

SEGURIDAD JURÍDICA Y MODERNIZACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN REGISTRAL: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

LEGAL CERTAINTY AND MODERNIZATION IN DEVELOPING THE REGISTRATION FUNCTION: THE CASE OF MEXICO CITY

José Guadalupe MEDINA ROMERO*

RESUMEN: Con la implementación de las tecnologías de la información en los procedimientos institucionales y empresariales, las actividades electrónicas han adquirido equivalente valor jurídico que las realizadas en formas tradicionales. El presente artículo tiene el propósito de resaltar los alcances de la modernización instrumentada en el Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de México, en particular, dos aspectos concretos: uno, relacionado con el señalamiento de la eficacia y confiabilidad en los servicios de dicha institución como consecuencia de su innovación tecnológica; y otro, para destacar la relación o efectos que representan procesos de modernización con la seguridad jurídica.

PALABRAS CLAVE: Registro Público de la Propiedad, Ciudad de México, seguridad jurídica, eficacia jurídica, tecnologías de la información y de la comunicación.

ABSTRACT: With the implementation of information technologies in institutional and business processes, electronic activities have acquired equivalent legal value than investments in traditional ways. This article aims to highlight the achievements of modernization orchestrated with the Public Registry of Property of Mexico City, in particular, two specific issues: one related to pointing out the effectiveness and reliability of the services of the institution as a result of technological innovation; and another, to highlight the relationship or effects representing modernization with legal certainty

KEYWORDS: Public Registry of Property, Mexico City, Legal Certainty, Legal Effectiveness, Information Technology.

* Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y doctorando por investigación en su División de Estudios de Posgrado.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Naturaleza y función del Registro Público de la Propiedad*. III. *De la mejora continua y actualización tecnológica del Registro Público*. IV. *Del sistema informático como soporte de la actividad registral*. V. *Del Folio Real Electrónico*. VI. *Del procedimiento de migración*. VII. *Del uso de la firma electrónica en los entes públicos*. VIII. *Firma electrónica y seguridad jurídica*. IX. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En sus inicios, las tecnologías de la información se introdujeron en los diversos sistemas económicos, sociales y políticos por su practicidad que suponía su utilización; superada esa fase, su implementación en los procedimientos institucionales y empresariales paulatinamente comenzaron a demandar que sus actividades electrónicas tuvieran equivalente valor jurídico que las realizadas en formas tradicionales.

El Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de México, uno de los más grandes del mundo, tanto por volumen de documentación, como por número de usuarios o por cantidad de registros de inmuebles o personas morales, requiere de rapidez, eficiencia y flexibilidad en la demanda de servicios a través de la inmersión de técnicas que permitan el empleo adecuado de las tecnologías y de sus efectos.

Así, el presente artículo, tiene el propósito de resaltar algunos aspectos concretos de la modernización instrumentada en el Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de México, que puedan ser de interés en dos aspectos: uno, relacionado con el señalamiento de la eficacia y confiabilidad en los servicios de la institución como consecuencia de su modernización, y otro, para destacar la relación o efectos que representan procesos de modernización con la seguridad jurídica.

II. NATURALEZA Y FUNCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD

Tradicionalmente el Registro Público de la Propiedad ha sido analizado en tres rubros: como *institución*, como *archivo* y como *oficina*.

Como *institución*, de conformidad con el artículo 2º de la Ley Registral para el Distrito Federal (en adelante la Ley), el Registro Público cumple la función de revelar mediante la publicidad de los asientos registrales, la situación jurídica de bienes y derechos, así como de los actos jurídicos que conforme a la ley deben registrarse para surtir efectos contra terceros.

Bajo esa línea, estableceremos una serie de precisiones que nos muestran la naturaleza y función del Registro Público como institución. De acuerdo con ello:

- a) El Registro Público es el órgano del Gobierno del Distrito Federal en el cual se deposita la *función pública registral*, cuyo ejercicio corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del Titular de dicha dependencia.
- b) El depositario y responsable de la fe pública registral es el titular del Registro; para el desempeño de la función se auxilia por servidores públicos (Registradores) que examinan y califican los trámites que se presentan.
- c) La función pública registral, referimos, muestra la situación jurídica de bienes, derechos y demás actos que conforme a la ley deban registrarse, a partir de la publicidad de los *asientos registrales*, como las notas de presentación, las anotaciones preventivas, las inscripciones, las cancelaciones y las rectificaciones.
- d) Entonces, la publicidad opera en un sentido material y otro formal; en el primero, surge de manera directa a partir de los asientos registrales; por el segundo, los encargados del Registro Público tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, acrediten interés o no, se enteren del contenido de los asientos registrales a través de certificaciones o constancias.¹

De tal manera, el Registro Público de la Propiedad tiene naturaleza administrativa de efectos declarativos,² pues sólo reconoce las situaciones jurídicas de bienes y derechos mediante la inscripción de los documentos que conforme al Código Civil son registrables.³

¹ Artículo 3001 del Código Civil para el Distrito Federal, en adelante, el Código.

² Artículo 3008 del Código.

³ El Código en su artículo 3005 indica: Sólo 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, 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.

