

Agrim. CARLOS JULIO CHESNEVAR

Profesor de Geometría Descriptiva y de Agrimensura
Legal en la Universidad Nacional del Sur,
Profesor de Geometría Descriptiva y de Ingeniería
Legal en la Universidad Nacional del Centro de la
Provincia de Buenos Aires.

EL CERTIFICADO DE DESLINDE Y AMOJONAMIENTO

-BASES PARA SU INSTRUMENTACION-

Bahía Blanca - 1988

Desde los tiempos más remotos, el poder administrador ha establecido pautas para asegurar el crecimiento ordenado de los núcleos urbanos, y ha tomado sus recaudos para asegurar que las mismas se cumplieran. En lo que se refiere al parcelamiento de la tierra, tales recaudos no solo se orientan a condicionar un diseño compatible con las aspiraciones que explicita el Estado, sino también a garantizar que el uso efectivo posterior de cada parcela responda a aquel diseño, del que surge por una parte una conformación geométrica coherente, y por otra la configuración de los límites jurídicos, únicos e inamovibles. Todos son factores que competen a la misión tutelar del Estado, que no sería cumplida eficazmente si la materialización de los límites prediales quedara librada al arbitrio de cualquier persona, en lugar de confiarla únicamente a las que son idóneas en la materia.

En su trabajo titulado "Delimitación del Dominio Público", el destacado profesor cordobés Agrim. Hector B. Oddone nos dice que el Cabildo de Buenos Aires, en su sesión del 9 de julio de 1590, preceptuó que *"nadie sea osado a edificar en solar suyo sin primero ser medido por medidores y amojonadores"*, disponiendo que quien por no haber cumplido invadiese la calle, sería multado y su construcción demolida (tomado de Actas del Cabildo de Buenos Aires; edición Academia Nacional de Historia, Tomo I). Señala asimismo que por Decreto del 9 de agosto de 1826, el gobierno de Entre Ríos dispuso / que nadie podía edificar sin darles intervención a los delineadores de pueblos y villas (tomado de "Entre Ríos, origen y evolución de la tenencia de la tierra - El agrimensor - Primer bosquejo de orden territorial", por Angel Schenone - Edic. Dirección General de Catastro de Entre Ríos, 1983) y que similar disposición se adopta en Catamarca en 1849 (del Archivo Histórico de Catamarca - Serie autógrafos - Tomo I - Años 1830/1850 - Documento 142).

Tales ejemplos, que no son los únicos, son demostrativos de que la necesidad de garantizar el correcto emplazamiento de los límites parcelarios a través de normas administrativas reguladoras, no es una ocurrencia novedosa ni un fenómeno moderno. Además, podrían citarse numerosos ejemplos de las graves consecuencias que ha tenido en algunos casos la falta de legislación sobre el tema, o la omisión incomprensible del poder público en el cumplimiento de los deberes esenciales que derivan de su poder de policía.

En la Provincia de Buenos Aires, el antecedente más reciente a nivel provincial lo constituye el Decreto N° 1164/75 del Poder Ejecutivo, que establecía la obligatoriedad de acompañar *"Certificado de Deslinde y Amojonamiento expedido por profesional legalmente habilitado para el ejercicio de la agrimensura"*, en todos los casos

en que se presentasen a aprobación de las Municipalidades planos de proyectos de edificios a construir, o construídos a empadronar. La aplicación en cada comuna quedaba supeditada al acogimiento que dispusiera la respectiva Ordenanza, sancionada por el Concejo Deliberante.

Como consecuencia de esta norma destinada a promover una conducta en todos los municipios de la Provincia, y que en sus considerandos cita la exitosa experiencia recogida en el Partido de Almirante Brown (donde se había instituído el Certificado de Amojonamiento por Decreto Municipal N° 907/68), se dictaron numerosas ordenanzas municipales destinadas a exigir y reglamentar el Certificado de Deslinde y Amojonamiento. El municipio de Bahía Blanca lo hizo a través de la Ordenanza N° 3098/78, como resultado de la cual se cuenta ahora con un importante caudal de antecedentes sobre ubicación y deslinde de parcelas, que los agrimensores consultan permanentemente en la Oficina de Catastro comunal.

Pero no todos aceptaron de buen grado el orden que deviene del correcto replanteo de planos y títulos; para ciertos sectores vinculados a la construcción era más sencillo y más productivo seguir asentando edificios indiscriminadamente, dejando a cargo de otros particulares o del Estado las consecuencias de los vicios que generaban con su accionar informal. La nueva normativa tuvo sus enemigos que la atacaron desde el primer día, y que recién encontraron campo propicio en el gobierno de facto, del que lograron la derogación del Decreto N° 1164/75 y de las ordenanzas municipales dictadas como consecuencia del mismo. Se abría así de nuevo el hueco normativo que el decreto derogado había procurado llenar atinadamente.

