

# Bases para la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y los catastros

Antonio Gutiérrez Ysita

*La tierra es el punto de partida. Su distribución, la forma en que se divide y explota repercute sobre la economía y la organización de cada país. A ellos se vincula la producción, la industria, el equilibrio entre la ciudad y el campo, la prosperidad, el bienestar de los habitantes y hasta el sistema político.*

**Bernardino C. Horne**

*Es frecuente e inquietante que el marco jurídico no embone en la práctica de la legalidad. Lo anterior da margen a vacíos jurídicos y administrativos que alimentan la corrupción, obstaculizan el tráfico inmobiliario y el desarrollo económico; convirtiendo a los trámites administrativos en un calvario para quien los gestiona y una pesadilla para los ciudadanos necesitados de un servicio.*

INICIO CON ESTOS CONCEPTOS PORQUE ME PARECEN PROFUNDOS, esenciales y referentes para resaltar la importancia de la fracción XXIX R, adicionada recientemente al artículo 73 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.

ANTONIO GUTIÉRREZ YSITA,  
notario del Estado de México.

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

Es importante reconocer que el *Pacto por México* que promovió el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que las iniciativas legislativas que impulsaron los principales partidos políticos de nuestro país, así como el estudio, análisis y la elaboración de los dictámenes discutidos y aprobados en el pleno del Congreso de la Unión, como es el caso de esta adición al artículo 73 de nuestra Carta Magna, forman parte de las reformas estructurales que permiten a México tener bases jurídicas más sólidas para un mayor desarrollo nacional.

Para lograr esta nueva facultad para el Congreso de la Unión, fue necesaria la dialéctica al enfrentar criterios divergentes que parecieran trastocar los cimientos jurídicos de la soberanía de los estados, del Distrito Federal y la autonomía de los municipios e ir en contra del pacto federal. Sin embargo, el análisis y el debate fueron tan profundos y los fundamentos empleados fueron contundentes y determinantes para justificar, con toda precisión, los beneficios jurídicos, económicos, sociales y políticos para nuestro país.

### Sección III

De las facultades del Congreso.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX R. Para expedir la ley que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

Esta adición estuvo respaldada por la iniciativa presentada por el senador Raúl Cervantes Andrade, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la que se reconoce que los registros públicos inmobiliarios y los catastros, no siendo del ámbito federal, requieren fortalecerse en beneficio del Estado mexicano, conservando y respetando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía de los

municipios. En la exposición de motivos se precisan cuatro objetivos, que relaciono a continuación y que me sirven como sustento para expresar, lo que a mi juicio personal, considero una serie de reflexiones, para abundar en su contenido.

⇒ *Elevar la recaudación de contribuciones locales, principalmente, los impuestos de traslación de dominio y el impuesto predial.* Es indispensable que la actividad notarial y los sistemas y procedimientos registrales estén vinculados con la información catastral y los padrones fiscales; lo cual, permitirá la actualización inmediata con los valores comerciales precisados en la escritura pública, sustituyendo, con esto, a los valores catastrales y quedando justificado el incremento en el impuesto predial y, por consiguiente, en el impuesto sobre adquisición de inmuebles o traslado de dominio, impuesto sobre la renta y valor agregado, cuando se causen. De igual forma, con el cruce de información del catastro con la información registral que se relaciona en la escritura pública, por la que se transmite la propiedad de un inmueble, se podrá confirmar o corregir la identificación y localización del predio, así como la actualización en su descripción, contra la información física que reportan los catastros y, en su caso, las características de construcción que también incrementan los impuestos; en su caso, abriendo la posibilidad de relacionar los usos, destinos, reservas y provisiones que señalan los planes de desarrollo urbano, así como domicilios y datos de propietarios; sumándose al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana con el ordenamiento de los asentamientos humanos y la dotación de servicios.

Teniendo sistemas eficientes de control catastral y registros inmobiliarios confiables y complementarios, se facilita la supervisión para expedir licencias de subdivisión, conjuntos urbanos y construcción que generan derechos y contribuciones que son importantes para elevar la recaudación de

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

los estados y municipios. Con estos servicios, así como los concernientes al suministro y cobro de agua potable y mejoras, se complementan los incrementos y habrá una mayor recaudación.

Otro factor importante para elevar la recaudación de impuestos nace de la propia *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, que divide y distingue a la tierra en pública, privada y social. Dentro de ésta última, destaca la ejidal, que si bien, se encuentra controlada por el Registro Agrario Nacional, representando aproximadamente 54% del territorio nacional, según el INEGI, no está incorporada a los asientos registrales que se materializan en los registros públicos de la propiedad, instituciones que son responsabilidad de las entidades federativas y en los padrones catastrales y prediales, que en lo individual, existen y que son competencia de los municipios. Por esta razón, los ejidatarios omiten pagar impuestos sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio, derechos sobre licencias de construcción, derechos por subdivisiones y fusiones que, por sí solas, impactan al desarrollo urbano y la ecología y obstaculizan el desarrollo ordenado inmobiliario, creando certidumbre jurídica para la inversión y la explotación agrícola en general, marginándolos del crédito hipotecario.

Lo más absurdo es que los núcleos agrarios están organizados para exigir de los ayuntamientos toda clase de servicios que señala la fracción III del artículo 115 constitucional, sin retribuir con ninguna contribución y, en cambio, la autoridad se encuentra maniatada jurídicamente para exigir y cobrar impuestos y derechos, en virtud de que la tierra social está amparada por ser inalienable, imprescriptible e inembargable.

Todos los días, en cada núcleo ejidal de la República Mexicana se transmiten derechos ejidales sobre parcelas, sin el control ni la supervisión de autoridades estatales y municipales porque a los ejidatarios, comuneros y poseionarios no les

interesa ni les conviene adoptar el dominio pleno para que sus inmuebles se incorporen al derecho común. Ya es necesario tomar decisiones para erradicar la simulación y la protección que, durante años, ha dañado a los municipios y al desarrollo económico, principalmente en materia de desarrollo urbano ordenado y que impacta en otras actividades como la minería, la agricultura, la ganadería etc.

Lo más grave es que incumplen lo dispuesto en la fracción iv del artículo 31 y fracción i del artículo 36 ambos de nuestra Carta Magna.