Como institución, el Registro tiene la función de dar publicidad a aquellos documentos que han sido calificados por los Registradores, y que, de haber cumplido con los requisitos legales, darán lugar a la práctica de un asiento que formará parte de un antecedente registral perteneciente a una finca o persona moral. Luego, el Registro dará publicidad de aquellos asientos que conforman el antecedente a través de certificaciones o constancias.

Como *archivo*, el Registro Público se ocupa de mantener unos datos históricos de las propiedades y de sus titulares que organiza como una cuestión de interés y orden público.

Como *oficina*, el Registro se organiza mediante la dirección de personas con formación, remuneración y estabilidad suficiente, como elementos que aseguran la independencia en la actuación del Registrador.

Función del Registro Público

Antonio-Enrique Pérez Luño, distingue la seguridad jurídica en dos sentidos: uno objetivo, otro subjetivo. En sentido objetivo, la seguridad jurídica se manifiesta como una exigencia de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus *normas e instituciones*. En sentido subjetivo, la seguridad jurídica se refiere a la certeza como proyección en las situaciones de la seguridad jurídica en sentido objetivo.⁴

En el aspecto normativo e institucional, la función registral, al igual que cualquier función de naturaleza pública, se haya limitada tanto en su aspecto procedimental como en su aspecto material en aras del respeto a la seguridad jurídica. En el aspecto procedimental, los Registradores se hayan ceñidos a una serie de disposiciones que contienen las directrices del proceso registral. En el aspecto material, entre otras pautas, su actuación debe estar apegada a una serie de principios que acotan la discrecionalidad y arbitrariedad del poder público; concretamente nos referimos a los principios registrales regulados en la Ley y el Código de manera enunciativa y no limitativa, como: el de publicidad, inscripción, especialidad o determinación, consentimiento, tracto sucesivo, rogación, prioridad o prelación y legalidad, legitimación y fe pública registral.⁵ Para José Manuel García, los principios registrales

⁴ Antonio-Enrique Pérez Luño, “Seguridad Jurídica”, en *El Derecho y la Justicia*, 2ª ed., editorial Trotta, 2000, pp. 483-484.

⁵ Artículo 12 de la Ley.

constituyen la serie de requisitos y efectos de la publicidad,⁶ que, como se dijo, constituye la función esencial del Registro Público.

En materia registral inmobiliaria, por ejemplo, la certeza deviene del cumplimiento de los principios registrales, como el de tracto sucesivo, especialidad y legalidad, que restringen el actuar del registrador para asegurar a los terceros de buena fe, adquieran la propiedad sobre bases de certidumbre y confianza en los asientos registrales: así, la certidumbre se traduce de la siguiente manera: certeza del apoyo en un titular anterior que ofrece preexistencia del derecho (*tracto sucesivo*) y la claridad sobre el historial de la finca y los derechos (*especialidad*), o bien sobre el cumplimiento de los requisitos legales de la adquisición (*legalidad*).⁷

Seguridad jurídica y propiedad

Seguridad jurídica y propiedad, son algunos de los derechos cuya tutela incumbe al poder público a través de la función pública registral y la actuación del Registro Público. A continuación nos centraremos en el primer derecho humano con énfasis en la función registral.

En el mundo contemporáneo, podemos concebir a la seguridad jurídica como garantía y como derecho humano. En su aspecto objetivo, esto es, como *garantía institucional*, la seguridad jurídica dentro de la función registral, se basa en un título auténtico generador del derecho y en su publicidad que opera a partir de su inscripción o anotación registral.⁸

En el mundo registral, al referirnos a la seguridad jurídica como derecho humano, lo hacemos en su sentido subjetivo, que consiste en la certeza que se genera a partir de la *publicidad de los asientos registrales* que resultan de la inscripción o anotación del título auténtico generador del derecho.

Así, la certeza jurídica, deviene del aspecto objetivo de la seguridad jurídica a partir de la publicidad de la situación jurídica de bienes y derechos que debe ser, entre otras cosas, clara.

La suma de aquellos dos elementos refleja la seguridad jurídica que el Registro Público está llamado a realizar. La *precisión y claridad (unidad de contenidos)* en la información contenida en el Registro Público son dos elementos claves para alcanzar la certeza jurídica.

⁶ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, “La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año LXX, noviembre-diciembre, núm. 625, 1994, p. 2294.

⁷ *Ibidem*, p. 2243.

⁸ Párrafo segundo del artículo 12 de la Ley.

Por tanto, en el Registro Público, la seguridad jurídica se manifiesta en dos sentidos: a) reconoce la situación jurídica de bienes y derechos y; b) a través de su publicidad, actúa como garante en la preservación o continuidad de aquel reconocimiento y sus efectos. Bajo ese entendido, se da un respeto a los derechos reconocidos a través de su publicidad. En esa doble proyección, se respeta la certeza jurídica para quien le fue reconocida una determinada situación, pero también se garantiza mediante la publicidad de aquella, que los terceros conozcan el estatus jurídico de una finca o persona moral.

Congruente con el marco del Estado constitucional de Derecho, el Registro Público juega una función preponderante en la protección de los derechos de los gobernados al actuar como garante institucional que asegura el respeto y estabilidad de un determinado estatus previamente reconocido por el Estado (propietario, usufructuario, etc.), a través de la publicidad de los asientos registrales; publicidad íntegra, auténtica, clara, precisa y congruente para provocar certeza y por tanto confianza en los gobernados.

