

Registro Público de la Propiedad

por el Lic. ROGELIO ACEVES BARAJAS.

Si bien en el año de 1981 mil novecientos ochenta y uno se dió un gran paso para agilizar y simplificar la prestación del servicio registral, al lograr mediante reformas al Código Civil y la expedición del Reglamento vigente, la implantación del sistema de incorporación de documentos que substituyó al de transcripción en libros de un extracto del documento presentado para su registro, y colateralmente se inició un doble sistema de Índices Kárdex, uno por denominación o nomenclatura del predio y otro por nombre del propietario o titular registral, que permitieran en razonable plazo, así se planeó en esa fecha contar con los datos informativos necesarios para la integración de un banco de información conteniendo el historial registral de todos y cada uno de los inmuebles, datos que constituyen la base o fundamento para la implantación del sistema de computación, y a la vez, para dar el paso del sistema "personal" al "real"; a la fecha a 8 años de distancia, la Institución requiere de nueva cuenta reformas substanciales a la Legislación que le rige, para lograr, por una parte, la completa captación o incorporación al Registro de la totalidad de los inmuebles ubicados en el territorio del Estado y por la otra, la utilización de la tecnología moderna con lo cual se lograría cumplir satisfactoriamente dos de los fines fundamentales de la Institución, como lo son la seguridad jurídica en la propiedad y la publicidad plena y pronta en los actos con ella relacionados, en un marco de respeto irrestricto a la libertad e igualdad del individuo.

Si tomamos en consideración que de conformidad con el artículo 2934 del Código Civil del Estado, el Registro Público de la Propiedad es la Institución mediante la cual el Estado proporciona los servicios de dar publicidad a los actos jurídicos que conforme a la Ley precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros; y tal publicidad es requerida para dar seguridad jurídica a la propiedad de inmuebles, facilitar el conocimiento del estado que guardan éstos, garantizar el crédito, y hoy en día, la función social que tienen la propiedad; y por otra parte, esta Institución descansa y se levanta sobre un elemento básico: la propiedad, concepto fundamental del derecho de todos los tiempos, otorgado y elevado por nuestra constitución a la categoría de derecho público individual de la misma calidad y nivel que la libertad, igualdad y la seguridad jurídica.

Y en atención a que nuestra condición de Juristas nos obliga el luchar por que en Jalisco, la propiedad se siga adquiriendo, gozando, disfrutando y ejerciendo en un marco de libertad y seguridad, toda vez que la propiedad y la libertad están íntegra e indisolublemente vinculadas y se condicionan recíprocamente; pues la propiedad sin libertad, carece de garantía; y la libertad sin propiedad, carece de objetivo; resulta imperativo actual el contar con una Institución tutelar de los bienes raíces que esté acorde con la evolución del Derecho y de la sociedad e incorpore los principios y medios de publicidad registral adecuados; cuente con la estructura idónea; y con-

temple procedimientos simples y ágiles que le permitan responder a las exigencias de la época actual.

Congruente con ello, planteó en primer término la problemática que actualmente aqueja al servicio registral; y en segundo lugar, las reformas legales y técnico administrativas, que se estiman necesarias para el logro de los objetivos antes mencionados.

PROBLEMATICA ACTUAL DEL SERVICIO REGISTRAL

1.- Gran porcentaje de inmuebles al margen del control registral, al establecer el Código Civil del Estado el sistema registral denominado "potestativo" y no el denominado "obligatorio".

Para solucionarlo se requiere reformas al Código Civil.

2.- Falta de publicidad plena y efectiva en el servicio registral, por contemplar nuestro Código Civil el sistema registral "personal" y no, el denominado "real" no se cuenta con una cédula, padrón o registro por cada inmueble, que permita que en él se asienten o hagan constar todos los movimientos que tuviere un inmueble, actualmente a cada acto jurídico se le asigna una inscripción diversa y se relaciona con los demás que tuviere que ver, usuarios tardada engorrosa y poco efectiva, y que por ende impide una plena simplicación administrativa.

Para su solución debe reformarse el Código Civil y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad.

3.- Imposibilidad de cumplimentar plenamente los principios de "seguridad jurídica" y de "publicidad total", que deben ser base de todo servicio registral inmobiliario; ello al estar funcionando en nuestro sistema registral el meramente declarativo y potestativo.

Para ello se requiere también reformas al Código Civil.

4.- Explosivo incremento en la demanda del servicio registral, lo que ha obligado a un crecimiento inconveniente del aparato administrativo y del acervo de libros del Registro, lo que dificulta su manejo, integración, mantenimiento y conservación e implica a la vez un ele-

vado costo para el Estado. Agravado ello, por no haberse tomado con antelación como ya se ha propuesto, la decisión de tecnificar el servicio mediante su computarización y la microfilmación de libros.

