

# El ordenamiento territorial en Australia Estudio de un caso práctico haciendo hincapié en el Estado de Victoria

John PARKER and Leonie NEWNHAM, Australia

En gran medida este trabajo hace referencia a otro trabajo titulado “Los sistemas catastrales de Australia” de Kate Dalrymple, Ian Williamson y Jude Wallace, publicado en 2003.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial, tenencia de la tierra, datos espaciales, estructuras del Estado.

## 1. INTRODUCCIÓN

Australia es una federación en la que funcionan sistemas catastrales independientes en cada Estado y Territorio. Estos sistemas han desempeñado un papel importante en el desarrollo del país. En los comienzos, proporcionaron el registro de la propiedad para la colonización del territorio. Luego, al proporcionar seguridad jurídica sobre la transferencia de la tierra, ayudaron a establecer un mercado de la tierra exitoso y complejo. En los últimos años, los sistemas catastrales han evolucionado hasta convertirse en instrumentos polivalentes que colaboran con la toma de decisiones en materia económica, social y del medio ambiente. La ampliación de los sistemas de tenencia de la tierra, el reconocimiento de los derechos tradicionales de los aborígenes sobre la tierra y el uso de nuevas tecnologías para integrar la información catastral de manera que sirva como base para sistemas de información espacial son demostraciones de la evolución de los sistemas catastrales. Los objetivos a futuro suponen un mayor desarrollo de la tecnología informática y de sus aplicaciones para mejorar la operabilidad y la eficiencia del registro y de la transferencia de la tierra, así como también para respaldar el papel más amplio que la información catastral desempeña en las infraestructuras de datos espaciales.

En general, los sistemas de manejo de la tierra<sup>1</sup> del Gobierno de cada Estado australiano brindan un entorno adecuado al mercado de la tierra, una base sólida al derecho de dominio absoluto y al manejo de tierras fiscales, gracias a:

- La protección de los derechos de propiedad (que se logra mediante el registro de los derechos y, en muchos casos, la existencia de un título sobre la tierra);
- El registro de las medidas, superficie y relaciones espaciales de las parcelas, información que se obtiene en actos de levantamiento territorial;
- El desarrollo de una política de la tierra;
- El control del uso y desarrollo de la tierra a través de la planificación;
- El manejo y administración de las tierras de la Corona (o públicas);
- Brindar una base imparcial y equitativa para la valuación de las propiedades que sirve a los requerimientos fiscales de las tasas e impuestos sobre la tierra; y

---

<sup>1</sup> Nota del Traductor: en inglés, “land management”, concepto que también se traduce como “gestión del territorio” o “gerencia de la tierra”

- Permitir acceso público a la información sobre el ordenamiento territorial, por ejemplo, la tenencia, las mediciones, la cartografía, la valuación y otros datos afines.

El trabajo de Stig Enemark titulado “La construcción de políticas de información territorial” que será presentado en este Foro Especial aporta un excelente resumen de los sistemas asociados con el manejo de la tierra, en particular la Figura 6 que ilustra “Una perspectiva del Manejo global de la tierra”.

## 2. GEOGRAFÍA

Australia es la isla continente más grande del mundo, con una superficie total de más de 7.600.000 km<sup>2</sup>, ubicada al sur del ecuador, entre los Océanos Índico y el Pacífico Sur. La población es de casi 20 millones de personas y la tasa de crecimiento es aproximadamente, 1%. La mayoría de la población (85%) reside en zonas urbanas que se extienden sobre la costa este y sureste y en las llanuras fértiles.

El interior del país es, en su mayor parte, plano, improductivo y está escasamente poblado. El punto más alto, el Monte Kosciusko alcanza los 2.229 mts de altura y pertenece a una extensa cadena montañosa que corre en dirección norte-sur a lo largo de la costa este. Australia está asentada sobre la tercera plataforma continental más grande del mundo y sus costas se extienden por más de 36.700 km. Australia tiene responsabilidad administrativa sobre siete territorios externos.

Con anterioridad a la colonización Británica de 1788, Australia estuvo habitada durante más de 40.000 años por pueblos indígenas. Sin embargo, el rápido establecimiento y asentamiento de las colonias hizo caso omiso de la ocupación previa. La colonia de Nueva Gales del Sur se estableció como el primer asentamiento y se formaron otras colonias o territorios independientes en el país hasta conformar, en total, 8 jurisdicciones. En 1901, Australia se independiza y pasa a ser miembro de la Mancomunidad Británica de Naciones (*British Commonwealth*) como una Federación de Estados.

## 3. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El sistema de gobierno de Australia está basado en la tradición democrática liberal que acepta, entre otras cosas, la tolerancia religiosa, la libertad de expresión y de asociación. Sus instituciones y prácticas reflejan los modelos británicos y norteamericanos pero son única y exclusivamente australianas. Australia tiene una constitución escrita que define las responsabilidades del gobierno federal (DFAT 2004).

Australia se rige por el sistema Westminster de separación de poderes. La Legislatura o Parlamento hace las leyes, el Ejecutivo las pone en práctica y el Sistema Judicial o los Tribunales las interpretan. Los poderes y funciones de cada una de estas “ramas” del gobierno son independientes y se desempeñan por separado. Ninguna de las tres puede ejercer la autoridad absoluta y dependen una de la otra. Así se evita que el poder quede concentrado en una sola rama del gobierno. La independencia de cada rama ayuda a evitar que las otras se extralimiten en el ejercicio del poder, garantizando así el imperio de la ley y protegiendo los derechos individuales (DIMMI 2004).

El Gobierno Federal o de la Commonwealth se compone de un Parlamento Federal bicameral encabezado por un Primer Ministro. El Gobierno Federal tiene jurisdicción en materia de defensa, asuntos exteriores, relaciones comerciales e intercambios, política fiscal, derechos aduaneros e impuestos sobre el consumo, pensiones, inmigración y servicios postales. Los gobiernos de los estados y los territorios son responsables de otras áreas como, por ejemplo, la salud, la educación, las redes estatales de transporte, la planificación urbana y rural y el ordenamiento territorial (sistema catastral y registro de la propiedad). Los gobiernos de los estados se ocupan de desarrollar las políticas en cada área pero son las administraciones locales las que se encargan principalmente de la implementación en el ámbito local.