Ahora bien, para el desarrollo pleno de la función, existen elementos que generan seguridad jurídica y que devienen del Registro Público visto en perspectiva como archivo y como oficina. Esto es, el archivo y el desarrollo eficiente y seguro de la función, son elementos indispensables que también abonan en la certeza jurídica.

III. DE LA MEJORA CONTINUA Y ACTUALIZACIÓN TECNOLÓGICA DEL REGISTRO PÚBLICO

Los efectos de la incesante revolución tecnológica ha traído como consecuencia el replanteamiento de conceptos e instituciones que aparecían como clásicos. La transformación de sociedades y de nuevos esquemas en la tecnología de la información como producto de la globalización en que nos hallamos sumergidos, impone el cambio en todos los sentidos. El gobierno no es ajeno a la transformación.

La satisfacción de necesidades a cargo del Estado, día a día se haya expuesta a constantes modificaciones y retos por fenómenos económicos, tecnológicos e incluso naturales. Bajo ese esquema, la implantación de políticas públicas tendientes no sólo a la mera satisfacción de necesidades sino a la efectiva y real eficacia en su cumplimiento, es congruente con su obligación de protección y respeto a los derechos humanos.

Sociedad civil y gobierno, están alojados en una dinámica circular que los conecta de manera indisoluble. Como indica José María Serna de la Garza, el último tercio del siglo xx se vio implicado en una serie de reformas que

planteaban la conducción coherente del gobierno, la supresión de constante desconfianza de los ciudadanos respecto de la capacidad y seriedad en el manejo del gobierno, de sus políticas económicas erróneas, del déficit fiscal y de la calidad incierta en los servicios públicos. El resultado fue la introducción de una disciplina financiera que ayudara a combatir los estragos que habían provocado las disfunciones en la conducción del Gobierno y que tuvo cauce en una segunda etapa, conocida como la Nueva Gestión Pública (NGP), que centró sus esfuerzos en lograr una mayor economía, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos mediante la eliminación de programas innecesarios e ineficientes.⁹

En consecuencia, se motivó el rediseño del aparato administrativo, mediante la inserción de técnicas de la iniciativa privada como la medición y evaluación del desempeño, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos, aplicación de tecnologías y controles de gestión.¹⁰ La nueva gestión pública se orientó para traer de vuelta la legitimidad del Estado y con ello la confianza que había perdido.

El Estado mexicano no permaneció estático frente a la situación planteada. En materia registral, el gobierno del Distrito Federal, en coordinación con el Gobierno Federal, venía planteando ya durante varias décadas el rediseño de los Registros Públicos de las entidades para la eficiente pero también eficaz satisfacción de necesidades de los ciudadanos (situación que se vio reflejada en los Planes Nacionales de Desarrollo de 1989-1994, 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012).¹¹

Para el Registro Público del Distrito Federal, el proyecto se concretó en el año dos mil ocho. Se pensó una *modernización integral* como resultado de una política que aglutinó esfuerzos para garantizar la seguridad jurídica. Los avances fueron notables en el ámbito jurídico, organizativo y económico. Se lograron salvar diferencias de orden técnico, político y tecnológico.

El plan de modernización fue enfocado en nueve rubros: 1) Marco jurídico; 2) Procesos registrales; 3) Tecnologías de la información; 4) Gestión de calidad; 5) Profesionalización de la función registral; 6) Políticas institucio-

⁹ SERNA DE LA GARZA, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, IJ-UNAM, 2010, p. 26.

¹⁰ *Ibidem*, p. 27.

¹¹ Para un estudio sobre las acciones de modernización en los Planes Generales de Desarrollo, véase PÉREZ BENÍTEZ, Julio A., *El proceso de modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en México*, Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral, del 24-26 de marzo del 2010, Coordinación del Posgrado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.

nales; 7) Gestión y acervo documental; 8) Participación y vinculación con otros sectores y; 9) Indicadores de desempeño.

Como se refleja, la modernización tenía que abarcar distintos rubros que dieran soporte a recursos de diversa índole, como el económico, técnico y legal. Los cambios en el Registro Público de la Ciudad de México tuvieron impacto en éste, como institución, archivo y oficina. Hacia el interior con impacto al exterior. Sólo por adelantarnos un poco, hacia el interior, el actual registro mediante el folio real electrónico, permite facilitar el trabajo de los funcionarios al reducir costos y tiempo en la generación de servicios; hacia el exterior se deben destacar las notas de sostenibilidad, reducción de costos (como la impresión, el papel, el espacio físico de locales destinados al archivo), la reducción de tiempos de proceso, la eliminación de errores en el procesado de los datos y todas las consecuencias benéficas que produce la interconexión de datos mediante servicios web.

Bajo esa perspectiva, el registro electrónico supone redefinir el flujo de trabajo y todos los procesos que incluye, eliminando los que no sean ya necesarios por obsoletos. El uso de las tecnologías de la información en el desarrollo de las funciones del Registro Público, fue un eje central en la conducción de los objetivos propuestos.

