas en dos o más pequeños lotes) y 4.3 millones de casas o lotes urbanos. En total, las tierras ejidales representan el 50 por ciento del total del territorio nacional y casi un cuarto de la población nacional.¹⁰ Desde 1930 hasta el presente, sólo aproximadamente 600 de los 29,000 ejidos, tienen un certificado legal de posesión. Por lo tanto, la mayoría de los ejidatarios no poseen ningún documento formal sobre su propiedad. Consecuentemente, la implementación requerirá el cambio del estado legal de estas personas, así como una campaña masiva de documentación para poner en evidencia sus nuevos derechos. El Presidente Carlos Salinas se ha comprometido en titular a todos los ejidatarios antes de abandonar su gobierno.

En Ecuador, un nuevo programa de reforma registral y titulación con aprobación automática de transferencias y subdivisiones de tierras reformadas está actualmente en marcha.¹¹ En Guatemala, el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), una agencia nacional de colonización, permite, después de un cierto número de años, la conversión de títulos INTA a títulos definitivos plenos.

En casi toda la región de América Latina, en cada país existen varios organismos responsables para la implementación de

⁹ *Guyana*: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993).

¹⁰ Memorandum del Dr. Joseph R. Thome, University of Wisconsin Law School, al Dr. John Bruce, Land Tenure Center et al., de fecha 24 de agosto, 1992, notando observaciones del Dr. Arturo Warman, Director de la Procuraduría Agraria, al Palacio Presidencial, Mexico, 27 de julio, 1992.

¹¹ DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation," (Bethesda, Maryland, diciembre de 1990) página 19.

políticas de tierras. Por ejemplo, en Santa Lucía, se encontró que diez y ocho entidades de gobierno usaron información geográfica en una manera significativa.¹² Normalmente, se encuentra una oficina de registro de predios, una agencia de reforma agraria y posiblemente otra de colonización, una oficina de catastro, un ministerio de planificación, un ministerio del medio ambiente, y un ministerio de minas e hidrocarburos. Estas son las agencias gubernamentales directamente responsables de la formulación e implementación de políticas relacionadas a la tierra.

La Oficina de Registro Público se utiliza para la inscripción o registro de transferencias de propiedad inmueble y para normalizar sus transacciones. A diferencia, un "catastro" se usa para delimitar los linderos de propiedades en términos geográficos. Es decir, la oficina de Registro inscribe documentos, y el catastro describe la propiedad para generar un inventario de las tierras ubicadas en el país.¹³ Sería más eficiente que la oficina de Registro esté coordinado con el catastro para que exista un sistema de referencia entre los documentos de los propietarios y los planos catastrales.

El Catastro Fiscal

Un punto relacionado al tema registro-catastro es el impuesto predial agrario. Los gobiernos necesitan considerar con mucha urgencia el establecimiento de un impuesto predial como instrumento para financiar el proyecto y dar incentivos a la comunidad para el mantenimiento de los planos.

Es importante recalcar que un impuesto predial no solucionará todos los problemas del sector agrario. Es suficiente decir que, después de investigar muchas jurisdicciones latinoamericanas, asiáticas y africanas, el Profesor John Strasma de la Universidad de Wisconsin encontró que en los países que no

¹² Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 113.

¹³ Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García y Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cria (9 de diciembre, 1991, Caracas).

tenían un impuesto predial tampoco contaban con una información catastral confiable y actualizada. Además, los ingresos del impuesto tuvo que ser compartido con la comunidad local. Esto crea un incentivo para que la comunidad misma asegure que los planos estén actualizados y mantenidos. Por ende, es clave que los gobiernos consideren este mecanismo si esperan tener éxito en las modernizaciones de los catastros-registrales.

(La falta de impuestos prediales tienen efectos negativos.)

Los impuestos prediales tienen otros impactos positivos más allá de apoyar un catastro. Primero, la falta de un impuesto predial resulta en un subsidio a los productores menos eficientes, usualmente los latifundistas. Al no tener que pagar impuestos, no se encuentran obligados de utilizar la tierra a su potencial.

Segundo, la ineficiencia de utilización tiene un impacto negativo en el nivel de producción agropecuaria y crea una barrera artificial en los mercados de tierra que perjudica la población históricamente desfavorecidos que buscan tierra.

Tercero, con la falta de un impuesto predial, las comunidades resultan excluidas de los recursos para financiar proyectos de salud o educación básica, vivienda y seguridad alimenticia. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los estados normalmente pagan por la gran parte de los gastos educativos con los impuestos prediales.