Otro elemento que debe considerarse, no para incrementar la recaudación pero sí para ordenar e integrar el patrimonio federal, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, es el relativo al registro, control y supervisión de la propiedad pública, con bienes del dominio público y bienes del dominio privado para evitar ocupaciones e invasiones de asentamientos humanos irregulares en la propiedad del Estado.

☞ *Contar con bases de datos e información geoestadística que permita diseñar políticas públicas de planeación y reordenamiento urbano y de vivienda.* Sin duda, es importante tener un mosaico inmobiliario que incorpore los tipos de propiedad que contempla nuestra Carta Magna, para que estén debidamente registrados y catastrados, en forma individual, y se les puede asignar valores independientes y concentrarlos en una base de datos que permita consultarla a través de medios electrónicos. Esta base de datos debe ser flexible para realizar los diversos movimientos jurídicos y accesible para la incorporación de usos, destinos, reservas y provisiones que señalan los planes federales, estatales y municipales para el desarrollo urbano y el desarrollo rural integral. Lo anterior, con objeto de tener la seguridad jurídica y bases sólidas y ordenadas para promover la inversión nacional y extranjera, generar empleo y garantizar a la población

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

campesina su bienestar, su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Considerándolos como factores que les permita organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización y para que se garantice el abasto de alimentos básico. Tener tierra susceptible para edificar y dotar de vivienda digna a los mexicanos tanto en las áreas urbanas como en las rústicas, de conformidad con lo que dispone el artículo 4º de la Constitución. Garantizar, proteger e impulsar la explotación minera, e incrementar la actividad industrial, agrícola y ganadera y de servicios, es otro factor importante en la política pública y la planeación.

Es importante e indispensable para el desarrollo económico, social y político tener registros públicos inmobiliarios dotados de la más alta tecnología y de la más exigente eficiencia y eficacia de las personas que los operen para que garanticen los derechos de propiedad en general y, en los casos que sean necesarios, se lleve a cabo la regularización de la tenencia de la tierra, para que los registros públicos inmobiliarios incorporen a poseedores que se conviertan en propietarios; los padrones catastrales extiendan el control cartográfico a zonas no catastradas y fiscales que amplíen el número de causantes y, lo más importante que garanticen certeza y seguridad jurídica en las transmisiones y adquisiciones de propiedad inmobiliaria; ya que la tierra, siendo el origen y el punto de partida de todo proceso económico, recibe las inversiones en construcciones e instalación de equipo y maquinaria necesarios para los procesos de transformación de productos, la fabricación, distribución y comercialización de los mismos, como todo proceso económico.

Con base en la experiencia estoy seguro que el sistema SIREM WEB, diseñado por el personal técnico del Instituto de la Función registral del Estado de México, que suplió al errático sistema SIAR, modificado a SIREM es el más confiable y el que aporta soluciones de fondo y forma para sus fines.

☞ *Aumentar la certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles a efecto de favorecer su heredabilidad o la transmisión de su dominio sin conflictos y a la vez facilitar a las familias y a las empresas el acceso al crédito y a otras fuentes de financiamiento en su beneficio.* El Estado tiene la obligación de garantizar la certeza y seguridad jurídica de la propiedad en general y proteger toda transmisión de propiedad para que fluya el crédito sobre la misma y la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios reciban mayores ingresos por concepto de impuestos, derechos y toda clase de contribuciones.

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

La homologación de sistemas y procedimientos basados en la ley y con la ayuda de la tecnología, permite el cruce de la información legal contenida en los asientos registrales materializados en los registros públicos inmobiliarios, con la información física y real que reportan los catastros. Por esto, debe existir una vinculación de información para ser utilizada en diversas áreas jurídicas, administrativas, productivas, financieras, fiscales y encargadas de elaborar estadísticas. Información necesaria y de vital importancia para la planeación de diversos programas que permitan alcanzar objetivos precisos en las políticas gubernamentales y empresariales, incluyendo la vivienda y el crédito.

La ejecución y supervisión de las acciones corresponde a las entidades federativas y a los municipios, para lo cual, se justifica la nueva facultad del Congreso para expedir una ley que homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y los catastros. ley en la que, además, se precisen los lincamientos para que los sistemas y procedimientos sean uniformes en todas las entidades federativas y en los municipios, así como la forma para vincularlos entre sí y relacionarlos con los usos del suelo, con los domicilios y datos de los interesados y, desde luego con las notarias y el número de la escritura pública.

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

☞ *Contar con bases de datos homogéneas que ayuden a las autoridades fiscales y a las del ámbito de la procuración de justicia en sus labores de investigación.* La iniciativa está debidamente fundamentada y motivada ya que reconoce, al Registro Público de la Propiedad, como una herramienta fundamental para el desarrollo económico, mediante el cual se garantiza la certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y como punto de partida para la inversión nacional y extranjera.

Como parte importante, en la motivación, se establece que el Registro Público de la Propiedad funcione con un sistema registral eficiente y eficaz, que sea un apoyo de certidumbre para la inversión y facilidad para que se incremente las expectativas de recuperación de las inversiones de capital y disminuya el riesgo para los acreedores hipotecarios; publicite los actos jurídicos que, conforme a la ley, precisan de este requisito para surtir efectos frente a terceros y se considere como garante de legalidad en las transacciones del mercado inmobiliario, contribuyendo a reducir los costos de averiguación, seguro, litigiosidad e incertidumbre.

También reconoce la atribución que tienen los estados y el Distrito Federal con base en los códigos civiles, con algunas excepciones, también por la ley registral y, en otros estados por reglamentos que, siendo obsoletos estos últimos, deben superarse con una ley Registral uniforme para todas las entidades federativas, y la adecuación de los códigos civiles en materia registral, sin olvidarnos de una ley para el uso de medios electrónicos en la que se contemple la firma y sello electrónicos.

Diversas instituciones como el Banco Mundial, con su informe Doing Business, el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Instituto Mexicano para Competitividad, el Colegio Nacional del

Notariado Mexicano, la Escuela de Graduados de Administración y Política Pública, la Asociación de Bancos de México y la Sociedad Hipotecaria Federal, entre otros, hacen referencia a las grandes diferencias en los resultados de eficiencia en los diversos registros públicos de la propiedad de nuestro país; resaltan el índice de ejecutabilidad contraactual como lo hace la Calificadora Moody's; comparan la mala calidad, la falta de idoneidad, orden, continuidad y pulcritud en los registros, encontrando mucha disparidad en su funcionamiento y operatividad, así como en los sistemas y procedimientos que siguen, denunciando los escasos y erráticos avances de modernización y reportan los principales problemas que se relacionan enseguida.

