

MEDIOS DE IMPUGNACION EN EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD

Por el licenciado Flavio GALVAN RIVERA

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

I. GENERALIDADES

Consideramos conveniente, por cuestión metodológica, precisar en primer término la razón del título y el uso de cada una de las expresiones propuestas.

I. PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Es práctica común el uso de los vocablos proceso y procedimiento como si fueren sinónimos; sin embargo, no todos los tratadistas incurrir en este error, hay quienes tratan de establecer con precisión la diferencia entre ambos términos. Otros estudiosos del Derecho, en cambio, consideran inútil esta distinción, inclusive, según cita de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, el maestro Manuel Rivera Silva ha llegado a afirmar al respecto, adoptando la última tendencia, que “la doctrina mexicana es más simplista que la extranjera, la que algunas veces invade los campos del bizantinismo con discusiones que recuerdan entretenidos rompecabezas sin ninguna trascendencia en el campo viviente del derecho”.¹

En nuestro concepto no hay tal bizantinismo, sino la necesidad de usar correctamente las palabras que conforman el lenguaje jurídico, toda vez que cada una tiene, por regla, su connotación exacta; por tanto, trataremos de establecer la diferencia entre proceso y procedimiento.

a) Concepto de Procedimiento

El procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo sostiene “que si bien todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento, no todo procedi-

¹ *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, D.F., 1970. p. 115, cita de pie de página No. 168.

miento es un proceso. . . el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento. . . (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. . . Así, pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal. . .”²

Por su parte, el jurista Pedro Aragonés Alonso afirma:

“En conclusión, el procedimiento se nos ofrece como una estructura especial de los actos que en el proceso se realizan, los cuales aparecen coordinados entre sí y que tienden a un efecto jurídico común. Pero en otro sentido, el procedimiento aparece como una garantía de la forma y el orden en que ha de desenvolverse el proceso; por ello, puede decirse que el procedimiento constituye la estructura exterior preestablecida legalmente, que condiciona la forma de los diversos actos coordinados por un efecto común y el orden en que han de desarrollarse el proceso o procesos que legislativamente se reconducen a la misma.

“De lo señalado no cabe afirmar que el procedimiento sea una nota exclusiva de la noción proceso: Al considerar cualquier manifestación de la actividad humana orientada hacia una meta, cuyo logro implique seguir un camino, en el que cada acto (fácilmente comprensible la idea de acto como puntos de una actividad compleja) sea un eslabón que condicione la prosecución del siguiente, la figura del procedimiento aparece dibujada con sus caracteres esenciales: sucesión y efecto común de los actos que la componen. No es preciso reducir la imagen expuesta a la muestra más patente de enlace procedimental como es el trabajo de investigación en las ramas científicas, pero sirva para ofrecer un ejemplo del procedimiento como ordenación de actos que persigue un efecto común.

“Ya en el terreno jurídico tampoco podemos considerar que el proceso judicial sea capaz de absorber totalmente la figura procedimental y hacerla manifestación exclusiva de su desarrollo. Bien pronto descubrimos que se repite lo expuesto anteriormente si pensamos el camino que toda actuación estatal realiza en el mundo del Derecho: el procedimiento legislativo entendido como manifestación de una serie o sucesión de actos para la elaboración del Derecho o el procedimiento administrativo en cuanto serie o sucesión de actos dirigidos al bien de la sociedad. El común encaje que el procedimiento tiene en estas diversas manifestaciones no es más que el planteamiento de garantía que en sí encierra. Claro que, y aquí empieza la exclusividad del proceso judicial, no es sólo la idea del procedimiento la que puede agotar esa función de garantía, sino que es precisa la concurrencia de otros principios que den contenido a esa estructura en que el procedimiento consiste”.³

² Op. Cit. p. 116.

³ *Proceso y Derecho Procesal* (Introducción). Aguilar, S.A. de Ediciones. Madrid, España, 1960 pp. 140 y 141.

Siguiendo la escuela de Don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, el maestro Cipriano Gómez Lara afirma que "el proceso es pues un conjunto de procedimientos, entendiéndose ésto, como conjunto de formas o maneras de actuar. . . El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etcétera. . .

"Resulta evidente que el proceso es un conjunto de procedimientos, pero también lo es, que todo procedimiento no necesariamente sea procesal. . . un procedimiento es procesal, cuando está eslabonado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran al proceso, y que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo".⁴

En el mismo sentido se orienta **la de Luis Dorantes Tamayo**⁵

En nuestro concepto, el procedimiento es el conjunto de hechos o conductas que se realizan de manera sistematizada para la consecución de un fin específico, ya de naturaleza jurídica o extrajurídica.

En este orden de ideas resulta claro que el procedimiento no sólo se da en el ámbito del Derecho, sino en las demás ramas del conocimiento humano, así podemos hablar de procedimientos físicos, químicos, biológicos, etc., y dentro del mundo jurídico podemos hacer alusión al procedimiento administrativo, al de carácter legislativo o al de orden judicial, para referirnos exclusivamente a los tres grandes rubros en que se agrupan las funciones desarrolladas por el Estado.

b) Concepto de Proceso

En opinión de Don Cipriano Gómez Lara el proceso es "un conjunto complejo de actos del estado como soberano de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".⁶

Por cuanto hace a la noción de proceso, coincidimos con los tratadistas consultados al afirmar que se trata de un conjunto sistematizado de actos de las partes, de los terceros y del órgano jurisdiccional correspondiente, tendiente a la resolución de un litigio, entendido por éste, según la conocidísima definición de Francesco Carnelutti⁷ y la adición de Don Niceto Alcalá-

⁴ *Teoría General del Proceso*. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, D.F., 1979. pp. 245 y 246.

⁵ *Elementos de Teoría General del Proceso*. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983. pp. 178 y 179.

⁶ Op. Cit. p. 121.

⁷ Citado por GÓMEZ LARA, Op. Cit. p. 17.

Zamora y Castillo,⁸ al conflicto de intereses de trascendencia y jurídica, calificado por la pretensión de una de las partes y por la resistencia de la otra.

2. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

a) Procedimiento Administrativo

De cuantos procedimientos jurídicos pueden existir, en este particular nuestro interés se limita a los de carácter administrativo y jurisdiccional, **entendiendo por procedimiento administrativo el camino cierto por el que los particulares pueden tratar sus asuntos con la Administración Pública, la que en su actuación se sujeta a determinadas normas jurídicas que constituyen la garantía jurídica necesaria para que los derechos y prerrogativas de dichos particulares no sean atropellados arbitrariamente por la administración.**⁹

En forma más sencilla y general podemos decir que "el procedimiento administrativo no es sino la forma jurídica en que actúa la administración, su *modus procedendi*, instituido previamente para que, a través de él, la administración pública profiera sus actos administrativos".¹⁰

El maestro Miguel Acosta Romero afirma que el "procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".¹¹

La definición propuesta sirve de base al autor consultado para clasificar al procedimiento administrativo en: a) interno y externo; b) previo y de ejecución y, c) de oficio y a petición de parte.¹²

Como no es el objeto principal de este trabajo el estudio profundo del tema que ocupa el presente inciso, nos reducimos a las citas que han quedado hechas y a señalar que, en nuestra opinión personal, el procedimiento administrativo, en general, es el conjunto sistematizado de actos, regulados por determinadas normas jurídicas, que preceden a la emisión de un acto administrativo, independientemente de que intervengan los particulares o únicamente la Administración Pública activa o incluso otras autoridades.

Un caso típico de procedimiento administrativo es el que se realiza en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, con intervención de los particulares, que se expone brevemente en líneas posteriores.

b) Proceso Administrativo

Para Don Miguel Acosta Romero el "proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y

⁸ Op. Cit. pp. 17 y 18.

⁹ Cfr. SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. *Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y Validez*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales. Núm. 110. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1988. p. 60.

¹⁰ *Ibidem*. p. 61.

¹¹ *Teoría General del Derecho Administrativo* (Primer Curso). Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986. p. 573.

¹² *Ibidem*. pp. 574 y 575.

buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia".¹³

Nosotros consideramos que la definición propuesta en su oportunidad debe encontrar aplicación en todos los ámbitos del Derecho donde exista litigio, resaltando en cada caso únicamente las características particulares, como sucede en el proceso administrativo, en el que una de las partes en controversia, generalmente la demandada, es la Administración Pública activa, asumiendo un particular la posición del demandante; excepcionalmente se invierten los papeles y resulta demandado el particular, actuando como enjuiciante la Administración Pública.

3. MEDIOS DE IMPUGNACION

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Ricardo Levene (h) sostienen que los medios de impugnación "son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a Derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos".¹⁴

Para los efectos de nuestro estudio debemos recordar que los medios de impugnación no se limitan a la existencia de un proceso administrativo, sino que se amplían en general a todos los procedimientos de que se vale la Administración Pública para poder actuar, siempre que de esta actuación resulte la lesión a un derecho de los particulares o que, beneficiando a alguien en particular, no haya estado ajustada a Derecho, siendo procedente la petición de nulidad del acto administrativo, por parte de la propia autoridad.