La reforma legal que consiguió dar soporte jurídico a los requerimientos de la modernización registral, se basó en dos aspectos: uno material, que reformuló algunos efectos en el desarrollo sustantivo de la función registral (como otorgar valor jurídico a las actuaciones con firma electrónica); el segundo, de naturaleza formal, que se enfocó en el *modo* de llevar a cabo el desarrollo de sus procesos para fortalecer la función y con ello la seguridad jurídica.

En ese sentido, se acentuó la eficacia del desarrollo de los procesos sin que se afectaran sustancialmente las funciones del Registro. Se diseñó una modernización integral, que fuera superior en eficacia pero no menor en certeza jurídica.

A continuación nos enfocaremos en mostrar cómo las ventajas operativas y controles de gestión, determinaron el uso de nuevas técnicas de trabajo aplicadas a la maximización de la seguridad jurídica como garantía institucional y como derecho humano. Los procesos y herramientas fueron los que se adaptaron a la creciente demanda de servicios registrales que sobrepasaban la capacidad de la institución.

Dos figuras repercutieron en la actividad del Registrador para garantizar la eficacia y la autenticidad de los documentos, encaminados a la satisfacción de necesidades pero también del respeto a la certeza jurídica.

Nos referimos a la introducción de la figura del folio real electrónico como especie del género antecedente registral, y la introducción de la firma electrónica avanzada como instrumentos de seguridad dentro de la función registral. Ambas, constituyen el telón de fondo del respeto a la seguridad jurídica en nuestra persona, bienes y derechos. Su reconocimiento legal y uso, evitan las de prácticas indebidas en el desarrollo de tan delicada y trascendental función jurídica.

IV. DEL SISTEMA INFORMÁTICO COMO SOPORTE DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL

Para el desempeño de la función registral, el registrador operativa y funcionalmente depende del sistema informático, ya que la información registral debe ser consultada por los Registradores para la calificación de los documentos de los cuales se solicite su registro, o bien, para generar su publicidad.

Para ir de manera concreta al folio real electrónico y a la firma electrónica, es menester referirnos al sistema informático. En términos del Código y la Ley, el Registro Público opera con un sistema informático mediante el cual se realiza la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación y transmisión de la información contenida en el *acervo registral*.¹² De tal suerte, que prácticamente todo el procedimiento registral se lleva a cabo a través del sistema informático, y que va desde la asignación del número de entrada hasta la conclusión del trámite y la consiguiente actualización del estado en que se encuentra.

La información almacenada en el sistema informático y los archivos complementarios en tanto que son utilizados para inscribir, asentar, anotar, cancelar, verificar, rectificar, validar y reponer los asientos registrales, así como para expedir certificados, copias certificadas y constancias de los asientos, tienen que ser confiables, libres de manipulaciones y por tanto servir como base de concentración y creación de la información registral.

El sistema informático está compuesto de a) un sistema de procedimiento registral, b) un control de gestión, c) bases de datos y archivos complementarios y d) respaldos. En relación con la seguridad jurídica, el sistema informático importa por las siguientes razones:

¹² El Registro Público, en este aspecto juega un papel importante como visto como *archivo*, ya que él contiene todo el acervo registral.

- a) La creación del folio electrónico, de sus asientos y en general de las actuaciones o resoluciones relacionadas con un trámite para determinada finca o persona moral, tienen cabida en el sistema del procedimiento registral.
- b) La utilización de la firma electrónica opera a través del sistema informático.
- c) Mediante el control de gestión, se incorpora, ordena y archiva la información, relacionada con la situación de los trámites y servicios que presta la institución. Las ventajas son en dos sentidos: los operadores del sistema saben con exactitud el estado que tiene el trámite y su localización, por otro, los usuarios externos, como ciudadanos y notarios, pueden consultar el estado del trámite.
- d) A través de los archivos complementarios, bases de datos y respaldos tales como las constancias de microfilmación, legajos, imágenes digitalizadas e información que obra en sistemas informáticos anteriores, se explota y valida la información registral.

El sistema informático, bajo esa óptica, permite el registro exacto de las operaciones realizadas con un trámite o de operaciones en general sobre una determinada finca o persona moral, a través del seguimiento de cualquier operación realizada. Además, permite la identificación de personas que acceden al sistema y de los movimientos realizados para dar trámite a las peticiones de los gobernados.

V. DEL FOLIO REAL ELECTRÓNICO

El folio real cartular supuso, en su momento, un avance extraordinario para aquellos sistemas registrales que habían dejado atrás el sistema de archivo en función del propietario o de la fecha de los documentos, que permitían con notables dificultades la relación con el propietario y la relación con el inmueble correspondiente.

A diferencia del folio real cartular, el folio real electrónico, permite indexar, buscar, referenciar y conectar los datos contenidos en los distintos campos informativos para alcanzar una disponibilidad absoluta en todos los niveles: jurídico, organizativo, estadístico y económico para sacar el máximo partido al impresionante volumen de información que en ellos se contiene.

Entendemos al *Folio Real Electrónico*, como el conjunto de asientos electrónicos realizados en el formato creado y controlado por medios informáticos referidos a una finca o a una persona moral civil.¹³

Del párrafo anterior, advertimos que el folio real electrónico: a) se forma con el conjunto de asientos electrónicos como son las notas de presentación, anotaciones preventivas, inscripciones, cancelaciones y rectificaciones; b) aquellos son creados mediante formatos a través del sistema informático y; c) que el folio real electrónico, puede contener registros de datos referentes a una finca o a una persona moral civil.