Con el advenimiento de la democracia, vuelven a los Concejos Deliberantes las inquietudes tendientes a normar el deslinde y amojonamiento de parcelas, ya sea por iniciativa de las instituciones profesionales como de la propia administración comunal, que no solo aspira a cumplir con su deber de resguardar los límites prediales sino que necesita de tan valioso auxiliar para diversos fines. Muchos municipios ya cuentan con los nuevos instrumentos legales, mientras que en otros se encuentran en proceso de elaboración.

II) FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS

Desde un punto de vista agrimensural, la operación de deslinde y amojonamiento es una típica mensura, dado que conlleva la finalidad de confrontar la posesión ejercida con el derecho a poseer que surge de los títulos, o de señalar en el terreno los límites que le corresponden a la posesión a ejercer cuando no haya signos materiales de estar deslindada. (Dentro de la clasificación que

establecen las Instrucciones Generales para Agrimensores correspondiente encuadrar esta operación entre las mensuras "simplemente particulares", que a diferencia de la conocida mensura particular "con aprobación administrativa" no comprende la instancia de ser sometida al visto bueno de los organismos estatales, careciendo en consecuencia de los efectos jurídicos que de ello deviene.

Lo expuesto no implica, claro está, que el Certificado de Deslinde y Amojonamiento -o la mensura simplemente particular- no cumpla con una finalidad útil, tanto para los particulares como para el Estado. Si bien no tiene el efecto de "sanear" las discordancias entre los hechos y el derecho, como sí lo hace en ciertos casos el plano de mensura aprobado, cumple con la importantísima función de poner de manifiesto tales discordancias, o en todo caso de evitar que las mismas se produzcan o se agraven. Su finalidad, más que correctiva, es esencialmente preventiva. Si se compara aquí el rol del agrimensor con el que le compete al médico en el ámbito de la salud, se puede decir -como lo hace el Agrim. Victor Haar en su obra "Misión del Agrimensor"- que el profesional de la agrimensura está desempeñando el papel de un higienista y no el de un terapeuta.

Ello sin perjuicio, desde luego, de que su dictamen técnico (su "diagnóstico"), sea preparatorio o sirva de fundamento para las acciones correctivas que las circunstancias de cada caso hagan aconsejables, ya sea en los estrados judiciales (p. ej. para reivindicar la porción de terreno ocupada por un tercero) como en los ámbitos administrativos (ejecución de mensura aprobada para incorporar un excedente, para acusar un faltante o "diferencia en menos", para la ubicación y adquisición de un sobrante fiscal, para deslindar una ocupación a adquirir por prescripción, etc.). Cuando tales necesidades aparecen, bueno es decirlo, hay una señal inequívoca de que estuvieron ausentes, en el momento oportuno, los recaudos preventivos.

Y así como en el campo de la salud es aceptada sin discusión la validez de aquel célebre dicho que nos advierte que "más vale prevenir que curar", también en otras esferas del complejo mecanismo social es manifiesta la ventaja que aporta la prevención, con relación al costo que supone remediar los efectos indeseables de algunas acciones incontroladas. De hecho, el poder público utiliza numerosos recursos preventivos que no solo tienden a resguardar la salud pública, sino que pretenden evitar toda circunstancia dañosa para la comunidad en general, y para cada uno de sus miembros en particular.

Muchos de esos mecanismos preventivos no los ejerce en forma directa el poder público; simplemente los reglamenta, delegando su ejercicio efectivo en personas idóneas, que cuentan con formación profesional y habilitación legal. Cuando el municipio le exige a un

particular la intervención de un diplomado para la confección de un proyecto de obra y para la dirección de su construcción, o cuando requiere la intervención de un electricista matriculado para realizar la instalación eléctrica, o cuando Gas del Estado condiciona la conexión del fluido a la participación de un instalador autorizado, por dar solo algunos ejemplos de los numerosos que existen, el Estado está cumpliendo su misión tutelar y preventiva en forma indirecta, a través de personas que el propio Estado forma profesionalmente y luego habilita para ejercer públicamente la respectiva actividad.