☞ *Sistema de registro ineficiente.* La sustitución de libros por el sistema de folio real electrónico con el que se optimiza la función registral y se genera mayor seguridad y confiabilidad en el mismo, en virtud de que un solo folio contiene toda la información registral de una propiedad, con todos sus movimientos de cambio de propietarios, gravámenes, limitaciones y anotaciones preventivas. El sistema evita asientos registrales con métodos anacrónicos, obsoletos, así como el errático e inoperante procedimiento de siga la flecha, de libro a libro y de inscripción a inscripción enlazadas con notas de relación y los focos de corrupción tan alarmantes y preocupantes que en la actualidad se han disparado por el rezago y retraso en la entrega de los servicios.

☞ *Tecnología inadecuada.* Las inscripciones de asientos registrales en libros son inseguros, retrasan su materialización, generan ineficiencia, incentivan corrupción, motivan la disparidad, el error, la omisión y hacen inviable la construcción de una base de datos estatal, municipal y nacional que sea de utilidad para la rápida inscripción,

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

consulta y vinculación con la información de los catastros, con los padrones fiscales y con la posibilidad de relacionar los usos del suelo. A la fecha, no le sirven a las autoridades fiscalizadoras y de procuración de justicia, ni al mercado de la vivienda y, menos aún, para el desarrollo y ordenamiento urbano o para el desarrollo económico nacional, porque más que garantizar certeza y seguridad jurídica, propician lo contrario y la inversión nacional y extranjera se ve seriamente afectada.

En los últimos seis años, se han diseñado sistemas que en vez de dar resultados satisfactorios, han complicado aún más el funcionamiento y operatividad de los registros públicos inmobiliarios con la famosa “digitalización” que para lo único que han servido es para gastar enormes cantidades de dinero en resguardar información incompleta, errónea o imprecisa que, además, da origen al absurdo e inoperante procedimiento siga la flecha cibernético, esto es, de imagen a imagen hasta tener el historial completo de una finca. El registro público inmobiliario es dinámico, en constante movimiento jurídico que requiere un sistema de folio real electrónico respaldado por un sistema operativo tan sencillo como consultar un correo electrónico y transmitir, de la misma forma, la petición o la respuesta. Se ha invertido y perdido mucho tiempo y dinero y se ha aceptado el engaño de empresas que ofrecen todo y entregan basura. Como si la certeza y seguridad jurídica dependiera de la fama y supuesto prestigio de empresas internacionales o de empresas nacionales que se dedican a medir indicadores de seguimiento de un modelo integral que no ha funcionado en México, que tiene fallas estructurales de importancia.

Por la negativa y obstructiva actividad operativa de sistemas elaborados por personas y técnicos que no conocen ni están familiarizados con el funcionamiento y la dinámica registral, ni tampoco con los principios registrales,

menos aún con la certeza y seguridad jurídica que debe proporcionar el Registro Público de la Propiedad, se sugiere analizar el sistema web implementado en el IFREM, para que en su caso se adopte como base uniforme.

☞ *Los sistemas electrónicos empleados por los registros públicos de la propiedad, carecen de fundamento jurídico. La mayor parte de los estados, carecen de una ley registral en la que esté relacionado el uso de medios electrónicos, firmas y sellos digitales y esté prevista la transferencia de información que se origina en las notaría públicas con el otorgamiento y formalización del acto jurídico consignado en escritura pública tradicional o escritura digital, que se transmite vía electrónica al Registro Público de la Propiedad; la cual da origen al folio real electrónico, evitando errores y omisiones en virtud de que en caso de transferencia jurídica electrónica, no sería necesario que el personal que trabaja en los registros públicos de la propiedad capture nuevamente la información, prescindiendo también de gestores, cómplices de la corrupción.*

☞ *El tiempo de respuesta de una inscripción puede oscilar, actualmente, entre dos o tres días hasta ocho meses, o más dependiendo de la entidad en la que se encuentre la oficina registral, originando un rezago importante que genera inseguridad jurídica y corrupción. La transferencia electrónica se convertiría en la herramienta esencial para obtener registros inmediatos, seguros y confiables que erradicarían la corrupción y garantizarían, con mayor certidumbre la seguridad jurídica de los actos jurídicos, cumpliendo cabalmente con los principios registrales principalmente el de prelación y desde luego con la ley. La consulta de los folios reales electrónicos estaría reservada a los notarios y a las personas que justificaran su interés jurídico o legítimo, previo el pago en línea de los derechos correspondientes.*

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

⇒ *Capacitación inadecuada del personal directivo y operativo.* La profesionalización y capacitación de los servidores públicos es indispensable, motivo por el cual, se propone iniciar con el curso intensivo que dio buenos resultados en el Estado de México. Sin embargo, la capacitación debe ser continua y permanente y, la ley, además de su reglamento, debe estar respaldada por los códigos civiles, criterios jurídicos uniformes, códigos de conducta y manuales de organización y procedimientos ajustados a ley. Los salarios, también deben estar homologados para todas las entidades federativas.

⇒ *El sistema registral está desvinculado de los sistemas catastrales.* La propiedad legal respaldada por los asientos registrales materializados en libros o folios debe estar vinculada con el catastro que registra las características físicas e identifica los límites de los inmuebles.

Su desvinculación genera frecuentemente diferencias en la delimitación de propiedades y contradicciones entre ambos registros. Los dos sistemas deben configurarse con una base de datos homogénea, que permita cruzar información, con ayuda tecnológica, y se pueda identificar y leer con los lenguajes utilizados a través de medios electrónicos. Es fundamental, sobre todo, la forma para capturar los datos de identificación del predio y su propietario con los datos del folio real electrónico y viceversa, ya que con una sola letra de diferencia, no se consigue el cruce de información.

⇒ *Falta de una coordinación.* Ya lo expresamos anteriormente, el lenguaje, el sistema y los procedimientos que manejan los notarios para materializar los actos jurídicos en escrituras públicas, folios notariales, testimonios y escrituras electrónicas, deben estar homogeneizados con los folios reales electrónicos, materializados en los registros públicos inmobiliarios, y estrictamente vinculados con la información

de los catastros municipales, los organismos de vivienda, y con programas de regularización de la tenencia de la tierra, como si fueran una sola unidad para obtener información integral.