5.- Tardanza en la prestación del servicio (recepción de documentos, tramitación de éstos, expedición de certificados o constancias, informes a particulares y autoridades) al no estar éste apoyado en la tecnología moderna; lo cual repercute en el ágil tráfico inmobiliario que la sociedad actualmente reclama.

El considerable número de documentos que a la fecha son presentados para su registro en las 14 Oficinas en el Estado, rebasa la capacidad de manejo manual del personal comisionado para su recepción, al no contar con el auxilio de computadoras. Tan solo en esta capital a la fecha, se reciben para su registro un promedio diario de 5700 documentos y de 200 solicitudes de expedición de certificados, y los que tienen que ser elaborados en forma mecanográfica y por razón lógica lenta, por no estar computarizado el servicio.

6.- Considerable deterioro, creciente destrucción y varios extravíos o subtracciones de los libros del Registro, al tener que ser consultados directamente por los usuarios, dado el carácter público de éste. Ello por no contar con el auxilio de la tecnología moderna que permita la publicidad plena sin necesidad de acceder el usuario en todos los casos al manejo directo de los libros.

El promedio diario de libros consultados en esta capital a la fecha es de 1,000; y en todo el Estado es de 1,700.

7.- Falta de información pronta y adecuada al usuario, de los antecedentes y asientos registrales, al carecer del auxilio de los medios electrónicos modernos.

8.- Inseguridad de los libros del Registro, al tener éstos que ser consultados en forma directa y constante por los usuarios. Lo que se evitaría al contar con sistema computarizado y de microfilmación.

9.- Serio y preocupante deterioro de

los libros del Registro, provocado por la consulta directa de los mismos de parte de los usuarios al no contar con otros medios de publicidad efectivos.

10.- Carencia de verdaderos técnicos de tiempo completo en materia registral, que garanticen la marcha ascendente del servicio, motivado ello por la falta de estímulos económicos acordes a la actividad desarrollada, pues ello implica el contar con conocimientos jurídicos que le permitan la calificación legal sobre la procedencia de un registro y la revisión de los antecedentes registrales; situación ésta que obliga al Servidor Público bien capacitado a buscar otros trabajos mejor remunerados, produciendo ello un alto índice de deserción y en otros casos el buscar una segunda actividad que le permita incrementar sus percepciones económicas, impidiéndole ello atender la función registral de tiempo completo.

La doctrina en materia tributaria recomienda que una suma razonable de los ingresos que por concepto de derechos perciba el Estado como contraprestación por los servicios prestados, es necesario y conveniente sean destinados a la mejoría del servicio público.

La falta de estímulo adecuado al personal del Registro afecta la marcha ascendente de la Institución, deteriora el servicio que ella presta y no se crean las bases o cimientos convenientes para que pueda modernizarse implantando nuevos sistemas y el apoyo de la tecnología indispensable hoy en día.

A la fecha han abandonado el servicio registral elevado número de empleados altamente calificados lo que se traduce en una baja en el nivel del servicio, y con los sueldos que se ofrecen no es factible contratar nuevo personal con el mínimo de calificación indispensable para la naturaleza del servicio.

11.- Carencia de locales apropiados y seguros para la prestación del servicio por parte de las Oficinas.

Ello se resolvería, destinándose parte de las cantidades que se recaudan por concepto de derechos por la prestación

del servicio registral, a cubrir el importe de las rentas o la edificación de locales propios.

12.- Falta de un Departamento de estudios y publicaciones en materia de Derecho Registral que se dedique a la captación de tal naturaleza y estimule la realización de los mismos, para que éstos coadyuven en la orientación apropiada a los gobernados y en la superación profesional del personal del Registro.

Expuesta la problemática, procedo a contar a ustedes cuales serán las reformas legales que sugerimos:

REFORMAS LEGALES

Tendientes todas ellas, a lograr una publicidad plena que se estima necesaria para que tan relevante función pública pueda seguir siendo garantía de Seguridad jurídica a la propiedad inmobiliaria.

PRIMERA.— Reforma a los artículos 2950/2953 del Código Civil del Estado, y artículo 39 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad, para el efecto de substituir el actual sistema de publicidad "personal" por el "real", lo que permitiría contar con una cédula o folio por cada inmueble, en el que se hicieran constar todas las mutaciones que sufra éste, lográndose así, complementado con la computarización del servicio registral que también se sugiere, un sistema seguro, ágil y efectivo.