Estos medios administrativos de impugnación se dividen en procesales y procedimentales; los primeros se denominan recursos administrativos y los procesales se conocen como juicios, que pueden ser administrativos o judiciales, según sean respectivamente de la competencia de los tribunales administrativos, que forman parte del poder ejecutivo, o de los órganos judiciales que integran el poder judicial, ya sea local o federal.

a) Recursos Administrativos

El distinguido maestro Don Gabino Fraga sostiene que el recurso administrativo es "... un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus

¹³ Op. Cit. p. 573.

¹⁴ *Derecho Procesal Penal* Tomo III. Editorial G. Kraft. Buenos Aires, Argentina, 1945. p. 259. Citados por OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*. Segunda Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla Harper & Row Latinoamericana. México, D.F., 1985. p. 198.

derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".¹⁵

Para Serra Rojas el recurso administrativo "... es una defensa legal que **tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto**".¹⁶

El recurso administrativo, para Emilio Margain Manatou, "es todo medio de defensa al alcance de los particular para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición **debida**".¹⁷

"El recurso administrativo —nos dice el maestro Héctor Fix Zamudio— es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo".¹⁸

Sobre la materia sostiene Alfonso Nava Negrete "la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos establecidos por la ley para inconformarse ante la Administración activa generadora del acto que se impugna. Es el recurso administrativo un procedimiento desarrollado en la esfera de la Administración y no un proceso o juicio ni rúa jurisdiccional promovida ante un Tribunal".¹⁹

En opinión nuestra, los recursos administrativos se pueden definir como los medios procedimentales de impugnación, legalmente establecidos en favor de los particulares afectados en su interés jurídico, para combatir un procedimiento, un acto o una resolución de carácter administrativo, ya sea ante la propia autoridad responsable o ante su superior jerárquico, para que lo revise y, en su caso, lo revoque, modifique, confirme, ordene su reposición, una vez comprobada su legalidad o su ilegalidad.

Los recursos administrativos son indiscutiblemente medios de impugnación procedimental y no procesal, porque la relación se da exclusivamente entre el particular recurrente y la Administración Pública recurrida, la que deberá revisar sus actos para determinar su legalidad o ilegalidad. No se trata

¹⁵ *Derecho Administrativo*. Vigésimotercera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984. p. 435.

¹⁶ *Derecho Administrativo*. Tomo II. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981. p. 557.

¹⁷ *El Recurso Administrativo en México*. Estudios Jurídicos No. 21. Editorial Jus, S.A. de C.V. México, D.F., 1985. p. 14.

¹⁸ *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. El Colegio Nacional. México, D.F., 1983. p. 44.

¹⁹ *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1959. pp. 87 y 88.

de medios procesales porque no existe un litigio; no hay órgano jurisdiccional y, por ende, tampoco una relación triangular entre partes (actora y demandada) a través del juzgador, la relación es lineal, directa entre particular y Administración Pública activa. Además, todo recurso debe estar previsto necesariamente en la ley y debe tramitarse a petición del interesado, para quien su interposición constituye un derecho.

Para poder interponer el medio de impugnación en estudio, el recurrente debe aducir que el procedimiento, acto o resolución que controvierte le causa agravio por no estar ajustado a Derecho, lo que debe demostrar fehacientemente para obtener una decisión favorable a sus intereses; de no acreditar la ilegalidad aducida se confirmará la actuación administrativa recurrida.

Ahora bien, los recursos administrativos se pueden clasificar, en nuestro criterio, atendiendo a las razones siguientes:

- A. La legislación aplicable;
- B. La materia
- C. El procedimiento y,
- D. Por su naturaleza.

A. Por la legislación aplicable podemos clasificar a los recursos en federales, locales y municipales, según sea la naturaleza jurídica del ordenamiento que los establezca, recordando que, conforme a nuestra organización jurídico-política, estamos constituidos en una República compuesta por "Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior" y que éstos tienen como base al Municipio Libre (artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

De acuerdo a esta organización tenemos normas jurídicas federales, locales y municipales y, en consecuencia, recursos federales, locales o municipales, según sea el ámbito de validez espacial de la ley o reglamento que lo establezca.

B. Por la materia de que se ocupan, los recursos pueden ser administrativos en sentido estricto, laborales, sanitarios, fiscales, etcétera, teniendo presente la materia regulada por el ordenamiento normativo que los establezca y el grado de autonomía que la correspondiente rama del Derecho haya alcanzado.

C. Tomando como criterio diferenciador el procedimiento establecido para su trámite, podemos decir que "Dos son los grupos, o mejor dicho, los tipos de recursos administrativos: el recurso ante la misma autoridad que ha decidido, llamado de oposición (entre nosotros también de 'reconsideración'-empleando un anglicismo—) y el que se interpone para ante la autoridad superior, denominado en la doctrina 'recurso jerárquico'. Igualmente puede hablarse de recurso jerárquico, aunque no haya relación de jerarquía entre quien decida primero y la autoridad que deba conocer el recurso, si por ley se

ha establecido que la segunda tenga la facultad de revisar y derogar (sic) los actos del primero".²⁰

D. Por su naturaleza los recursos se dividen en obligatorios y optativos.

Son obligatorios los que necesariamente deben interponerse antes de acudir a los medios procesales de impugnación, ya sean judiciales o administrativos, so pena de hacer improcedentes estos medios de defensa por no cumplir con el principio de definitividad del acto o resolución que motive el juicio correspondiente. Sólo en vía de ejemplo cabe citar los artículos 202 fracción VI y 73 fracción XV del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Amparo respectivamente, que son al tenor siguiente:

Art. 202. "Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: "...

"VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa".

Art. 73. "El juicio de amparo es improcedente:

"..."

"XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación".

Por cuanto hace a los recursos optativos cabe señalar que, este carácter opcional, debe estar expresamente previsto en una norma jurídica, toda vez que se trata de una excepción a la regla consistente en el obligatorio agotamiento del recurso, previo a la interposición de un juicio, ya sea judicial o administrativo.

El recurso es optativo cuando su interposición y resolución no es requisito de procedibilidad del medio procesal de impugnación correspondiente, lo que permite al interesado optar libremente por hacer valer o no el recurso administrativo, antes de acudir al juicio que proceda en el caso particular.

b) Medios Procesales de Impugnación

Para impugnar un procedimiento, acto o resolución de la Administración Pública activa, además de los recursos estudiados existen los medios procesa-

²⁰ CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1973. p. 110.

les comúnmente denominados "juicios", que pueden ser judiciales o administrativos.

De estos procesos sólo haremos una alusión brevísima al juicio de amparo y al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dado el objeto de nuestro estudio.

A. Juicio de Nulidad

Conforme a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procede el juicio de nulidad en los casos siguientes:

Art. 21. "Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

"I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

"II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

"III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

"IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

"V: ~~Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;~~

"VI. ~~De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;~~ y

"VII. De los demás que señale esta ley".

El procedimiento de este juicio debe ajustarse a las disposiciones de la Ley en consulta, teniendo aplicación supletoria el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y, en materia fiscal exclusivamente, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación (artículo 24).

En esta materia tenemos una disposición **sumamente interesante en el artículo 28 de la Ley que nos ocupa, cuyo texto es a la letra:**

Art. 28. "Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste, se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario.

En materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal”.

Al igual que sucede en el Distrito Federal, en cada una de las entidades que integran la Federación Mexicana se pueden establecer Tribunales Administrativos para dirimir controversias entre la Administración pública Local y los particulares, conforme a lo previsto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, que es al tenor siguiente:

Art. 116. “El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

“Los Poderes de los Estados se organizaran conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

“... .

“IV. Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Es, a grandes rasgos, esta la organización del proceso administrativo local, omitiendo el análisis del Federal por no tener aplicación al caso particular que nos interesa, es decir, los medios de impugnación en el procedimiento registral de la propiedad, que es también de naturaleza local y no federal.

B. Juicio de Amparo

También conocido como juicio de garantías, porque su objeto fundamental es la protección de las garantías establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contra de la actuación del Estado, a través de cualquiera de los tres poderes, independientemente de su naturaleza federal, local o municipal.

Conforme a la invocada Constitución,

Art. 103. “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

“I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

“II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

“III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”

Las bases esenciales del procedimiento del juicio de amparo están previstas en la propia Constitución (artículo 107), estando su regulación específica en la

Ley de Amparo, reglamentaria de los citados preceptos constitucionales, que establece también la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, a falta de disposición expresa en la Ley (artículo 2º)

El juicio de amparo es directo o uniinstancial, en los casos previstos en el artículo 158 de la Ley, e indirecto o biinstancial, en los supuestos señalados en el numeral 114 del mismo ordenamiento jurídico. El amparo indirecto se interpone ante el Juez de Distrito competente y el directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, conforme proceda, en los términos de la Ley en consulta.

II. PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD

1. Definición

“El procedimiento, en orden al Registro Público de la Propiedad es un conjunto de actos, formas y formalidades de necesaria observancia para que determinados actos jurídicos, previstos por la ley, alcancen la plenitud de sus efectos, a través de la publicidad registral.