Estos esfuerzos han sido dispersos, no se han dado de manera uniforme y se continúa operando con sistemas operativos muy diversos. Libros obsoletos, con inscripciones manuscritas, en ditto u offset; imágenes digitalizadas que contienen infinidad de errores y omisiones y que nos obligan al procedimiento siga la flecha cibernética de imagen a imagen hasta obtener el historial completo de una finca sin que esté prevista la vinculación y cruce de información con el catastro y con desarrollo urbano para usos del suelo y otras instituciones.

⇒ *Falta de uniformidad en el acceso a la información registral.* Si la finalidad esencial del Registro Público de la Propiedad es proporcionar publicidad a los actos y hechos jurídicos otorgados ante notario público, para enfrentar a terceros, tal pareciera que los sistemas y procedimientos son opuestos entre las dos instituciones, no obstante que desempeñan funciones complementarias; motivo por el cual, deben sufrir idénticas metamorfosis en cuanto a tecnología, lenguaje, principios, criterios y objetivos.

Hasta la fecha, no se tiene un sistema único de acceso a la información registral en el país debido a la regulación jurídica actual, lo cual es preocupante ya que la diversidad nacional ha impedido contar con registros públicos inmobiliarios eficaces y eficientes, que garanticen la certeza y seguridad jurídica a través de sus inscripciones en folios reales electrónicos que concentren todos los datos y movimientos que reporte un inmueble.

De igual forma, la diversidad de leyes y disposiciones así como la falta de autonomía jurídica u operativa, ocasiona

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

una desvinculación con el proceso de desarrollo económico de las entidades federativas, que contrasta con la falta de programas de modernización serios y confiables, y la falta de tecnología, propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros, presupuestos reducidos que se hacen más evidentes cuando se trata de implementar programas constantes de profesionalización y capacitación para los servidores públicos. Impactan negativamente las legislaciones desactualizadas e inoperativas para el uso de lenguajes y sistemas electrónicos, que además no contemplan firmas y sellos digitales y obstaculizan trámites y registros en línea y que tampoco tienen prevista la vinculación con otros registros lo que resalta la presencia de una evolución desigual de la actividad registral, tanto humana como tecnológica.

Si bien es cierto que los catastros municipales son fundamentales para el funcionamiento de la economía nacional, ya que constituyen el registro de la propiedad inmobiliaria del país y controlan el inventario de los terrenos, construcciones y demás bienes inmuebles, en el que se contiene las dimensiones, características, calidad, valor de los predios y de las construcciones, así como su localización y descripción exacta y son la base fundamental para el cobro de impuestos prediales y de adquisición de bienes inmuebles o traslado de dominio; también es cierto que no refleja beneficios fiscales óptimos para la administración de la propiedad, relacionado con la planeación, el reordenamiento urbano y la vivienda. No existe una relación de modernización de los catastros que esté homologada con los registros públicos inmobiliarios, que garanticen la certeza y seguridad jurídica de la propiedad y por consiguiente, le ofrezcan confianza a la inversión en general.

La mayoría de los catastros municipales opera en condiciones deficientes; cuentan sólo con una descripción genérica de los predios y el nombre del propietario, siendo

omisos en cuanto al domicilio, la CURP, el RFC, el tipo de propiedad, la clasificación de los predios, el uso de suelo, la topografía, los servicios públicos, etcétera y por la misma razón, es imposible obtener datos estadísticos, sobre el registro y control de la propiedad pública, privada, social; siendo urbana y rústica, con sus delimitaciones y localizaciones.

Muchos catastros operan sólo con planos y cartografías de papel, con datos desactualizados y desarticulados para hacerlos compatibles con los objetivos del modelo óptimo de catastro impulsado por la SEDESOL y el INEGI, instituciones que no tienen atribuciones para establecer procesos que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria.

La SEDESOL en su momento y el INEGI más recientemente, no han logrado emitir un lenguaje ni un sistema operativo que sea confiable y eficiente para los registros públicos inmobiliarios y los catastros municipales, para que estén entrelazados con los usos del suelo, que provengan de una homologación uniforme, con procesos estandarizados que faciliten las validaciones en el marco de la administración de la propiedad y del ordenamiento territorial al que estén vinculados, como si fuera una sola unidad, como debe ser entre la escritura pública, el folio real electrónico, la información catastral, el pago de los impuestos federales y municipales y los usos del suelo; para que todo esto sirva no solo para el desarrollo urbano ordenado y los programas de vivienda y la titulación de la misma, sino que, además, estén vinculados con leyes para la extinción del dominio, *Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita*, así como con el RFC y la CURP.

Mucho cuidado hay que tener para aceptar que instituciones ajenas a los registros públicos de la propiedad pretendan implementar e instalar sistemas operativos que, aparentemente, han tenido éxito en ciudades pequeñas de la República Mexicana ya que el volumen de información

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

es muy escaso en comparación a otros registros. La desactualización es la principal causa de la evasión: muchos predios que están urbanizados siguen pagando como si fueran rústicos, predios construidos pagan como baldíos y otros, la mayoría, que no pagan ninguna contribución como los ejidos.

Se puntualiza que México requiere modernizar las instituciones registrales para estar a la vanguardia a nivel nacional e internacional, para coadyuvar con el trabajo de las autoridades fiscales y de procuración de justicia, para facilitar y proteger las transmisiones de dominio de los inmuebles y para que los estados y los municipios puedan diseñar mejores políticas de desarrollo, ordenamiento urbano y de vivienda, ya que el Banco Mundial nos ubica en el lugar 140 de 174 países en atención a de los servicios registrales que ofrecemos.

Es importante reconocer y aceptar que la inquietud para modernizar, actualizar y vincular los registros públicos inmobiliarios con los catastros nace desde hace muchos años. Con la intervención del gobierno federal e instituciones del mismo nivel, desde el año 2005, se aceptó un modelo integral basado en la experiencia de registradores españoles, ampliamente criticado por un servidor desde esa época. Desde esa fecha, todos los intentos habían sido rechazados y criticados porque las propuestas vulneraban el “pacto federal”, aunque los objetivos y la motivación de las propuestas se compartían por tener como finalidad el fortalecer el sistema jurídico mexicano, en un área de especial importancia para toda la población, por referirse a la certidumbre jurídica de los actos relativos al patrimonio de los mexicanos, pero que atentaba contra la autonomía y soberanía de las entidades federativas y se precisaba como una manifiesta intervención e injerencia de la instancia federal.