Ahora bien, hemos indicado que el folio real electrónico es una especie del género *antecedente registral*, que en términos de la Ley,¹⁴ es el documento elaborado con sujeción a los procedimientos y formalidades vigentes al momento de su creación.

Lo anterior pone de manifiesto que los procedimientos en la creación de aquellos documentos que contenían el registro de datos referentes a una finca o persona moral, han sido de diversa técnica.

Entonces, no quiere decir que se desconozca el valor del registro contenido en los antecedentes registrales de técnica distinta, antes bien, aquella información se valida mediante el traslado de la información registral de aquellos, al folio electrónico a través del procedimiento de *migración*. De tal suerte que la información contenida en folios o en libros se incorpora al folio real electrónico mediante este procedimiento. Con aquello se pretende dar unidad y coherencia a la información contenida en unos y otros antecedentes registrales.¹⁵

De tal suerte, la Ley reconoce la validez de los documentos que, referidos a registros sobre una finca o persona moral, fueron creados por procedimientos y formalidades distintos al folio real electrónico, y que conocemos como antecedentes de libro o de folio real cartular, documentos que fueron creados por formalidades y técnicas distintas.

¹³ Artículo 3º, fracción III del Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

¹⁴ Artículo 3º, fracción IV de la Ley.

¹⁵ A decir de Eduardo Pacheco Ribeiro, la adopción de la técnica del folio permite el mejor ordenamiento del Registro y la individualización de los contenidos registrales. RIBEIRO, DE SOUZA, Eduardo Pacheco, "La oficina registral, la figura del Registrador y los puntos principales del Registro de la Propiedad de Brasil, según los lineamientos de la Declaración de Lima", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año LXXXIV, núm. 705, enero-febrero de 2008, p. 327.

VI. DEL PROCEDIMIENTO DE MIGRACIÓN

Ingresado un documento para inscripción o certificación de asientos, se turna al Registrador del área correspondiente, quien calificará la procedencia del trámite y de su migración.¹⁶ De ser procedente, la migración se realizará siempre y cuando los trámites requieran la generación de asientos, como regla general; pero existe una excepción, y se refiere al caso de que, aún y cuando no se solicite la anotación del aviso preventivo en el Certificado de Gravámenes (que de solicitarse si genera un asiento y como consecuencia la migración), se migrará la información.

Así pues, la migración consiste en el traslado y validación de la información vigente, contenida en antecedentes registrales de folio real cartular o libro, al folio real electrónico.

La multiplicidad de antecedentes registrales que contienen registros de una misma finca o persona moral, genera incertidumbre por la fragmentación de la información, que, aunque referidos a una misma finca, se haya dispersa.

La migración supone la concentración de la información registral que se haya dispersa en antecedentes de técnica distinta, en un folio electrónico; además, supone la validación de la información contenida en aquellos para dar plena vigencia al principio de *unidad básica registral*.¹⁷

Las ventajas institucionales con efectos en la seguridad jurídica que supone la migración, son tres: primero, mediante la apertura de un folio real electrónico se concentra la información vigente de una determinada finca o persona moral; segundo, supone su validación; esto es, el traslado de los registros no se da de manera automática pues supone la validación del Registrador de los antecedentes registrales al reconocer la validez formal y material de los documentos creados por formalidades y procedimientos anteriores a la implementación del folio real electrónico.

La concentración de la información registral, delimita los linderos de la claridad y veracidad en la información registral al permitir que aquella se conozca de manera unitaria y coherente.

¹⁶ En el capítulo III del Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, artículos 64-72, se establece la forma (según sea antecedente registral de libro o folio) y los casos en que será procedente o no la migración de los datos registrales.

¹⁷ El mencionado principio, indica que por cada finca o persona moral, se asignará un folio electrónico, que contiene toda la información atinente a una finca o persona moral.

El tercer punto que debemos destacar, es que no sólo la propia concentración de la información constituye una ventaja institucional, ya que bien podría hacerse esa concentración en formato físico que ahora se implementa en formato electrónico. La concentración *per se* de la información podría ser sólo una forma de seguridad jurídica, pero que podría verse igualmente vulnerada si los procedimientos y formalidades de su creación fueran vulnerables a manipulación como lo son en el formato físico.

Lo que es de resaltar, es que esa concentración de información registral que previamente fue validada por el Registrador responsable de la migración, se incorpora y tiene *permanencia en el sistema informático* a través del procedimiento de migración. Así, la seguridad jurídica viene reforzada de un tercer elemento que armonizado con los otros dos, se convierten en garantía de claridad, coherencia, unidad, integralidad y permanencia en la información con base en la cual los ciudadanos deciden.

Los beneficios no sólo son institucionales, sino también desde la óptica del Registro como archivo y como oficina, que también son aspectos que inciden en la seguridad jurídica. Explicemos por qué:

Como *oficina*, el folio real electrónico permite incrementar la simetría informativa: la información es la misma para todos, y debido a que se concentra en un sólo indicador, se reducen los desplazamientos y tiempos para la obtención de la información. Así, la celeridad en la Institución registral como consecuencia de la eliminación de procesos y de gestión de la información, permite que la negociación y formalización de un acto sea más ágil.