El Estado de Victoria es el más pequeño entre los estados continentales: con 227.420 km<sup>2</sup> representa sólo el 3% de la superficie del país aunque sus 4,8 millones de habitantes lo convierten en el segundo estado más poblado de Australia (ver la Tabla 1).

**Tabla 1:** El Estado de Victoria y Australia según características clave. (ABS 1999)

	Superficie en km <sup>2</sup>	Población	Carreteras en Km	Viviendas *	Parcelas de terreno	Propiedades	Gobiernos Locales
<b>Victoria (% del total)</b>	227.420 3%	4,8M 25%	155.079 19%	1,75M 25%	2,4M	2,3M	78
<b>Australia</b>	7.692.030	19M	802.600	6,95M	11M	-	728**

\* Vivienda (casas sin muro medianero, departamentos, pisos exclusivos, etc.)

\*\* Oficina Nacional del Gobierno Local

En el sistema federal australiano, las administraciones locales son el tercer nivel de gobierno. El rol de las administraciones locales en este sistema difiere del que desempeñan en muchas otras partes del mundo porque, en Australia, la Constitución limita los poderes de las administraciones locales. Sus funciones incluyen los servicios públicos en general, la salud y el bienestar social, la planificación y uso de la tierra, los servicios de edificios y terrenos, servicios recreativos y los caminos.

Existen 79 órganos directivos locales en Victoria que desempeñan un papel muy importante en la economía del Estado.

A pesar del ímpetu en el ámbito nacional por privatizar las actividades y los organismos gubernamentales, el ordenamiento territorial tiende a permanecer bajo la responsabilidad del Estado. Existen cuatro argumentos principales para conservar el control del Estado sobre la función técnica del levantamiento catastral y la función jurídica de registro de la propiedad. Son los siguientes: el registro sistemático y exacto de la identificación de límites y propiedad de la tierra es un tema de interés público; la garantía del Estado de la irrevocabilidad del título de propiedad (pero no de los límites) sobre tierras privadas; la necesidad de un registro sistemático y exacto a los fines de establecer una política fiscal que represente una importante fuente de ingresos públicos y, además, el Estado necesita proteger y administrar las tierras de la Corona y las tierras fiscales para protegerlas de la usurpación (Dale, 1976).

## 4. POLÍTICA DE LA TIERRA

En Australia, las políticas de la tierra se establecieron a comienzos de la colonización y ahora están ampliamente integradas a las normas regulatorias del uso de la tierra. Las políticas de la tierra originales determinaron qué tierras serían reservadas para uso público—por ejemplo: playas y reservas de corrientes de agua— y qué tierras serían enajenadas teniendo en cuenta la topografía, fertilidad, etc.

En gran medida es el gobierno de cada Estado el que diseña las políticas de la tierra mediante la planificación, mientras que las administraciones locales son las encargadas de implementarlas. La planificación instruye sobre la forma como deberán tomarse las decisiones. Los estados planifican sobre temas de consideración urbana y de carácter vecinal, mientras que las administraciones locales planifican sobre temas de importancia local o regional.

En este contexto, la planificación se refiere a las decisiones que modifican el medio ambiente y afectan la vida cotidiana. Estas decisiones podrían ser sobre un nuevo transporte público, el tamaño de un nuevo centro comercial, la localización de los parques, de una senda para bicicletas o de un camino nuevo.

Sin embargo, el Gobierno Federal tiende a desempeñar un rol principal en temas que afectan a más de un Estado de la Federación, sobre todo donde la sustentabilidad del medio ambiente está en juego.

## 5. INFORMACIÓN TERRITORIAL

### 5.1 Cartografía topográfica

Luego de la Segunda Guerra Mundial se puso en marcha un programa acelerado de cartografía topográfica surgido a partir de una iniciativa conjunta del Gobierno Federal (incluidas las fuerzas de defensa) y los Gobiernos de los Estados. Con el objetivo de garantizar la cobertura de toda Australia, el Gobierno Federal hizo los mapas del país a escalas pequeñas, de 1:250.000 y 1:100.000. Los Estados se dedicaron a los mapas a mayor escala, de 1:25.000 y 1:50.000.

Australia está ahora cubierta por conjuntos de datos digitales a diversas escalas, que dependen de la densidad de la información y de los datos.

### 5.2 Cartografía catastral

El catastro actual está digitalizado en todo el país; además, todas las jurisdicciones han completado el proceso de digitalización de todas las parcelas de terreno. En el Departamento de Cartografía del Sector Público (*Public Sector Mapping Agency Ltd*) se encuentra a disposición una base de datos catastrales sencilla, llamada *Cadastral Lite* integrada por los conjuntos de datos de todas las jurisdicciones y coordinada sobre la referencia del datum nacional. El catastro australiano cubre aproximadamente 10,2 millones de parcelas e incluye

playas, tierras de propiedad del Estado, títulos con subdivisión (*strata*) y una muy pequeña cantidad de parcelas con títulos nativos.

La complejidad y la riqueza de datos de los sistemas, acopladas a los registros de la propiedad centralizados en cada jurisdicción dieron un gran impulso a la informatización de los títulos de la tierra. La informatización de todos los datos de la tierra fomenta la integración de la cartografía catastral y facilita un manejo de la tierra más abarcador y también la planificación destinada a proteger el medio ambiente. En general, la responsabilidad de mantener y actualizar el mapa catastral de todas las parcelas se delega a un organismo del gobierno, mientras que la responsabilidad del registro, del manejo y uso de la tierra así como la política fiscal sobre la tierra sigue siendo de los depositarios.