Como es sabido los Registros Públicos de la Propiedad, en atención a que tomen como elemento básico de su organización, al titular del derecho o al inmueble, se clasifican en personales y reales.

En los registros reales a cada inmueble se le destina un folio o inscripción especial y en él se anotan sus mutaciones o gravámenes.

En los personales las inscripciones se llevan por orden de presentación y en atención al titular.

Los registros reales permiten brindar una información rápida e integral del estado jurídico de los inmuebles, no así los registros personales en los cuales la búsqueda se torna engorrosa y la infor-

mación incompleta.

Los reales son pues superiores a los personales, aunque requiere contar con buenos Indices.

Nuestro sistema Estatal, desde su origen es de tipo personal pues las inscripciones atienden a la persona titular de derechos y al orden de presentación del acto, por lo que a este respecto, se requiere un cambio al sistema "real" con buenos Indices personales.

SEGUNDA.- Reformas a los artículos 2934, 2937, 2938, 2941, 2942 y 2945 del Código Civil del Estado, para substituir el sistema o medio de publicidad "optativo" por el "obligatorio", pues se ha advertido que en los tiempos actuales hay el imperativo de evitar controversias judiciales y conflictos sociales, haciendo pública de manera plena la situación registral que guardan los bienes inmuebles; pues siendo éste facultativo, ello no se logra.

Al efecto, según se exige o no por Ley la inscripción en el Registro Público de la Propiedad del acto jurídico, los registros pueden ser "obligatorios" y "facultativos".

En este caso, al margen de que quien opte por no inscribirlo, correrá, entre otros, el riesgo de la inoponibilidad a terceros; en aras de una real y auténtica publicidad, sería recomendable modificar nuestro sistema para que el registro fuere obligatorio, pues solo así es factible lograr el poner en conocimiento del público el estado jurídico de los bienes inmuebles.

Al efecto, nuestro Código establece para la transmisión de dominio y constitución de los demás derechos reales sobre inmuebles ejercibles por la posesión, por acto entre vivos, el sistema de la tradición, la cual debe ser real, por actos materiales.

Se exceptúan del sistema de la tradición, los reales que no se ejercen por la posesión (hipoteca y prenda); y las transmisiones mortis causa, que se rigen por un régimen distinto en razón a que el patrimonio se transmite a los herederos por la muerte del causante.

Por ello, centramos nuestra aten-

ción en la tradición por acto entre vivos.

Así, las exigencias impuestas por nuestro Código para la mencionada transmisión entre vivos, son: El "Título" y el "Modo".

El "Título" es el antecedente negocial jurídico apto para transferir el dominio; es decir, el título de adquisición; la escritura pública o documento privado.

El "Modo" es la tradición, el acto por el cual se concreta materialmente la transferencia.

Así la transmisión o adquisición entre vivos, debe cumplir una doble función: Una primera como Modus Adquirendi, pues su falta impide que se tenga por operada la transmisión del derecho aún con relación a las partes. Esta si se cumple entre nosotros.

Y la segunda función es la de medio de publicidad de la constitución o transmisión del derecho. Función ésta que en nuestro medio no se cumple, por no ser el registro obligatorio si no potestativo. Así la tradición como medio de publicidad no resulta idóneo.

Al dejar huérfanos de publicidad registral al dominio sobre inmuebles y demás derechos reales, se les expuso al clandestinaje, con todas sus consecuencias sociales que ello conlleva.

Es innegable que con la escritura pública seguida de la tradición, no se obtiene aquella publicidad plena indispensable para un régimen inmobiliario conveniente, si consideramos que los derechos reales son absolutos y oponibles frente a todos desde su constitución.

Por consiguiente, por la naturaleza de las cosas, por una simple operación lógica, y por un sentimiento espontáneo de justicia, por el interés en la seguridad de las relaciones privadas a las que se liga la prosperidad general, se comprende desde el primer momento, que el derecho real debe manifestarse plenamente por otros caracteres, por otros signos, que no sean los del interés por tutelar el derecho personal, y tan públicos, que lleguen a toda la sociedad. Y por lo mismo no se concibe que una sociedad esté obligada respetar un derecho que no conoce.

Hoy en día en que la propiedad cumple una función social, el registro de los actos relativos a la propiedad de inmuebles, no debe obedecer tan solo a la voluntad de las personas de hacerlos oponibles a terceros, sino al interés general que hay de que el uso, goce o disfrute de esta, se realice o lleve a cabo con las limitaciones y modalidades que dicte el interés público.