Como *archivo*, el Registro amuralla la información que tiene obligación de custodiar, a través de su resguardo en formato electrónico. El Registro electrónico permite un alto índice de seguridad mediante una política de copias de seguridad de los archivos. Así, en caso de desastre, el restablecimiento de la información es más seguro, sencillo y rápido para evitar afectaciones a los interesados en el sentido de que se conserve su registro o pretendan conocerlo.

Las ventajas del formato electrónico a las del físico, adicionalmente reducen la eliminación (por destrucción o desaparición) o alteración (por raspaduras o tachados) de la información, a través del archivo registral en formato electrónico, que transparenta y hace visible cualquier rectificación de la información del acervo registral.

VII. DEL USO DE LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS ENTES PÚBLICOS

La firma electrónica es un segundo rubro que fortalece la seguridad jurídica en el desarrollo de la función registral. Cuando hablamos de la firma electrónica, nos referimos al uso de certificados de firma electrónica, al uso de nombres de usuario y contraseñas, no a firmas manuscritas digitalizadas. Como se indicó en la introducción, diversos sectores, sobre todo los empresariales, comenzaron con la implantación de la firma electrónica en sus procesos. Ahora, los entes públicos deben, de permitirlo la legislación correspondiente, utilizar la firma electrónica como su principal herramienta.

La firma electrónica como pieza angular del registro electrónico, por ser administrada por medios que el autor mantiene bajo su exclusivo control, permite identificar, por vía técnica comprobable, la identidad del firmante, los datos que genera y la integralidad de los mismos.

Los objetivos de la implementación de la firma electrónica son agilizar, simplificar, y hacer más accesibles los actos y trámites en que los órganos del Estado intervienen, pero además, en el caso de estudio, la firma electrónica blinda el proceso registral y su contenido.

La firma electrónica como elemento expreso de la voluntad del que la exterioriza, refleja el consentimiento para dotar de validez las actuaciones del poder público. En el Registro Público de la Propiedad, el uso de la firma electrónica se distingue por una situación de fondo, que consiste en la autorización de los asientos y certificaciones para dar publicidad y por otra parte una de forma, pues mediante su uso se desarrolla todo el procedimiento registral para garantizar la integridad y disponibilidad de la información registral.

La introducción y utilización de la firma electrónica, en la Ciudad de México, está regulada por la Ley de Firma Electrónica del Distrito Federal y la autoridad que determina el uso de la firma electrónica en los documentos y asientos registrales relativos al acervo registral, es la Unidad de Firma Electrónica de la Contraloría General del Distrito Federal.

La firma electrónica avanzada debe distinguirse de otro tipo de firmas a partir de su creación y efectos. Veamos:

- a) En la creación de la firma electrónica, intervienen dos actores: la Unidad de Firma Electrónica y los prestadores de servicios de certificación. La primera, es la autoridad facultada para llevar el registro de los prestadores de servicios de certificación. Los segundos, son la persona

- física o moral que expide certificados electrónicos para vincular los datos de firma a su autor y confirmar su identidad.
- b) Los prestadores de servicios de certificación, son los encargados de acreditar en el mundo virtual, la identidad del emisor y receptor de la información y de la autenticidad, integridad y conservación de los documentos generados con la firma electrónica.
 - c) El titular es el único responsable del certificado, por tener éste el resguardo físico y el control personal del certificado electrónico y porque obtiene del prestador de servicios de certificación, datos únicos, claves o llaves criptográficas privadas en la creación de su firma, conocidos sólo por el firmante y almacenados en un dispositivo seguro.
 - d) El titular del certificado de firma electrónica, en este caso, es un servidor público que posee un certificado con validez jurídica.
 - e) En relación con los efectos de la firma electrónica, por ser generada con un certificado reconocido legalmente a través de un dispositivo de creación de firma electrónica, tiene, en relación a la información firmada, un valor jurídico equivalente al de la firma autógrafa.
 - f) De tal surte, la firma electrónica tiene validez en los documentos que emitan los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, en este caso, de la función registral y en la validación de asientos y certificaciones u otros documentos que emitan.

Como se desprende del contenido de los artículos 3067 del Código Civil para el Distrito Federal y 58 de la Ley Registral para el Distrito Federal, los asientos de la clase que fueren, para surtir efectos, deberán contener nombre y *firma electrónica del Registrador*. Bajo ese entendido, los asientos y documentos que mediante su firma electrónica autorice el Registrador, son documentos públicos que tendrán *valor probatorio pleno*.¹⁸

A partir de la recepción de los componentes de la firma electrónica, los firmantes reconocen como propio y auténtico el documento que por su medio se genere.

VIII. FIRMA ELECTRÓNICA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Antes de entrar al análisis de las bondades de la firma electrónica, debemos precisar que la firma electrónica es una herramienta de trabajo, no una fun-

¹⁸ Artículo 28 de la Ley.

ción; por tanto, no puede derivarse de ella la sustitución o eliminación de ninguna de las funciones prestadas por el Estado. La clave es utilizar esta tecnología para el propio refuerzo de la función que éste presta y así añadirle valor a su trabajo.