“Los actos, formas y formalidades a que aludimos, tienen su fuente inmediata en el Código Civil y la mediata, en el reglamento correspondiente”.²¹

Cabe recordar que “El acto de registro es, pues, un acto público administrativo. No se trata de un acto entre particulares de Derecho Privado que quede al arbitrio de los mismos, sino de uno realizado entre los sujetos particulares por una parte y el Estado autoridad por la otra, en el ejercicio de las atribuciones que como autoridad administrativa le competen; en otras palabras, se trata de una relación jurídica necesaria, de Derecho Público, en la cual el Estado interviene, por medio del órgano determinado como autoridad competente, para satisfacer la exigencia pública de hacer valer el derecho derivado del acto o hecho jurídico registrado respecto a personas ajenas al mismo, pero interesadas en sus efectos o consecuencias jurídicas, así como la necesidad de conocer con certeza el estado o situación jurídica legítima y concreta de las personas y de los bienes más importantes. Desde luego que el acto de registro, como cualquier acto de autoridad, no debe lesionar a los terceros que tengan mejor derecho”.²²

Al tratar este tema es necesario tener en mente que el Departamento del Distrito Federal es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que entre otras atribuciones tiene que coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de registro público de la propiedad (artículo 1º del Reglamento Interior del Departamento del Distri-

²¹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Procedimiento Registral de la Propiedad*. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1979. p. 76.

²² CASTRO MARROQUIN, Martín. *Derecho de Registro*. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1962. p. 83.

to Federal y 1º, 3º párrafo último y 18 fracción IV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal). Por otra parte, también debemos tener presente que el Registro Público de la Propiedad, dentro de la organización administrativa del pluricitado Departamento, es una Dirección General que tiene por objeto recibir, calificar e inscribir los documentos legalmente registrables (artículo 2º y 38 fracción I del consultado Reglamento Interior).

De lo expuesto resulta incuestionable la naturaleza administrativa formal de los actos del Registro Público de la Propiedad, que son también materialmente administrativos al ser actos de aplicación de las normas jurídicas para la prestación de un servicio público, no relacionado de manera inmedita y directa con la resolución de litigios.

Para llegar al registro de un documento se debe seguir todo un procedimiento previo, regulado en nuestro caso por el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y por el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

Además de ser una dependencia del Departamento del Distrito Federal, el Registro Público de la Propiedad es una institución jurídica que tiene por objeto la inscripción de los documentos que, conforme al Código Civil, deben inscribirse para que surtan todos sus efectos jurídicos frente a terceros (artículos 2999, 3005, 3007 y 3008 del Código Civil, en relación con los numerales 1º y 2º del Reglamento del Registro Público ya citados).

En este orden de ideas podemos decir que el Procedimiento Registral de la Propiedad es el conjunto sistematizado de actos del Registro Público de la Propiedad y de los particulares interesados, que tiene por objeto la inscripción de los documentos públicos o privados que, conforme a las disposiciones del Derecho Civil y Familiar, deben inscribirse para ser oponibles a terceros y dar seguridad jurídica a los titulares del derecho inscrito, así como a los terceros interesados de buena fe, a quienes no podrá perjudicar la falta de registro de los documentos registrables.

2. Principios Registrales

Al estudiar los principios registrales nos encontramos con dos posturas extremas, una que niega en esencia su existencia y otra que exagera su importancia y necesidad.

En la primera tendencia ubicamos la tesis del maestro Guillermo Colín Sánchez, quien afirma "Entre los múltiples principios citados, se incluye la legalidad, lo que, a nuestro juicio, no es del todo exacto, porque ésta es por excelencia el principio procesal, en el orden registral, puesto que, en esencia, es la ley la que norma todos sus aspectos y los demás principios enunciados, no son más que manifestaciones de la propia legalidad en actos singulares que la naturaleza del procedimiento demanda, de acuerdo con la particularidad de las operaciones que se inscriben".²³

²³ Op. Cit. p. 81.

Contrariamente a la tesis expuesta leemos que "Los preceptos del registro público son un laberinto. Se refieren a una materia sumamente compleja, y generalmente están distribuidos con desorden y en cierta promiscuidad que produce confusión en el jurista, y son causa de enredos y embrollos de los que sólo puede salirse si tenemos algo que nos oriente, nos encamine, nos conduzca, por el camino de la verdad. Esa luz que nos encauza, nos la dan los principios registrales".²⁴

Si bien no compartimos en sus exageraciones las dos posturas expuestas, es necesario reconocer que los principios de referencia constituyen la síntesis sistematizada de las bases o directrices fundamentales que rigen el procedimiento registral de la propiedad.

Nuestra doctrina, partiendo de la legislación vigente sobre la materia, acepta, por regla, la existencia de los siguientes principios registrales:

a) Principio de Publicidad

"Este es el principio registral por excelencia, pues no se concibe sin el Registro Público de la Propiedad".²⁵

Consideramos que el razonamiento debe ser inverso, no puede haber Registro "Público" de la Propiedad, si la publicidad no es un principio rector de esta institución, su denominación sería un contrasentido, una incongruencia.

La publicidad está prevista claramente en el Código Civil, que establece:

Art. 3001. "El Registro será público. Los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivados. También tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios del Registro Público, así como certificaciones de existir o no asientos relativos a los bienes que se señalen".

Significa la publicidad registral que toda persona tiene el derecho de enterarse de lo inscrito en el **Registro Público de la Propiedad**, siempre que lo haga en los lugares y horarios que establezca la propia dependencia administrativa, como se precisa en los artículos 88 y 89 del vigente Reglamento del Registro público de la Propiedad del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de agosto de 1988, cuyos textos son:

Art. 88. "Los asientos del Registro son públicos".

Art. 89. "La Dirección General determinará las áreas y horas de acceso al público para consulta y trámite".

²⁴ CARRAL Y DE TERESA, Luis. *Derecho Notarial y Derecho Registral*. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1970. p. 241.

²⁵ *Ibidem*. p. 242.

La excepción a este principio de publicidad la encontramos en cuanto al Sistema de Índices del Registro, previsto en los artículos 29 y 30 del Reglamento, porque el mismo ordenamiento dispone:

Art. 31. "La información contenida en los índices, se deberá proporcionar al público por el personal de la institución y por los medios que determine la Dirección General".

Es claro que en este caso no se permite la consulta directa del público, sino única y exclusivamente a través del personal del Registro de la Propiedad y conforme a los lineamientos establecidos por la Dirección General de la dependencia.

Además de la posibilidad de consultar el contenido de los asientos registrales, la publicidad se manifiesta a través del derecho que tiene toda persona de obtener copias certificadas y certificaciones de los documentos que obren en el archivo del Registro de la Propiedad y de las inscripciones que existan o no en la propia dependencia, como lo prevé el artículo 3001 antes transcrito y lo reitera el Reglamento de la materia que establece:

Art. 90. "Se expedirá, previa solicitud, información certificada, completa o en lo conducente, de los asientos que obren en el Registro Público.

"También podrán expedirse certificaciones de existencia o de inexistencia de asientos de cualquier clase".

La excepción a esta regla la encontramos nuevamente en el propio ordenamiento reglamentario para el siguiente caso

Art. 97. "No se expedirán copias certificadas ni certificaciones, respecto del contenido de los índices".

b) Principio de Oponibilidad o de Inscripción

Nuestro sistema registral es puramente declarativo (artículo 3008 del Código Civil); los derechos reales y personales se adquieren extraregistrarmente, por el mero acuerdo de voluntades entre las partes contratantes o por actos de autoridad y la determinación específica de la cosa objeto del derecho; sin embargo, la inscripción en el Registro Público de la Propiedad es necesaria, no obligatoria, para que el derecho inscrito sea oponible erga omnes, para que todo mundo tenga noticia de él, en caso contrario, "Los documentos que . . . sean registrables y no se registren, no producirán efectos en perjuicio de tercero" (artículo 3007 del Código Civil).

La inscripción es únicamente de documentos, como lo establece el artículo 3005 del Código en consulta, cuyo texto es:

Art. 3005. "Solo se registrarán:

"I. Los testimonios de escrituras o actas notariales u otros documentos auténticos;

“II. Las resoluciones y providencias judiciales que consten de manera auténtica;
“III. Los documentos privados que en esta forma fueren válidos con arreglo a la ley, siempre que al calce de los mismos haya la constancia de que el notario, el registrador, el corredor público o el juez competente se cercioraron de la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes.

Dicha constancia deberá estar firmada por los mencionados fedatarios y llevar impreso el sello respectivo”

Estas inscripciones, también denominadas asientos registrales, son de diferentes especies, según lo establece el artículo 39 del Reglamento del Registro, que a la letra dice:

Art. 39. “En los folios se practicarán los siguientes asientos:

- “I. Notas de presentación;
- “II. Anotaciones preventivas;
- “III. Inscripciones, y
- “IV. Cancelaciones”.

A. Notas de presentación. El procedimiento registral se inicia con un acto del particular interesado, del fedatario público que intervino o de la autoridad competente (artículo 3018 del Código Civil y 32 del Reglamento que se consulta); este primer acto consiste en la solicitud u orden de inscripción, debiendo el personal del Registro elaborar inmediatamente la nota o asiento de presentación, que deberá contener, conforme al artículo 3060 del Código invocado:

- “I. La fecha y número de entrada;
- “II. La naturaleza del documento y el funcionario que lo haya autorizado;
- “III. La naturaleza del acto o negocio que se trate;
- “IV. Los bienes o derechos objeto del título presentado, expresando su cuantía, si constare; y
- “V. Los nombres y apellidos de los interesados”.