El Estado de Victoria completó el levantamiento inicial de datos para su digitalización en 1990. Como es común en la mayoría de las jurisdicciones, las series de conjuntos de datos, contienen, fundamentalmente, datos que representan parcelas y propiedades que los sectores públicos y privados usan mucho en los Sistemas de Información Geográfica (SIG). El contenido incluye polígonos de parcelas, parcelas propuestas (desarrollo futuro), identificadores de parcelas, números de referencia del concejo municipal, ejes camineros, servidumbres de caminos y diferenciación de tierras de la Corona y dominios a perpetuidad. Cada una de las características de los datos está fechada e identificada.

Los agrimensores del sector privado y muchos organismos del gobierno siguen ingresando detalles catastrales que validan y mejoran el contenido. Tanto el registro informático de la tierra como la Base de datos catastrales digitales (*Digital Cadastral Data Base (DCDB)*) de cada estado o territorio se actualizan diariamente. Las actualizaciones están disponibles cada quince días como archivos de reemplazo completos o como archivos incrementales. En la mayoría de los estados es posible ver e imprimir la información catastral vía Internet previo pago de un arancel o se la puede comprar mediante acuerdos de licenciamiento. Los mapas catastrales digitales son gratuitos en Internet pero la información disponible tiene ciertas limitaciones.

### **5.3 Las infraestructuras de datos espaciales**

Cada vez más, la actividad económica y los desarrollos tecnológicos demuestran el valor de la información espacial para la toma de decisiones en materia económica, social y del medio ambiente (Williamson y col., 1998). En respuesta a la demanda de interacción de datos espaciales tanto del sector público como del privado, la mayoría de los Estados de Australia han establecido unidades de información territorial que supervisan el levantamiento y mantenimiento de datos espaciales de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de la jurisdicción. Normalmente, es el departamento del gobierno a cargo del área de agrimensura y cartografía el que asume la responsabilidad, ya que es pertinente al éxito y desarrollo del área.

La capa fundamental que apuntala el modelo IDE es la capa parcelaria del catastro, con el respaldo de la capa de la red geodésica. En la mayoría de los casos la capa catastral contiene los datos de ocupación y uso de la tierra más distintivos y legalmente definidos que se usan como base para un sistema de información territorial. Los datos están vinculados a identificadores estándar de parcelas en la capa catastral y así correlacionan información de

cada uno de los conjuntos de datos, estableciendo referencias con otros identificadores de parcelas usados por entidades dedicadas a la valuación, los servicios públicos o pertenecientes al gobierno local, entre otras. Cada vez más, los Estados se concentran en el desarrollo de conjuntos de datos espaciales núcleo que aportan la infraestructura básica para respaldar el uso de la información espacial en muy diversas áreas.

En el ámbito estatal, la DCDB y los componentes de la IDE se usan cada vez más como respaldo para las transmisiones traslativas de dominio electrónicas, la entrega en línea de certificados con manifestaciones del vendedor, la planificación de las tierras de la Corona, rurales y urbanas. Además, constituyen bases de datos útiles para distintos organismos y dependencias del sector público, por ejemplo, los servicios de emergencia, la seguridad interna y la cartografía para evaluación del riesgo ambiental.

## **6. FUNCIONES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Al ser una Federación de Estados, Australia mantiene oficinas que centralizan el ordenamiento territorial en cada jurisdicción. No existe una estructura organizativa común para todos los Estados; el ordenamiento territorial es una responsabilidad del gobierno de cada Estado desempeñada por diversos departamentos gubernamentales como, por ejemplo: Medio Ambiente, Planificación, Tierras u Ordenamiento Territorial. Dentro de estos departamentos encontramos el mapa catastral digital del Estado, el registro de propiedad de la tierra y la oficina de títulos, la oficina administradora de las tierras de la Corona, la Junta de Agrimensores y otras oficinas con competencias en materia de información territorial y recursos. Integradas gracias a acuerdos de colaboración, prestan combinaciones de estos servicios en todos los Estados. Hoy en día, estas funciones están respaldadas por la informatización de los datos espaciales y no espaciales.

### **6.1 Tenencia de la tierra y Sistemas Catastrales**

#### **6.1.1 Sistemas catastrales actuales**

Históricamente, los sistemas catastrales australianos se basan en el registro de las transacciones de tierras generadas por el mercado de la tierra. En segundo lugar, el sistema catastral existe como respaldo del registro de propiedad de la tierra a los fines de establecer la propiedad, registrar los derechos, restricciones y responsabilidades pertinentes mediante métodos precisos de agrimensura. Si bien los sistemas catastrales no son iguales en todo el país, la integridad de cada sistema es coherente. Así, el conjunto de datos núcleo de las infraestructuras de datos espaciales desempeña un papel fundamental en las demás actividades relacionadas con el ordenamiento territorial. La informatización de los datos espaciales y textuales hace del catastro una herramienta polivalente para muchas áreas. Facilitan, por ejemplo:

- en su carácter legal, el registro de la propiedad de la tierra;
- en su carácter fiscal, la valuación de las ventas de tierras y del impuesto sobre la tierra; y
- en un carácter más amplio, funciones multipropósito en el manejo de la tierra y la planificación para la administración local, servicios de emergencia, captura de datos para la Oficina Australiana de Estadísticas (*Australian Bureau of Statistics*), evaluación del riesgo ambiental, y planificación de negocios.

Básicamente, los sistemas catastrales se crean mediante el levantamiento de las parcelas de terreno y inscripción de los correspondientes títulos de propiedad en el registro de la tierra. En general, existe una relación 1:1 entre estas dos grandes unidades, es decir, cada parcela está relacionada con una inscripción de un título de propiedad en un folio del registro de la tierra.