Cuarto, la falta de recursos a nivel local crea la necesidad de solicitar fondos del gobierno central, lo cual puede resultar en una distribución de fondos maladministrados.

Y quinto, la ausencia de un impuesto predial contribuye al uso no sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente.¹⁴

Es obvio decir que un impuesto predial depende de la existencia de un catastro, y el catastro depende de un impuesto predial. Por ejemplo, sin una información catastral actualizada ni un sistema de información geográfica, el gobierno de Guyana solo ha podido recuperar aproximadamente US\$0.05 por acre anual en

¹⁴ Hay un buen capítulo referente a los efectos positivos de un impuesto predial en: Sheldon Annis y otros, *Poverty, Natural Resources, and Public Policy in Central America* (1992) páginas 143 et seq. (capítulo 5 "Land Taxation, the Poor, and Sustainable Development" por John D. Strasma y Rafael Celis).

tierras nacionales alquiladas a personas privadas.¹⁵ Esto indica la necesidad de implementar la modernización catastral junto con una modernización fiscal predial, como hizo Chile.

Breve Resumen Del Sistema Registro-Catastro En La Historia Y En El Derecho Comparado

Desarrollo de Sistemas

La necesidad de un registro e información catastral tiene una larga historia.¹⁶ Desde la época de Babilónica y el antiguo Egipto, el concepto de "publicidad" a una transacción ha sido clave.¹⁷ El Emperador Romano Diocletianus ordenó la creación de un catastro imperial con fines fiscales.¹⁸ En la China (cerca 700 AD) y en el Sur de India (bajo Raja el Grande en 1000 AD), también habían proyectos parecidos. En Inglaterra, William el Conquistador ordenó el establecimiento de un inventario nacional (en forma escrita) en 1085 que resultó en la creación del "Doomesday Book," lo cual se considera el origen del concepto de "catastro."¹⁹ ¡Increíblemente, la obra se completó en solo un año! Solo a los finales del siglo diez y seis fueron desarrolladas las tecnologías de agrimensura y mapeo.

A través de esta larga historia, un sistema de registro de "escrituras" (en inglés, "deeds") se estableció. El registro normalmente se hacía ante un notario público o un tribunal. La institución receptora funcionaba como un agente sin obligación de

¹⁵ Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 22.

¹⁶ Mucha de la información aquí presentada viene del Capítulo 3, "Historical development of structure and function of cadastral and land registration systems" en Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991).

¹⁷ Vea, por ejemplo, John Romer, *Testament: The Bible and History* (1988) a la página 25, donde revela que arqueólogos han descubierto que los ancianos sirios ponían sus contratos en un lugar público para dar publicidad a transacciones.

¹⁸ Mientras construyeron una especie de catastro, los Romanos no tenían un registro de tierras. Vea Barry Nicholas, *An Introduction to Roman Law* (1992) a las páginas 104-5.

¹⁹ Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 7.

confirmar la veracidad de los contenidos. El registro era facultativo. Sin normas para la identificación de predios, los interesados incluían sus propias descripciones del lote. Por lo tanto, era imposible organizar los archivos salvo por orden alfabético de los interesados o por la fecha del documento, ya que las descripciones de las parcelas no eran consistentes.

Hay que aclarar la diferencia entre sistemas que inscriben escrituras, y los que registran tierras. La inscripción de una escritura solo da aviso a un documento; no necesariamente prueba quien es el dueño, salvo en una transacción. La información de una escritura puede o no coincidir con escrituras previas, ya que la escritura puede tener errores que repetidamente se copiaron de las previas escrituras.²⁰ Esto es diferente a los sistemas de registro de "títulos."

Según Gerhard Larsson, existen cuatro fases distintas en el desarrollo de registro de tierras en los países no catastrales²¹:

1. Registro esporádico y voluntario de escrituras. Las escrituras tenían una identificación literal (verbal) de la tierra. No tenían reglas para normalizar y formalizar una agrimensura. Los registros no se organizaban por lote, sino por fecha. (Ej. en muchas partes de los Estados Unidos, con el establecimiento de seguro de propiedad. Las empresas de seguro mantienen sus propios planos y agrimensura; sistema "Transport" de Guyana²²).
2. Continuación del primer punto 1 arriba, pero con registro obligatorio de escrituras.
3. Registro obligatorio esporádico de "títulos." Es decir, la tierra tiene que ser registrada a través de una agrimensura. De aquella fecha en adelante, cada nueva transacción tendrá que ser registrada. El registro está garantizado y asegurado por el Estado. Durante esta fase, hay normalmente dos tipos

²⁰ Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 22.

