



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

*“PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA
PROPIEDAD DEL D.F.”*

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
DIEGO ARMANDO ROSALES VELASCO

ASESOR
LIC. EDUARDO GALINDO BECERRA

MÉXICO, D.F.

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis **padres**, por esta buena vida que tanto disfruto.

A mis hermanas **Evelyn y Monserrat**, y mis hermanos **Hugo, Julio, Rodrigo y José Antonio**, por su compañía en este mundo.

A **Eri**, por su amor y apoyo incondicional.

A **Bere**, por siempre estar conmigo.

A **Naye**, por los años de franca amistad.

Kary y Karencita, por todo su cariño y apoyo.

A mis hermanos de aulas **Octavio, Gerardo y Hugo**, por la hermandad dentro y fuera de la Universidad.

A mis maestros:

José Alejandro Santiago Jiménez, por su guía en mis primeros pasos en el encuentro de la vida jurídica nacional, su tiempo, sus enseñanzas y su entrañable amistad;

José Guadalupe Medina Romero, por su invaluable apoyo en mi vida profesional, sus enseñanzas, su confianza y su valiosísima amistad;

Eduardo Galindo Becerra, por las enseñanzas dentro de las aulas universitarias, su tiempo y compañía en esta travesía de mi vida académica.

Francisco Enrique Santiago Nájera, por su amistad, sus enseñanzas en el ámbito profesional, así como el apoyo desinteresado brindado en lo laboral y durante la elaboración de esta tesis.

DEDICADA A:

Mi madre, **María Norma Velasco Olvera**, por tus años de
incesante lucha, coraje y amor, hoy, estoy aquí.

Mi **Universidad**, por formarme profesionalmente y
permitirme aspirar a un modo digno de vivir.

Mi querido **pueblo mexicano** al que todo debo y a cuyo
servicio siempre he de estar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DEL D.F. Y SU HISTORIA.

1.1 Generalidades. (1)

1.1.1 Antecedentes indirectos. (3)

1.1.2 Antecedentes directos. (9)

1.1.2.1 La propiedad y su registro durante la época prehispánica. Los mexicas. (9)

1.1.2.2 Registro de la propiedad en el Virreinato. (13)

1.2 Evolución de las dependencias encargadas del registro de la propiedad. Del México independiente al México contemporáneo. (16)

1.2.1 México independiente. (17)

1.2.2 México contemporáneo. (18)

CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1 Naturaleza jurídica del Distrito Federal. (33)

2.2 Ámbito de competencia en el Distrito Federal. (38)

2.2.1 Competencia federal. (38)

2.2.2 Competencia local. (40)

2.3 Concepto de Administración Pública. (44)

- 2.4 Organización de la administración pública en el Distrito Federal. (49)
 - 2.4.1 Centralización administrativa. (50)
 - 2.4.2 Desconcentración administrativa. (54)
 - 2.4.3 Descentralización administrativa. (56)
 - 2.4.3.1 Ventajas y desventajas de la descentralización administrativa. (65)
- 2.5 Modernización administrativa. (69)

CAPÍTULO 3. EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DEL D.F.

- 3.1 Naturaleza jurídica y organización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal. (80)
- 3.2 Importancia del sistema registral. (87)
 - 3.2.1 Distintos sistemas registrales. (87)
 - 3.2.2 Objetivos de la función registral. (90)
 - 3.2.3 La seguridad jurídica como instrumento de protección a la propiedad. (108)
- 3.3 Modernización del Registro Público de la Propiedad y Comercio del D.F., logros y lastres. (112)

CAPÍTULO 4. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL D.F.

- 4.1 Necesidad de una reorganización administrativa de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F. (126)

4.2 Proceso de descentralización administrativa del Registro Público de la Propiedad del D.F. (137)

4.2.1 Nueva definición del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal. (137)

4.2.2 Separación del Registro Público de la Propiedad del D.F. y el Registro Público de Comercio del D.F. (140)

4.2.3 Modificaciones a la legislación aplicable al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F. (142)

4.2.4 Proyecto de Ley por la cual se crea el organismo público descentralizado denominado “Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal”. (154)

4.3 Beneficios de la descentralización administrativa del Registro Público de la Propiedad del D.F. (160)

4.3.1 Decreto por el que se crea el Instituto del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, como antecedente. (163)

4.4 Perspectivas del Registro Público de la Propiedad del D.F. como organismo público descentralizado. (167)

4.4.1 Principales ejes rectores del Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal, organismo público descentralizado. (167)

CONCLUSIONES (173)

FUENTES (176)

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos la idea de pertenencia sobre las cosas, en específico la que incide sobre los bienes clasificados hoy día como “inmuebles”, tuvo una relevancia significativa para el colectivo humano, de modo tal que la comunidad políticamente organizada diseñó diversas figuras jurídicas para asegurar el respeto irrestricto de tal derecho.

Del goce pacífico del derecho de propiedad inmueble dependen situaciones tan importantes como el mantenimiento de la paz social; de su debida regulación, reconocimiento y protección depende el desarrollo económico de todo un país. Por ende, resulta vital que el Estado cree las instituciones idóneas que brinden seguridad a los propietarios y estén ciertos de que ni los ciudadanos ni las autoridades pueden transgredir el derecho que les asiste, y que toda perturbación al mismo será resarcida, para lo cual cuenta con el respaldo de las entidades estatales; de igual modo, aquellos que adquieren un derecho real -como nuevos propietarios o como mera garantía- deben tener la certeza de que podrán hacer valer el mismo por contar con el apoyo institucional del Estado.

Es entonces que surgen instituciones como el Registro Público de la Propiedad creado desde el siglo XIX para brindar, a través de la ejecución de la función pública registral inmobiliaria, la garantía de seguridad jurídica a todos los gobernados que aparezcan como titulares registrales de bienes inmuebles o de los derechos reales que los orbitan.

Una vez creada la institución responsable de dar seguridad jurídica a la propiedad inmueble cabe preguntarse ¿Resulta adecuado el diseño del ente administrativo?, ¿Responde adecuadamente a la demanda actual de los servicios registrales que brinda?, ¿Es apropiado su marco jurídico?, ¿Cumple eficiente y cabalmente las funciones para las cuales fue creado? Las cuestiones anteriores son origen de la inquietud de formular una tesis que pretende, además de contestar cada una de tales interrogantes, plantear un cambio de rumbo de la oficina registral inmobiliaria.

En la presente tesis se propone una alteración de los principios organizativos que han imperado a lo largo de 140 años en la dependencia objeto de análisis, los cuales durante las últimas tres décadas han sumergido al Registro Público de la Propiedad en una crisis tanto institucional como de credibilidad social, que convierten a la institución en un obstáculo para el tráfico inmobiliario y suprimen su carácter de ente garante de la seguridad jurídica.

La actual configuración del Registro tiene su origen y fundamento en dos circunstancias erróneas de la institución estudiada en la tesis: i) su concepción civilista y ii) su organización administrativa; las cuales además de erróneas, resultan ser anacrónicas y por ende poco adecuadas para la realidad jurídica, económica y social a la que se enfrenta el Registro Público de la Propiedad en el desempeño de la función pública registral que le encomienda el Estado; yerros que además generan otras problemáticas analizadas en el cuerpo de la presente, las cuales en última instancia afectan a la ciudadanía y dejan en tela de juicio la “seguridad jurídica” que se adquiere a través del proceso registral.

La evolución del Derecho administrativo permite adoptar nuevos esquemas para hacer de la deficiente oficina registral, una entidad eficiente y moderna, capaz de satisfacer la enorme demanda de servicios registrales que tiene lugar en una de las ciudades más grandes del mundo. En este análisis se exponen los argumentos que considero resultan válidos para plantear la reformulación de la concepción y organización administrativa del Registro Público de la Propiedad; razonamientos que tienen lugar luego de la implementación de un ambicioso proyecto de modernización que -por cortedad de miras y/o conveniencia del Gobierno del Distrito Federal- no desembocó en la necesaria transformación jurídico-administrativa de la institución registral.

La propiedad inmueble, uno de los principales activos del patrimonio de los gobernados, requiere de la protección que da la seguridad jurídica, dicha garantía solo puede brindarla el Estado a través de las oficinas registrales, de ahí la importancia de contar con un Registro Público de la Propiedad moderno y eficiente.

CAPÍTULO 1. EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DEL D.F. Y SU HISTORIA.

1.1 Generalidades.

Hablar de una institución como el Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal, resulta todo un reto si se considera que es una dependencia cuyos antecedentes históricos se encuentran desde los inicios de la Nueva España por lo que hace a la Ciudad de México; aunque no debe dejarse de lado que la actividad registral tiene antecedentes mucho más lejanos.

Para el Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo, el incremento en el tráfico de bienes inmuebles es lo que da origen a la necesidad de asentar de manera indubitable quién es el propietario de un bien inmueble, qué derechos hay sobre los mismos y sus gravámenes, lo cual impulsó el desarrollo de los sistemas jurídicos registrales¹; el maestro Luis Carral y de Teresa al respecto dice *“La necesidad de la publicidad quedó manifiesta cuando la clandestinidad de las cargas y de los gravámenes que recaían sobre los inmuebles fue tal que se hacía imposible conocer la verdadera situación de éstos. Entonces aquel registro que nació por una razón administrativa con miras a llevar una cuenta a cada titular, se convirtió en un registro con miras a la publicidad;... el registro nació como un medio de seguridad del tráfico-jurídico.”*²

De ambas posturas se puede concluir que la Institución objeto del presente trabajo, tiene su origen en la necesidad real de otorgar una seguridad jurídica a las operaciones que afectan a los bienes inmuebles, como lo afirma el autor Fernando Flores Trejo *“En el caso de las normas registrales inmobiliarias, podemos afirmar*

¹ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 2010. Introducción VII.

² Carral y de Teresa Luis. Carral y de Teresa, Luis. “Derecho Notarial y Derecho Registral”. Editorial Porrúa. Duodécima tercera edición. México, 2003.

*con certeza, que las mismas centran su finalística medular, en la SEGURIDAD JURÍDICA.*³

El Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo, divide el estudio de la regulación del Registro Público de la Propiedad en cinco etapas:

- a) Dentro de la primera etapa, ubica las formas de transmitir la propiedad que se caracterizaban por ser sacramentales, como la mancipatio y la in jure cessio, cuyo fin era dar publicidad al titular de un derecho.
- b) En la segunda etapa, se estableció un “registro rudimentario” con la finalidad de proteger a los adquirentes de un bien inmueble, toda vez que en el mismo se tomaba nota de los gravámenes y otras cargas sobre tales bienes.
- c) La tercera etapa se caracteriza por un control del Estado de los bienes inmuebles con fines catastrales y fiscales.
- d) Para la cuarta etapa, se asigna al Registro la finalidad de brindar seguridad jurídica, además de hacer más ágil la transmisión de los bienes inmuebles y la constitución de gravámenes sobre los mismos.
- e) Finalmente, en la quinta etapa, se entra en una era de modernización de las instituciones encargadas del registro de la propiedad mediante la implementación de nuevas tecnologías.⁴

Para enumerar los antecedentes del Registro Público de la Propiedad, haré una división entre los antecedentes que he tenido a bien identificar como indirectos, por no influir de lleno en la creación de la institución analizada, y

³ Flores Trejo, Fernando. “Evolución histórica del derecho Registral en México”, ensayo publicado en Sandoval Hernández, Sergio y Soto Flores, Armando, Coordinadores. “Curso introductorio de derecho Registral”. Instituto Mexicano de Derecho Registral. México, 1991. P. 14.

⁴ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1983. P. 70.

aquellos que considero son directos, por ser las bases sobre las cuales se cimentó el Registro.