Componentes de los sistemas catastrales australianos:

- Componente textual – el registro de la tierra identifica todas las parcelas de terreno, especialmente las que están en manos privadas bajo dominio a perpetuidad. Identifica, además, los derechos de los propietarios, las restricciones, las responsabilidades, la propiedad, las servidumbres y las hipotecas.
- Componente espacial – los mapas catastrales muestran gráficamente todas las parcelas que se corresponden con el título registrado, los números de plano y los identificadores únicos, incorporados en un sistema completamente informatizado. Los mapas catastrales tienen límites fijos y generales, 90% y 10% respectivamente:
  - Los límites fijos se establecen mediante mediciones supervisadas por un profesional habilitado y se usan para identificar con precisión la mayoría de los límites de las parcelas surgidos de, por ejemplo, una subdivisión.
  - Los límites generales (gráficos) no son exactos porque no se definen por métodos de medición, sino que se basan en características físicas naturales o artificiales, por ejemplo, la marca de una creciente, muros o construcciones tal como fueron encontradas en las subdivisiones de condominios o en los parcelamientos.
- Las oficinas con competencia sobre las tierras de la Corona tienen responsabilidad administrativa y gerencial sobre las tierras propiedad del estado. Los detalles de las tierras de la Corona, incluidas las parcelas arrendadas o en locación, parques y reservas, tierras del Estado y tierras excedentes se mantienen menos formalmente que los registros de la propiedad.

Las demás funciones jurídicas, de valuación, de gobierno local, los servicios públicos y la planificación están englobadas en el ordenamiento territorial y se apoyan en buena medida en los fundamentos del sistema catastral. En particular, el cobro de las tasas locales, el impuesto a la tierra y el impuesto de sellos (que se paga sobre las transferencias, hipotecas y arriendo de la tierra) se basa en las parcelas y representa una gran fuente de ingresos para las economías de los Estados y Territorios.

Las oficinas de títulos y registro de la tierra de cada jurisdicción están comprendidas por organizaciones muy grandes y complejas. Guardan grandes cantidades de registros en papel y ahora informatizan casi todas las operaciones. Por ejemplo, el Registro de la Tierra de Victoria tiene alrededor de 2,5 millones de títulos de propiedad de la tierra, 3,8 millones de parcelas, 430.000 planos de mensura (incluidos los planos con anotaciones) y 14 millones de documentos de respaldo vigentes.

### 6.1.2 Registro de la propiedad de la tierra

El sistema Torrens es un sistema de registro de los títulos de propiedad mediante el cual la ley garantiza que la persona cuyo nombre aparece en el título de un registro público es el propietario registrado. El número de folio del registro es evidencia concluyente de que la persona nombrada en el folio, en su carácter de propietario de un derecho sobre la tierra, es el propietario legal de ese derecho. La creación, modificación o enmienda de los derechos sólo son válidas si están registradas (con algunas excepciones). Si hay un error en el registro, el Estado puede compensar cualquier pérdida producida por el error. Estas normas se resumen en los tres principios fundamentales del sistema Torrens: el principio del reflejo, el principio de protección y el principio de seguridad. El principio del reflejo garantiza que el registro refleja los derechos legales sobre la tierra. El principio de protección significa que una vez incluido en el registro, el propietario registrado no puede verse obligado a reconocer un derecho no registrado sobre sus tierras. No es necesario revisar el título para investigar derechos previos. El principio de la seguridad significa que el Estado garantiza la información incluida en el registro. El Sistema Torrens, gracias a la forma en que fue concebido, tiene cuatro cualidades: velocidad, simpleza, es barato y se adecua a las necesidades de la comunidad. Es sumamente exitoso a pesar de las complejidades del derecho consuetudinario (*common law*) y del sistema de levantamiento catastral.

El título de propiedad otorgado por el Sistema Torrens tiene tres componentes. La sección parcelaria identifica los límites de la parcela, le asigna un identificador único y describe las medidas y cotas (en general en forma gráfica con referencia a un plano de mensura). La sección destinada al propietario identifica al propietario, la sección para restricciones indica la existencia de otros derechos sobre la parcela, como hipoteca, embargos o restricciones de uso. En el sistema de títulos en papel, el propietario registrado conserva un duplicado del título que guarda el Registro de la propiedad. Los certificados en papel están siendo eliminados en la medida que las administraciones informatizan sus registros y las escrituras de traspaso se hacen en forma electrónica. En el Estado de Victoria, se están entregando nuevos títulos digitales. A diferencia de los títulos de propiedad originales, no está incluida la sección parcelaria, que a menudo incluía un plano de la parcela, sino que está a disposición del interesado como documento independiente.

Las leyes aprobadas por el Parlamento respaldan al sistema catastral en cada jurisdicción. Las leyes que controlan el Sistema Torrens en general reciben el nombre de Ley de Propiedad de Bienes Raíces (*Real Property Act*) o Ley de Transferencia de la Propiedad (*Land Transfer Act*). El valor legal de la inclusión en el registro de temas clave como por ejemplo servidumbres, arriendos y prescripción adquisitiva (Park y Williamson, 1999) no es igual en todas las jurisdicciones. En algunos estados el registro es obligatorio; en otros se consideran derechos superiores y se reconocen aunque no estén registrados. A lo largo de los últimos cuarenta años, todos los Estados aprobaron leyes de subdivisión de las parcelas para permitir la subdivisión horizontal o vertical de los lotes y la propiedad individual de departamentos construidos en esos lotes. Como consecuencia, la construcción de vivienda de media a alta densidad cobró un gran ímpetu. La legislación continúa evolucionando para reflejar las necesidades de la sociedad y las técnicas de la construcción. Los títulos en condominio (*strata*), agrupados (*cluster*) de barrios comunitarios o de retiro son variaciones del tema.



Otras leyes conforman la infraestructura legal del mercado de la tierra, entre otras, las leyes sobre la venta e hipoteca de la tierra, protección al medio ambiente, sobre la planificación y los servicios de los gobiernos locales que respaldan la ocupación y desarrollo de la tierra.