Las propuestas siempre han estado enfocadas a “estable-

cer las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de operación de registros públicos de la propiedad, de comercio y catastral”, es decir, no sólo se refiere a la forma y términos del procedimiento registral, sino que expresamente se habla de interferir mediante *Bases de coordinación*, esto es, lineamientos generales y obligatorios respecto de la operación misma de las instituciones registrales de cada entidad federativa.

En la iniciativa, dentro de la motivación y de sus fundamentos jurídicos, se precisa que el Registro Público de la Propiedad, como instrumento de publicidad del régimen de propiedad, pertenece al ámbito del derecho civil, y éste forma parte del régimen interior de los estados y del Distrito Federal, en su parte más íntima, uno de sus elementos esenciales, que es la propiedad raíz “su territorio”; lo que nos lleva a considerar que el Congreso estaría pretendiendo legislar en lo relativo al régimen interno de las entidades federativas, lo que debe quedar dentro del ámbito de facultades de las legislaturas locales, no sólo acorde a los artículos 40, 115 y 124 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, sino además, porque se trata de la vida interna de los estados y del Distrito Federal y de uno de los elementos que mejor definen y resaltan su soberanía, “la tierra”.

Si se le restringe la libertad a las entidades federativas para legislar como mejor convenga a sus intereses en lo relativo a su régimen interior como lo es el régimen de propiedad, se le restaría autonomía e independencia, y entonces, el régimen federal que establece nuestra Constitución será letra muerta, frente a un régimen centralista de hecho. Sin embargo, la tierra no tiene nada que ver con la facultad que tiene el Congreso para expedir una ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

La interesante y completa iniciativa, hace referencia a las limitaciones que el Congreso tiene para legislar sobre aspectos contemplados en el artículo 115 constitucional, sobre todo en el manejo del su patrimonio municipal y la administración libre de su hacienda, sin lo cual, los estados no pueden considerarse plenamente autónomos e independientes.

Lo anterior, no debe suponer que la federación no pueda contribuir con los estados y el Distrito Federal en la mejora de sus políticas y administración, inclusive en la capacitación del personal y modernización de los sistemas y herramientas de sus registros públicos de la propiedad y de los catastros, como de hecho lo realiza desde hace varios años. Es de resaltar que a la fecha, la federación y los estados, incluyendo el Distrito Federal, tienen celebrados convenios en virtud de los cuales llevan a cabo importantes programas de modernización, en materia de Registro Público de la Propiedad y Catastro. Y para ello, no ha sido necesaria la injerencia en la autonomía de los estados a través de una reforma constitucional como la que se aprobó.

Estos convenios entre la federación, los estados y el Distrito Federal, en materia registral inmobiliaria no han dado ningún resultado positivo. Se han invertido más de 4,500'000,000.00 de pesos (cuatro mil quinientos millones de pesos) entre las aportaciones del gobierno federal y las entidades federativas en un modelo integral que le dio mayor importancia a los indicadores en los que está estructurado que a la eficiencia y eficacia de los servicios. Al inversionista, al notario, al propietario, al acreedor y a cualquier interesado en un servicio registral, no le importa cómo se llame la institución; ni qué estructura administrativa tenga; tampoco le importan los indicadores y la calificación que asigne la calificadora extranjera o la empresa nacional que supervisa la ejecución del modelo; de igual forma, no le importa quién dirige la institución. Muy al contrario, lo que sí le importa

es que la atención sea cortés, amable y respetuosa; que su respuesta sea rápida, eficaz y eficiente y que no se enfrente a la corrupción para obtener un servicio que garantice certeza y seguridad jurídica a su propiedad, a su inversión o a su crédito.

La solución no sólo es de dinero, es de decisión política y de actitud y aptitud de los servidores públicos, de conocimiento, profesionalización, preparación y capacitación; así como de un sistema operativo basado en la ley con apoyo tecnológico, que esté diseñado para que el procedimiento sea amable para el usuario y esté vinculado con la información catastral, los usos del suelo y los datos de identificación de los propietarios y deudores, y con la función notarial, en donde se origina el acto jurídico.

Ejemplo por demás objetivo es que, a partir del año 2007 hasta el 2012, en el presupuesto de egresos de la federación, la Cámara de Diputados, autorizó partidas específicas para ser aplicadas a la modernización de los registros públicos de la propiedad y, desde 2011 se incluyó a los catastros municipales:

- ⇒ 2007: \$416'700,000.00
- ⇒ 2008: \$416'700,000.00
- ⇒ 2009: \$374'400,000.00
- ⇒ 2010: \$337'813,554.00
- ⇒ 2011: \$414'404,302.00
- ⇒ 2012: \$314'400,000.00

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

En seis años, la federación ha presupuestado para el Pro-

ESCRIVA + 231

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

grama de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, la cantidad de \$2'274,417,856.00 más una cantidad similar que aportaron, en proporción, las entidades federativas para estandarizar los procesos para la homologación de la función registral a nivel nacional y modernizar los catastros.

Al final de la administración federal anterior, se destinaron recursos federales y estatales por un monto cercano a los 4,550 millones de pesos y, los resultados alcanzados a la fecha, son tan ínfimos y limitados que podemos afirmar que se reducen al establecimiento de una metodología para medir los indicadores siguientes: visión integral del programa estatal de modernización, marco jurídico; procesos registrales, tecnología de la información, gestión de calidad; profesionalización de la función registral; políticas institucionales de gestión y acervo documental, participación y vinculación con otros sectores e indicadores de desempeño, con lo cual se demostró el apego de los registros públicos al modelo integral de registros públicos de la propiedad, misma que reconoce cuatro niveles de evaluación y cumplimiento.

⇒ *Nivel crítico*, con menos de 25% de apego al modelo integral.

⇒ *Nivel insuficiente*, entre 25% y 50% de apego al modelo integral.

⇒ *Nivel suficiente*, entre 50% y 75% de apego al modelo integral.

⇒ *Nivel satisfactorio*, entre 75% y 100% de apego al modelo integral.

Al inicio de la aplicación de la metodología (2007):

- ⇒ 2 alcanzaron el nivel de “satisfactorio”.
- ⇒ 8 el nivel de “suficiente”.
- ⇒ 12 el nivel de “insuficiente”.
- ⇒ 10 registros obtuvieron el nivel de “crítico”.