1.1.1. Antecedentes indirectos.

El citado Doctor Pérez Fernández del Castillo, ubica antecedentes de la actividad registral desde tiempos muy remotos, y comenta *“Estudiosos del derecho hipotecario pretenden encontrar en pasajes bíblicos los orígenes más remotos de la publicidad inmobiliaria o manifestaciones rudimentarias de la transmisión de dominio. En el Génesis (Capítulo 23; 16-18), Levítico (Capítulo 25; 24)...”*⁵

Como un primer señalamiento temporal menciona al antiguo Egipto y se auxilia del estudio elaborado por Jerónimo González Martínez⁶, quien describe la existencia de dos archivos en concreto:

La “bibliozeke demosion logon”, que se identifica como un archivo de negocios en el que eran compiladas una serie de declaraciones que se hacían cada catorce años y servían para el cobro de impuestos. La “enkteson bibliozeke”, que era un archivo de adquisiciones, en el cual se llevaba un control sobre la contratación inmobiliaria y la transmisión de derechos relacionados con la misma materia, destaca que en esta “oficina” había funcionarios que tenían una función muy similar a la de los actuales registradores y se denominaban “bibliofilakes”.

En cuanto a Grecia, el autor González Martínez, menciona que los gravámenes de un inmueble se publicitaban mediante los “oroi”, que eran piedras que se colocaban en los bienes raíces que estaban gravados con una hipoteca; lo anterior, pese a no denotar un registro, si da muestras de una preocupación por dar publicidad a las cargas y gravámenes de una propiedad.

Más adelante, Bernardo Pérez del Castillo y otros autores como Guillermo Colín Sánchez y Luis Carral y de Teresa, convergen en los antecedentes de mayor proximidad a la Institución objeto de éste análisis. Según precisa Guillermo

⁵ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”... P. 3

⁶ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. Cit., pp. 3-4

Colín Sánchez *“El Registro Público, no es una institución jurídica contemporánea, sus orígenes se remontan al Derecho Germánico; sin embargo, en la Roma antigua, aunque no existió publicidad registral, fueron creadas instituciones de gran importancia, como la mancipatio y la in jure cessio, en las cuales se ha pretendido encontrar el antecedente remoto del Registro Público.”*⁷

Los autores citados ubican a la “mancipatio” y la “in jure cessio” romanas, como antecedentes de la actividad registral (aunque en si son modos de transmisión de la propiedad enfocadas a la publicidad del acto).

La mancipatio, solo podía efectuarse por ciudadanos romanos, era un procedimiento saturado de formalismos y solemnidades, los cuales debían satisfacerse, por el transferente y el adquirente, ante un agente público y cinco testigos para que el acto surtiera sus efectos jurídicos.

La in jure cessio era un juicio ficticio en el que el enajenante y el adquirente acudían ante un magistrado; quien deseaba adquirir el inmueble ponía su mano sobre el bien y afirmaba ser su propietario, si el enajenante no se oponía se perfeccionaba la transmisión del bien.

Cabe señalar que el Doctor Pérez Fernández del Castillo, enuncia otro antecedente dentro del Derecho romano que es la “traditio”, la cual *“Consistía en la entrega física de la posesión de la cosa enajenada, con la intención de las partes de transmitir la propiedad y de adquirirla”*⁸; y la “constituto posesorio”, otro modo de transmitir la propiedad, consistente en *“... una cláusula por medio de la cual el adquirente recibía la posesión jurídica (no física) y el enajenante manifestaba conservar la posesión por cuenta del adquirente.”*⁹

Respecto a estas dos últimas formas de transmitir la propiedad, no precisa si -como las anteriores- debían hacerse ante un funcionario.

⁷ Colín Sánchez, Guillermo. “Procedimiento Registral de la Propiedad”. Editorial Porrúa. Quinta edición. México, 2001, p. 8.

⁸ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. Cit., p. 6.

⁹ *Ibidem*, p. 7.

También se toman como antecedentes de la actividad registral las figuras del Derecho Germánico que son: la “Gewere”, respecto a la cual Jorge Luis Esquivel Zubiri comenta “...consistía una ceremonia con ciertos ritos y simbolismos ejecutados ante asamblea popular..., presidida por el Thinxmann, quien era el jefe de la asamblea. En dicha ceremonia el transmitente entregaba simbólicamente al adquirente el inmueble, quedando este último investido de la titularidad de la cosa”¹⁰; y el “Auflassung”, que podía ser judicial o extrajudicial, en el primer caso, se trataba de un juicio simulado como la “in jure cessio”, en el segundo caso, el contrato debía ser inscrito en un libro territorial para perfeccionarse (acercamiento al registro constitutivo del que se hablará más adelante).

Respecto a las anteriores formas de transmitir la propiedad el citado Esquivel Zubiri anota “Los dos modos de adquirir la propiedad, fueron primero orales y después de manera escrita; inscribiéndose primero en los archivos judiciales o municipales y después en libros especiales; siendo este mecanismo el principio de la institución del Registro Público de la Propiedad.”¹¹

Por su parte Luis Carral y de Teresa precisa “La Publicidad Registral (sic) no existió en Roma. La Publicidad Registral es creación germánica.”¹².

Otro antecedente es el sistema de Australia, donde se aplicó la llamada “Acta Torrens”, sistema inglés vigente en aquel país en 1858. Éste sistema se conoce así por el irlandés Sir Richard Robert Torrens, que se desempeñó como registrador general en 1852. También fue conocido como sistema sustantivo, “... pues la inscripción o inmatriculación de un bien inmueble en el Registro Público de la Propiedad era elemento esencial o de existencia para la adquisición de la propiedad...”¹³

En el sistema mencionado, existe una institución enfocada al registro de los bienes inmuebles, descrita por José María Chico y Ortiz, Eugenio Fernández Caballero y Vicente Agero Hernández -citados por Bernardo Pérez Fernández del

¹⁰ Esquivel Zubiri, Jorge Luis. “Derecho Registral”. ENEP Aragón – UNAM. México, 2001. P. 184.

¹¹ *Ibíd*em, p. 185.

¹² Carral y de Teresa, Luis. *Op. cit.*, p. 221.

¹³ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. *Op. Cit.*, p. 8.

Castillo- en los siguientes términos: se concebía a los bienes raíces como propiedad de la Corona inglesa que los concesionaba a los particulares. Una vez inscrita la finca, el registrador expedía un título por duplicado, uno era para el titular y otro se quedaba en el Registro para ser archivado en el “Libro-Registro”; el título hacía prueba plena de la realidad física y jurídica del inmueble, además era inatacable; en caso de que se gravara el inmueble, se hacía constar en el título esa situación. Se trataba de un Registro único para toda Australia, mismo que era dirigido por un Registrador General.¹⁴

Pero es el antiguo Derecho español donde se encuentra el antecedente más importante de nuestro actual Registro Público de la Propiedad, Fernando Flores Trejo, precisa que *“El desarrollo histórico del derecho registral inmobiliario en nuestro país, se encuentra estrechamente vinculado en buena medida, a la evolución que sufrió el derecho hipotecario español, ya que éste estuvo vigente en la Nueva España y dejó sentir su influencia con posterioridad a la consumación de la independencia mexicana”*¹⁵, motivo por el que se analizará éste antecedente con mayor profundidad.

Las instituciones españolas encargadas del registro de la propiedad, tienen su origen en la necesidad que tenían los adquirentes de conocer si los inmuebles que les transmitían se encontraban libres de gravámenes o bien si no habían sido ya objeto de una anterior venta por parte del mismo vendedor.

Una de esas inquietudes se refleja en una petición hecha a los reyes españoles Carlos y Juana, en el año de 1528 por parte de las Cortes de Madrid, en la que solicitan al Rey ordenar un registro de los “censos y tributos” (gravámenes), con la finalidad de que se tuviera conocimiento de los mismos por parte de quienes adquirieran un bien inmueble y no fueran objeto de fraude, dicha petición derivó en disposición legal que fue positivada en la Ley 2, título XV, libro X

¹⁴ Cfr. Ídem., pp. 8-9.

¹⁵ Flores Trejo, Fernando. Op. cit., p. 21.

de la Novísima Recopilación, además es esta “pragmática” la que sirvió como antecedente al “Oficio de Hipotecas”¹⁶.

Tiempo después, las Cortes de Toledo en 1539, propusieron a los Reyes la creación de una institución en la que se registrarán los gravámenes, denominada “Registro de Censos Tributos e Imposiciones”, el fin era dar publicidad a tales cargas; algo peculiar de esta petición es que en el texto de la carta dirigida a la Corona española, se habla ya de un funcionario denominado “registrador”, el cual daría fe de los gravámenes que orbitaran sobre un bien inmueble, además se puede notar que se buscaba que el cumplimiento de las obligaciones no fuera exigido a terceros adquirentes si las cargas no eran registradas.¹⁷

En el año de 1617, el Consejo de Indias ordenó que todos los escribanos tomaran razón de los “censos” que hubiera sobre un inmueble. Para el año de 1768 fue dictado uno de los documentos más importantes del Derecho registral por su influencia en el llamado Derecho indiano y su consecuente impacto en la legislación novohispana. Se trató de la “Instrucción de los señores fiscales” disposición dictada por Carlos III el 31 de enero de 1768, por la que se reglamentó el “Registro de Hipotecas”; en esa Pragmática Real, se establecieron las disposiciones adjetivas que harían posible ejecutar lo estipulado por la Ley 2, título 16, libro 10, de la Novísima Recopilación, que ordenaba el registro de todos los instrumentos que contuvieran gravámenes de inmuebles.

La Pragmática contiene el modo en que se llevaría a cabo el registro, la obligatoriedad de inscribir en el Oficio de Hipotecas todo gravamen sobre un inmueble, así como la organización de dicho Oficio.¹⁸

El fin de esta Pragmática Real, además de dar una seguridad jurídica, buscaba lograr la recaudación de impuestos a favor de la Corona española, según lo cita Flores Trejo *“Igualmente, encargaba a los Tribunales de Inquisición, a las Justicias y a los Cuerpos y Comunidades Reglares... la vigilancia de las*

¹⁶ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. cit., p. 11.

¹⁷ Cfr. Ídem.

¹⁸ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. cit., p. 13; Flores Trejo, Fernando. Op. cit., pp. 22-23.

*disposiciones... sobre hipotecas, a fin de brindar seguridad jurídica, al tiempo de suministrar con ello notables ingresos al fisco.*¹⁹

Tanto la citada Instrucción como otras posteriores -dictadas por el Rey- no encontraron cumplimiento correcto por parte de los gobiernos locales, con lo cual el 22 de enero de 1816 fue emitida por el Consejo Real una nueva Circular que mandaba se cumpliesen todas y cada una de las disposiciones de la Instrucción del 31 de enero de 1768 así como las posteriores que la complementaban, con el fin de que se hiciera efectivo el registro de los instrumentos que contuvieran un gravamen en el “Oficio de Hipotecas” respectivo.

La Instrucción del 31 de enero de 1768, junto con las disposiciones mencionadas con anterioridad, fueron los antecedentes legislativos para las Reales Cédulas del 9 de mayo de 1778 y 16 de abril de 1783, mismas que serán comentadas en el apartado relativo al registro de la propiedad en la Nueva España.