### 6.1.3 Levantamiento Catastral

Australia tiene más de doscientos años de experiencia en mediciones catastrales para determinar los límites de las parcelas. Históricamente, las mediciones catastrales no han formado parte del proceso de cartografía catastral de los Estados. El levantamiento de los límites de las parcelas individuales se realiza con una gran precisión matemática y hasta no hace muchos años, se hacía en relación sólo con las parcelas lindantes. Algunos Estados permiten la presentación de planos en formato digital para facilitar la actualización del sistema de cartografía catastral digital. Cada jurisdicción cuenta con sus propias leyes y normas regulatorias de las tareas del catastro.

Los agrimensores profesionales, matriculados o inscriptos, realizan los levantamientos catastrales. Las leyes y normas de aplicación especifican las obligaciones y responsabilidades de los agrimensores catastrales inscriptos, crean una Junta de Agrimensores y fijan los requisitos necesarios para obtener la inscripción. En la actualidad, sólo los agrimensores matriculados o inscriptos pueden efectuar las mediciones relacionadas con la transferencia o la subdivisión de la propiedad.

### 6.1.4 Transferencia de la propiedad

La transferencia de la propiedad forma parte de las operaciones del mercado de la tierra y tiende a ser un proceso totalmente *on-line*. En el Estado de Victoria, en el año 2004, es factible seguir *on-line* todo el proceso de la venta, desde el certificado con manifestaciones del vendedor hasta el pago de la inscripción de la transferencia antes de que todos los datos queden liberados para su uso general.

El mercado de la tierra opera casi en su totalidad dentro del sector privado; las únicas excepciones son el funcionamiento de las Oficinas del Registro de la Propiedad y la supervisión de los levantamientos catastrales que realiza una Junta de Agrimensores o un órgano equivalente en cada Estado. Los principales actores del mercado inmobiliario y de la tierra son los propietarios, los inversores inmobiliarios y planificadores, los agrimensores, los transmisores de dominio (abogados u otros), los agentes de bienes raíces y las instituciones financieras. Cuando se subdivide la propiedad antes de transferirla, además de los nombrados anteriormente, también participan los departamentos del gobierno local en materia de planificación e ingeniería y las autoridades reguladoras de los servicios (agua, cloacas, gas, electricidad, telecomunicaciones, desagües, etc.)

## **6.2 Sistemas de valuación de la tierra**

En Australia, el mercado inmobiliario y de la tierra determina el componente clave del sistema de valuación de la tierra. Australia es una economía capitalista, occidental y próspera que se apoya en una población de buen nivel educativo, recursos naturales abundantes, un sector financiero fuerte y una buena infraestructura. Con este nivel de vida, para los

australianos tiene mucho valor ser propietarios de su hogar; casi el 70% de las familias es propietaria de su departamento o casa sin muro medianero.

La mayoría de la población que vive en casas sin muro medianero ocupa una superficie de entre 500 y 1.000 m<sup>2</sup>. En promedio, los australianos venden sus casas o construyen una nueva cada aproximadamente diez años. Un porcentaje creciente de la población vive en vivienda de media densidad (cerca del 15%). En general, son departamentos de propiedad horizontal en edificios de varios pisos o viviendas agrupadas independientes o adyacentes que comparten un área de uso común.

Los incentivos gubernamentales para invertir en bienes raíces a quienes compran su primera casa y las políticas crediticias de las entidades financieras están haciendo más accesibles los créditos para vivienda (hipotecarios). La mayoría de los bienes raíces se compra con dinero tomado a crédito de un banco (se puede pedir un crédito de hasta cerca del 80% o 90% del precio de compra) con una hipoteca a favor del banco. Las tasas de interés actualmente se ubican en el 6,5% anual con créditos pagaderos, en general, a un máximo de 30 años. El precio de la tierra, especialmente en las grandes ciudades, ha recibido un impulso que refleja la existencia de un mercado competitivo y saludable, y de ventajas impositivas a disposición de propietarios e inversores residenciales.

Un conjunto de datos clave es un conjunto normalizado de valuaciones a efectos de la clasificación municipal y de la fijación del valor del impuesto sobre la tierra. Para garantizar la integridad y uniformidad de los conjuntos de datos de valuación, el gobierno ha creado y apoya a un grupo de expertos que está regido por leyes.

Las valuaciones son compilaciones profesionales de precios de venta de propiedades comparables, estimaciones del valor de capital de la tierra y edificaciones, sin bienes muebles, mobiliario o activos comerciales muebles. El impuesto a la tierra es un porcentaje del valor total del terreno propiedad de una persona o empresa y es pagadero anualmente; el impuesto es alto. Los terrenos residenciales por encima de un valor determinado y los terrenos comerciales e industriales pagan impuesto sobre la tierra. La tierra agrícola productiva está exenta. (Wallace y col., 2004)

### **6.3 Sistemas de control del uso y desarrollo de la tierra**

El esquema de planificación controla el uso y desarrollo de la tierra dentro de un municipio. Incluye políticas de planificación del Estado y locales, zonas y superposiciones además de otras disposiciones referidas al uso y desarrollo de la tierra. El esquema de planificación indica si se requiere un permiso para modificar el uso de la tierra, o para construir una edificación o para realizar otras modificaciones. Cada municipio tiene su propio esquema de planificación.

La administración municipal debe tener en cuenta las políticas del Estado y las locales cuando toma una decisión referida a la planificación local. Toma la mayoría de las decisiones que afectan al municipio. Por ejemplo, decide si otorga o no un permiso para un uso o desarrollo nuevo y cuáles son los términos adecuados de ese permiso.

Hoy en día, en Victoria, todos los municipios tienen controles de planificación del uso de la tierra, preparados y administrados por los gobiernos del Estado y locales. Las normas que rigen estos controles están incluidas en la Ley de Planificación y Medio Ambiente de 1987 (*Planning and Environment Act 1987*). Quienes no obedecen las leyes sobre la tierra y su desarrollo son procesados.

En el ámbito del Estado, la planificación estratégica sobre el uso de la tierra se apoya en un riguroso análisis de los temas y tendencias que pueden ser monitorizados y revisados regularmente, con integración del transporte, el medio ambiente y los aspectos sociales del desarrollo.