B. Anotaciones Preventivas. El pluricitado Código Civil establece:

Art. 3042. “Se anotarán preventivamente en el Registro Público:

- “I. Las demandas relativas a la propiedad de bienes inmuebles o a la constitución declaración modificación o extinción de cualquier derecho real sobre aquellos;
- “II. El mandamiento y el acta de embargo, que se haya hecho efectivo en bienes inmuebles del deudor;
- “III. Las demandas promovidas para exigir el cumplimiento de contratos preparatorios o para dar forma legal al acto o contrato concertado, cuando tenga por objeto inmuebles o derechos reales sobre los mismos;
- “IV. Las providencias judiciales que ordenen el secuestro o prohiban la enajenación de bienes inmuebles o derechos reales;
- “V. Los títulos presentados al Registro Público y cuya inscripción haya sido denegada o suspendida por el Registrador:

- “VI. Las fianzas legales o judiciales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2852;
- “VII. El decreto de expropiación y de ocupación temporal y declaración de limitación de dominio de bienes inmuebles;
- “VIII. Las resoluciones judiciales en materia de amparo que ordenen la suspensión provisional o definitiva, en relación con bienes inscritos en el Registro Público; y
- “IX. Cualquier otro título que sea anotable, de acuerdo con este Código u otras leyes”.

La trascendencia jurídica de la anotación preventiva está expresa y claramente establecida en el numeral 3017 del Código, que literalmente prevé:

Art. 3017. “La inscripción definitiva de un derecho que haya sido anotado preventivamente, surtirá sus efectos desde la fecha en que la anotación los produjo”

Respecto a los datos que deben contener las anotaciones preventivas, establece el Código Civil:

Art. 3062. “Las anotaciones preventivas contendrán las circunstancias que expresa el artículo anterior, en cuanto resulten de los documentos expresados y, por lo menos, la finca o derecho anotado, la persona a quien favorezca la anotación y la fecha de ésta.

“Las que deban su origen a embargo o secuestro, expresarán la causa que haya dado lugar a aquellas y el importe de la obligación que los hubiera originado.

“Las que provengan de una declaración de expropiación, limitación de dominio u ocupación de bienes inmuebles, mencionarán la fecha del decreto respectivo, la de su publicación en el “Diario Oficial” de la Federación y el fin de utilidad pública que sirva de causa a la declaración”.

C. Asientos de Inscripción en sentido estricto. Podemos afirmar que son las de mayor importancia, pues sin la existencia de éstos no pueden existir las anotaciones preventivas, los asientos de cancelación, ni las notas de presentación, salvo, en este último caso, que se trate de primera inscripción, que sólo podrá ser de dominio o de posesión de bienes inmuebles (artículo 3059 párrafo segundo del Código).

Conforme a lo dispuesto por el numeral 3042 del Código Civil invocado, sólo son inscribibles:

“I. Los titulados por los cuales se cree, declare, reconozca adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles;

“II. La constitución del patrimonio familiar;

“III. Los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, por un período mayor de seis años y aquellos en que haya anticipos de rentas por más de tres años; y

“IV. Los demás títulos que la ley ordene expresamente que sean registrados”.

Las inscripciones principales, en nuestro sistema, no se hacen mediante la transcripción íntegra del texto de los documentos respectivos, sino únicamente a través de un extracto que debe contener los datos fundamentales; así lo prevé el artículo 3061 del Código, que se transcribe a continuación:

Art. 3061. "Los asientos de inscripción deberán expresar las circunstancias siguientes:

"I. La naturaleza, situación y linderos de los inmuebles objeto de la inscripción o a los cuales afecte el derecho que deba inscribirse, su medida superficial, nombre y número si constare en el título; así como las referencias al registro anterior y las catastrales que prevenga el reglamento;

"II. La naturaleza, extensión y condiciones del derecho de que se trate;

"III. El valor de los bienes o derechos a que se refieren las fracciones anteriores, cuando conforme a la ley deban expresarse en el título;

"IV. Tratándose de hipotecas, la obligación garantizada; la época en que podrá exigirse su cumplimiento, el importe de ella o la cantidad máxima asegurada cuando se trate de obligaciones de monto indeterminado; y los réditos, si se causaren, y la fecha desde que deban correr;

"V. Los nombres de las personas físicas o morales a cuyo favor se haga la inscripción y de aquellas de quienes procedan inmediatamente los bienes. Cuando el título exprese nacionalidad, lugar de origen, edad, estado civil, ocupación y domicilio de los interesados, se hará mención de esos datos en la inscripción;

"VI. La naturaleza del hecho o negocio jurídico; y

"VII. La fecha del título, número si lo tuviere y el funcionario que lo haya autorizado".

D. Asientos de Cancelación. Son objeto de cancelación tanto los asientos de inscripción, como las anotaciones preventivas y los asientos de presentación. Al proceder a la cancelación de un asiento debe observarse lo siguiente:

Art. 3063. "Los asientos de cancelación de una inscripción o anotación preventiva, expresarán:

"I. La clase de documento en virtud del cual se practique la cancelación, su fecha y número si lo tuviere y el funcionario que lo autorice;

"II. La causa por la que se hace la cancelación;

"III. El nombre y apellidos de la persona a cuya instancia o con cuyo consentimiento se verifique la cancelación;

"IV. La expresión de quedar cancelado total o parcialmente el asiento de que se trate; y

"V. Cuando se trate de cancelación parcial, la parte que se segregue o que haya desaparecido del inmueble, o la que reduzca el derecho y la que subsista".

Sobre esta materia agrega el numeral 87 del Reglamento:

"Las notas de presentación se cancelarán mediante anotación que exprese su causa".

En forma somera dejamos expuesto lo relativo a los diversos asientos registrales, fundamentalmente respecto de los bienes inmuebles, omitiendo

hacer alusión al registro de bienes muebles y de las personas colectivas o morales de Derecho Civil, por no ser objeto de este trabajo el estudio minucioso del principio registral de inscripción, también conocido como de oponibilidad.

c) Principio de Especialidad o de Determinación

“La publicidad registral exige determinar con precisión el bien objeto de los derechos. Quizás esa designación —Principio de Determinación— sería mas correcta que la que se usa de ‘especialidad’, que nació como oposición o reacción contra la ‘generalidad’ de las hipotecas”.²⁶

En aplicación de este principio, en la inscripción se deben anotar con toda precisión los datos característicos del bien inscrito, que sirvan para identificarlo individualmente; la naturaleza del derecho inscrito y sus circunstancias particulares; los nombres y demás datos generales de las personas físicas que hayan intervenido como causantes o causahabientes; la naturaleza del hecho o acto jurídico que motiva la inscripción y los datos individuales del documento inscrito (artículo 3061 y 3070 del Código Civil, 63, 67 y 69 del Reglamento).

La determinación o especialidad es útil jurídica y económicamente, porque impide que un mismo bien aparezca inscrito en dos o mas ocasiones a favor de diferentes personas y con el mismo derecho real, o bien que no se determine la cuantía o proporción de la deuda cuyo pago se garantiza con el bien registrado.

d) Principio de la Fe Pública Registral

Este principio tiene como contenido fundamental considerar que lo inscrito en el Registro Público de la Propiedad es la verdad histórica y formal respecto del bien o derecho registrado y que, por tanto, el titular registral está legitimado registralmente para enajenar o gravar ese derecho. También da origen este principio a la buena fe registral, que es la confianza que todo tercero puede tener en los datos objetivos que aparecen en el Registro, por ser coincidentes con la precitada verdad histórica.

Nuestra vigente legislación civil ha hecho nugatorio este principio registral, pues el artículo 3010 en su primera parte sólo establece que:

“El derecho registrado se presume que existe y que pertenece a su titular en la forma expresada por el asiento respectivo”.

La existencia del derecho registrado no es una verdad incontrovertible, sino una mera presunción que admite prueba en contrario, por tanto, el

²⁶ CARRAL Y DE TERESA, Op. Cit. p. 244.

titular de ese derecho inscrito ya no goza de absoluta legitimación registral y, en consecuencia, queda sin protección jurídica el tercero adquirente de buena fe, lo que se hace evidente con la lectura del numeral 3009 del consultado Código Civil, que es al tenor siguiente:

Art. 3009. "El Registro protege los derechos adquiridos por tercero de buena fe, una vez inscritos aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante, excepto cuando la causa de nulidad resulte claramente del mismo registro. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contratos gratuitos, ni a los actos o contratos que se ejecuten u otorguen violando la Ley".

Si la presunción de certeza no se aplica en favor de los adquirentes de buena fe, pero a título gratuito y tampoco en favor de quienes adquieren a título oneroso, si el acto o contrato respectivo está afectado de nulidad por no reunir alguno de los requisitos de validez, siendo contrario en consecuencia a una norma jurídica, cabe preguntar ¿Existe actualmente el principio de fe pública registral? ¿En favor de quien se aplica?