Luis Carral y de Teresa, ubica cuatro periodos en la evolución de la actividad registral española: *“1er. Período (sic): Publicidad Primitiva.- Como en Alemania, hay formalidades y solemnidades externas en materia de transmisión de inmuebles... 2do. Período: La Influencia Romana.- Poco a poco desaparecen las formas solemnes de publicidad y son substituidas por la traditio, recogida en las Partidas... 3er. Período: de Iniciación del Régimen de Publicidad.- Todavía no se trata de un sistema general de publicidad inmobiliaria, sino sólo de ciertos actos relacionados con inmuebles, especialmente gravámenes e hipotecas...4°. Período: De Consolidación del Régimen de Publicidad Registral.- Se origina con la publicación de la Ley Hipotecaria del año de 1861... sintetiza las finalidades del Derecho Registral...agregando que la Ley era indispensable “para dar certidumbre al dominio y a los demás derechos en la cosa...”*²⁰

¹⁹ Ibídem, p. 23

²⁰ Carral y de Teresa, Luis. Op. cit., pp. 224-226.

1.1.2 Antecedentes directos.

Sin lugar a duda, el antecedente más importante del Registro Público de la Propiedad, como quedó asentado, lo encontramos en la regulación española, toda vez que la misma estuvo vigente durante la época de la Colonia y en los primeros años del México independiente.

Pese a lo anterior, no debe dejarse de lado que los pueblos prehispánicos, como los mexicas, también contaban ya con una especie de registro de la propiedad, aunque el sentido que se le daba al mismo se transformó al arribar los españoles a América; es precisamente en la instauración de las instituciones de los conquistadores y su evolución, donde se localizan los orígenes mismos de la dependencia analizada.

1.1.2.1 La propiedad y su registro durante la época prehispánica. Los mexicas.

Propiedad en una definición muy básica, aunque no por ello inútil para el presente trabajo, debe entenderse referida “...tanto al dominio como al control permanente y reconocido que tiene un individuo sobre determinados objetos o bienes”²¹, a la cual solo agregaría que el dominio y el control son reconocidos jurídica y públicamente.

Los mexicas, consideraban importante la propiedad, misma que tenía una organización definida en su sociedad. Si bien es cierto, la influencia del Derecho azteca sobre el actual Registro es nula, es importante mencionar su sistema como un antecedente al ser parte del legado histórico nacional.

Respecto a la propiedad y los mexicas, Ana Rita Valero de García Lascurain, menciona que es un tema muy discutido y dice que “...las formas de posesión de tierra debidamente identificadas en el México prehispánico son únicamente la comunal y la de administración estatal. Parece ser que no hubo propiedad privada como la entenderíamos en la actualidad; sin embargo, se puede

²¹ Consejería Jurídica y de Servicios Legales. “Imágenes e historia. La Ciudad de México y su Registro Público”. México. 2011, p. 15.

afirmar que una forma de tenencia de la tierra tendía ya hacia la propiedad privada, tanto de hecho como de derecho en el momento de la llegada de los españoles...²²; por su parte, precisa el Doctor Marco Antonio Pérez de los Reyes que “El propio Hernán Cortés señala que los aztecas no conocían la propiedad privada en virtud de la importancia que entre ellos tenían la propiedad y la explotación agrícola colectivas. Hoy esta afirmación es cuestionable...Las tierras llamadas de propiedad privada eran obtenidas por el tlatoani o por los nobles...En todo caso no debía enajenarse sino entre los mismos nobles... Así, existió, aunque muy limitada, la propiedad privada entre los mexicas.”²³

De ambas opiniones puede desprenderse que, aunque no en la connotación de la propiedad del mundo Occidental, los mexicas ya contaban con una idea definida de la misma, con la predominación de la propiedad comunal y estatal, y una propiedad privada en un sentido más acotado.

Tanto Guadalupe Rivera Marín como Ana María Valero de García -en sus obras “La propiedad territorial en México: 1301-1810” y “Solares y conquistadores: Orígenes de la propiedad en la Ciudad de México”, respectivamente- coinciden en que después de obtener el éxito en la guerra contra Azcapotzalco en 1428, el cuarto tlatoani (gobernante) Itzcóatl, procedió a hacer una serie de cambios en el ámbito económico social e inicia una especie de propiedad privada, al repartir entre la nobleza las tierras de aquellos que fueron vencidos en la guerra; Valero de García, profundiza en este punto al mencionar que “*Sólo los pilli descendientes de Acamapichtli, algunos individuos muy destacados en la guerra y ciertos mercaderes útiles para el Estado mexicana podían aspirar a tener un posesión territorial privada, distinción derivada precisamente de su posición en la pirámide social.*”²⁴

De lo anterior se deduce que había una organización diferenciada en la tenencia de la tierra, basada principalmente en la posición socioeconómica, sobre lo cual se

²² Valero de García Lascurain, Ana Rita. “Solares y conquistadores: Orígenes de la propiedad en la Ciudad de México”. INAH. México, 1991, pp. 89-90.

²³ Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. cit., pp. 92-93.

²⁴ Valero de García Lascurain, Ana Rita. Op. cit., pp. 90-91.

Guadalupe Rivera Marín comenta *“En Mesoamérica, ...el uso y la tenencia del suelo estaban en estrecha relación con la estratificación social que partía del servicio a los dioses realizada por el señor y la nobleza identificados con el sacerdocio, hasta llegar a los humildes macehuales...”*²⁵

El Doctor Marco Antonio Pérez de los Reyes, enumera los siguientes tipos de propiedad entre los mexicas:

a) Propiedad Pública

- Tlatocalli, que sostenía al tlatoani
- Tlatocamilli, que sostenía a la familia del tlatoani
- Tecpantlalli, que sostenía a los funcionarios de palacio
- Teopantlalli, que sostenía a los sacerdotes
- Milchimalli, que sostenía a los guerreros
- Cacalomilli, destinada a las provisiones del ejército
- Yaotlalli, que sostenía a los embajadores

b) Propiedad comunal o de los barrios

- Calpulalli, destinada a sostener a cada familia de los barrios o calpullis
- Altepetlalli, que era para el sustento de las familias de los pueblos tributarios

c) Propiedad “privada”

- Pilalli, pertenecía a los nobles de menor jerarquía
- Tecpillalli, propiedad de los altos nobles
- Tlatocatlalli, propiedad de los tlatoanis.²⁶

Respecto a los diferentes tipos de propiedad enunciados con antelación, Ana Rita Valero de García precisa que *“Las... modalidades de posesión de la tierra... se refieren al área rural pues en cuanto al suelo urbano los datos... son casi inexistentes. Sin embargo, se puede deducir una similitud de situaciones en*

²⁵ Rivera Marín, Guadalupe. “La propiedad territorial en México: 1301-1810”. Siglo XXI. México, 1983, p. 44.

²⁶ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. cit., p. 92.

*ambos casos ya que el concepto de posesión de la tierra y su reglamentación regían de la misma manera para comunidades agrícolas... o para asentamientos urbanos...*²⁷; puede verse que los mexicas, contaban con una clasificación precisa de los distintos tipos de tenencia de la tierra, cada una de estas propiedades cumplía con funciones que variaban de acuerdo a la posición socioeconómica.

En cuanto al modo de adquirir la propiedad, el estudio elaborado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, cita que de acuerdo al Códice de Sahagún “...*la fuerza y el trabajo eran los medios para la adquisición de propiedades, pero normalmente esta provenía de la designación de carácter divino en favor del gobernante principal conocido como “tlatoani.*”²⁸

Existía también un marco normativo de la propiedad, y en este punto sirve de apoyo la investigación de Guadalupe Rivera Marín. La vida de los mexicas estaba normada por la costumbre, lo cual no era una excepción en lo referente al uso y tenencia de la tierra; según indica la mencionada autora, en un principio las normas jurídicas fueron parte de la tradición oral, pero más tarde se pictografiaron para ser derecho escrito²⁹, como el “Libro de oro de Nezahualcóyotl”, así como el “Códice Mendocino”, la “Matrícula de Tributos” y el código prehispánico “Azoyu II”, o el “Memorial de los Pueblos”, entre otras disposiciones.³⁰

La normativa mexica de la propiedad, es encontrada por Rivera Marín en la obra legislativa de Nezahualcóyotl. Principalmente, se enfoca a la severidad de las penas impuestas a los delitos que atentaban contra el “derecho de propiedad”, sin distinción de la posición socioeconómica del infractor, donde se observa el celo con el que los mexicas resguardaban la propiedad y aunque la concepción de ésta no era la del Viejo Mundo, se nota un alto grado de consciencia del valor de los bienes inmuebles.³¹

²⁷ Valero de García Lascuráin, Ana Rita. Op. cit., p. 92.

²⁸ Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Op. cit., p. 24.

²⁹ Cfr. Rivera Marín, Guadalupe. Op. cit., pp. 27-28.

³⁰ Cfr. . Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. cit., pp. 62-65.

³¹ Cfr. Rivera Marín, Guadalupe. Op. cit., p. 29.

Por lo tocante al registro de la propiedad en la época prehispánica, Guadalupe Rivera Marín y Ana Rita Valero de García Lascuráin, convergen en la existencia de un rudimentario sistema de control de la tenencia de la tierra que se basaba en el empleo de colores para identificar los distintos tipos de tierra y sus usos; a continuación se enlistan los colores (mismos que varían según la autora que se consulte) y las propiedades que indicaban:

- a) Grana y rojo oscuro. Marcaba las tierras que tenían como fin servir al tlatoani y las que eran de su propiedad.
- b) Encarnado y rojo o rosa. Las tierras que eran propiedad de los principales, es decir los nobles y guerreros.
- c) Amarillo. Indicaba aquellas tierras que pertenecían a los calpullis (barrios) que eran denominadas “calpullalli”, en las cuales habitaban los considerados como “comunes”.

Aunque en el Derecho azteca no se puede localizar una institución enfocada al registro de la propiedad, si se puede ver que había un excesivo control en lo que a la tenencia de la tierra respecta, lo que implica una organización de la misma, que más tarde sería sustituido por el orden que regía a la propiedad en España, específicamente en Castilla, y a este respecto hace alusión Ana Rita Valero de García Lascuráin quien menciona que “...*la tierra, tanto rural como urbana en la cuenca de México tiene un alto valor; el espacio parece haber estado totalmente repartido, ocupado y organizado, todo lo cual va a sufrir un tremendo y aplastante desequilibrio como resultado de la conquista de México.*”³²

1.1.2.2 Registro de la propiedad en el Virreinato.

Una vez que las tropas de los españoles al mando de Hernán Cortés tomaron la ciudad de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, se inició la traza de la nueva ciudad, la cual fue encomendada a Alonso García Bravo.

³² Valero de García Lascuráin, Ana Rita. Op. cit., p. 100.

Los conquistadores desde luego instauraron sus instituciones jurídicas, así que las leyes aplicables a la Nueva España fueron las de Castilla, entre otras: “Las Siete Partidas”, “El Fuero Real”, “La Recopilación” y la “Novísima Recopilación”; además de diversas disposiciones de orden local como: “La Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias”, “Las Ordenanzas del Villar”, “Las de Intendentes” y la “Recopilación de Autos acordados de la Real Audiencia y Sala del crimen de la Nueva España”.

Durante esta época podemos encontrar el primer antecedente directo de la institución analizada, se trata del denominado “Oficio de Hipotecas”, pero antes de abordar el mismo, deben mencionarse una serie de disposiciones que motivaron su creación.

Los Oficios de Hipotecas, como se apuntó, tienen sus orígenes en el siglo XVI, con las disposiciones dictadas por los Reyes Carlos, Juana y Felipe, en las que ordenaron llevar un registro de los gravámenes que tenía un inmueble, aunque tales disposiciones no fueron debidamente aplicadas.