Si el dominio es por esencia un derecho absoluto y consecuentemente oponible erga omnes desde su constitución, como los demás derechos de esa índole, no resulta explicable que reunidos los requisitos del título con los que el derecho real nace (escritura pública y tradición), solo produzca efectos entre las partes, y al inscribirse contra terceros.

Hay una evidente contradicción al decir; "por efecto del contrato, el adquirente obtiene real, es decir absoluto; pero en tanto que no sea público, el derecho absoluto no se opone a terceros, es decir que el permanece relativo".

En definitiva es conveniente que en riguroso acatamiento al principio de que los derechos a que se viene haciendo mención son absolutos y consecuentemente oponibles frente a todos desde su constitución y en atención a la publicidad que es el puntal de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, debe ser obligatorio su registro, debe perfeccionarse (no substituirse) la transmisión por la inscripción registral, considerando a ésta última como parte integrante de la primera, como un elemento para que ésta se perfeccione y no como un tercer requisito como lo es a la fecha.

Tal cambio sería plasmado legislativamente mediante reforma al artículo 2169 de nuestra Ley civil sustantiva.

TERCERA. — Reformas a los artículos 2934, 2938, 2942, 2945 del Código Civil del Estado para substituir el sistema o medio de publicidad "declarativo" o meramente publicitario, por el "constitutivo de derecho", en tratándose de actos traslativos de dominio de inmuebles, dándose con ello como resultado, una publicidad plena y efectiva de

parte del registro, que actualmente no se obtiene por la existencia de gran número de actos denominados clandestinos en el régimen de la propiedad y de la posesión.

Según el efecto que se cumple con la inscripción, los registros se clasifican en declarativos, constitutivos y abstractos o sustantivos.

Tiene efectos declarativos, cuando la inscripción solamente opera como condición de oponibilidad del acto inscrito frente a terceros.

En éste, el acto es válido y plenamente eficaz entre las partes celebrantes sin necesidad de su inscripción, pero para ser oponibles a terceros se necesita de ésta. En nuestro Estado desde su origen, el registro tiene tal característica.

En el constitutivo, la inscripción cumple el papel de elemento esencial para la conformación del derecho real al que el acto se refiere.

Con relación al tercero de los casos, el papel del registro es ser factor de saneamiento de los títulos, es decir, que la inscripción convalida los vicios que tuviere aquel, y de esta manera la inscripción registral que da apartada de "la causa" o se a del contrato que dió origen a la transmisión y cuyos posibles vicios no afectan a la misma.

Es por lo tanto, recomendable la inscripción "constitutiva" en cuanto ella sea la face culminante, para el nacimiento de los derechos reales ejercibles por la posesión, de los siguientes indispensables antecedentes:

a). — El "título" como negocio jurídico idóneo para generar la transmisión (compraventa, donación, permuta etc.)

b). — La tradición como acto por el cual se convierta la transferencia de la posesión, y

c). — La escritura pública como forma integrativa ineludible para acreditar en el registro, la existencia de los otros dos actos.

Esta inscripción constitutiva tendría efecto retroactivo a la fecha del otorgamiento de la escritura pública en la que se instrumente el negocio jurídico y se compruebe la realización de la tradición.

Y así el efecto retroactivo de la inscripción, evitaría dificultades en cuanto al pago del precio por parte del comprador y entrega de posesión por el vendedor en las operaciones sobre inmuebles al contado; posibilitaría a la vez el otorgamiento de escrituras de hipoteca simultáneas con las de compra; como asimismo que el adquirente pueda hacer también al mismo tiempo que su adquisición, cualquier transferencia en relación al derecho logrado.

Además, tal efecto retroactivo de la inscripción a la fecha de la escritura instrumentadora del negocio, operaría en base al principio de reserva de propiedad registral, que en el orden cronológico se iniciaría con la expedición por el registro de un certificado de libre disponibilidad, en el que se consigne el estado jurídico de los bienes, el cual sería el único medio para poder realizar el contrato respectivo, y a su vez ineludible requisito para el Notario que vaya a autorizar la escritura; y culminaría por lo tanto, previo su otorgamiento, con el registro del acto, dentro del plazo de validez del certificado, el cual tendría efectos de aviso preventivo.

R E F O R M A S

TECNICO—ADMINISTRATIVAS

PRIMERA.— La computarización del servicio registral, por ser ello un imperativo ineludible en este siglo de grandes adelantos tecnológicos y elemental para la publicidad pronta y efectivo que la sociedad reclama pues es imposible concebir la vida institucional contemporánea sin las bases de sustentación que demanda para el cumplimiento de sus objetivos y fines.