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

Los resultados obtenidos al mes de agosto de 2012.

- ⇒ 13 tienen el nivel “satisfactorio”.
- ⇒ 10 tienen el nivel “suficiente”.
- ⇒ 7 tienen el nivel de “insuficiente”.
- ⇒ 2 registros se mantienen en el nivel de “crítico”.

Si contemplamos sólo estos resultados, pareciera que el modelo integral y la modernización tuvieron un resultado aceptable, sin embargo, un registro público inmobiliario, podría escalar en las cinco evaluaciones que se practicaron, iniciando con 30.00 (insuficiente), 57.59 (insuficiente), 66.11 (suficiente), 76.45 (satisfactorio) y llegar al nivel satisfactorio con una calificación de 83.14 como sucedió en el Estado de México, pero con todo y esto, reportaba, en junio del 2010, un rezago de 90,223 documentos pendientes de inscripción y para despachar; y con fechas de entrega o respuesta que iban de 3, 6, 9 y más meses y una corrupción evidente y extremadamente acelerada, motivada por defectos operativos, y derivados de la errática, deficiente, omisa e inoperante “digitalización”, que sirve, únicamente para resguardar la in-

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

formación pasiva incompleta y desactualizada contenida en los libros de registro, pero nunca como opción y solución para un registro dinámico y que, adicionalmente a lo anterior, se complica, aún más, cuando compañías generosamente contratadas, con personal inexperto o no familiarizado con los asientos registrales, captura los datos con error y omisiones que van a los folios reales, creando inseguridad jurídica.

Se afirma y reconoce que la *Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita*, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión, establece en el artículo 8º la facultad a la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, de celebrar convenios con las entidades federativas para acceder directamente a la información disponible en los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas del país, para la investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, íntimamente relacionada con la actividad notarial, que tiene la obligación de reportar mes con mes.

La causa principal que llevó al Congreso a adicionar la fracción XXIX R al artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso para expedir una ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales fue el fortalecimiento de estas instituciones para que resuelvan los problemas que conlleva un deficiente registro inmobiliario y un incipiente catastro municipal.

Conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes generales sirven para delimitar, y en su caso, clarificar las facultades de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, en aquellas materias de responsabilidad concurrentes, a efecto de evitar la dispersión de recursos y esfuerzos.

Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Se afirma que las leyes generales norman ámbitos sobre los cuales se requiere la coordinación de los tres órdenes de gobierno y versan sobre la armonización de una materia sin que ello implique un demérito ni una subordinación de las facultades constitucionales que cada orden de gobierno tiene.

La motivación que se plasmó en la iniciativa es ejemplar y por lo mismo, creo que al referirnos a los principios rectores y fundamentales de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, sólo abriremos la oportunidad para obtener mayores y robustas reflexiones sobre el tema.

La sociedad evoluciona y se transforma y por lo mismo, la Constitución, como norma suprema, contiene el proyecto de nación y el acuerdo presente de la sociedad. Compuesta de 136 artículos y 9 títulos que abarcan la parte dogmática y la orgánica. En la primera, se incluyen los primeros 24 artículos que precisan los derechos fundamentales de igualdad, libertad, propiedad y seguridad pública y en la segunda la soberanía, forma de gobierno, manera en que se integra la federación, división de poderes, distribución de facultades entre los órganos federal y local, los derechos sociales, la supremacía y su inviolabilidad.

Es conveniente situar a la Constitución en el marco de la teoría de los sistemas jurídicos y ubicarla como un subsistema del universo jurídico integrado por todo el conjunto de normas que está determinado por su jerarquía.

Con apego a lo anterior, señalamos que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, lo cual está previsto en artículo 4 de nuestra Carta Magna y, la

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

inversión económica aplicada a su construcción, se realiza y edifica sobre la tierra que es el punto de partida de todo proceso económico y social.

La certeza y seguridad jurídica se justifica y comprueba con la escritura pública que contiene el acto jurídico que legitima a su propietario, de donde se genera el pago de impuesto sobre adquisición de inmuebles o traslado de dominio, impuesto sobre la renta, en los casos de transmisión de dominio, si no está exenta por la ley y los derechos, entre los cuales destaca el correspondiente a la inscripción del acto jurídico en el Registro Público de la Propiedad, institución más que centenaria encargada de dar publicidad.

A través de diversos artículos de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, nos percatamos de la facultades implícitas, explícitas y concurrentes por las que se precisa que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios establecen, en el ámbito de sus respectivas competencias, sistemas integrados de justicia (artículo 18), seguridad pública (artículo 21), dejando aparentemente suelta la coordinación y control inmobiliario que debe ser fundamental.

Como preámbulo del presente estudio hice referencia a que la tierra, como punto de partida, repercute sobre la economía y está vinculada a la producción, la industria y el bienestar de los habitantes; por eso, el artículo 25 constitucional, determina que la rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado, quien debe garantizar que sea integral y sustentable para que fortalezca la soberanía de la nación y que, mediante la competitividad y la mejora regulativa, se impulse un mayor crecimiento económico, que aliente la inversión y motive la generación del empleo. En este precepto jurídico, se hace referencia a la expansión de la actividad económica en los ejidos y se motiva la implementación de una política para el desarrollo industrial sustentable.

El Estado está facultado constitucionalmente (artículo

26), para organizar un sistema de planeación del desarrollo nacional que implique solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Toda la infraestructura carretera, ferroviaria, hospitalaria, industrial, comercial etc. se asienta sobre la tierra, que es el origen y punto de partida de todo proceso económico, social, jurídico y político. Para que el Estado pueda cumplir con mayor eficacia las metas y objetivos del *Plan nacional de desarrollo*, es indispensable, contar con datos reales y oficiales concentrados en un sistema nacional de información estadística y geográfica que esté íntimamente relacionado con los registros públicos inmobiliarios a través del folio real electrónico; la información catastral a través de una clave única nacional, las reservas, usos, destinos y provisiones que señala la Constitución y la *Ley general de asentamientos humanos*, los tipos de propiedad, el registro federal de contribuyentes y la clave única de registro de población de los propietarios.

Innecesario hacer mención al artículo 27 que, como base fundamental, señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. De ahí que son obligaciones de los mexicanos y ciudadanos contribuir con los gastos públicos, así de la federación, del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (artículo 31 fracción IV) e inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga (artículo 36 fracción I).