Entonces, conviene precisar, que las decisiones del Registrador no pueden ser automatizadas ya que en la calificación de los documentos que se le presenten se rige por disposiciones que regulan el procedimiento y la sustancia del trámite de que se trate. El contenido del documento creado (asiento o certificación) es responsabilidad del Registrador que lo válida mediante su firma electrónica.

La utilización de la firma electrónica tiene el sentido de dar autenticidad en la creación del documento, que comprende: a) la identificación del responsable de su creación y la validación del documento creado por el Registrador por haber cumplido el trámite con los requisitos para que sea procedente la inscripción, y; b) que su emisión fue hecha por un servidor público en el ejercicio de sus funciones.

A continuación exponemos las ventajas de la firma electrónica en el desarrollo de la función registral:

1. En virtud de los requisitos y mecanismos empleados en la elaboración y uso de la firma electrónica observamos la seguridad jurídica en el desarrollo de la función, a partir de la autenticidad, integralidad, no repudio y cifrado de tiempos y datos de la información registral. Los anteriores extremos, por el uso de la firma electrónica, garantizan, la identidad de los firmantes, su capacidad, atributos, y mediante el cifrado de la información, el momento exacto de la firma.

La identidad de los firmantes queda garantizada por la entrega de una clave única y personal por parte de la autoridad de certificación; la clave de firma, en tanto privada y sólo conocida por él, es responsabilidad del usuario y con ello no podrá alegar no haber firmado un documento asociado a su firma. Así, la autoría del documento y la identidad del firmante, expresan el principio de no repudio de la información, asociado a los sistemas de clave asimétrica.

Firmado el documento y determinada la autoría e identidad del firmante, el siguiente paso será garantizar la integridad del documento. El principio de integridad en los documentos, supone que las actuaciones de los Registradores, como la creación de asientos o emisión de certificaciones, no pueden ser alteradas sin que se detecte su modifica-

ción. Aún y cuando la confidencialidad queda garantizada por medios técnicos a través del cifrado del documento con la clave pública del destinatario, único facultado para descifrar el contenido del mismo, el sistema de firma electrónica permite que el cambio de un solo carácter determine un resumen diferente.

Desde el punto de vista de veracidad en tiempo, a través del sistema de sellado de tiempos mediante conexión con la autoridad que proporciona la fuente de tiempo, se elimina la posibilidad de falseamiento de la fecha del documento electrónico, y con ello, queda legalmente garantizada.

Por otra parte, el uso de la firma electrónica representa la trazabilidad de todas las acciones desarrolladas durante el procedimiento registral, y por tanto, la seguridad jurídica se enmarca en la autenticidad de los documentos generados a través de ella, así como de todas las acciones tendientes a la realización de aquellas, por la seguridad en la constatación de la autoría y datación exacta del documento.

El impacto de la tecnología en la seguridad y certeza jurídica de la actividad registral se cifra en la datación exacta de las actuaciones en el Registro Público, toda vez que la presentación de las solicitudes ante la Institución, es un elemento importante en la determinación de la prelación de los documentos y por tanto, de la preferencia de derechos. En el Registro Público, la solicitud de entrada y trámite y el número de entrada que se le asigna, sirve como elemento probatorio de la prelación de los documentos por contar con el número de entrada, fecha y hora. Así, a través de un sellado de tiempo seguro, se determina de forma incontrovertida el momento exacto (fecha y hora, minuto y segundo) de la presentación del trámite y anula la asignación de números de entrada idénticos para distintos trámites, bien se refieran a la misma finca o a diversas, con lo que se asegura la prelación de los documentos.

Igual valor jurídico se les confiere a las solicitudes electrónicas hechas a través de los servicios web, sean de particulares, autoridades o fedatarios; sin embargo, en el caso de la actuación de los Notarios, se implementó el uso de la Firma Electrónica Notarial, con igual valor jurídico que su firma autógrafa y su sello de autorizar,¹⁹ que puede emplear en

¹⁹ Para una mayor referencia, consultar la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de marzo del 2011, que contiene el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, y que refieren la implementación de la Firma Electrónica Notarial en la actuación del Notario.

la tramitación de sus actuaciones ante el Registro Público de la Propiedad.

Esa tramitación, se refiere al envío de copias certificadas electrónicas,²⁰ y apunta a la descentralización en el desahogo de los trámites, pero de ninguna manera de la función registral, ya que los servicios registrales se prestarán en la sede del Registro y las solicitudes y su desahogo se podrán hacer en el propio Registro o por vía electrónica²¹.

Finalmente, cualquier persona puede verificar, vía electrónica, la información mediante sistemas seguros de verificación o compulsas electrónicas.

2. A través de la firma electrónica, se formula un control de los procedimientos internos de la institución. Si miramos el Registro Público en perspectiva como oficina, nos daremos cuenta que su organización interna supone la delimitación y realización de determinadas actividades encargadas a una persona. Mediante la firma electrónica, se impide que las actividades y funciones de cada persona puedan ser extralimitadas. Mediante la acreditación de la identidad y capacidad de la persona ante la autoridad de registro, se determinan los atributos del titular de la firma electrónica y con ello los permisos o restricciones para realizar sus funciones.