El 9 de mayo de 1778 fue dictada la Real Cédula 3250, en la que se ordenaba que en las Indias se tomara nota en los oficios de los anotadores de hipotecas de todas aquellas escrituras en las que se otorgaran hipotecas, rentas de bienes raíces, fianzas, cargas de pago, empeños, traspasos de bienes raíces, dotes, ventas, donaciones y herencias, con lo que se buscó tener un mayor control sobre tales actos, con el fin de obtener beneficios monetarios para la Corona y más seguridad jurídica.³³

Tiempo después, el 16 de abril de 1783 se dictó la Pragmática número 3251, en la que se dio la orden de establecer los Oficios de Hipotecas en todos los territorios de ultramar, es decir con esta disposición los oficios en comento fueron

³³ Cfr. Flores Trejo, Fernando. Op. cit., p. 23.

extrapolados en el orden jurídico de los territorios españoles del Nuevo. Una peculiaridad es que se dio el carácter de vendibles y renunciables a tales oficios.³⁴

Para el 27 de septiembre de 1784 fue aprobada por la Audiencia de la Nueva España la “Instrucción de los señores fiscales de hacienda aplicables a la Nueva España” que tenía como antecedentes las normas jurídicas españolas señaladas con anterioridad. Respecto a esta Pragmática, Flores Trejo menciona “...tenía como objetivo central, generar un verdadero cumplimiento de las inscripciones sobre los oficios de hipotecas, que no habían operado de manera efectiva, por lo que se procedió a dictar la PRAGMATICA (sic) e instrucción para el establecimiento de oficios de hipotecas, y su anotación o registro”.³⁵ En términos generales, contenía una serie de disposiciones de orden administrativo, procesal, tributario y registral, encaminadas a organizar el funcionamiento del Oficio de Hipotecas.

El 25 de enero de 1789, se emitió otra Real Cédula, publicada en la Nueva España el 16 de julio de 1789, cuyo fin era completar la Instrucción del 27 de septiembre de 1784; en la Cédula se estableció como diferenciada la figura y funciones del anotador de hipotecas de la del escribano público y de ayuntamiento.³⁶

Otras disposiciones son: la Instrucción de la Real Audiencia de México de 23 de mayo de 1786, la Cédula de 25 de enero de 1789, las providencias que debían adoptarse para la creación de oficios de anotadores de hipotecas mandadas a publicar por bando, el 30 de junio de 1789, Circular de 22 de enero de 1816 y Decreto de las Cortes de 20 de mayo de 1821, estas dos últimas fueron las últimas que se dictaron antes de consumarse la independencia de México.

De la relación de disposiciones legales hecha con antelación, puede observarse que los Oficios de Hipotecas surgen con la finalidad de proteger a los

³⁴ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Historia de la escribanía en la Nueva España y el Notariado en México”... P. 71.

³⁵ Flores Trejo, Fernando. Op. cit., p. 23.

³⁶ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Apuntes para la historia del Registro Público de la Propiedad”. Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C. México, 1980. Pp. 59-64.

adquirentes de bienes inmuebles y a los acreedores hipotecarios, más que la de dar un reconocimiento al titular de un bien raíz, tal como lo precisa el maestro Carral y de Teresa *“No hubo resistencia a estos oficios de hipotecas, pues pusieron fin a los estelionatos, pleytos (sic), y perjuicios a los compradores e interesados en los bienes hipotecados, por la ocultación y obscuridad de sus cargas.”*³⁷ El maestro Colín Sánchez menciona *“En esos cuerpos de disposiciones, la hipoteca era considerada como un “vicio”, desmerecimiento o ficción de la cosa, cuyo ocultamiento era fuente inagotable de fraudes, razón por la cual, la Corona española instituyó los oficios de hipotecas.”*³⁸

Pero también el interés económico hizo presencia en la decisión de la Corona española de crear esa institución; respecto a éste punto, Fernando Flores Trejo afirma que *“...los primeros libros de registro de que se tiene noticia en la Nueva España, mejor que atender al interés general de los propietarios, respondían a los intereses hacendarios de la corona española y a los de un incipiente capitalismo usuario de cuño novohispánico... Esta circunstancia, unida al hecho de que la venta de los “oficios” eran una fuente no despreciable de ingresos para la corona, dio resultado que los dichos oficios se multiplicasen...”*³⁹

1.2 Evolución de las dependencias encargadas del registro de la propiedad. Del México independiente al México contemporáneo.

Luego de consumarse la independencia de nuestro país el 27 de septiembre de 1821, se instauró el Primer Imperio Mexicano al mando de Agustín de Iturbide; entre las diversas disposiciones que se dictaron durante ese periodo, surgió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mismo que ordenó la continuación en la aplicación de la legislación española, junto con las Leyes de Indias, decretos y otros mandatos jurídicos de la época virreinal, en todo aquello que no contravinieran lo establecido en el reglamento ni lo dispuesto en las regulaciones dictadas con posterioridad

³⁷ Carral y de Teresa, Luis. Op. cit., p. 225.

³⁸ Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit., pp. 10-11.

³⁹ Flores Trejo, Fernando. Op. cit., pp. 26-27.

1.2.1 México independiente.

Naturalmente, con el paso del tiempo las leyes españolas y ordenamientos novohispanos fueron desplazados por el nuevo orden jurídico nacional, aunque debe destacarse que en el periodo de maduración política, económica y social del México Independiente, la regulación jurídica fue severamente transformada por la inestabilidad imperante en nuestro país.

Así, la República estuvo en un tránsito enfermizo de régimen político, pues durante algunos años era federalista y en otros era centralista, con la variación lógica de su legislación, a lo cual no escapó la normativa de la actividad registral.

El primer Código Civil que entró en vigor fue el de Oaxaca, expedido en 1828, pero no regulaba nada sobre el oficio o registro de hipotecas.

En cambio, en el Proyecto de Código Civil de Zacatecas de 1829, se encuentra un primer intento por regular el “Registro” pero referido a las hipotecas en un capítulo denominado “Del registro de hipotecas” que iba del artículo 1758 al 1761, al respecto debe señalarse que *“Estos artículos coinciden con los artículos del 2146 al 2156 del Código de Napoleón, que regulaba el Registro sólo para el caso de hipotecas y donaciones.”*⁴⁰ Dicho Código no fue aprobado y por ende no tuvo vigencia alguna.

Pese a no ser aprobado el Código mencionado, el 9 de diciembre de 1832, el Congreso de Zacatecas decretó el establecimiento del “Registro General de Hipotecas” en el Tribunal Superior de Justicia; respecto a ésta institución Jorge Luis Esquivel Zubiri menciona *“...concebida como una oficina administrativa donde se registran las hipotecas... dicha dependencia fue desaparecida durante la república centralista en 1843, con una ordenanza que dejo (sic) sin efectos el decreto que lo instituyo (sic).”*⁴¹

⁴⁰ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Apuntes para la historia del Registro Público de la Propiedad”... P. 68.

⁴¹ Esquivel Zubiri, Jorge Luis. Op. cit., p. 187

El aludido decreto data del 24 de noviembre de 1843 cuando el régimen era centralista. También dispuso que los registros se efectuarían en la forma en que se habían hecho hasta antes de ser instituido el Registro.⁴²

Otro intento de Código Civil en el que se podrían encontrar antecedentes sobre el Registro Público de la Propiedad, es el elaborado por el ilustre Justo Sierra, mismo que se denominó “Proyecto de un Código Civil Mexicano Formado de Orden del Supremo Gobierno”; es probable que tuviera regulación relativa al Registro por seguir la línea del Código Civil español de 1851 redactado por Florencio García Goyena, al igual que el Código Civil de Veracruz de la Llave que aparecería el 17 de diciembre de 1868, del cual se hablará un poco más adelante.

El 20 de octubre de 1853, durante uno de los gobiernos de Antonio López de Santa Anna, fue decretada una ley que, si bien no regulaba nada sobre la organización y funcionamiento de un Registro de la Propiedad, si establecía el oficio de hipotecas como “vendible y enajenable”.⁴³

La legislación de 4 de febrero de 1854, estableció en su artículo 1 como “vendibles y renunciables” los oficios de escribanía pública y consideraba como anexos de aquellos a los oficios de hipotecas. El artículo 2 ordenaba el establecimiento de los oficios de hipotecas con la calidad de “vendible y renunciable”.⁴⁴

1.2.2 México contemporáneo.

Años después, con el régimen de República Federal, el 3 de junio de 1861 se expidió en Veracruz un decreto, cuyo contenido era el siguiente:

- Ordenaba el establecimiento de oficios en los cuales se pudieran otorgar escrituras públicas y tomar registro de aquellas que tuvieran contenida una hipoteca.

⁴² Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México”... P. 80.

⁴³ Cfr. Esquivel Zubiri, Jorge Luis. Op. cit., p. 187.

⁴⁴ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”...p. 36.

- Determinaba que los protocolos ya existentes y aquellos que se crearan eran propiedad del Estado. Además disponía que a falta de escribano público o abogado, estaría a cargo del registro el juez de primera instancia de la localidad.
- Estipulaba la entrega de los protocolos existentes, bajo “formal inventario”, al escribano o abogado que fuera a hacerse cargo de los mismos. Ese inventario debía mantenerse resguardado en el juzgado de primera instancia.
- Establecía los requisitos que debía cubrir el abogado que pretendiera hacerse cargo de los protocolos o bien ejercer como escribano.
- Precisaba que los jueces de primera instancia que se encargaran de los protocolos podrían participar de los derechos y honorarios marcados por el arancel en que se fijaba la utilidad pecuniaria de los escribanos que autorizaran instrumentos públicos y disponía lo mismo para los abogados o escribanos que asumieran ese cargo.
- A falta de juez de primera instancia, podía ejercer las facultades otorgadas a éste, el juez primero de paz.
- Remitía a los artículos 15 y 16 de la Ley de 29 de septiembre de 1853 (dictada bajo el régimen de República centralista). El artículo 15 versaba sobre la ubicación de los oficios de hipotecas y fijaba como responsables de los documentos que se encontraran en tales oficios a los escribanos o jueces que estuvieran a cargo de los mismos. El artículo 16, facultaba a los gobernadores para ubicar en un lugar seguro los archivos de los oficios, en especial en tiempo de guerra actual o bien próxima.

- Mantenía abierta la posibilidad de crear oficios “vendibles y renunciables” en las “cabeceras de cantón” que no contaran con los mismos.⁴⁵

El 29 de noviembre de 1867, fue promulgada la Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del Distrito Federal, de la cual destaca su artículo 60, que establecía que el Oficio de hipotecas seguiría en los Ayuntamientos y se desempeñaría como hasta entonces, además, según precisa Jorge Luis Esquivel Zubiri “...establecía que el oficio de hipotecas sería reglamentado por una ley especial.”⁴⁶ De esta última cita puede comentarse, que por primera vez se buscó una legislación propia para el Oficio de Hipotecas y ya no su regulación a través de los códigos civiles.

Dentro de la ola de codificación nacional, venía el Código Civil de Veracruz, que se aprobó el 17 de diciembre de 1868, obra de Fernando de Jesús Corona, por ello conocido también como “Código Corona” en ese entonces presidente del Tribunal Superior de Justicia de la entidad. Sobre este Código, el citado Esquivel Zubiri anota “*El primer Código que instituye el Registro Público de la Propiedad fue el del Estado de Veracruz, publicado el 17 de diciembre de 1868...*”⁴⁷

Tal Código siguió al Código Civil español de 1851 redactado por Florencio García Goyena, que ya contenía disposiciones relativas al Registro Público de la Propiedad, incluso, de acuerdo con lo apuntado por el Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo -en su libro Derecho Registral- “...cuenta con los mismos capítulos, y el texto de los artículos, salvo algunas variaciones insignificantes, coincide con aquél.”⁴⁸

El Registro tenía un Título asignado que era el “Título XXI Del Registro Público”, tenía un total de nueve capítulos que iban del artículo 2331 al 2403.