A partir de la promulgación de la adición de la fracción XXIX al artículo 73 constitucional, se despertó una serie de

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

comentarios, criterios divergentes y debates teóricos académicos que, desde luego, hay que respetar y valorar. En mi concepto, la adición que es la base jurídica de esta nueva facultad para el Congreso, abre la posibilidad para sentar las bases jurídicas y para poner en orden un asunto de gran importancia, que podría señalarse como de seguridad nacional: “la tierra”, su distribución, la forma en que se divide y explota y sus repercusiones en la economía, su organización, el equilibrio entre ciudad y campo, la prosperidad y el bienestar de los habitantes y hasta el sistema político y ajustarlo a lo que señala el artículo 121 de la Carta Magna.

Recordemos, que entre otros factores, el origen y la lucha para que México alcanzara su independencia y, más tarde, el proceso revolucionario que culminó con la promulgación de nuestra norma suprema, estuvieron motivados por “la tierra”. De ahí que desde 1870 se dispuso que el control de la misma estaría a cargo del Registro Público de la Propiedad en donde se registraban también los oficios de hipoteca.

Hay voces que afirman que se viola la soberanía estatal y la autonomía municipal. Esta última como principio esencial del municipio libre estructurado en el artículo 115, definiéndosele como la base de la división territorial y organización política y administrativa de las entidades federativas. Muy discutible porque el artículo 39 precisa que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y el artículo 41, aclara que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los estados en lo que toca a regímenes internos, sin contravenir las estipulaciones del pacto federal. Curiosamente no relaciona al territorio.

Es cierto que después de 97 años transcurridos, nuestra Constitución ha sufrido, hasta la fecha, 573 reformas y adiciones dentro de las cuales destaca con mayor número el artículo 73, que al consultarlo y como base o referencia

del presente estudio, relaciono las fracciones XXIX C, XXIX D, XXIX F, XXIX G, XXIX H, XXIX I, XXIX J, XXIX K, XXIX L, XXIX Ñ, XXIX O y XXIX R, relativas a facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de asentamientos humanos; planeación nacional del desarrollo económico y social; informes estadísticos de geografía; promoción de inversión mexicana y regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología; generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos; protección en materia del ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico; la creación de tribunales de lo contencioso administrativo; protección civil; cultura física y deporte; turismo; pesca, acuacultura, seguridad nacional, cultura, protección de datos personales y para armonizar y homologar la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por leyes federales y estatales, percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los ayuntamientos, están facultados para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; participación en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formación de planes de desarrollo regional; autorizar con-

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

trolar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para las construcciones y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales (artículo 115); por último, el contenido del artículo 121, es más que preciso y claro al señalar que en cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, por lo que las leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente no podrán ser obligatorias fuera de él y los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación, aún con la prevención que marca el artículo 124 que dice: “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, pudiendo agregar que éstos, tendrán las facultades para legislar, en el ámbito de sus competencias, las leyes locales que se ajusten a los lineamientos de la ley general en materia de Registro Público de la Propiedad y de los Catastros.

En resumen; han pasado 146 años desde que empezó a operar el Registro Público de la Propiedad en México, primero en el Estado de Veracruz en 1868, después en el Estado de México en 1870 y en el Distrito Federal en 1871 igual que otros estados de la república mexicana. El artículo 121 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* dispuso que en cada estado de la federación se dará entera fe y crédito de los actos jurídicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros, el Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos; precisando que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio te-

ritorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él; así como los bienes muebles e inmueble se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

Con fundamento en este precepto legal, el Congreso, antes de la adición de la fracción XXIX R al artículo 73 constitucional, ya tenía no sólo la facultad, sino la obligación de expedir una ley general para prescribir la manera de probar los actos jurídicos dentro del Registro Público de la Propiedad.

Durante todos esos años se han desarrollado esfuerzos tendientes a agilizar y simplificar los trámites registrales, iniciando con un sistema para la inscripción de inmuebles y créditos en libros manuscritos, pasando posteriormente a impresión en ditto y offset. También se intentó utilizar la microfilmación en carrete y en jaquet, hasta llegar al folio real y finalmente al folio real electrónico en la actualidad en algunas entidades federativas.

Lo mismo aconteció con relación a su organización, pasando de simples tenedurías de libros que estaban a cargo de jueces civiles que actuaban también como notarios a oficinas registrales coordinadas por una delegación del ejecutivo, hasta llegar a una dirección general y finalmente a la creación del instituto de la función registral, en el caso del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios por ser un organismo público descentralizado.

Por lo que respecta a su legislación en el Estado de México, empezó siendo una obligación contemplada en la *Constitución política del Estado libre y soberano de México* y de igual forma la actividad notarial; acompañada por un capítulo en el *Código civil* y un reglamento específico para el Registro Público de la Propiedad, hasta que, en el año del 2011 se expidió la *Ley registral del Estado de México* y se modificó el Capítulo Octavo del *Código civil* en materia registral; ordenamientos jurídicos en los que está previsto y contemplado el uso de medios electrónicos, consultas y pagos en línea, transferencias

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

electrónicas para inscribir en folios reales electrónicos los actos jurídicos otorgados y formalizados ante notario, las resoluciones judiciales y respuesta a través de los mismos medios y su vinculación con el catastro y el desarrollo urbano.

Como dato complementario se logró bursatilizar los derechos de Registro Público de la Propiedad con lo que se consiguió la autonomía presupuestal, lo que se puede consultar con mayor detalle en la revista *Escriva* de mayo del año pasado.

Cabe destacar que en el sexenio de 1969-1975, cuando se imprimió el mayor esfuerzo para transformar al Registro Público de la Propiedad, se contempló y desarrolló la vinculación entre la información notarial y registral con la catastral, a través del formulario para el pago del impuesto sobre traslado de dominio que contenía, además de la descripción del inmueble, el tipo y valor de operación, los datos del libro, sección, volumen, fojas, asiento y fecha, la clave catastral y el número de escritura respectiva con el nombre del notario.