Desde siempre, orden y sistema, han sido el cimiento sobre el que se construye positivamente, cuando se tiene la firme y conciente voluntad de entender que todo fin está sujeto a seguir un proceso, es decir, a los actos y formas que hagan factible su realización.

La improvisación y el empirismo, fueron y aún siguen siendo en algunos órdenes, lo común y corriente para el logro de determinados fines. El servicio

registral a la fecha no es totalmente ajeno a esta situación.

Por lo mismo es que la metodología fija en todo el actuar humano, los métodos y las técnicas auxiliares de éstos, adecuados para el logro de los fines; toda vez que, el método es, en esencia uno, como lo son la verdad y la inteligencia humana.

Por ello, el hombre debe someterse al imperio de sistemas adecuados, sin lanzarse aventuradamente a una búsqueda irracional, con detrimento de tiempo y esfuerzo; ya que son ventajas relevantes del uso de la tecnología moderna entre otras, ayudar a el ser humano a obtener de sus limitadas facultades, el máximo rendimiento posible.

Se está conciente de que los instrumentales tecnológicos modernos, no substituyen al genio y la inteligencia del hombre; empero, economizan esfuerzo, reducen posibilidades de error, transforman las nociones imprecisas en principios exactos que fundamentan la demostración de la verdad e impiden al hombre perderse en peligrosos extravíos.

En el mundo de nuestros días, reina, fundamentalmente la idea primaria de una filosofía dialéctica, caracterizada por el principio del devenir o cambiar de los fenómenos sociales. Bajo esa premisa, es innegable que el método dialéctico es valuarde imprescindible para el examen y solución de los problemas; siendo por ello que la administración pública debe estar involucrada estrechamente en dicho proceso de desarrollo y cambio que le permita mejorar la prestación de los servicios en beneficio de la colectividad.

La organización es hoy en día un imperio que tiene lugar en todos los órdenes de la existencia, pero dicha organización como factor aislado, no sería suficiente, requiere de la tecnología moderna. Organización y tecnología son elementos concatenados.

Por ello, resulta imperiosa necesidad, apoyados en la organización y planeación que procura el Estado Mexicano y en particular el de Jalisco, tecnifi-

car los órganos que le integran, destacando a la Institución registral de la propiedad que tiene la relevante encomienda de dar seguridad jurídica a la propiedad y publicidad plena a los actos con ella relacionados, en un marco de respeto irrestricto a la libertad e igualdad del individuo.

El costo de la implantación de un sistema de computación, sería autofinanciable para el Estado, si se implantare la política presupuestaria que se menciona en el punto 6 de la problemática actual del Registro y en su caso se autorizare un razonable incremento en los derechos por los servicios que presta éste.

SEGUNDA.— LA MICROFILMACION DE LOS LIBROS Y DOCUMENTOS DEL REGISTRO.

La seguridad jurídica en la propiedad inmobiliaria que el Estado está obligado a dar a los gobernados, actualmente no se tiene garantizada pues los libros no se llevan por duplicado, y el deterioro, substracción o extravío que de éstos se diere o cualquier siniestro, borraría los antecedentes registrales y con ello se acabaría tal seguridad.

Microfilmándolos, se lograría una conservación adecuada de los libros del Registro, al ya no ser necesaria la consulta directa y manual de ellos por los usuarios, toda vez que, con la microfilmación, ésta permitiría expedir prontamente copia de los asientos y documentos microfilmados, que fueren por los usuarios requeridos.

Permitiría además, una pronta expe-

dición de informes y constancias de los asientos registrales y documentos con ellos relacionados, a las Autoridades y usuarios.

Se estaría asimismo en condición de suprimir los Índices Kárdex por denominación de finca y por nombre de propietario que actualmente manda el Reglamento deben ser elaborados para garantizar la publicidad material; Índices que a la fecha resulta demasiado tardado y costosa su elaboración y además los archiveros en los que deben ser clasificados requieren de considerable espacio.

A la vez, con la microfilmación, se estaría en condición de descentralizar el servicio registral estableciendo mayor número de Oficinas cuando administrativa y presupuestalmente vaya resultando conveniente. Actualmente funcionan tan solo 14 oficinas en el Estado para atender los requerimientos del servicio en los 124 Municipios, lo que obliga a los usuarios a costosos y tardados traslados para recibir la atención.

El no contar a la fecha con la microfilmación de documentos y la computarización del servicio y el que los antecedentes de los predios de muy diversos Municipios obren a la vez dispersos en libros, impide el que pueda descentralizarse el servicio. Microfilmados los asientos ello se posibilitaría.

Esto es un reclamo de los gobernados y constituiría un paso mas en la descentralización y simplificación administrativa.