En ese sentido, se determina la correcta asignación de responsabilidades a partir de los atributos y capacidades que lleve aparejada la firma, como cargos, profesión, representación entre otros, según se acredite ante la autoridad de registro. Así, un empleado del Registro que tenga a su cargo la presentación de documentos, no podrá suscribir con su firma electrónica asientos o emitir certificaciones, pues se restringe su actuar al no incluir su firma dichas facultades.

3. La certeza jurídica se fortalece con el empleo de la firma electrónica, por la seguridad objetiva que proporciona la técnica.

²⁰ Art. 3 fracción IX de la Ley. Copia certificada electrónica: es la reproducción total o parcial de una escritura o acta, así como de sus respectivos documentos del apéndice, o sólo de éstos o de alguno o algunos de ellos, que el Notario expide únicamente en soporte electrónico y que autoriza mediante su firma electrónica notarial. La copia certificada electrónica que el notario autorice será un documento notarial válido jurídicamente y se considerará con valor equivalente a la copia certificada prevista en la Ley del Notariado para el Distrito Federal.

²¹ Artículo 8 de la Ley.

Para entender cómo se expresa la seguridad objetiva, debemos partir de la distinción entre firma electrónica reconocida y el resto de firmas, como la digital y la avanzada.

La firma digital, representa un método inseguro en la práctica, ya que la misma se refiere a cualquier tipo de señalamiento de la autoría en un documento, y que va desde el simple nombre, al mero escaneado digital de la firma manuscrita del autor.

Una firma electrónica avanzada, supone un primer avance respecto de la firma digital, ya que permite vincular al firmante con los datos generados con la firma y detectar cualquier cambio ulterior de los mismos.

La firma electrónica reconocida además de englobar las características de la firma electrónica avanzada, se basa en un *certificado reconocido y se genera* mediante un dispositivo seguro de creación de firma.

Las diferencias entre unas firmas y otras, resaltan en caso de impugnación. El contenido, tanto de un documento en formato físico o electrónico pueden ser impugnados, por lo que en materia de veracidad no hay diferencia entre documentos tradicionales y electrónicos. La diferencia entonces la encontramos en el cuestionamiento del documento y en la manera de probarlo.

Así, respecto de la autenticidad, un documento se presumirá como tal mientras no se impugne, y si ello ocurre, la comprobación del cumplimiento de los requisitos técnicos por parte del prestador de servicios de certificación, determinará el que un documento se tenga por auténtico no por la aplicación de una presunción, sino como consecuencia de la comprobación técnica realizada.

Cuando se pone en tela de juicio la autenticidad de la firma electrónica, mediante el dispositivo de verificación de firma electrónica, se verifican los datos de su creación para determinar si un documento²² o mensaje de datos,²³ ha sido firmado utilizando la clave o llave criptográfica privada controlada por el firmante, permitiendo asociar la identidad del firmante con el contenido del documento o mensaje de datos por tener éste el resguardo físico y el control personal del certificado electrónico. De tal forma, la información,

²² Que la ley refiere como documento electrónico, y que es el documento o archivo electrónico en cualquier formato sea este alfanumérico, de video o audio el cual sea firmado con un certificado electrónico con validez jurídica. Art. 2 fracción VI de la Ley de Firma Electrónica del Distrito Federal.

²³ Art. 4 fracción VII del Reglamento de la Ley de Firma Electrónica del Distrito Federal, y que es, la información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada a través de medios electrónicos, ópticos o magnéticos.

documento o mensaje de datos se asocia a la firma, y ésta a la identidad del firmante.

IX. CONCLUSIONES

- I. El Registro como institución, archivo y oficina será más confiable, seguro y eficaz cuando se sustenta en formato electrónico.
- II. Las ventajas que ofrece el registro electrónico y la utilización de la firma electrónica, se revelan como un poderoso instrumento que fortalece la seguridad jurídica, en el sentido de que se ofrece autenticidad, claridad y coherencia en el contenido de la información registral.
- III. El registro electrónico permite una mayor interacción entre la institución y los gobernados, mediante el acceso vía web a los servicios que presta el Registro Público.
- IV. La utilización del registro electrónico como instrumento para la toma de decisiones, facilita el diseño de políticas públicas al permitir la utilización de estadística generada prácticamente en línea y con datos confiables.
- V. La modernización de las instituciones en general, y en particular la que en su momento se gestó y desarrolló en el Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de México, es congruente con las exigencias de gobernanza que toda sociedad demanda para el desarrollo de las potencialidades de los individuos.

X. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA GARCÍA, José Manuel, “La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año LXX, noviembre-diciembre, núm. 625, 1994.

PÉREZ BENÍTEZ, Julio A., “El proceso de modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en México”, en *Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral*, del 24-26 de marzo del 2010, Coordinación del Posgrado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, “Seguridad Jurídica”, en *El Derecho y la Justicia*, 2ª ed., editorial Trotta, 2000.

RIBEIRO DE SOUZA, Eduardo Pacheco, “La oficina registral, la figura del Registrador y los puntos principales del Registro de la Propiedad de Brasil,

según los lineamientos de la Declaración de Lima”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año LXXXIV, núm. 705, enero-febrero de 2008.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.

Legislación

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley Registral para el Distrito Federal y su Reglamento.

Ley de Firma Electrónica del Distrito Federal y su Reglamento.