Estas estrategias reflejan una consideración más amplia de los intereses de la comunidad y por lo tanto, se basan en consultas y extenso debate con la comunidad. El Gobierno del Estado confía en las asociaciones creativas y efectivas con el gobierno local, las comunidades locales, el comercio, la industria y otras organizaciones o grupos de intereses.

## **7. NORMAS PROFESIONALES**

### **7.1 Funcionarios Públicos**

Podríamos decir que todas las entidades públicas y muchas organizaciones del sector privado en Australia han establecido normas de conducta para sus empleados. Estos principios abarcadores tienen un efecto cascada sobre todas las actividades y establecen un estándar de hecho. Por ejemplo, en Victoria las normas de conducta de los gobiernos incluyen:

- imparcialidad
- integridad
- rendición de cuentas y
- un servicio que dé respuesta.

### **7.2 Registro de Agrimensores**

Según el Sistema Torrens de registro de títulos, el Estado garantiza la inscripción en los folios del Registro de la Propiedad. Si bien no se garantiza la relación entre el terreno en sí mismo y la información incluida en levantamientos y mapas usados para el proceso de inscripción, la integridad del sistema depende de la aplicación coherente de los más altos estándares de la agrimensura para asegurar que la tierra esté identificada en forma confiable. Por lo tanto, los agrimensores actúan en nombre del cliente y en calidad de “representantes del Estado” para garantizar la integridad del sistema de tenencia de la tierra (Ristevski y Williamson, 2001). Las leyes y normas para agrimensores estipularon la concesión de una licencia y la creación del registro de agrimensores catastrales para garantizar el mantenimiento de los estándares y para asegurar que los agrimensores que actúan en nombre del estado sean aptos, estén adecuadamente formados y tengan el conocimiento y la capacidad para efectuar levantamientos catastrales. Conforme la Junta de Reciprocidad entre Agrimensores de Australia y Nueva Zelanda (*Reciprocating Surveyors' Board of Australia and New Zealand*) las personas inscriptas por una Junta en cualquiera de los estados de Nueva Zelanda, pueden solicitar su inscripción en cualquiera de las jurisdicciones que abarca el convenio de reciprocidad.

### 7.3 Instituciones Profesionales

La reglamentación del trabajo de los agrimensores se reconoció tempranamente, en 1837, con la concesión de una licencia a los agrimensores del Estado (Ristevski y Williamson, 2001). Sólo 7 años más tarde el sector privado ingresó en la profesión, desempeñando un papel menor. Hacia la década de 1880, se institucionalizó un cuerpo representativo de agrimensores profesionales fundamentalmente interesados en temas catastrales. Así surgió el primer Instituto de Agrimensores. A lo largo de las décadas, se formó un cuerpo representativo en todos los estados y territorios, que atendía a 3.800 miembros existentes; la representación nacional recaía en el Instituto de Agrimensores de Australia (*Institute of Surveyors Australia*), hoy en día incorporado al Instituto de Ciencias Espaciales (*Spatial Sciences Institute*).

En el ámbito nacional, la coordinación y cooperación para tareas de agrimensura y cartografía la realiza el Comité Inter-Gubernamental de Agrimensura y Cartografía (*Inter-governmental Committee on Surveying and Mapping (ICSM)*) (representado por los organismos de agrimensura y cartografía de la Commonwealth de Australia, el Estado, el Territorio y la Defensa. La Junta de Reciprocidad entre Agrimensores de Australia y Nueva Zelanda controla los levantamientos catastrales en las distintas jurisdicciones y el ANZLIC (Consejo de Información de la Tierra de Australia y Nueva Zelanda), establecido en 1986, coordina la información territorial y geográfica. La Iniciativa para la Infraestructura de Datos Espaciales Australiana (*Australian Spatial Data Infrastructure Initiative*) surgió de este Consejo, e implica la responsabilidad de liderar el desarrollo del manejo de la información espacial. Otros organismos gubernamentales en el ámbito de la Commonwealth brindan su asistencia con el manejo regulatorio y de datos espaciales (Geosciences Australia) y el Departamento de Cartografía del Sector Público aporta su conocimiento técnico.

En el ámbito internacional, la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) ([www.fig.net](http://www.fig.net)) dispone de más de 30 publicaciones para brindar asistencia al profesional, entre otras:

- Cómo fundar Asociaciones Profesionales.
- Declaración de Principios Éticos y Modelo de Código de Conducta Profesional
- Temas de la profesión para los profesionales

## 8. EVALUACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y BARRERAS

### 8.1 Barreras institucionales

Uno de los desafíos más difíciles para un país, un Estado o aún una comunidad a fin de lograr resultados positivos ha sido lograr que se entienda la importancia y pertinencia de la información geográfica para el desarrollo económico, del medio ambiente y de la infraestructura social del país, Estado o comunidad. Gracias a la integración de datos / información mediante mecanismos comunes, se mejora significativamente la toma de decisiones. Entre 60% y 80% de la información que tiene el Estado puede clasificarse como información geográfica.

En Victoria, durante la década de los ochenta, los ámbitos políticos reconocieron la importancia de reunir muchas de las funciones relativas al territorio en una misma organización.

#### 8.1.1 La creación de Land Victoria (Newnham & Others. 2001)

Land Victoria (*Agencia Territorial de Victoria*) organismo del Estado de Victoria, es la responsable principal en los temas de ordenamiento territorial y fue creada en 1996, fusionando muchas de las funciones básicas del ordenamiento territorial del estado en un único organismo, por primera vez. Estas funciones incluían la información geoespacial, cartografía, mediciones, valuación, manejo de tierras de la Corona (o no enajenadas) y la creación y registro de títulos de propiedad absoluta. En ese momento el entonces Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente, orientado a la protección de los valores identificados del medio ambiente y sociales de la tierra pública y privada estaba a cargo de estas funciones.