Queden pendientes las respuestas para otro estudio.

e) Principio del Tercero Registral

Tercero registral no es en general "cualquier persona que no haya intervenido ni personalmente ni por medio de representante en el acto jurídico inscrito, que es el caso de los acreedores quirografarios, sino que la calidad de tercero registral requiere, además de lo anterior, haber adquirido la propiedad u otro derecho real sobre el bien inmueble materia de la inscripción. Únicamente a estos terceros y no a aquellos otros terceros, no puede perjudicar el acto o título no inscrito".²⁷

f) Principio del Consentimiento

Un asiento no puede ser corregido, modificado o cancelado, sino con la autorización del titular del derecho inscrito, salvo que se haga en cumplimiento de una orden de autoridad competente. La autorización puede ser expresa o tácita, esta última se da cuando el derecho registrado es enajenado, limitado o gravado por un acto jurídico realizado por el titular registral, pues el hecho de firmar el documento que contiene ese acto significa que autoriza la cancelación o la modificación del asiento registral en que aparece inscrito su derecho.

La excepción a esta regla la encontramos en el artículo 3030 del Código Civil, que es a la letra:

²⁷ SANCHEZ MEDAL, Ramón. *De los Contratos Civiles*. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986. p. 555.

Art. 3030. "Las inscripciones y anotaciones pueden cancelarse por consentimiento de las personas a cuyo favor estén hechas o por orden judicial. Podrán no obstante ser canceladas a petición de parte, sin dichos requisitos, cuando el derecho inscrito o anotado quede extinguido por disposición de la ley o por causas que resulten del título en cuya virtud se practicó la inscripción o anotación, debido a hecho que no requiera la intervención de la voluntad".

g) Principio de Tracto Sucesivo o Continuo

El registro debe contener la historia ininterrumpida del derecho inscrito, de tal suerte que la nueva inscripción que se realice sea causa de cancelación de la anterior; además, esta cancelación no puede efectuarse en tanto no sea el antecedente inmediato de la nueva inscripción.

El cumplimiento estricto de este principio trae como consecuencia que las inscripciones estén eslabonadas cronológicamente y que, por tanto, un mismo derecho, sobre el mismo bien, no pueda aparecer registrado simultáneamente en favor de dos o más personas, salvo cuando se trate de cotitulares del derecho (artículo 3019 del Código Civil).

La excepción a este principio la constituye la primera inscripción, es decir, la inmatriculación, que es la incorporación de un bien al sistema registral, ya sea por registrar la posesión originaria o la propiedad por primera ocasión (artículos 3019, 3046 y 3059 del Código Civil).

h) Principio de Prioridad

El enunciado principio nos recuerda el viejo aforismo latino "prior tempore, potior iure" (el que es primero en tiempo, es primero en Derecho).

Solo "puede concebirse este principio, por la posibilidad que se da, de que existan dos o más títulos contradictorios. La contradicción puede ser de dos tipos: A. Porque se trate de dos derechos cuya coexistencia sea imposible: verbi gracia, dos ventas de una misma cosa. Estamos en presencia aquí, de un caso de impenetrabilidad o de preclusión registral; B. Que se trate de derechos que aunque pueden coexistir, exijan un puesto diferente, como por ejemplo dos hipotecas sobre una misma cosa. La coexistencia, aquí, sí es posible, pero en orden diferente, que se llama rango".²⁸

La prioridad que nos ocupa es de naturaleza registral y no en cuanto a la fecha de la celebración o realización del acto constitutivo o traslativo del derecho real.

Esta prioridad no se determina por la inscripción misma, sino por el orden cronológico de ingreso del documento respectivo a la oficina del Registro Público de la Propiedad, tomando en consideración, en su caso, la hora de presentación y el orden numérico correspondiente (artículos 3013, 3015 y 3044 del Código Civil).

²⁸ CARRAL Y DE TERESA, Op. Cit. p. 247.

De gran importancia es en este sentido la existencia de las anotaciones preventivas y de los avisos "prepreventivos", pues en estos supuestos, si se cumplen todos los requisitos legalmente establecidos, la prioridad no se determina por el orden de presentación de los documentos a inscribir, sino por el de la fecha en que se hace la anotación respectiva (artículos 3013, 3015, 3016, 3043, 3044 y 3045 del Código en consulta).

i) Principio de Rogación

Consiste en la necesidad de solicitar o de ordenar en su caso, el particular interesado, el fedatario que haya intervenido en la formalización del acto jurídico respectivo o la autoridad judicial o administrativa correspondiente, la inscripción o anotación que se considere procedente. El Registro Público de la Propiedad no está facultado para actuar de oficio (artículos 3018 del Código Civil y 32 del ya citado Reglamento del Registro).

Esta petición o rogación actual siempre debe ser expresa, por escrito, y en las formas impresas aprobadas por la Dirección General del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

Enneccerus, Kipp y Wolff comentan al respecto que "en principio, la función del Juez del Registro Inmobiliario es exclusivamente rogada. Aunque él sepa que el registro, por ejemplo, por defunción del propietario inscrito, es inexacto, y aunque conozca quiénes son los titulares actuales, por ejemplo, los herederos, no puede inscribirlos de oficio no puede rectificar el registro sino en virtud de una instancia".²⁹

Por lo que hace a los particulares, el principio de rogación no es sino una manifestación del derecho de petición, previsto en el artículo 8º Constitucional, que establece el imperativo a cargo de la autoridad de resolver por escrito y notificar al peticionario esa resolución.

En el procedimiento registral, la resolución puede ser en el sentido de ordenar se efectúe el respectivo asiento registral o denegar o suspender el registro, si así procede legalmente.

j) Principio de Calificación o de Legalidad

Aceptamos como verdad incontrovertible que el objeto del Registro Público de la Propiedad es otorgar seguridad jurídica a quienes adquieren derecho sobre los bienes incorporados a esta institución, evitando con ello hechos ilícitos de graves consecuencias jurídicas y económicas.

Para lograr plenamente esta seguridad es de gran relevancia el principio registral enunciado en este inciso, cuyo contenido difiere según el sistema registral de que se trate, así como del ordenamiento normativo aplicable.

²⁹ *Tratado de Derecho Civil*. Tomo III. Volumen Primero. Segunda Edición. Bosch Casa Editorial. Barcelona, España, 1951. p. 156.

La calificación es el análisis jurídico que del documento presentado para su registro (anotación, inscripción o cancelación), debe efectuar el registrador, bajo su estricta responsabilidad, a fin de resolver si procede el registro solicitado o bien si debe suspenderse o denegarse, según se desprenda de su forma y de su contenido (artículo 3021 del Código Civil, 14 fracción I, 36 y 37 del Reglamento del Registro).

La función calificadora del registrador se ve limitada cuando el asiento registral es ordenado por una autoridad judicial o administrativa, pues en este supuesto debe hacer del conocimiento del Área Jurídica del Registro la causa que impide cumplir la orden y ésta deberá comunicarlo a la citada ordenadora; si la autoridad reitera su orden, en los mismos términos, el asiento registral se debe efectuar, anotando el hecho de referencia en el asiento correspondiente (artículo 38 del Reglamento).

Cabe señalar que, en nuestra vigente legislación, el principio de calificación o de legalidad abarca incluso el área fiscal, en cuanto que el registrador debe determinar, también bajo su responsabilidad, el monto de los derechos que debe pagar el interesado por el servicio público solicitado al Registro Público de la Propiedad (artículo 14 fracción II del Reglamento).

III. MEDIOS DE IMPUGNACION EN EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD

1. Suspensión y Denegación de Registro

Hemos dicho que, aplicado el principio de calificación registral, el registrador puede emitir tres tipos de resoluciones, bien puede ordenar se haga el asiento registral solicitado o que se niegue o se suspenda, como lo establece el artículo 3021 del Código Civil, que es al tenor siguiente:

Art. 3021. "Los registradores calificarán bajo su responsabilidad los documentos que se presenten para la práctica de alguna inscripción o anotación, la que suspenderán o denegarán en los casos siguientes:

- "I. Cuando el título presentado no sea de los que deben inscribirse o anotarse;
- "II. Cuando el documento no revista las formas extrínsecas que establezca la ley;
- "III. Cuando los funcionarios ante quienes se haya otorgado o rectificado el documento, no hayan hecho constar la capacidad de los otorgantes o cuando sea notoria la incapacidad de éstos;
- "IV. Cuando el contenido del documento sea contrario a las Leyes prohibitivas o de interés público;
- "V. Cuando haya incompatibilidad entre el texto del documento y los asientos del registro;
- "VI. Cuando no se individualicen los bienes del deudor sobre los que se constituye un derecho real, o cuando no se fije la cantidad máxima que garantice un gravamen

en el caso de obligaciones de monto indeterminado, salvo los casos previstos en la última parte del artículo 3011, cuando se den las bases para determinar el monto de la obligación garantizada; y
 “VII. Cuando falte algún otro requisito que deba llenar el documento de acuerdo con el Código u otras leyes aplicables”.

a) Suspensión del Registro

De las hipótesis contenidas en el artículo 3021 en estudio, sólo procede la suspensión del registro solicitado “en los casos de omisiones o defectos subsanables” (artículo 36 párrafo segundo in fine del Reglamento).

Para poder subsanar estas omisiones o defectos, el interesado tiene el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que el acuerdo correspondiente es publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (artículos 3º fracción V y 36 párrafo segundo del Reglamento).