La importancia de este Código es la aparición de un Registro Público de la Propiedad como institución que tendría encomendado el manejo de la información relativa a los bienes inmuebles y los derechos o gravámenes que orbitaran sobre

⁴⁵ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México”... pp. 83-86.

⁴⁶ Esquivel Zubiri, Jorge Luis. Op. cit., p. 187.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”...p. 39.

los mismos; lo anterior implica el abandono del viejo “Oficio de Hipotecas”, por lo que marcó la ruptura con el orden novohispano.

También se promulgó y entró en vigor el “Código Civil del Estado de México” el 21 de junio de 1870. Se inspiró en el proyecto de Justo Sierra, el Código de Veracruz y el elaborado por Florencio García Goyena en España. Los artículos de este Código son iguales a los del anterior, solo que el título relativo al Registro Público de la Propiedad era el “Título XX”, además de que se agregó un apartado de “Disposiciones transitorias” que fijaron reglas para el establecimiento del Registro.⁴⁹

En el mismo año, apareció el “Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California” que de acuerdo con Guillermo Colín Sánchez fue *“...primero en su género dentro de la legislación mexicana, viene a proporcionar las bases legales para el establecimiento de “un oficio denominado Registro Público”... en toda población donde haya tribunal de primera instancia”*⁵⁰.

Por otra parte, el Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo y el autor Fernando Flores Trejo, precisan que el Código de 1870 fue producto de un estudio efectuado por varios juristas de la época.

Tuvo como base el Proyecto de Código Civil Mexicano elaborado por Justo Sierra -publicado en 1861- mismo que fue analizado por una comisión integrada por José María Lacunza, Pedro Escudero, José Fernando Ramírez y Luis Méndez, cuya labor fue interrumpida por la Intervención Francesa. Pese a ello, el propio Maximiliano encargó a la misma comisión concluir el estudio, esto último dio lugar a la publicación del “Código Civil del Imperio Mexicano”, del que solo se aprobaron dos libros y ninguno hacía referencia al Registro. Restaurada la República, el Ministro de Justicia Antonio Martínez de Castro formó una nueva comisión integrada por Mariano Yáñez, José María Lafragua, Isidro Montiel y Duarte y Joaquín Eguía Lis. El Congreso de la Unión aprobó el proyecto el 8 de diciembre

⁴⁹ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Apuntes para la historia del Registro Público de la Propiedad”..., pp. 81-83.

⁵⁰ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit., p. 15.

de 1870, y entró en vigor el 1o. de marzo de 1871, fue denominado “Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California.”⁵¹

En lo relativo al Registro Público de la Propiedad, se buscó normarlo de manera independiente; sobre este punto el Notario Manuel Borja Martínez, citado por el Doctor Pérez Fernández del Castillo, ilustra que para 1867, el presidente Benito Juárez García preocupado por el Registro Público de la Propiedad, encarga al célebre José María Iglesias la redacción de una “Ley sobre Hipotecas y Registro Público”, mismo que fue opacado por el Ministro de Justicia Antonio Martínez de Castro, quien desairó el proyecto por considerar que esa ley bien podría quedar comprendida dentro del Código Civil, con lo que se coartó el esfuerzo de José María Iglesias y el Registro quedó regulado en el Código de 1870.⁵²

Dice la exposición de motivos relativa al “Título XXIII Del Registro Público” lo siguiente: *“Este sistema, ... ha sido adoptado por la comisión a fin de hacer más seguros los contratos y menos probable la ocultación de los gravámenes y demás condiciones de los bienes inmuebles. Probablemente requiere mayor desarrollo; pero la comisión ha creído, que bastaba establecer las bases principales, dejando a los reglamentos administrativos toda la parte mecánica...”*⁵³

El maestro Colín Sánchez precisa que dicho Código dio una relevancia al carácter público de la institución registral, pues impuso como obligación del titular de la misma, permitir la consulta de los registros por cualquier persona además de expedir todas las certificaciones que le fuesen solicitadas sobre la existencia o no de cualquier gravamen sobre un bien inmueble.⁵⁴

Fernando Flores Trejo aclara que *“...aun cuando el referido Título Vigésimo Tercero, Libro Tercero, del Código del 70, estatuyó el Registro de la Propiedad, en lo referente a la “sección de hipotecas” se remitió a lo dispuesto en el Capítulo Cuarto, Título Octavo, del propio Libro Tercero, en cuya virtud y por disposición*

⁵¹ Cfr. *Ibidem*, p. 30.

⁵² Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”... p. 42.

⁵³ *Ibidem*, p. 44.

⁵⁴ Cfr. *Ídem*.

*emanada del artículo 2024, los oficios de hipotecas siguieron coexistiendo a la par con los del Registro.*⁵⁵

Sobre esta legislación la Doctora Leticia Bonifaz Alfonzo dice *“El Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California de 1870, aprobado después de la restauración de la República, es el instrumento jurídico en el que se ordena la creación del RPPyC-DF, el que registra su primer asiento el 1 de marzo de 1871.*⁵⁶

Una peculiaridad relacionada con el Código de 1870 es que el denominado “Reglamento del Título XXIII del Código Civil del Distrito y de la Baja California”, fue expedido el 28 de febrero de 1871, es decir antes de entrar en vigor el propio Código. Sobre éste, la referida catedrática comenta *“El 28 de febrero de 1871, el Ministerio de Justicia e Instrucción expidió el Reglamento del Título XXIII del Código Civil del Distrito Federal y de la Baja California, con ordenanza de instalación de la oficina denominada Registro Público de la Propiedad.*⁵⁷

Constó de 86 artículos que se distribuían a lo largo de 5 títulos. De entre sus disposiciones destaca en lo referente a su organización:

- Ordenaba el establecimiento de la oficina del “Registro Público de la Propiedad” en la capital del país, en Tlalpan y en la capital del Territorio de la Baja California.
- En el Distrito Federal se autorizó un director y tres oficiales encargados de las cuatro secciones y dos escribientes.
- En Tlalpan el encargado era un director y un oficial encargado de las cuatro secciones y un escribiente, lo cual también se dispuso para el Territorio de la Baja California.

⁵⁵ Flores Trejo, Fernando. Op. cit., p. 32.

⁵⁶ Bonifaz Alfonzo, Leticia. Ponencia “Servicio registral en el Distrito Federal: el nuevo modelo registral de propiedad” 25 de marzo de 2010 [en línea] en Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral - Del 24 al 26 de marzo de 2010 - Primer Congreso Internacional de Derecho Registral [citado 20/06/2012] Disponible en Internet: <http://derecho.posgrado.unam.mx/ppd-09/difusion/poncodere/LETICIA%20BONIFAZ%20ALFONSO.pdf>

⁵⁷ Ídem.

- La oficina dependía directamente del Ministerio de Justicia
- Se dividió el Registro en cuatro secciones en cada una de las cuales se administraban cuatro libros de registro que eran: Libro 1: Registro de la propiedad; Libro 2: Registro de hipotecas; Libro 3: Registro de arrendamientos; y Libro 4: Registro de sentencias.
- Para ser director del registro se requería: ser abogado con ocho años en la práctica profesional o en la carrera judicial, no haber sido procesado y ser de reconocida probidad. Los mismos requisitos era para ser oficial excepto por los años de práctica que eran cuatro.

Respecto a los últimos tres Códigos mencionados (Veracruz 1868, Estado de México 1879 y Distrito Federal 1870), Esquivel Zubiri comenta *“Los citados códigos civiles disponen que en todos los libros y registros de los oficios de hipotecas, pasen directamente al control del gobierno; así mismo la exposición de motivos de los citados códigos expresan la necesidad de que la institución del Registro Público sea reglamentada directamente por el Poder Ejecutivo, pudiendo éste modificar constantemente los Reglamentos al mismo tiempo de las necesidades sociales del tráfico de los actos jurídicos, estableciendo únicamente en la legislación civil una serie de principios a los cuales debían de sujetarse la función registral”*.⁵⁸ Sobre esto únicamente comentaré que hasta entonces, el Registro Público de la Propiedad estuvo bajo el control reglamentario del Poder Judicial.

Para el 31 de marzo de 1884 fue aprobado el “Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California”, que entró en vigor el 1 de junio de ese año. Respecto a este Código, Bernardo Pérez Fernández del Castillo apunta que siguió casi textualmente a la codificación que le antecedió y señala como diferencia sustancial el artículo 3213, en el que se fijaba que un reglamento especial sería el que definiría cuales eran los derechos y obligaciones de los registradores, así como las disposiciones relativas al procedimiento registral.⁵⁹

⁵⁸ Esquivel Zubiri, Jorge Luis. Op. cit., pp. 187-188.

⁵⁹ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”... p. 45

El Título XIII se denominaba “Del Registro Público de la Propiedad” y cabe asentar que, de acuerdo con el análisis que se ha hecho hasta este punto, es la primera denominación que hace referencia al registro de la propiedad.

La nueva codificación mandaba que se establecieran las oficinas registrales en cada uno de los lugares en que existiera un juzgado de primera instancia.

Tanto éste Código como el que lo antecedió dieron lugar al “sistema declarativo”, salvo por lo relativo a la hipoteca, misma que solo surtía sus efectos jurídicos una vez que fuera inscrita, con lo cual también se empleaba el “sistema constitutivo” (de ambos sistemas se hablará más adelante).

Del mismo modo, ambos Códigos establecieron uno de los principios angulares de la materia registral, la publicidad de la información que obrara en los documentos del Registro, según lo precisa Flores Trejo *“Los Códigos de 1870 y 1884...consignaron el principio de publicidad Registral (sic), piedra angular de cualquier sistema de registro.”*⁶⁰

Resalta que al revisar la evolución de los ordenamientos que normaron a las instituciones encargadas del registro de la propiedad, invariablemente la función era desempeñada por escribanos públicos o de los ayuntamientos, así como por los jueces de primera instancia o de paz, aunque los últimos dos dispositivos mencionados limitaron esa función a los juzgados de primera instancia, es decir las funciones del Registro estaban a cargo del Poder Judicial.

Para 1901, el presidente Porfirio Díaz pretendía la publicación de dos proyectos de ley, uno era la Ley del notariado y la otra un nuevo reglamento del Registro Público de la Propiedad, pues consideraba *“...una urgencia de orden público y de legislación civil, que el Registro Público pudiera comprobar fácilmente la propiedad de cualquier época a través de la autenticidad de una disposición legal o administrativa”*.⁶¹ Lo anterior denotaba una preocupación por parte del mandatario en turno por tener un control sobre las propiedades y sus titulares, inquietud que

⁶⁰ Flores Trejo, Fernando. Op. cit., p. 38.

⁶¹ Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Op. cit., p. 56

se origina en la fuerte oleada de inversiones extranjeras en bienes inmuebles así como por la adquisición de propiedades por parte de los nacionales acaudalados.

Es entonces que el Registro empieza a cumplir una tarea no netamente jurídica y cobra un sentido económico, por lo que bien se puede anotar lo afirmado por David Piñera en alusión al tráfico inmobiliario *“Cabe señalar que dicho tráfico constituye un aspecto vertebral de toda sociedad, en cuanto está vinculado a las actividades económicas sustanciales que se dan en su seno, por lo que desde ese ángulo el Registro Público de la Propiedad es un reflejo veraz y a profundidad de las condiciones socioeconómicas que presenta un conglomerado humano en un momento dado.”*⁶²

Venustiano Carranza decretó un nuevo Reglamento de fecha 3 de abril de 1917, en el que se reformaban los artículos 1889, 1895, 1906, 1909, 1910, 1915, 3191, 3195, 3210 y 3215 del Código civil, todos los cuales disponían algo relativo al Registro, ya fuese sobre el modo de practicar los asientos, motivos de denegación del servicio, procedimiento para efectuar rectificaciones, responsabilidades en que incurrían los funcionarios del registro, títulos objeto de registro, excluyentes de la obligación de registrar un bien o derecho y contenido de los asientos registrales.⁶³ De igual modo, se adoptó de manera definitiva el sistema declarativo pues la hipoteca era válida sin importar su registro, pero su inscripción la hacía oponible a terceros.⁶⁴

El 8 de agosto de 1921, el gobernador del Distrito Federal, Celestino Gazca, expidió un nuevo “Reglamento del Registro Público de la Propiedad”, que se estructuraba por 164 artículos distribuidos en catorce capítulos. Este dispositivo sentó las bases para el funcionamiento del actual Registro.