Nadie podrá decir con fundamento que los riesgos potenciales que encierra el emplazamiento de los límites prediales sean mayores o menores que los que entrañan las situaciones recién citadas como ejemplos; en uno y otro caso, tales riesgos son simplemente imponderables. Asentar un edificio total o parcialmente fuera del contorno de la respectiva parcela puede tener eventualmente efectos mucho más graves -tanto desde el punto de vista socio-económico como de salubridad, atendiendo a las posibles consecuencias traumáticas- que el incumplimiento de alguno de los numerosos requisitos que impone para el proyecto de obra el Código de la Edificación. Sin embargo, no siempre se observa la misma predisposición para resguardar lo que catastralmente se denomina el "estado parcelario", que para regular otras cuestiones inherentes al uso que pueden hacer de sus inmuebles los particulares.

Los efectos de la ocupación errónea del suelo pueden manifestarse en dos ámbitos dominiales: el del dominio público (invasión a la vía pública) o el del dominio privado (ocupación de terreno privado ajeno). En uno y otro caso debe procurar el Estado que los errores no existan o se reduzcan al mínimo, ya que en el primero tiene el inexcusable deber de velar por el patrimonio que la sociedad ha puesto bajo su custodia directa, además de asegurar que cada bien patrimonial cumpla adecuadamente con el fin previsto. En cuanto al segundo, tiene igualmente el legítimo interés y el deber de prevenir las consecuencias que derivan de los emplazamientos defectuosos, ya sea en razón de los numerosos factores reguladores del uso que tienen por condicionantes a la superficie y a los límites parcelarios (factores de ocupación del suelo, retiros, patios mínimos, etc.), de los efectos distorsionadores de la registración catastral de las mejoras -que es una cuestión de indudable interés público- o de la posible incidencia del corrimiento de un límite interno en los perimetrales, con perjuicio para las calles circundantes, como por los conflictos que pueden suscitarse entre los colindantes.

El último aspecto citado no debe ser subestimado, ni sosla

yado bajo el ingenuo argumento de que los litigios entre particulares son temas privativos de las personas involucradas. Tal postura supone ignorar que los conflictos se dirimen finalmente en los tribunales de justicia, cuyos costos operativos debe afrontar la comunidad en su conjunto; nótese además que por la misma vía de razonamiento se podría justificar la inacción del poder público en muchas cuestiones que tendrían consecuencias de análoga privacidad, pero que sin embargo son objeto de atención permanente por el Estado (el control del tránsito vehicular, la imposición de limitaciones al dominio en el interés de los particulares, etc.). La citada postura implica ignorar, en suma, que la paz social -tanto en sentido amplio como restringido- es un objetivo estatal.

Tampoco es acertada la opinión de quienes pretenden circunscribir la cuestión de los límites parcelarios a la esfera del "Derecho Privado", alegando que el poder público carece de competencia para trasponer con sus reglamentos la línea municipal. Se desconocen así las numerosas formas de "intromisión" legítima que se vienen utilizando en forma normal y generalizada -a muchas de las cuales se hizo referencia precedentemente- y se demuestra desconocer que la propiedad privada no goza del carácter "absoluto" en un sentido tan amplio como algunos suponen. Al derivar a la esfera del Derecho Administrativo las restricciones impuestas al dominio privado en el interés público, nuestro Código Civil (Art. 2611º) abre un ancho portal para el ingreso de diversas acciones atenuantes del absolutismo, orientadas por el poder administrador hacia el objetivo del bien común. El amplio espectro de las servidumbres administrativas, el poder de policía que ejercen los municipios respecto de la edificación, o el moderno derecho urbanístico, son algunos ejemplos contundentes de que el propietario de un inmueble solo hace hasta cierto punto "lo que quiere", ya que en buena medida debe resignarse a hacer "lo que puede" en virtud de las normas administrativas reguladoras del uso de su propiedad. Nada obsta pues, desde el punto de vista legal, para que la autorización que se concede para edificar esté subordinada al requisito de certificar que han sido investigados y señalizados los límites prediales.

Surge a esta altura otro interrogante referido a la incidencia económica que tiene aquella operación agrimensural en el costo de la obra a ejecutar, del que podría devenir un balance entre la conveniencia de "prevenir", o correr en su defecto el riesgo de "curar". Si bien se ha dicho ya que los efectos de un emplazamiento erróneo son en general imponderables, se puede asegurar que difícilmente se le ponga remedio a las consecuencias con bajo costo económico, y mucho menos sin costo en lo que se refiere a las preocupaciones de distinto grado que deberán padecer las partes involu

te es un aspecto de suma importancia que no puede traducirse a parámetros económicos porque la salud -sea física o mental- "no tiene precio".