Un caso especial de omisión que motiva la suspensión del registro está previsto en el ordenamiento reglamentario ya invocado, que establece:

Art. 37. “Cuando se trate de omisiones subsanables motivadas por la falta de certificados u otras constancias que debiendo ser expedidas por alguna autoridad, no lo sean con la debida oportunidad, y siempre y cuando se acredite de manera fehaciente que se presentó la solicitud y se cubrieron los derechos correspondientes a las constancias faltantes, el registrador practicará una anotación preventiva del documento de que se trate, con expresión de las observaciones del caso. Subsanao el defecto que motivó la anotación, se inscribirá el documento en la parte correspondiente del folio, sin perjuicio de la prelación adquirida”.

b) Negativa de Registro

Si las omisiones o defectos apreciados al calificar los documentos presentados por el interesado no son subsanables, el registrador denegará el registro solicitado (artículo 36 párrafo segundo in fine del Reglamento).

2. Rectificación de Asientos Registrales

Es verdad no controvertida que todo producto humano está alejado de la perfección y que, por tanto, puede tener errores, algunos de los cuales son susceptibles de corrección o rectificación, esto es, de reducir la cosa a la exactitud que debe tener.

Dentro del procedimiento registral de la propiedad también pueden cometerse errores susceptibles de enmienda, a fin de perfeccionar el asiento registral y, con ello, restablecer formalmente la verdad histórica; tales errores son: materiales y de concepto (artículo 3023 del Código Civil).

a) Error Material

Nuestro Código Civil consultado nos proporciona la siguiente definición legal:

Art. 3024. "Se entenderá que se comete error material cuando se escriban unas palabras por otras, se omita la expresión de alguna circunstancia o se equivoquen los nombres propios o las cantidades al copiarlas del título, sin cambiar por eso el sentido general de la inscripción ni el de alguno de sus conceptos".

A lo anterior agrega el **Reglamento del Registro Público**:

Ar. 76. "Se considera error material, además de los casos que señala el artículo 3024 del Código Civil, la práctica de un asiento, en parte o espacio distinto del que corresponda en el folio respectivo. En este caso, la rectificación procede de oficio y se realizará cancelando el asiento erróneo y trasladándolo al lugar que deba ocupar".

Para corregir los errores materiales se deben tener a la vista los documentos correspondientes, independientemente del protocolo, archivo o expediente del que procedan, salvo que los datos correctos se desprendan de los propios asientos registrales relacionados con el que contiene el error material (artículo 74 del Reglamento).

b) Error de Concepto

Al respecto establece el Código Civil:

Art. 3025. "Se entenderá que se comete error de concepto cuando al expresar en la inscripción alguno de los contenidos en el título se altere o varíe su sentido porque el registrador se hubiere formado un juicio equivocado del mismo, por una errónea calificación del contrato o acto en él consignado o por cualquier otra circunstancia".

También en esta materia agrega el Reglamento un caso especial de error de concepto, que se da cuando el respectivo asiento registral no fue firmado por el registrador que la hizo y que ha cesado en el ejercicio de este encargo, si el que lo sustituye se niega a firmar por considerar que el asiento no se practicó en forma correcta (artículos 3067 del Código Civil y 52 del Reglamento).

El error de concepto sólo podrá rectificarse si existe unanimidad de voluntades de todos los interesados en el acto o hecho jurídico registrado; de no existir este acuerdo unánime, la rectificación se podrá hacer exclusivamente por orden judicial (artículo 3026 del Código Civil). La excepción a esta regla se da en el caso especial de bienes que pertenecen en común a los cónyuges casados bajo el régimen de sociedad conyugal y que en el Registro Público aparecen inscritos únicamente a nombre de alguno de ellos; en este supuesto la rectificación puede ser solicitada por cualquiera de los cónyuges e incluso por cualquier interesado (artículo 3012 del Código).

Para proceder a la rectificación el solicitante debe exhibir el documento registrado, si fuere el correcto o el que lo rectifique, si el error obedece a la redacción vaga, ambigua o inexacta del aludido documento registrado; tratándose de los bienes comunes de los cónyuges deberá anexarse el documento con el que se acredite la sociedad conyugal (artículos 3026 párrafo último del Código Civil y 75 del Reglamento).

Como en el procedimiento registral de la propiedad está prohibido borrar, testar o hacer alteración alguna para enmendar los errores cometidos, la rectificación debe hacerse mediante un nuevo asiento registral, cancelando la errónea. También deben rectificarse todos los asientos relacionados con el equivocado y que contengan el mismo error (artículos 48 y 77 del Reglamento).

3. Nulidad de los Asientos Registrales

Con una redacción desafortunada, en el párrafo segundo del artículo 3067 se establece la posibilidad de anular los asientos registrales. El citado precepto del Código Civil es el tenor siguiente:

“Los asientos podrán anularse por resolución judicial con audiencia de los interesados, cuando substancialmente se hubieren alterado dichos asientos, así como en el caso de que se hayan cambiado los datos esenciales relativos a la finca de que se trate, o a los derechos inscritos o al titular de éstos, sin perjuicio de lo establecido respecto a la rectificación de errores, inexactitudes u omisiones”.

4. Inmatriculación Administrativa o Judicial

No obstante que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no contiene la voz “inmatriculación”, el legislador la usa y define en nuestro Código Civil en la forma siguiente:

Art. 3046. “La inmatriculación es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, que carece de antecedentes registrales...”.

Debemos aclarar que la posesión inscribible a través de la inmatriculación es únicamente la originaria y no la derivada, que no es apta para prescribir (artículos 790, 791, 826 y 1151 fracción I del Código Civil).

La incorporación de un inmueble al sistema registral de la propiedad puede ser por resolución judicial o administrativa (artículo 3046 párrafo tercero). El procedimiento del primero está previsto fundamentalmente en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; sin embargo, también deben tenerse presentes las disposiciones relativas contenidas en el Código Civil y en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad,

vigentes ambos en el propio Distrito Federal. La inmatriculación administrativa, en cambio, se rige esencialmente por lo previsto en los dos ordenamientos jurídicos mencionados en último término y sólo supletoriamente por el Código Procesal en cita (artículos 3046 al 3058 del Código Civil, 106 al 113 del Reglamento, 893 al 900 y 927 al 931 del Código de Procedimientos Civiles).

El resultado del procedimiento de inmatriculación puede ser favorable o no a los intereses del promovente; en el primer caso se ordenará la inscripción correspondiente en el Registro Público de la Propiedad y se denegará en el segundo supuesto.

5. Calificación Fiscal

Hemos señalado con antelación que es facultad del registrador determinar en cantidad líquida, bajo su responsabilidad y con estricto apego a las disposiciones aplicables, el monto de los derechos que se deben pagar por la prestación del servicio registral respectivo (artículo 14 fracción II del Reglamento).

Esta calificación fiscal puede ser aceptada o rechazada por el solicitante del servicio; en el primer supuesto pagará el crédito correspondiente y, en la segunda hipótesis, estará en aptitud de recurrir dicha liquidación.

6. Medios de Impugnación

En los puntos precedentes de este apartado III, hemos señalado los diversos supuestos que pueden motivar la interposición de los medios de impugnación, previstos en contra de los actos o resoluciones del Registro Público de la Propiedad. Estos medios de defensa son los siguientes:

a) Recursos Administrativos en el Código Civil

De manera asistemática, dispersa e incompleta, en el Código Civil vigente en el Distrito Federal se establece un recurso administrativo genérico y sin denominación, que procede en contra de la calificación registral efectuada por el registrador y que motiva la resolución denegatoria o suspensiva del registro solicitado.

Al respecto establece el Código invocado:

Art. 3022. "La calificación hecha por el registrador podrá recurrirse ante el Director del Registro Público...".

El mismo medio de impugnación es procedente en contra de la resolución del registrador que deniega la rectificación de un asiento registral, como se establece expresamente en el párrafo penúltimo del artículo 3026 del Código, cuyo texto señala:

“En caso de que el registrador se oponga a la rectificación se observará lo dispuesto en el artículo 3022”.

Con lamentable técnica legislativa ha quedado previsto el referido recurso administrativo, omitiendo señalar el legislador los requisitos de fondo y de forma que debe cumplir el recurrente; por otra parte, no determina quién está legitimado para interponer este medio de defensa; tampoco prevé el procedimiento para tramitar y resolver el recurso; inclusive omite precisar el plazo dentro del cual se debe hacer valer el recurso.

Ante esta deficiente situación sólo queda acudir al Reglamento del Registro Público de la Propiedad y a los principios generales del Derecho, conforme a lo dispuesto por el párrafo último del artículo 14 Constitucional y por los numerales 18, 19 y 20 del invocado Código Civil.

b) Recursos Administrativos en el Reglamento

En el vigente Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, **publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988**, se establece un doble recurso administrativo de inconformidad, procedente uno ante al Area Jurídica de la citada dependencia y ante el Director General del Registro el otro, como exponemos en las líneas siguientes.

A. Recurso de Inconformidad en el Area Jurídica

El párrafo segundo del artículo 36 del Reglamento dispone que la resolución del registrador, por la que deniegue o suspenda el registro solicitado, debe ser remitida, con el documento y anexos correspondientes, al Area Jurídica del Registro, a fin de que a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, “el interesado cuente con diez días hábiles para subsanar las irregularidades señaladas o recurra la determinación efectuada”.