⁶² Piñera, David. “El Registro Público de la Propiedad como fuente para la historia de la tenencia de la tierra. El caso de Baja California” en Soberanes Fernández, José Luis, coordinador. “Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano”. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1980, pp. 687-688.

⁶³ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. cit., pp. 46-47.

⁶⁴ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit., p. 24; Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”... p. 46.

Como novedad, introdujo los cimientos del principio de tracto sucesivo al fijar como obligatoria la relación de los antecedentes de una finca al hacer los títulos, salvo que el inmueble no estuviese inscrito. También estableció el “archivo general” del Registro Público de la Propiedad, donde se llevaban índices de inscripciones, inmuebles y poseedores, así como de deudores y acreedores; tal archivo era público, pero para su consulta, el interesado debía cumplir con los requisitos del reglamento. Por último, se destaca la creación del “Departamento de entradas”, que era el encargado de recibir los documentos presentados a la oficina del Registro (similar a la actual Subdirección de Ventanilla Única y Control de Gestión), además de que se inició el empleo del número de entrada.⁶⁵

Un paréntesis es necesario, pues debe señalarse que “...*hasta el año de 1921... se llevó a cabo la centralización del Registro Público en el Distrito Federal, concretándose por tal motivo los órganos jurisdiccionales encargados del registro, a sus funciones características.*”⁶⁶ Esto implica que hasta la segunda década del siglo XX, el Poder Ejecutivo pasó a tomar el control administrativo y reglamentario de la institución analizada, antes dependiente del Poder Judicial.

En 1928 fue realizado un proyecto de Código Civil, aprobado el 1 de septiembre de 1932 y entró en vigor un mes más tarde; se trata de la legislación civil vigente.

La nueva compilación civil, según se desprende de la exposición de motivos, definió la oponibilidad a terceros de todo contrato inscrito en el registro; sentó el principio de legitimidad; aumento el número de actos y contratos objetos de registro, lo que compensó con la simplificación del trámite para practicar la inscripción; derivado de la falta de títulos de propiedad así como de la expedición incorrecta de los mismos, se introdujeron las figuras del registro de informaciones de dominio y las inscripciones de posesión, ambas fundadas en la acreditación de

⁶⁵ Cfr. Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit., pp.24-27

⁶⁶ Ídem, p. 24.

la posesión de la propiedad ante la autoridad judicial, cuya resolución servía de título de propiedad y era objeto de registro, las cuales aún son vigentes.⁶⁷

Sobre este dispositivo legal, Jorge Luis Esquivel Zubiri precisa que *“El Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales de 1928, cuya vigencia data desde el 1 de octubre de 1932, tuvo su primer Reglamento hasta el 21 de junio de 1940, siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río y Jefe del Departamento del Distrito Federal Javier Rojo Gómez.”*⁶⁸ Debe precisarse que pese al nuevo Código, no fue expedido un nuevo reglamento para el Registro Público de la Propiedad, mismo que fue publicado doce años más tarde, el 13 de julio de 1940, que suplió la falta de un dispositivo adjetivo adecuado, ya que hasta entonces había estado vigente el reglamento de 1921 anterior al Código Civil de 1928.

El Reglamento de 1940 agregó nuevos elementos al Registro Público de la Propiedad, pues entre el personal insertó a los “registradores”, aunque su aportación más novedosa fue la regulación del procedimiento de los recursos de inconformidad.

Con el paso del tiempo, se hicieron necesarias nuevas adecuaciones de la normativa, por lo que el 3 de enero de 1979, el Código Civil de 1928 fue reformado y se abrogó el título que regulaba al Registro Público de la Propiedad.

Antes de abordar las modificaciones a la legislación civil, debe apuntarse lo que el maestro Guillermo Colín Sánchez afirma *“... hasta antes de las reformas al Código Civil de 3 de enero de 1979, se había manifestado inquietud para lograr nuevos procedimientos que permitiesen a la institución mencionada realizar sus funciones de acuerdo con las demandas de la época contemporánea...”*⁶⁹.

En su obra, el citado Colín Sánchez precisa que las reformas fueron producto de una necesidad de modernizar a la institución analizada, debido al aumento de la población y el consecuente incremento en las operaciones de

⁶⁷ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”..., pp. 48-49.

⁶⁸ Esquivel Zubiri, Jorge Luis. Op. cit., p. 188.

⁶⁹ Colín Sánchez, Guillermo. Op. cit. pp. 29-30.

tráfico inmobiliario, situación que fue reconocida en la Exposición de Motivos de las reformas por los legisladores quienes anotaron “...*mientras la legislación en materia de registro no ha evolucionado, en cambio, es impresionante cómo la problemática de la propiedad, en sus múltiples manifestaciones se desenvuelve dentro de un complejo panorama que exige un margen de seguridad jurídica que le facilite el cumplimiento de su objetivo y fines...*”⁷⁰

Así, la urgencia de sentar un servicio registral mucho más eficiente, hizo necesaria la adecuación del sistema que hasta entonces se había empleado y se introdujeron los cambios siguientes:

- a) Se introduce el “Folio Real” en sustitución de los libros de registro, con lo que se pasó al registro de inmuebles y no de títulos, lo cual permitió que toda la información relativa a un bien raíz fuese concentrada en un “lugar”. Dicho sistema también fue aplicado para bienes muebles y personas morales.
- b) El depósito de testamentos ológrafos pasó a ser responsabilidad del Archivo de Notarías.
- c) Fue creado el “Boletín” del Registro Público, con el fin de poner al alcance de los usuarios toda la información disponible del proceso registral.
- d) Se instituyó la “inmatriculación administrativa”, misma que -de acuerdo con el Doctor Pérez Fernández del Castillo- es concurrente con la información de dominio que se tramita ante los tribunales.⁷¹

Derivado de las reformas al Código Civil y en armonía con el deseo de articular una institución dinámica y eficaz, el 17 de enero de 1979 fue modificado el estatus jurídico del Registro Público de la Propiedad y de oficina, fue elevado a Dirección General, es decir su estatus actual⁷², por lo que además de ser modificados aspectos sustantivos, también la organización del Registro sufrió alteraciones.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁷¹ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”... p. 53.

⁷² Cfr. *ídem*.

Fueron las reformas de mayor envergadura hasta entonces, mismas que rompieron con el anacrónico sistema empleado con anterioridad y fundaron una institución “moderna” para dar respuesta a las necesidades de la época, aunque no por ello se detendría la evolución del Registro.

El 17 de enero de 1979, fue publicado y entró en vigor el Reglamento del Registro Público de la Propiedad que abrogó al de 1940, y cuyo fin era hacer operativas las reformas realizadas al Código Civil. La duración de éste dispositivo adjetivo fue efímera, pues fue derogado por el Reglamento del 6 de mayo de 1980, y según anota Flores Trejo dio *“...una organización más estructurada y un procedimiento inscriptorio más eficaz, logrando una mejor prestación del servicio y una adecuada seguridad jurídica.”*⁷³

A través de la normativa adjetiva de 1980 se hicieron efectivas las reformas hechas un año atrás al Código Civil en materia registral, además de eso, estableció las normas de los recursos administrativos.

Un nuevo reglamento fue publicado el 05 de agosto de 1988⁷⁴, lo cual es criticado por Colín Sánchez, por considerar que no existía ningún fundamento lógico-jurídico en la Exposición de Motivos que justificara la abrogación de su antecesor.

Derivado del proceso de reconfiguración política del Distrito Federal del año 1997, en el cual dejó de ser Departamento, también el Registro fue objeto de cambios. Toda vez que en el sexenio 1994-2000 se buscó en dos ocasiones la **descentralización** del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal; la primera no quedó más que en un intento fallido que tuvo lugar durante la última regencia del Departamento del Distrito Federal (1994-1997); mientras la segunda, se materializó durante el gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien como Jefe de Gobierno, mediante decreto de fecha 27 de septiembre de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del

⁷³ *Ibíd*em, pp. 48-49.

⁷⁴ Cfr. Decreto del Reglamento en el Diario Oficial de la Federación del 05 de agosto de 1988 [en línea] [citado 20/06/2012] Disponible en Internet: http://cuajimalpa.org/transparencia/art_14_1/2012/registro_publico_propiedad.pdf

mismo mes y año, creó el “Instituto del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal”, que cambiaba la naturaleza del Registro de dirección general a organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, decreto que lamentablemente fue derogado en diciembre del mismo año por la entonces Jefa de Gobierno Rosario Robles Berlanga, por lo que el Registro depende administrativamente de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.⁷⁵

Regresando a la relación histórica de la normativa de nuestro Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F., debe mencionarse que el 29 de noviembre de 2006, fue publicado el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del 08 de noviembre de 2006, que se componía de 114 artículos distribuidos en cuatro títulos. La función de este dispositivo, de acuerdo con el estudio de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales era “...*dar a conocer el Sistema de Información Registral, conocido como SIR. Su objetivo: plasmar una modernización en materia informática.*”⁷⁶ El nuevo reglamento introdujo el uso de nuevas tecnologías al procedimiento registral, al hacer uso de la informática en el mismo, de acuerdo con su artículo 17 contenido en el título segundo del capítulo II, el procedimiento registral se efectuaría electrónicamente a través de un sistema informático, cuya información tendría -y en efecto tiene- validez.

Dos años más tarde, el Director General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, Licenciado José Guadalupe Medina Romero, encabezó a partir de diciembre de 2008, un proyecto de modernización complejo con la finalidad de poner a la institución a la vanguardia, el cual grosso modo se articuló en tres fases:

- a) Digitalización del Acervo Registral. Consistió en el escaneo de folios reales y libros, para que fueran documentos digitales avalados por una firma electrónica. Tal fase inició el 17 de agosto de 2009.

⁷⁵ Cfr. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Op. cit., p. 101.

⁷⁶ Ídem, p. 102.

- b) Introducción del sistema FuturegDF. Implementación de un nuevo sistema informático que sustituyó al sistema SIR en lo relativo al control de gestión. La fase comenzó el 12 de enero de 2010.
- c) Incorporación del folio real electrónico a los procesos y procedimientos registrales. Implementación del sistema FuturegDF al proceso registral, lo que dio origen al folio real electrónico, se integró la firma digital de los asientos registrales y se generaron índices sobre la productividad interna de cada una de las áreas del Registro. Esta última fase inició el 24 de mayo de 2010.

Derivado de este proceso de actualización, han surgido una serie de adecuaciones legislativas y técnicas que se analizarán más a detalle en el capítulo III.

Como se puede constatar a lo largo de éste apartado, el Registro Público de la Propiedad del D.F., es una institución en constante evolución; desde los viejos libros del Oficio de Hipotecas hasta el vanguardista Folio Real Electrónico, es posible advertir una serie de cambios en pos de la publicidad y la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario. Sin duda esta dependencia aún no ha llegado a su punto más alto, pero el camino para ello ha empezado a ser recorrido y sin temor a equivocarme me atrevo a afirmar que el cénit del desarrollo del Registro será alcanzado cuando el mismo se transforme en un “organismo público descentralizado”.

CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 Naturaleza jurídica del Distrito Federal.