²¹ Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991) página 23.

²² Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 16.

de legislación. Uno es aplicable al sistema de registro de escrituras (en inglés, "the Deeds Registry"), mientras que el otro se aplica al sistema nuevo, el registro de títulos (en inglés, "the Title Registry"). (Ej. "The Land Registry Act of 1925," Ley de Registro de Tierras de 1925 en Inglaterra, el sistema del "Land Registry" en Guyana²³).

4. Registro obligatorio y sistemático de "títulos." Toda tierra dentro de un área es registrada e identificada.

Europa

En Europa Occidental, todos los catastros están basados, en una manera u otra, en el sistema francés (l'ancien cadastre), definido por Napoleón a los principios del siglo diez y nueve.²⁴ Los catastros contienen dos elementos principales. La primera es una descripción escrita. La segunda es un mapa que muestra la ubicación y los linderos de todas las unidades de tierra. Cada unidad tiene un número catastral único para poder conectar las dos fuentes de información.

Originalmente, los catastros se usaban para la recaudación de impuestos. Pero en Alemania, Austria, Suiza y los Países Bajos, se desarrollo un nexo fuerte entre el catastro y el registro predial (el Grundbuch en alemán). Por lo tanto, dado el número único de parcela, las descripciones de lotes y los mapas, ha sido posible utilizar esta información en los registros con un alto grado de seguridad y confiabilidad en todas aquellas jurisdicciones.

En cambio, en Francia, el catastro no ha tenido tanto éxito. No es un sistema comprensivo, carece de la misma fuerza jurídica y le hace falta un nexo fuerte con la oficina de registro. Mayormente, se usa con fines fiscales. Pero, es importante mencionar que en todas partes de Europa Occidental, los planos catastrales se usan para fines múltiples. Además, todos los países

²³ Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 17.

²⁴ Mucha de la información aquí es un resumen del capítulo 4, "Cadastral and land registration systems in Europe," presentado en Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991).

tienen completa documentación para toda la nación y la información se mantiene y se actualiza continuamente. Últimamente en algunos países como en Alemania, la información de construcción de edificios se está incorporando en la red.

En Suecia, el gobierno ha tenido aun más éxito en integrar la información registral con la catastral. Una sola agencia de gobierno, el Consejo Central de Información de Propiedad Real (Central Board for Real Estate Data) funciona como una institución catastral así como una oficina de registro predial. Toda la información es computarizada. Las oficinas regionales de catastro y registro recogen los datos, pero es transmitida por computadora al Consejo Central.

En Portugal, España e Italia, la influencia napoleónica fue fuerte. España en particular no tiene un sistema cadastral nacional comprensivo, y el nexo entre el catastro y el registro es muy débil. Los documentos inscritos en la oficina de registro predial no siempre tienen referencia a las unidades catastrales. El nexo propio no es la unidad catastral sino el nombre del propietario. Obviamente, esto causa muchos problemas en cuanto a la integración del sistema.

Grecia parece estar en camino de establecer un nuevo y comprensivo sistema de catastro nacional.

Europa Oriental está cambiando mucho en cuanto a la información catastral. Originalmente, existían catastros tradicionales. Pero, recientemente se usan más para motivos ambientales o en la administración de tierras agrícolas. Actualmente existe un fuerte movimiento para "re-inventar" el catastro, como es evidente en el proyecto de Albania con apoyo de la Universidad de Wisconsin, la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial.

Africa y el Medio Oriente

En Africa Occidental y Africa del Norte, donde hubo mucha influencia francesa, los catastros no son comprensivos. Su cobertura solo incluye una menor parte del territorio nacional. En la mayoría de los casos, el registro de una parcela es voluntaria. En el medio-este, el gobierno de Qatar ha creado un solo instituto, el

Centro para los Sistemas de Información Geográfica, para mantener toda información geográfica.²⁵ Las otras agencias gubernamentales con requisito de información geográfica utilizan una base de datos común y compatibles a través del Centro.

Latinoamérica

En América Latina, como España y Portugal, la mayoría de los sistemas de registro-catastro no son comprensivos. Los registros funcionan para proveer publicidad a las transacciones,²⁶ pero no garantizan los contenidos de las escrituras.²⁷ Por lo tanto, el registro de escrituras normalmente procede sin referencia al catastro y sin un número de identificación único. Un nexo registro-catastral se estableció en Santa Lucía por primera vez a partir de 1980.²⁸

Bolivia hoy tiene un sistema voluntario de registro de escrituras, y solo da aviso a las transacciones. La oficina de registro en Cochabamba computarizó parte de sus índices, causando que el Ministerio de Finanzas adquiriera computadoras. En total, la oficina de registro estuvo computarizada por cuatro años. Bolivia no usa números de parcela; pero con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial, el nuevo gobierno está planeando una renovación de los procedimientos y agencias relacionados al manejo de documentación de tierras.