Este medio de impugnación es el recurso de inconformidad, previsto de manera genérica en el numeral 114 del Reglamento, estando regulado de manera asistemática e incompleta en los artículos 8º fracción III, 103, 104 y 105 del propio ordenamiento reglamentario; que incurre en las deficiencias señaladas en el párrafo final del inciso a) del punto 6 que se desarrolla, salvo el señalamiento del plazo para interponer el medio de defensa, que es de diez días hábiles.

La resolución del Area Jurídica puede ser en el sentido de revocar, modificar o confirmar la resolución del registrador; si la modificación es favorable a las pretensiones del interesado o si se revoca el acto cuestionado, “se ordenará la inmediata reposición del procedimiento registral, sin perjuicio del derecho de prelación adquirido” (artículos 104 y 105 del Reglamento).

Tratándose de la resolución negativa del registrador, ante la solicitud de rectificación de un asiento registral, también procede el recurso administrativo que se estudia, que es procedente asimismo en contra de la determinación del crédito fiscal, que por concepto de derechos debe pagar el interesado (artículo 118 del Reglamento).

B. Recurso de Inconformidad ante el Director General del Registro Público

Si la resolución del Area Jurídica, dictada al resolver el recurso de inconformidad interpuesto en contra de una denegación de registro o de rectificación del asiento registral o de una suspensión de registro o de la determinación líquida de los derechos a pagar por el servicio solicitado, es conformatoria o si modifica la recurrida en contra de las pretensiones del interesado, éste podrá hacer valer un segundo recurso de inconformidad, pero ahora sí ante el Director General del Registro Público de la Propiedad (artículos 115, 116, 117 y 118 del Reglamento), dando cumplimiento así a lo previsto en el Código Civil (artículos 3022 y 3026).

En este aspecto dispone el invocado Reglamento:

Art. 115. "Si el área jurídica confirma la resolución suspensiva o denegatoria del registrador y el interesado manifiesta su inconformidad, el servidor público que conozca del asunto, dará entrada al recurso de inconformidad que se substanciará ante el Director General en la forma y términos previstos por el artículo siguiente y ordenará, a instancia del recurrente, que se practique la anotación preventiva a que se refiere el artículo 3043, fracción V del Código Civil, todo lo cual se publicará en la sección de la Gaceta, relativa al boletín registral".

El relacionado artículo siguiente no subsana todas las deficiencias que **hemos señalado con antelación, pero supera algunas, como es el plazo concedido al interesado para expresar su inconformidad y la forma genérica de hacerlo; leámos pues el:**

Art. 116. "El Director General conocerá del recurso, que puede ser interpuesto en forma verbal de inmediato o por escrito en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la publicación a que se refiere el artículo anterior. El Director General resolverá el recurso dando por terminada la instancia".

Si este recurso es resuelto favorablemente a los intereses del recurrente, el registrador deberá efectuar el asiento registral o la rectificación solicitada o corregir el crédito fiscal determinado por concepto de derechos; en caso contrario, el documento quedará a disposición del solicitante, previa la cancelación del asiento de presentación o, si ésta es la hipótesis, quedará firme la cuantificación de los derechos que se deben pagar para proceder al registro correspondiente (artículos 117 y 118 del Reglamento).

C. Una Revisión de Oficio

Como un lamentable resabio del abrogado **Reglamento del 16 de abril de 1980**, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de mayo del mismo año, en el vigente Reglamento conservamos una revisión de oficio, según leemos en su artículo 78, que es el tenor siguiente:

Art. 78. "Si el registrador se rehusare a practicar alguna rectificación por considerar que no existen los elementos suficientes para proceder a ella, turnará de oficio el asunto al área jurídica para que determine lo procedente".

¡Mayor confusión no es posible!

Todos sabemos que todo acto de autoridad debe estar motivado y fundamentado; si la negativa de rectificación está motivada en la insuficiencia de elementos para que proceda, ¿Qué procedimiento debe respetarse? ¿La revisión de oficio o el recurso de inconformidad ante el área jurídica? ¿Proceden ambos simultáneamente? ¿Es facultad del Área Jurídica optar por la revisión oficiosa o por el recurso de inconformidad? ¿Esta opción puede ser ejercida por el interesado?.

Estas y muchas otras interrogantes pueden formularse, lo recomendable es, para evitar sorpresas desagradables, interponer el "recurso de inconformidad" antes mencionado.

c) Juicios Administrativos

Dada la naturaleza del Registro Público de la Propiedad (supra II. 1.), en contra de las resoluciones definitivas que dicte procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (supra I. 3.b). A.), que no detallamos en este trabajo por no ser nuestro objetivo principal.

Afrontando el peligro de ser reiterativos queremos precisar que este juicio administrativo procede en contra de las resoluciones dictadas por el Director General del Registro Público de la Propiedad al resolver:

A. El recurso de Inconformidad en materia de rectificación de asientos registrales.

B. El Recurso de Inconformidad en cuanto a la suspensión y a la denegación del registro solicitado.

C. El recurso de Inconformidad respecto a la determinación líquida de los derechos a pagar por la prestación de los servicios públicos a cargo del Registro.

D. La solicitud de inmatriculación administrativa, si no hubiere mediado la oposición de un tercero (artículo 113 del Reglamento).

También procede este juicio para anular un asiento registral, si la causa de nulidad es imputable al Registro y no emana de la nulidad del documento

registrado o del acto jurídico en él contenido (artículo 3067 párrafo segundo del Código Civil).

Cabe señalar que aun cuando el párrafo segundo del artículo 3022 del Código alude expresamente a una orden de "autoridad judicial", para los casos señalados en los puntos A, B y C que preceden, ello obedece a que en 1928 no existía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano administrativo competente a partir de 1971 para conocer y resolver las controversias que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares (artículos 1º y 21 de la Ley de dicho Tribunal).

d) Juicios Judiciales

Los juicios seguidos ante el Poder Judicial, en materia registral de la propiedad, los podemos clasificar en procesos del orden común y juicios federales.

A. Juicios del Orden Común

Hemos dicho que en materia de corrección de errores de concepto, el registrador sólo podrá enmendar el asiento registral si existe el acuerdo unánime de todos los interesados; en caso contrario, quienes pretendan obtener la enmienda deberán solicitar la correspondiente declaratoria al juez civil o al juez mixto de paz, según corresponda por cuantía (artículos 1º, 54 y 97, de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal).

En este supuesto será parte demandada el Director General del Registro Público de la Propiedad, en el mismo juicio en el que se demande a quienes se opongan a la rectificación (artículo 3010 párrafo segundo del Código).

Es improcedente en esta hipótesis el juicio administrativo, porque no se impugna un acto emitido por el Registro Público, sino la oposición imputable a los otros interesados en el asiento registral que se pretende enmendar; al ser particulares los demandados principales el juicio es de naturaleza civil y no administrativa.

También es procedente el juicio judicial si se demanda la nulidad de un asiento registral, cuando es alterado o se cambian los datos esenciales relativos al inmueble o a los derechos inscritos o a los titulares registrales, siempre que esta alteración o cambio substancial no sea rectificado oportunamente y no sea imputable exclusivamente al registrador, sino a la nulidad del documento registrado o a la nulidad del acto jurídico en él contenido (artículo 3067). En esta hipótesis se demandará al particular o fedatario público que haya dado causa a la nulidad y al titular del Registro Público de la Propiedad (artículo 3010 párrafo segundo del Código Civil).

B. Juicio de Amparo

Procede en contra de las sentencias que emitan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los Juzgados Civiles, los Jueces de Paz o las Salas del Tribunal Superior de Justicia, en la esfera de su correspondiente competencia, según sea el caso particular.

Inclusive es procedente el juicio de garantías en contra de la resolución del Registro Público de la Propiedad, sin necesidad de agotar los recursos administrativos ni los juicios previos, si carece de la debida fundamentación, según lo previsto en el párrafo segundo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

En esta forma somera quedan expuestos los medios de impugnación, que puede hacer valer todo interesado en el procedimiento registral de la propiedad, siempre que esté legitimado para ello.

IV. REFLEXIONES Y COMENTARIOS

1. Denominación del Recurso

No obstante que el Código Civil omite dar una denominación específica al recurso administrativo previsto en materia registral, el Reglamento lo denomina indebidamente recurso de "inconformidad", a pesar de que esta voz es inexistente en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, siendo la voz "disconformidad" la correcta para denotar la oposición a una determinada manifestación de voluntad, ya sea de un particular o de una autoridad; en consecuencia, si se hubiere querido usar la palabra aludida, lo correcto hubiera sido denominarlo "recurso administrativo de disconformidad".

Sin embargo, como el Código establece que el recurso debe interponerse ante el Director del Registro, en contra de los actos de los registradores, lo correcto es denominarlo "recurso administrativo de revisión", por ser el superior jerárquico quien debe realizar la actividad de reexaminar el acto cuestionado y modificarlo o revocarlo, en caso de ser contrario a derecho, confirmándolo cuando encuentre que está ajustado a los ordenamientos jurídicos aplicables.