No es el presente análisis lugar para discutir y desentrañar la auténtica naturaleza jurídica del Distrito Federal; pese a lo anterior resulta necesario abordar este tópico para explicar el por qué la institución estudiada se encuentra a cargo del gobierno local.

El artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuenta entre las partes integrantes de la Federación al Distrito Federal; el numeral 44 a la letra dice *“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”*⁷⁷

Lo anterior, es reiterado por el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aunque se añade que el Distrito Federal *“...es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”*⁷⁸

También debe hacerse referencia a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 122 constitucional *“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de éste artículo.”*

La existencia de un “Distrito Federal” en la Federación mexicana, obedece a que *“...una consecuencia del Estado federal es la existencia de distintos ámbitos,*

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea] [citado 15/07/2012]. Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁷⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal [en línea] [citado 15/07/2012]. Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>

órdenes o instancias de gobierno, esto es, la federal, la estatal... y la municipal... En cada una de estas instancias de gobierno se delimita el campo de acción de sus autoridades, producto de la legislación aplicable, con la salvedad de aquellas facultades expresamente conferidas por la Ley Fundamental a los funcionarios federales que repercuten en las entidades federativas... En este sentido, desde el inicio se consideró necesario establecer un espacio geográfico para el asiento de los poderes federales, estatales y el órgano de gobierno municipal que es el ayuntamiento...⁷⁹. Aunque debe aclararse que no siempre existe un “Distrito Federal” en un Estado que adoptó el federalismo.

Visto como consecuencia de un Estado Federal, Francisco Javier Osornio Corres indica que *“El Distrito Federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencias, carece de autonomía constitucional.”⁸⁰* De esta conceptualización de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, puede encontrarse a éste territorio como lugar de residencia de los Poderes federales, en donde estos son quienes se encargan de la labor gubernamental y por ende no hay autodeterminación en el mismo.

Otra opinión sobre la naturaleza jurídica de la capital mexicana, es la vertida por el Doctor Jorge Carpizo, quien manifiesta que *“El Distrito Federal es la capital de la república y como tal asiento de los poderes federales. Ninguna entidad federativa tiene jurisdicción sobre él. Generalmente es una porción territorial que cualitativamente es la más importante o una de las más importantes del país.”⁸¹*

⁷⁹ Carranco Zúñiga, Joel. “Régimen jurídico del Distrito Federal”. Editorial Porrúa. México, 2000. Pp. 5-6.

⁸⁰ Osornio Corres, Francisco Javier. “Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año XXI, No. 62, Mayo-Agosto de 1988. P. 775.

⁸¹ Carpizo, Jorge. “Federalismo en Latinoamérica”. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 1973, p. 75.

De las anteriores opiniones resalta la insistencia en que el Distrito Federal es la sede de los Poderes federales y en consonancia con lo dispuesto por el artículo 44 constitucional -y reafirmado por el artículo 122- pareciera de primera mano que la naturaleza jurídica del Distrito Federal es: ser sede de los poderes federales y por ende capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte el Doctor Miguel Covián Andrade, sostiene que la naturaleza jurídica del Distrito Federal no descansa en la “circunstancia” de que sea la sede de los Poderes federales ergo capital de nuestro país; de hecho afirma que es precisamente su naturaleza la que hace que en el residan los Poderes de la Unión.⁸² Ubica “dos planos cognoscitivos” para explicar la naturaleza jurídica en cuestión; identifica primero una zona territorial con límites fijados en diversas normas jurídicas, el cual es adoptado como una mera forma de organización que -según las circunstancias prevalecientes en un momento determinado- es considerado adecuado para que el gobierno desempeñe sus funciones.

La divergencia viene en cuanto al significado y efectos que implica que esa zona territorial sea federal, que es el segundo plano cognoscitivo donde el autor en comento encuentra la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Los Poderes federales tienen jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional pero existen ciertas materias que son reservadas para las entidades federativas por lo cual son autónomas, lo cual no implica una exclusión de los primeros sino una distribución de competencias en un mismo espacio geográfico, es decir convergen tanto los poderes locales como los federales según las atribuciones que la Constitución les asigna. Pero *“por razones de muy diversa naturaleza... en ciertos casos se considera conveniente la creación de zonas, territorios o distrito federales, en los cuales, por disposición constitucional y legal no se produce esa... coincidencia de autonomías de los poderes federales y de los locales.”*⁸³ Aparece entonces un “Distrito Federal”, en el cual no hay Poderes locales ni autonomía como en el resto de la entidades federativas, sino se trata de

⁸² Cfr. Capítulos I y II del libro: Covián Andrade, Miguel. “El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano”. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. México, 2004.

⁸³ Covián Andrade, Miguel. Op. cit., p. 27.

un territorio gobernado por los Poderes federales que tienen una jurisdicción exclusiva y es precisamente en este punto donde el Doctor Covián encuentra la naturaleza jurídica del Distrito Federal “...lo que define la naturaleza jurídica “federal” de ese Distrito...es...que sobre ese espacio territorial la jurisdicción federal y la local lo ejercen simultáneamente los poderes federales.”⁸⁴

Por ello es consecuencia de la naturaleza jurídica del Distrito Federal que en el mismo residan los Poderes federales ya que con ello “...lo único que se procura es que... el desempeño de las funciones gubernativas y administrativas en esos espacios territoriales no padezca una sobrecarga de órganos, instancias y autoridades que lo entorpezcan o lo hagan poco operativo.”⁸⁵

Ahora bien, el panorama presentado por el Doctor Miguel Covián es el de un Distrito Federal en fondo y forma, desde una óptica general; pero no pueden dejarse de lado las diversas transformaciones que sufrió el Distrito Federal en su estructura político-administrativa luego de las reformas que se le hicieron de 1988 a 1996, por lo que el aludido autor precisa que en cuanto en un “Distrito Federal” hay distribución de competencias ello se convierte en una “Entidad federativa”⁸⁶. El 25 de octubre de 1993 fue modificado el hasta entonces “Departamento del Distrito Federal”, así “El gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los Poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”⁸⁷

Con lo cual el Distrito Federal entró en una “transición”, cristalizada principalmente en el artículo 122 constitucional, en la que se buscó dotarlo de autonomía pero con limitaciones frente a los Poderes Federales, como apunta el maestro Héctor Fix Zamudio “Con esta adecuación constitucional quedó el Distrito Federal sujeto a un régimen de excepción, sus órganos de carácter administrativo, legislativo y judicial ganaron en autonomía, aunque los poderes federales se

⁸⁴ Ibídem, p. 28.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Cfr. ibídem, p. 97.

⁸⁷ Carranco Zúñiga, Joel. Op. cit., p. 49.

*reservaron también facultades importantes.*⁸⁸ Respecto a la calidad de “órganos” que se da a lo que son los Poderes locales, Elisur Arteaga Nava comenta que no les fue otorgado el rango de poderes pese a que cuenta con autonomía y pueden manifestarse a través de los actos de autoridad, por estar sujetos a un Estatuto de Gobierno que es impuesto (por el Congreso de la Unión, pues fue una de las facultades reservadas a las que alude el maestro Fix Zamudio) y por tanto carece de soberanía.⁸⁹

Bien cabe asentar que en el Distrito Federal existen Poderes federales y Poderes locales que son quienes se encargan del gobierno en dicho territorio, y según puntualiza el maestro Ernesto Gutiérrez y González “...*el gobierno local... Está a cargo de los Estados Unidos Mexicanos (Federación) y del Distrito Federal, así de simple...*”⁹⁰

Sin duda, las reformas constitucionales respecto a la conformación político-administrativa del Distrito Federal hicieron necesaria una redefinición de la naturaleza jurídica de dicha “Entidad federativa”. Para exponer cuál es la actual naturaleza jurídica del Distrito Federal, el citado Joel Carranco Zúñiga, con atención a lo dispuesto por la Constitución y al Estatuto de Gobierno, precisa como naturaleza jurídica del Distrito Federal el ser “...*una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por lo tanto Capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los poderes de la unión [sic], y de los de carácter local, con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva, judicial y delimitada en la propia Constitución General de la República.*”⁹¹

De la anterior conceptualización del ser jurídico del Distrito Federal mexicano, cabría sustituir algunos términos para ponerla acorde a lo que opino

⁸⁸ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. “Derecho constitucional mexicano y comparado”. 3ª edición. Editorial Porrúa – UNAM. México, 2003. P. 977.

⁸⁹ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. “Derecho Constitucional”. Colección Juristas latinoamericanos. Oxford University Press – Harla. México, 1998. P. 664 y siguientes.

⁹⁰ Gutiérrez y González, Ernesto. “Derecho administrativo y Derecho administrativo al estilo Mexicano”. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2003. Pp. 515-516.

⁹¹ Carranco Zúñiga, Joel. Op. cit., p. 8.

sobre el tema y dejaría al Distrito Federal como una “Entidad federativa en cuyo gobierno convergen los poderes federales y los poderes locales, los cuales cuentan con competencias en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial demarcadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Sólo restaría anotar que el Distrito Federal en efecto “...es una entidad federativa que, a diferencia de los estados, adolece de una fuerte limitante a su autonomía política, lo cual le impide darse su propia Constitución y autogobernarse plenamente...”⁹²

2.2 Ámbito de competencia en el Distrito Federal

Establecida la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es lógico deducir que para el gobierno de esta entidad federativa existe una distribución de competencias entre el gobierno federal y el local, así los Poderes de cada uno de tales órdenes encuentran el marco de su acción de acuerdo con lo previsto por el artículo 122 constitucional y el artículo 7 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el Distrito Federal se aplica inversamente la regla del artículo 124 de la Carta Magna, toda vez que el artículo 122 establece que todo aquello que no está expresamente señalado para el gobierno local se entiende que es del gobierno federal; lo anterior se traduce en que “*Las atribuciones no conferidas por la Constitución a los órganos locales, se entienden reservadas a los poderes legislativo y ejecutivo federales; ellos las ejercen según su naturaleza.*”⁹³

2.2.1 Competencia federal.

El artículo 122 constitucional en sus apartados A y B, establece las competencias que son propias de los Poderes federales, el primer apartado alude al Congreso de la Unión y el segundo al presidente de los Estados Unidos Mexicanos; también el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal hace alusión a este tema en sus artículos 24 y 32 respectivamente.

⁹² Fernández Ruíz, Jorge. “Derecho administrativo del Distrito Federal”. Porrúa. México, 2009. P. 56.

⁹³ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit. pp. 666-667.

Respecto al Congreso de la Unión, la Constitución dispone que le corresponde:

“ ...

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.”

En cuanto al Ejecutivo federal, le compete:

“ ...

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.”

En el propio Estatuto de Gobierno, el Título Tercero denominado “De las atribuciones de los Poderes de la Unión para el gobierno del Distrito Federal”, se hace un desglose de las competencias del Legislativo y el Ejecutivo federales. El Capítulo I que va de los artículos 24 al 28, enumera las atribuciones que corresponden al Congreso de la Unión. Las atribuciones del Ejecutivo federal están contenidas en el Capítulo III, que va de los artículos 32 al 35.

2.2.2 Competencia local.

Para empezar este apartado, conviene anotar que *“Las facultades de los órganos locales son enumeradas, por lo mismo, son limitadas. Las facultades legislativas del congreso de la unión (sic) son genéricas; se refieren a todas aquellas materias no conferidas a la asamblea legislativa.”*⁹⁴

Reconocidas por el párrafo primero y segundo del multicitado numeral 122 de la Constitución, así como por los artículos 7 y 8 del Estatuto de Gobierno, son consideradas como “órganos” o “autoridades locales” de la entidad: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. A las anteriores “autoridades” u “órganos”, prefiero denominarlas “Poderes locales”.