En América Latina y el Caribe, tradicionalmente las descripciones de parcelas han ofrecido información de los dueños de lotes colindantes y a veces, información sobre linderos físicos, como fue el caso con una inscripción en San Vicente:

All that lot piece or parcel of land situated at Lower Lomas (Windward) in the State of Saint Vincent, being three and

²⁵ Estado de Qatar, "The Center for Geographic Information Systems," (Qatar, 1992).

²⁶ Perú: Rubén Guevara Manrique, *Derecho Registral* (1990) página 89; Victorino Herrera Cavero, *Derecho Registral y Notarial* (1987) páginas 22-25.

²⁷ Argentina: Fernando Fueyo Laneri, *Teoría General de los Registros* (1982) páginas 192-199.

²⁸ Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 119.

one half (3 1/2) lots more or less and being abutted and bounded on the North by lands of the Hulda Small, on the South by lands of Always Boyea, on the East by a river and on the West by land of Alwyn Boyea, or howsoever otherwise the same may be butted, bounded, known, distinguished or described.²⁹

Ecuador es uno de los pocos países en América Latina que sí requiere el registro de títulos en una manera obligatoria.³⁰ La Ley de Reforma Agraria ecuatoriana creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Es un instituto autónomo del Ministerio de Agricultura. Los procedimientos IERAC de titulación y adjudicación son inconsistentes y complicados. Además, existe tanta burocracia que cada uno de los cuatro niveles de funciones: ejecutivo, asesoría, auxilio y operativo, requiere nueve direcciones. Esto ha contribuido al bajo nivel de titulación.³¹ Sin embargo, nuevos esfuerzos han creado un ímpetus en el IERAC. Actualmente los registros públicos tienen contrarreferencia con la información catastral y con los documentos del IERAC, los cuales ya son computarizados.

Ecuador, por lo menos hasta 1991³², y Guatemala³³ ambos tienen un sistema de registro público con un registrador con fines de lucro. En el caso ecuatoriano, los registradores de cada cantón son nombrados por la Corte Suprema.³⁴ En Guatemala, por lo menos hasta el auto-golpe de 1993, el registrador era nombrado por

²⁹ Presentado por J. David Stanfield, "Rural Land Market Implications of Titling and Registration Programs in the Latin America and Caribbean Region" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1991) página 5.

³⁰ Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 93.

³¹ Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 85.

³² DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation" (diciembre de 1990) página 38.

³³ Este fue un hecho por lo menos hasta el autogolpe de 1.993. La remuneración anual del Registrador guatemalteco ha alcanzado un promedio de entre US\$400.000 y US\$500.000. *Vea* Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Strohlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 18.

³⁴ DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation" (diciembre de 1990) página 38.

el presidente. En Ecuador, por lo menos en 1990, no existía una ley nacional de catastro. Por lo tanto, no existían metodologías uniformes ni procedimientos eficaces para el desarrollo de un catastro.³⁵

En casos contrarios, en Venezuela por ejemplo, existen registros subalternos en cada municipio, mientras que Guatemala solo tiene dos registros centralizados. Esta situación dificulta la descentralización de poder e inhibe la registración de parcelas en el sistema.³⁶

Generalizaciones

Para concluir, se puede resumir el proceso de un registro predial en el Derecho Comparado de la siguiente manera³⁷:

Medio de Transferencia de Propiedad:	Evidencia:
acuerdo oral	Testigos
compra-venta privada	Escritura sin registro
registro de escrituras	Documentación del registro
registro de títulos	Documentación del registro

Nexo substantivo-formal en los sistemas registro-catastro

En Europa los sistemas siguen un curso de fines múltiples, automatización, geocódigos y digitalización de información. La integración de información manuscrita ha sido dificultosa. Es decir, la automatización de información es fundamental para lograr la integración de un sistema. Los geocódigos permiten la conversión de información geográfica a los sistemas espaciales. Si se le asigna a la unidad de tierra, coordinantes en un mapa nacional, toda la información geográfica de un país podrá ser referenciada. La digitalización de información procedió primero en las ciudades. Ahora, la práctica se está ampliando a otras áreas.

³⁵ DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation," (Bethesda, Maryland, diciembre de 1990) página 39.

³⁶ Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Strohlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 12.

³⁷ Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991) página 17.