Es conveniente aclarar que no sólo es necesario e indispensable una ley que armonice, fije las políticas y señale las directrices encaminadas a legislar, en los congresos locales una posible unificación legislativa, sino que también se contemple el rescate, la importancia y el valor económico, social y político de la tierra, acompañado del compromiso institucional de los gobernadores, jefe de gobierno y presidentes municipales, para corregir las fallas, los errores y las omisiones que, hasta la fecha, han venido operando en los sistemas operativos y en los procedimientos administrativos, tanto en la organización como en el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y en los catastros, hasta llegar a la profundidad y esencia del problema que se conoce y reconoce como conducta contaminada, acompañada de un escaso sentido común, la falta de conocimiento y la escasa

experiencia de los servidores públicos que tienen a su cargo la aplicación de la ley y, como responsabilidad, el respeto a la legalidad.

Somos testigos que, en muchas ocasiones, la acción legislativa no embona ni encuentra respaldo ni acomodo en la acción política para que la modernización institucional, como meta y objetivo simplifique y agilice los trámites para dar un servicio eficiente y eficaz.

La acción política ha motivado, con nombramientos y recomendaciones, la improvisación de servidores públicos sin conocimiento ni preparación; resalta el tráfico de influencias, la tolerancia, la complicidad y la corrupción disfrazada de usos y costumbres que dañan y laceran a las instituciones.

Es importante aplaudir el interés del gobierno federal y del Congreso federal por su preocupación para armonizar y homologar la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y vincularlos con la información contenida en los catastros municipales; sin embargo, hay que ser prudentes para celebrar las nuevas facultades que tiene el Congreso federal si no se tocan las actitudes y aptitudes de los servidores públicos encargados de aplicar la ley y realizar la evaluación constante y permanentemente para evitar que se desplome la expectativa positiva generada por la reforma y adición al artículo 73 constitucional.

Al ciudadano no le interesan los procesos de modernización, ni el modelo integral y menos aún los indicadores. Lo que sí es de su interés es el costo proporcional y el servicio rápido y eficiente. Cuando esto no se da, expresa su profundo malestar por la deficiencia en el servicio y la corrupción que se le presenta, pero carece de elementos para hacer frente. La reacción social ante la eventual frustración de la expectativa generada con la adición es frenada por criterios confusos, faltos de razón, de justificación y de motivación,

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

imperando la arbitrariedad y el capricho. Las ya históricas reformas estructurales aprobadas por el Congreso de la Unión, referentes a telecomunicaciones, educación, política, competencia económica financiera, hacendaria, energética etc., originaron un fuerte debate político que, en algunos casos, se polarizó dentro de la sociedad y los medios de difusión pero, afortunadamente, en la actualidad, han sido promulgadas y esperan leyes secundarias y reglamentarias en las que se precise el funcionamiento y la operatividad de las mismas. De la misma forma, ha despertado inquietud, de estudiosos del derecho, la adición de la fracción XXIX R al artículo 73 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, existiendo manifestaciones en contra, bajo el argumento de que se viola el pacto federal, así como la soberanía y la autonomía de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

Independientemente de la magnífica justificación y motivación plasmada en la iniciativa presentada y aprobada en el Congreso de la Unión, es obligado tener presentes los principios rectores y fundamentales de la propia Carta Magna que, en diversos artículos justifican las facultades implícitas explícitas y concurrentes que permiten la expedición de leyes generales para el óptimo funcionamiento de las atribuciones exclusivas que tienen los estados y los municipios.

A manera de conclusión, puedo afirmar que la iniciativa, la motivación y la justificación jurídica, así como la necesidad de tener una ley general que marque los lineamientos que deben observar los estados que carezcan de leyes para armonizar, homologar y uniformar las posibles leyes registrales que tengan vigencia en dichas entidades federativas son magníficas, de gran trascendencia e indispensables.

Será necesario que la ley general contemple las bases en que debe estar sustentado el lenguaje, sistema y procedimiento para que las leyes locales estén en armonía

con la tecnología y el uso de las mismas con firmas y sellos electrónicos o digitales y esté prevista la consulta y la transferencia de la información a los registros públicos de la propiedad.

Indispensable será que los gobiernos locales entiendan y acepten la importancia que tienen los registros públicos inmobiliarios para el control de los diversos tipos de propiedad y garanticen la certeza y seguridad jurídica sobre la misma y que tengan prevista la vinculación con los catastros municipales y con los usos del suelo para tener una mayor recaudación de impuestos y contribuciones.

Se requiere del apoyo político y económico de los gobernadores, de los estados y del Jefe del Gobierno el Distrito Federal para que la modernización llegue a través de servicios confiables y expeditos a la ciudadanía y que a los servidores públicos se les exija profesionalizarse, prepararse, capacitarse y actualizarse para que su atención sea respetuosa, cordial y amable y su trabajo eficiente y eficaz.

Debemos aceptar que el Registro Público de la Propiedad debe ser analizado y diagnosticado con base en su íntima correlación con la génesis de la propiedad en México y las formas de adquirir y transmitir la propiedad. De igual forma, debemos procurar y precisar su hermandad con el sistema notarial mexicano. No menos importante es su estrecha vinculación con el catastro fiscal urbano y rural; con los usos del suelo y la ecología y aceptar la importante e innegable influencia de la tecnología para conjugar y armonizar, entre las instituciones, un enlace técnico-jurídico indispensable para la integración y el desarrollo de un sistema y del procedimiento registral innovador que necesitamos para enfrentar, con éxito, la competitividad que nos impone el mundo globalizado.

Una vez que las legislaturas locales expidan la ley registral que armonice y homologue la organización y el funcionamiento del registro público inmobiliario, los

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

REGESTA  
BASES PARA LA  
LEY GENERAL QUE  
ARMONICE Y  
HOMOLOGUE LA  
ORGANIZACIÓN Y EL  
FUNCIONAMIENTO DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS  
INMOBILIARIOS Y LOS  
CATASTROS

servidores públicos que estén a cargo de la institución se deben obligar a respetar la jerarquía de leyes para que la embonen con la legalidad y eviten caer en vacíos jurídicos y administrativos que alimentan la corrupción, obstaculizan el tráfico inmobiliario, el crédito, la inversión, el desarrollo económico; convirtiendo los trámites administrativos en un calvario para quien los gestiona y una pesadilla para los interesados.

Requisito indispensable es que se cambie la actitud y la aptitud de los servidores públicos que se comprometan y ajusten a principios rectores de legalidad y a un código de ética que sirva para combatir la corrupción.

Como contribución, pongo a consideración de los interesados el sistema SIREM WEB, comentado, que permite una base y una visión objetiva de los beneficios que de él se obtienen.