Queda pues como único recurso comparativo la relación existente entre el honorario profesional que rige actualmente en la Provincia de Buenos Aires para el Certificado de Deslinde y Amojonamiento y ciertos elementos componentes de una edificación típica, de lo que resulta -por ejemplo- que dicho honorario equivale a la cuarta parte del valor medio de un metro cuadrado de superficie cubierta, o a unas diez bolsas de cemento (de las que una vivienda tipo requiere por centenares). No es justo decir, por cierto, que el importantísimo recaudo de precisar los límites parcelarios sea un escollo económico para el edificador.

III) INSTRUMENTACION

En virtud de las facultades que a los municipios de la Provincia de Buenos Aires le acuerdan la Ley Orgánica de las Municipalidades y la norma provincial reguladora del Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley N° 8912), compete a los mismos la instrumentación normativa del Certificado de Deslinde y Amojonamiento, mediante el dictado de las respectivas ordenanzas. Nada condiciona rigurosamente el encuadramiento legislativo de la disposición que haga exigible el Certificado -que puede vincularse tanto a la construcción como al concepto genérico de uso del suelo- por lo que la misma puede ser objeto de una norma aislada y específica, o bien estar incorporada al Código de la Edificación, o al Código de Planeamiento. A esta última posibilidad se ajusta precisamente la propuesta elevada a la Municipalidad de Bahía Blanca por el Colegio de Distrito III del Consejo Profesional de Agrimensura, que consiste en incorporar al proyecto de dicho Código -que está a estudio de la Comisión de Obras Públicas del Concejo Deliberante- el siguiente párrafo:

"En todos los casos en que se presenten para su aprobación proyectos de construcción o planos de obras construídas para empadronar, la Municipalidad requerirá constancia extendida por profesional habilitado de haberse verificado el deslinde y amojonamiento de la parcela respectiva, en la forma que reglamentará el Departamento Ejecutivo".

Puede decirse que la propuesta contiene lo esencial, y que solo queda por reglamentar lo formal, cuya inclusión en el contexto del Código no cuadra. Se trata de cuestiones relativamente accesorias y sujetas a los cambios que sugieran las circunstancias, por lo que parece adecuado delegarlos al sector ejecutivo del gobierno, que por razones obvias y comprensibles es mucho más dinámico que el le-

gislativo. Tales aspectos formales se refieren al formato y al contenido mínimo de los documentos, a la cantidad de copias a presentar, a los plazos de presentación y vigencia, a la forma de clasificación y archivo, a la colaboración que prestarán los organismos comunales a los profesionales actuantes, etc. El formulario que se utilizó en Bahía Blanca a partir de 1978 (ver Anexo), puede constituir un buen referente para los interesados en proponer pautas reglamentarias, y para quienes deban asumir la elaboración de los instrumentos normativos. Demás está decir que los Colegios profesionales deben ser celosos custodios de la calidad extrínseca de los certificados que sus matriculados sometan a visación, previo a su presentación ante los organismos comunales.

Cabe una reflexión, por último, sobre la importancia que tiene el uso racional de la información resultante del Certificado, que en general no puede ni debe ser motivo para impedir o demorar la construcción de un edificio. Los temores que pudieran existir en tal sentido deben ser aventados por una reglamentación razonable, a la que debe sumarse el buen sentido de quienes la aplican. No se trata de ser más papistas que el Papa, ni de pretender eliminar o impedir absolutamente toda situación irregular, ni se trata de que cada muro divisorio a levantar en el futuro esté rigurosamente encaballado con perfecta simetría, aun cuando los hechos existentes lo impidan o lo permitan solo con inversiones cuantiosas. En muchos casos bastará con asegurar la publicidad de la situación adecuando gráfica y literalmente el plano de obra, o con requerir alguna conformidad especial o una declaración jurada; con agotar los recursos simples y expeditivos que conduzcan, en fin, a no ocultar los vicios, a sanear los registros catastrales y a resguardar la buena fe de las partes involucradas.

Tampoco se trata de que el Certificado esté presentado forzosamente antes de iniciarse la construcción, ya que puede fijarse un plazo razonable para el cumplimiento del requisito, en tanto asuman el proyectista y el director de obra la responsabilidad que pudiera derivar del apresuramiento, si acaso lo construido no fuera compatible con lo que resulte posteriormente de la certificación de límites. En síntesis, tanto los profesionales que actúen en la actividad privada como los que lo hagan desde la función pública tienen el inexcusable deber de tener presente, en todo momento, que sus respectivos roles están promovidos y sustentados por la comunidad para allanar dificultades y para evitar o atenuar todo factor conducente al caos social; no para promoverlo.

Bahía Blanca, noviembre de 1988