Históricamente, estas funciones eran ejercidas en forma independiente y los roles más importantes eran desempeñados por instituciones que se veían a sí mismas como “custodios de la fe” y que resguardaban enérgicamente lo que consideraban la integridad de sus actividades. Esto significó la creación de una cantidad de infraestructuras con un propósito específico que derivaron en silos profesionales aislados donde la información y el conocimiento se guardaba celosamente, no era fácil de integrar o combinar, ni había predisposición a compartirlo. (Mooney y Grant, 1997).

Las tres funciones que permanecieron fuera del entonces Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente eran responsabilidad de la estructura de planificación del uso de la tierra (División de Planificación y Patrimonio, Departamento de Infraestructura), la tierra como bien gravable (Oficina de Ingresos Estatales, Departamento del Tesoro y Finanzas), y la tierra como base para una clasificación (78 Consejos locales).

Una reciente reestructuración de los departamentos del gobierno trasladó a Land Victoria al ámbito del Departamento de Sustentabilidad y Medio Ambiente, junto a todas las funciones relativas a la planificación del uso de la tierra del Estado. Así se busca crear sustentabilidad en el entorno natural y también en el entorno edificado.

### **Desarrollo de una Visión integrada del ordenamiento territorial para el Estado de Victoria**

Cuando Land Victoria fue creada en 1996, tenía un mandato claro y una oportunidad única para realizar las reformas necesarias que condujeran a una amplia y variada gama de eficiencias así como para mejorar el servicio al cliente. En consecuencia, Land Victoria inició un programa de reformas integral diseñado para lograr tres grandes objetivos:

- reducir los costos del Estado mediante la reingeniería de los procesos profesionales;
- reducir los costos de las transacciones para la actividad comercial o industrial y para los consumidores mediante la reingeniería de los procesos profesionales y la racionalización de las leyes; y

- mejorar la competitividad del Estado y el crecimiento de la actividad económica mediante un uso más eficiente y una mayor disponibilidad de la información territorial.

Un valioso análisis profesional encontró que Land Victoria podía ayudar a “maximizar el valor que crea la tierra” liderando, facilitando, negociando o haciendo, según la capacidad de lograr un objetivo que tuviera el mercado y la naturaleza del valor que genere la tierra.

A mediados de la década del ochenta, la información territorial era una actividad dominada por el Estado mientras que el sector privado estaba conformado por numerosas empresas pequeñas con escasa investigación y desarrollo y con nada o poca inversión de capital. Hoy en día, sin embargo, existe un creciente número de empresas que emplea a más de 30 personas cada una; el sector da empleo a más de 1.500 personas, la investigación y el desarrollo es una parte importante de sus operaciones y muchas están exportando sus conocimientos y experiencia a países extranjeros. También se ha incrementado la cantidad de posibilidades de capacitación en el nivel terciario. Se espera que esta tendencia continúe.

El análisis también encontró que el valor económico más significativo (aproximadamente 400 millones de dólares australianos, equivalentes a casi 300 millones de dólares americanos) provendría, con mucho, de una mejora coordinada en todo el Estado en la capacidad de pago, accesibilidad e integración de la información geoespacial.

Land Victoria determinó que el motor principal para lograr esta reforma sería concretar la visión del Gobierno de suministrar servicios electrónicos. Como consecuencia, Land Victoria se convirtió en el patrocinador principal de las iniciativas de servicios *on-line* dentro del Estado.

## **8.2 Temas Actuales a Considerar**

Distintos temas afectan a cada una de las jurisdicciones, según la etapa del desarrollo de la información espacial y, en particular, del desarrollo catastral. Sin embargo, se viven experiencias similares en los temas relacionados con la exactitud de las mediciones, el funcionamiento sin inconvenientes del catastro y las actividades realizadas con datos *on-line*.

Servicios electrónicos, *on-line* de transmisión traslativa de dominio y de registro, como por ejemplo, la presentación en formato digital de planos de subdivisión y la transferencia de títulos están planteando desafíos técnicos, sociales y económicos. Hay riesgos y preocupación en las áreas de compatibilidad de los datos, privacidad, identidad, fraude y fijación de precios. Las transferencias de tierras *on-line* tienen como objetivo eliminar la necesidad de realizar trámites “cara a cara”, reduciendo así tiempo y costos. En los sistemas cuya base es el papel, la copia del título es la clave de acceso para el proceso de registro; no es así en el medio electrónico.

El manejo de las tierras fiscales es otra área que está sufriendo cada vez más presión en cuanto al destino que se piensa darle. Por un lado hay deseo de conservar las tierras fiscales en su estado natural, fundamentalmente por parte de los grupos ambientalistas pero, por otro lado, se busca permitir que la tierra brinde mayor disfrute a la población y, en algunos casos, usarla con fines comerciales

## 9. CONCLUSIÓN

El paradigma moderno del ordenamiento territorial tiene que ver con proteger la tierra protegida de la Corona, conceder derechos sobre las tierras de la Corona, regular el mercado libre de la tierra y brindar acceso a la información y a la provisión de servicios. Hoy en día, “ordenamiento territorial” hace referencia al papel que desempeña el gobierno para garantizar a la comunidad la propiedad sobre la tierra, brindar acceso a las tierras fiscales, proteger los valores identificados y los espacios públicos abiertos y establecer sistemas de información basados en dónde está la tierra, para qué se la usa y en su valor (expresado en dólares a través del mercado libre o en valores comunitarios a través de las tierras públicas).

La riqueza propia de Australia permitió la evolución de sistemas catastrales relativamente costosos y complejos en cada jurisdicción. Estos sistemas funcionan bien y apuntalan un sistema de transferencia de la tierra seguro que respalda el funcionamiento de un mercado inmobiliario activo. Además, si bien los sistemas catastrales australianos no fueron diseñados como parte de un sistema de ordenamiento territorial más amplio, ahora son sus cimientos y están pasando a ser cada vez más importantes dentro del entorno más abarcador de la información espacial.