2. Plazo para Interponer el Recurso

También cabe señalar que el Código Civil no establece plazo alguno en favor de los interesados para interponer el recurso administrativo; en cambio, establece el Reglamento que deberá hacerse valer dentro del plazo de 5 días hábiles, computados a partir de la publicación de la resolución impugnada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, sección del boletín registral, lo que significa que establece un límite no previsto en el Código y si bien, desde el punto de vista práctico, es conveniente y congruente con todo

procedimiento, también es verdad que el plazo de interposición del recurso debe ser previsto por el órgano legislativo en la Ley reglamentada.

3. Un Recurso Intermedio

Por otra parte, entre el registrador y el Director General del Registro, el Reglamento ha creado un recurso intermedio de inconformidad (supra III. 6. b). A.), no previsto en el Código y que se debe interponer ante el Área Jurídica del Registro Público de la Propiedad, el que en su oportunidad emitirá la resolución respectiva, que podrá ser impugnada ante el Director General de la dependencia, a través de otro recurso de inconformidad interpuesto dentro del aludido plazo de cinco días hábiles.

4. Ampliación de la Procedencia del Recurso

Aunado a lo anterior, el ya analizado doble recurso de inconformidad es procedente en contra de la determinación líquida de los derechos que debe pagar el usuario del servicio prestado por el Registro Público, conforme a lo previsto en el artículo 118 del Reglamento, sin que este medio de impugnación esté previsto en el Código, siendo creación exclusiva del propio Reglamento que se comenta.

5. Una Revisión de Oficio

Finalmente debe decirse que en el pluricitado Reglamento se establece una revisión oficiosa, para el caso de que el registrador considere que no existen elementos suficientes para proceder a la rectificación del asiento registral que se hubiere solicitado, situación que es igualmente contraria a Derecho, por no estar prevista en el Código reglamentado (supra III. 6. b). C.).

6. Inconstitucionalidad del Reglamento

En primer término debemos recordar que el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal fue expedido por el Titular del Ejecutivo Federal, en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en consecuencia, debe cumplir con las características propias de los reglamentos heterónomos, es decir, de aquellos que tienen como finalidad proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de un ordenamiento jurídico expedido por el Poder Legislativo.

En este sentido cabe señalar que, no obstante que el reglamento administrativo es un conjunto de normas jurídicas que reúnen todas las características de éstas, sobresaliendo la generalidad y la abstracción, no debe olvidarse que su razón de ser y sus límites están en la ley que reglamentan, lo que significa que

no pueden ir más allá de la ley reglamentada y menos aún contrariarla, por ser una norma subalterna, cuyo objeto es facilitar la ejecución de la ley, desarrollando y complementando con normas específicas y detalladas las contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

El criterio antes expuesto ha sido sostenido en la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número 404 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917-1985), Tercera Parte, Segunda Sala, páginas 709 y 710, que se transcribe a continuación:

“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a). La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b). La de ejecutar dichas leyes; y c). La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos”.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 51, Pág. 81. A. R. 1409/72. Creaciones Raklin, S.A. 5 votos.

Vol. 52, Pág. 78. A.R. 1137/72. Manuel Álvarez Fernández. 5 votos.

Vol. 53, Pág. 27. A.R. 1608/72. Blusas y Confecciones, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 54, Pág. 31. A.R. 1017/72. Yosam, S.A. 5 votos.

Vol. 55, Pág. 39. A.R. 1346/72. Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 5 votos.

En este orden de ideas, podemos concluir que el comentado Reglamento es inconstitucional, porque no se limita a proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia del Código Civil, en materia de recursos administrativos en el procedimiento registral de la propiedad, excediéndose en sus atribuciones el Titular del Poder Ejecutivo Federal, como ha quedado demostrado en los puntos procedentes de este párrafo.

V. PROPOSICIONES

Por las razones que han quedado expuestas consideramos pertinente hacer las siguientes reformas:

1. Al Código Civil

a) Bajo la denominación "Recurso de Revisión", se debe establecer que este medio de impugnación procede en contra de todo acto, resolución o procedimiento que cause agravio al usuario del servicio público prestado por el Registro de la Propiedad.

b) Debe señalarse el plazo que se conceda al interesado para interponer, por escrito, el recurso; que en nuestra opinión debe ser de diez días hábiles, tomando en consideración los requisitos y formalidades que debe cumplir el recurrente.

c) Es conveniente reformar el artículo 3022 del Código para suprimir la expresión de que sólo mediante orden "judicial" se puede efectuar el registro suspendido o denegado por el registrador y confirmado por el Director, toda vez que el Registro Público, según hemos dicho con antelación, es una dependencia del Poder Ejecutivo y, por tanto, sus actos y resoluciones son impugnables no en un Tribunal Judicial, sino ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Salvo los casos excepcionales en que son procedentes los juicios judiciales, como se ha explicado en líneas anteriores.

En virtud de lo anterior, si bien es correcto el señalamiento del artículo 3022, en el sentido de que la resolución del Director del Registro de la Propiedad se puede impugnar en juicio, no lo es cuando establece que sólo la autoridad judicial puede ordenar que se efectúe el registro suspendido o denegado, ya que la orden puede provenir también del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; en consecuencia, en la reforma podría decirse que la resolución del Director del Registro podrá quedar sin efecto por sentencia firme emitida por el órgano juzgador competente, ya sea judicial o administrativo.

2. Al Reglamento del Registro Público de la Propiedad

a) Por ser contrario al principio de economía procesal (procedimental) debemos decir en este caso), deben derogarse todas las disposiciones que establecen la revisión de oficio y el recurso de inconformidad ante el Área Jurídica del Registro, pues su existencia sólo crea burocratismo y entorpecimiento del procedimiento, en agravio de los usuarios del servicio público a cargo del Registro, complicando además la defensa de los particulares frente a la Administración Pública.

b) Se debe sustituir la denominación "recurso de inconformidad" por "recurso de revisión", que deberá interponerse siempre por escrito.

c) Se debe reformar el artículo 116 para establecer que el plazo para hacer valer el recurso de revisión es el previsto en el Código Civil.

d) Asimismo, debe adicionarse el Reglamento, para señalar los requisitos que debe cumplir el recurrente en su escrito de revisión y que son los siguientes:

A. Nombre del promovente y carácter con el que promueve. En el supuesto de ser representante del interesado deberá acreditar su personalidad, conforme a lo previsto en la legislación aplicable.

B. Domicilio para oír notificaciones y personas autorizadas para tal efecto.

C. Resolución impugnada, detallada con toda precisión.

D. Servidor público u oficina que emitió el acto o la resolución que motiva el recurso.

E. Fecha de la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal en la que se publicó el acto o resolución impugnado. A falta de publicación, la fecha en que el recurrente tuvo conocimiento de la existencia de la resolución.

F. Mención de los hechos y expresión de los conceptos jurídicos por los que el recurrente considera que el acto o resolución, que le causa agravio, no está ajustado a Derecho.

G. Relación de las pruebas que se ofrezcan para demostrar la ilegalidad del acto impugnado.

H. Aportación, anexas a su escrito de revisión, de las pruebas documentales ofrecidas, así como de los documentos justificativos de la personalidad del promovente.

e) También deberá preverse que en el supuesto de que el recurrente no cumpla con los requisitos anteriores, el Director del Registro Público de la Propiedad le requerirá para que corrija, aclare o complete su promoción dentro del plazo de cinco días hábiles, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por perdido su derecho, quedando firme la resolución.

Este requerimiento no será procedente cuando el recurrente no exprese argumentos jurídicos en su escrito inicial, caso en el cual se declarará improcedente el recurso, quedando firme el acto o resolución recurrido.

f) Es necesario señalar un plazo para que el Director del Registro resuelva el recurso, previendo que para el supuesto de que no lo haga se tendrá por resuelto en favor del recurrente, debiendo prestarse el servicio inicialmente solicitado, dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas.

Con todo lo anterior pretendemos que exista una regulación sistemática del medio administrativo de defensa, en favor de los usuarios del servicio público que presta el Registro de la Propiedad, otorgándoles seguridad jurídica pronta y expedita.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial Porrúa. S.A., México, D.F., 1986.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición, México, D.F., 1970.

ARAGONESES ALONSO, Pedro. Proceso y Derecho Procesal. Aguilar, S.A., de Ediciones. Madrid, España, 1960.

CARRAL Y DE TERESA, Luis. Derecho Notarial y Derecho Registral. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1970.

CARRILLO FORES, Antonio. La Justicia Federal y La Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1973.

CASTRO MARROQUIN, Martín. Derecho de Registro. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1962.

COLÍN SANCHEZ, Guillermo. Procedimiento Registral de la Propiedad. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1979.

DORANTE TAMAYO, Luis. Elementos de Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.

ENNECERUS, KIPP y WOLFF. Tratado de Derecho Civil. Tomo III. Volumen Primero. Segunda Edición. Bosch Casa Editorial. Barcelona, España, 1951.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional México, D.F., 1983.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimotercera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México D.F., 1984.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, D.F., 1979.

MARGAIN MANATOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Estudios Jurídicos No. 21. Editorial Jus, S.A. de C.V., México, D.F., 1985.

NAVA NEGRETTE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1959.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Segunda Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla Harper & Row Latinoamericana. México, D.F., 1985.

SANCHEZ MELDAL, Ramón. De los Contratos Cíviles. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.

SANTOFIMIO G, Jaime Orlando. Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y Validez. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, D.F., 1988.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981.