Victoria adoptó tempranamente los beneficios de la tecnología para mejorar sus sistemas de ordenamiento territorial y las funciones pertinentes. A mediados de la década de los ochenta, se creó Landata que proporciona información territorial electrónicamente. Sin embargo, haciendo un análisis retrospectivo, la tecnología de la que se disponía en ese momento no podía cubrir las ambiciones del Gobierno. Además, los sistemas organizacionales seguían fragmentados y se oponían a mejorar la integración de la prestación de servicios.

La creación de Land Victoria y su evolución desde 1996 hasta la fecha muestra cómo “la relación entre la humanidad y la tierra en casi cualquier sociedad es dinámica (... y] varía en casi cualquier situación” (Ting y Williamson, 1999). Otras partes de Australia y de su vecino cercano, Nueva Zelanda, están adoptando esta forma de organización más compleja en materia de ordenamiento territorial estatal. Esto indica que las organizaciones orientadas hacia el trabajo en red pueden ser la mejor forma de organización para satisfacer las demandas de quienes, en el ámbito internacional, impulsan el cambio y también las necesidades económicas y sociales cada vez más complejas que se plantean a los sistemas de ordenamiento territorial en los países desarrollados (Newnham & Others, 2001).

## 10. AGRADECIMIENTOS y PREPARACIÓN

Este trabajo está respaldado por una presentación en formato electrónico que incluye diagramas de las estructuras de gobierno y ejemplos del ordenamiento territorial en el Estado de Victoria.

Los puntos de vista y la información incluidos en este trabajo pertenecen a los autores del mismo y a los autores de los trabajos a los que se hace referencia, pero no reflejan los puntos de vista de cada jurisdicción individual. Los lectores deberían comprender que este trabajo analiza en general los sistemas catastrales australianos y, en consecuencia, no indica todas las diferencias de la legislación, normas y prácticas en cada una de las distintas jurisdicciones.

## REFERENCIAS

- ABS, 1999 *Pocket Year Book of Australia*. Australian Bureau of Statistics, Canberra, February 1999.
- Dale, P. F. (1976) Cadastral Surveys within the Commonwealth, *Her Majesty's Stationary Office, London*.
- Dalrymple, K., Williamson, I. and Wallace, J. (2003) Cadastral Systems Within Australia. *The Australian Surveyor*, 48 (1), pp. 37-49.
- DFAT (2004) Department of Foreign Affairs and Trade(DFAT), 2004, Website, [www.dfat.gov.au](http://www.dfat.gov.au)
- DIMMI (2004) The Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs(DIMMI), 2004, Website. [www.immi.gov.au](http://www.immi.gov.au)
- Enemark, S. (2004) Building Land Information Policies. *To be presented at UN, FIG, PC IDEA Special Forum, Aguascalientes, Mexico October 2004*.
- Mooney, D. & Grant, D., 1997, The Australian National Spatial Data Infrastructure. *In Framework for the World, ed Rhind.D. Pearson Professional Ltd, Cambridge*. 187-201.
- Newnham, L. Spall, A. and O'Keefe, E. (2001) New Forms for Government Land Administration - Land Victoria, A Case Study of the Trend Towards Combining Land Administration Functions and the Resulting Benefits to the Community, *Paper presented at Working Week of the International Federation of Surveyors, 2001 Seoul, South Korea* see <[www.fig.net](http://www.fig.net)>
- Park, M. and Williamson, I. P. (1999) Australian Cadastres: the Role of Adverse Possession of Part Parcels. *The Australian Surveyor*, 4 (2), pp. 151-158.
- Ristevski, J. A. and Williamson, I. P. (2001) The Reform of Statutory Regulations Relating to the Surveying Profession. *The Australian Surveyor*, 46 (1), pp. 42-53.
- Wallace, J. Enemark, S. and Williamson, I.P. (2004) Building Modern Land Information Systems in Developed Economies. *To be submitted to the Spatial Information Journal of Australia*
- Williamson, I. P., Chan, T. O. and Effenberg, W. W. (1998) Development of Spatial Data Infrastructures - Lessons Learned from the Australian Digital Cadastral Databases. *Geomatica*, 52 (2), pp. 177-187.

## BIOGRAFÍA

**John Parker** es consultor internacional en ordenamiento territorial y se especializa en gestión de calidad, práctica y gestión de la profesión y en nombres geográficos. Fue Agrimensor General de Victoria (*Surveyor General of Victoria*), Australia durante nueve años y lleva diecinueve años en la práctica privada de la profesión en una empresa multidisciplinaria.

En la actualidad, trabaja activamente en la Federación Internacional de Agrimensores y fue presidente de la Comisión 1 de la FIG (Estándares y Práctica de la Profesión). Es miembro, entre otras, de la Institución de Agrimensores de Australia y del Instituto de Ciencias Espaciales. Ha presentado y publicado trabajos sobre distintos temas en diversos eventos, entre otros, en foros internacionales.



**Leonie Newnham** es personal directivo dentro del sector público y actualmente trabaja para el Departamento de Sustentabilidad y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Victoria. En los últimos años se ha especializado en el desarrollo profesional, gerencia de proyectos y cambio organizativo asociado en las entidades relacionadas con el ordenamiento territorial.

Leoni preside un Grupo de Trabajo de la Comisión 1 para la Federación Internacional de Agrimensores (FIG). Es miembro, entre otros, del Instituto de Agrimensores de Australia, el Instituto de Administración Pública de Australia y del Instituto de Ciencias Espaciales. Ha publicado y presentado trabajos sobre diversos temas en distintos foros, incluso en conferencias internacionales.

## **INFORMACIÓN DE CONTACTO**

Professor John Parker  
PO Box 110  
Brunswick East  
Victoria 3057  
AUSTRALIA  
Tel. + 61 (0) 408 364 159  
Fax + 613 9381 1378  
Email: park106@attglobal.net

Ms Leonie Newnham  
PO Box 500  
East Melbourne  
AUSTRALIA  
Tel. + 61 (0) 417 551 633  
Fax + 613 9637 8651  
Email: leonie.newnham@dse.vic.gov.au