Así la Carta Magna, en la distribución de competencias entre los Poderes federales y los locales, determina en el artículo 122, apartado C, Base primera, las facultades que corresponden a la Asamblea Legislativa.

“... ”

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

⁹⁴ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit., pp. 666-667.

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;...

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.”

Por lo tocante al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la administración pública local, sus facultades se encuentran precisadas en las Bases segunda y tercera del referido apartado C.

“BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

...

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

...

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos...;

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;...

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.”

En el ámbito estatutario, el Título Cuarto, denominado “De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal”,

se contienen las competencias que tal ordenamiento encomienda a los Poderes locales

El capítulo I enuncia las facultades de la Asamblea Legislativa, el artículo 32 dispone *“La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”* De lo que se desprende una subordinación a la regla de distribución de competencias establecida en el numeral 122 de la Constitución. Las facultades precisadas líneas arriba sobre la Asamblea Legislativa, son reiteradas en el artículo 42, fracciones XI, XII y XXX., respectivamente.

Al ser una de las materias expresamente asignadas al legislativo local por la Constitución, el Congreso de la Unión no tiene competencia alguna en la materia registral; la materia registral de la propiedad es de carácter local.

Para el Capítulo II se dejan las facultades del Jefe de Gobierno, el numeral 52 enuncia *“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad...”*, de lo cual cabe comentar que aquí se reproduce una extraña separación que hace la Constitución del “Ejecutivo local” y la “administración pública de la entidad”, puesto que la segunda es parte del primero, según se verá. Sobre las facultades relacionadas con anterioridad, estas son retomadas en el artículo 67, fracciones II y XXI, por lo que hace a las facultades de publicación, promulgación y ejecución de leyes así como a la reglamentaria, además de las que se deriven de la Constitución, el Estatuto y las leyes. Debe anotarse que ya no se hace una enumeración sobre las facultades de la administración pública local como en la Constitución.

En ejercicio de sus facultades, la Asamblea Legislativa expidió la “Ley Registral para el Distrito Federal”, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de enero de 2011, la cual en su artículo 4 establece *“Corresponde el*

*ejercicio de la función registral al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la realiza a través del titular del Registro Público.*⁹⁵

Al ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el encargado de la administración pública local de acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 122 constitucional y artículo 52 del Estatuto de Gobierno, y estarle conferida por la Ley Registral la función registral, se deriva que el Registro Público de la Propiedad *“...debe ser una institución de la administración pública a quien se encomiende el ejercicio de la función pública registral a través de la ejecución sistémica del acto administrativo...”*⁹⁶

Cabe aclarar que en ejercicio de sus competencias, el Ejecutivo local desempeña la función registral, la cual como toda función administrativa tiene por objeto *“...la satisfacción de necesidades públicas, que son las que registran las instituciones públicas...; distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, que son las que registran los individuos... la función administrativa pertenece, en principio, a los órganos depositarios del Poder Ejecutivo...”*⁹⁷

En vista de lo anterior, es preciso diferenciar entre “función pública” y “servicio público”, ya que ambos entran en la competencia de la administración pública local. Las dos figuras tienen por objeto la satisfacción de necesidades del pueblo, la divergencia estriba en que, mientras la “función pública” es únicamente desarrollada por el Estado a través de sus instituciones, el “servicio público” puede ser desplegado por el Estado o bien por particulares. José Antonio García-Trevijano Fos, citado por Jorge Fernández Ruíz, sobre la función pública comenta *“[...] están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente...”*⁹⁸ Por otra parte, en la definición de servicio público proporcionada por el Diccionario Jurídico Mexicano, se encuentra que

⁹⁵ Ley Registral para el Distrito Federal [en línea] [citado 15/07/2012]. Disponible en Internet: www.aldf.gob.mx/archivo-e8a8831c0974ac033cdbeb04cc738560

⁹⁶ Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit., p. 90

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Ibídem, p. 91

“...se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado (sic) o por los particulares mediante concesión.”⁹⁹

En efecto, la registral es una “función pública”, toda vez que tal carácter le es otorgado por la propia Ley Registral en su artículo 2, que establece *“El Registro Público de la Propiedad... cumple la función de dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos, así como los actos jurídicos que conforme a la ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros.”* El carácter de “función pública registral” es reiterado en el citado artículo 4 del mencionado ordenamiento *“Corresponde el ejercicio de la función registral al Jefe de Gobierno del Distrito Federal...”*

Según se ha visto en el presente apartado, mediante una relación de las disposiciones legales apuntadas y los argumentos esbozados, es válido concluir que la “función pública registral” es de competencia exclusiva de los Poderes legislativo y ejecutivo locales, pues mientras el primero se encarga de su regulación, el segundo la desarrolla, todo ello previsto expresamente por la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

2.3 Concepto de Administración Pública.

Debo realizar algunas precisiones sobre la concepción de la “administración pública”, pues como bien apunta en su libro Jorge Fernández Ruíz, previo al análisis de la misma *“... [Se] requiere de un marco conceptual previo que nos permita... conocer... el concepto de administración pública, para luego adentrarnos en sus distintas formas de organización...”¹⁰⁰*

⁹⁹ “Diccionario Jurídico Mexicano”. Tomo VIII, Rep - Z. Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM. México, 1984. P. 117. Lo anotado entre paréntesis es del autor de la presente tesis.

¹⁰⁰ Fernández Ruíz, Jorge. “Derecho administrativo y administración pública”. Porrúa: UNAM. México, 2006. P. 275.

En cuanto a los étimos, Juan Ramírez Marín, argumenta que administración viene del latín “ad manus trahere” y “Significa actividad consistente en servir o prestar servicios.”¹⁰¹

Además del sentido etimológico, el citado autor Fernández Ruíz, profundiza en el término y a partir del significado que de “administración” brinda la Real Academia Española, “Administración. (Del lat. *administratio*, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de administrar”¹⁰², lo entiende desde dos modalidades distintas:

- a) Modalidad estática. Entendida la administración como una estructura orgánica, es decir un “...órgano u ordenamiento cuya finalidad estriba en lograr un propósito u objetivo...”¹⁰³
- b) Modalidad dinámica. Vista la administración desde el ángulo de una función, Fernández Ruíz se auxilia de Isaac Guzmán Valdivia y anota que “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.¹⁰⁴

Una definición más es la proporcionada por el catedrático Béjar Rivera cuando en su libro cita a Perdomo Moreno “... Ciencia que trata de la coordinación de esfuerzos en los individuos dentro de un organismo social, público o privado, así como del aprovechamiento de recurso técnicos y materiales para realizar su misión con la máxima eficiencia”¹⁰⁵, de la cual destaca, la distinción entre aquellos entes enfocados a lo público y aquellos que están dirigidos al ámbito privado.

Con auxilio en las definiciones anteriores y sin perder de vista las precisiones sobre las modalidades de la administración, se entiende para efectos del presente como “administración” el “Conjunto de fases sucesivas, dirigidas por un ente rector, que tienen como fin concertar y aprovechar todos aquellos medios

¹⁰¹ Ramírez Marín, Juan. “Derecho Administrativo Mexicano. Primer curso”. Editorial Porrúa y Tec de Monterrey, Campus Ciudad de México. México, 2009. Pp. 168-169.

¹⁰² <http://lema.rae.es/drae/?val=Administraci%C3%B3n>

¹⁰³ Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit., p. 275.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Béjar Rivera, Luis José. “Curso de derecho administrativo”. Oxford University Press. México, 2007. P. 2.

que se encuentran disponibles en una organización social, pública o privada, cuya acción se da para lograr la consecución de fines preestablecidos”.

Se trata aquí de definir la administración pública, la cual para Maurice Hauriou, citado por Luis José Béjar Rivera, “... *tiene doble finalidad: asegurar el orden público, así como atender los intereses generales y la utilidad pública*”¹⁰⁶; por ello, aunque guarda una relación con la administración privada, está perfectamente diferenciada y le rigen principios distintos.

Ahora bien, la “Administración Pública” en un primer acercamiento, puede ser entendida como “1. f. Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”¹⁰⁷, concepción que nos permite entenderla como una actividad, o bien “2. f. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”¹⁰⁸, que es un punto de vista orgánico de la misma. Es decir, la Administración Pública -de acuerdo con el profesor Rafael Martínez Morales, con quien coincide el maestro Juan Ramírez Marín- puede ser vista desde dos perspectivas:

- Orgánico (subjetivo). El objeto de esta concepción de la administración pública lo integran todos los entes que forman parte del Poder Ejecutivo, es decir se identifica a aquella con éste poder.
- Dinámico o funcional (objetivo). En este punto de vista, la administración pública tiene por objeto todas aquellas acciones efectuadas por el “poder público” de naturaleza “materialmente administrativa” (con lo que se excluye tanto al Poder Legislativo como al Judicial), es decir el actuar del Estado en ejecución de funciones administrativas.

Resulta difícil conceptuar a la administración pública si se consideran los dos puntos de vista referidos, pues mientras por una parte se identifica a esta

¹⁰⁶ Béjar Rivera, Luis José. Op. cit., p. 4.

¹⁰⁷ Diccionario de la Real Academia Española [en línea] [citado 27/07/2012]. Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=Administraci%C3%B3n>

¹⁰⁸ Ídem.

como un conjunto de órganos del Estado, por la otra es concebida como una serie de funciones estatales.

Para aterrizar ideas, vendría bien precisar una serie de definiciones de la Administración Pública:

Gabino Fraga, desde una visión organicista, la define como *“El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales..., es parte de uno de los Poderes en que se halla depositada la soberanía: el Poder Ejecutivo.”*¹⁰⁹

En la misma perspectiva, el jurista Andrés Serra Rojas, precisa que *“La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado, para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”*¹¹⁰

De estas dos definiciones puede encontrarse la concordancia en concebir a la administración pública como una organización o ente que tiene como fin ejecutar las labores necesarias para satisfacer las necesidades de la colectividad o “interés general”, además, en ambas visualizaciones se hace alusión al Poder Ejecutivo como encargado de desarrollarla.

Una visión funcional, la proporciona Alejandro Carrillo Castro, que dice que la Administración Pública es *“El sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales, a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada.”*¹¹¹ En esta última definición, no se habla de una organización sino de un sistema complejo mediante el que se ponen en acción diversas actividades fijadas por los gobernantes de una colectividad, tampoco se

¹⁰⁹ Ramírez Marín, Juan. Op. cit., p. 170

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Ibídem, p.171.

hace descansar la actividad administrativa pública en el Poder Ejecutivo, sino que se le identifica como una actividad propia del Estado.

Por su parte el mencionado maestro Ramírez Marín, luego de efectuar un análisis de las definiciones mencionadas brinda una compleja definición de la Administración Pública y menciona que *“...es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros dos Poderes; su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: 1. recursos humanos, 2. elementos (recursos patrimoniales), 3. estructura jurídica, 4. procedimientos técnicos.”*¹¹²

El análisis de la anterior definición, permite observar la conjugación de los aspectos orgánico (subjetivo) y dinámico (objetivo), ya que identifica la función con la “actividad estatal” y la parte subjetiva al precisar que es efectuada por los órganos estatales que forman al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, debe explicarse un concepto esencial en las definiciones proporcionadas, es decir el interés público, que de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano *“Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”* o bien son *“...las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado...”*¹¹³.

Es de destacarse que en ambas definiciones, el interés público es procurado y protegido a través de la actuación del Estado.

Para efectos de la presente tesis, previa conjugación de los elementos aportados con anterioridad, se entiende como Administración Pública “El conjunto

¹¹² *Ibíd*em, pp. 172-173.

¹¹³ “Diccionario Jurídico Mexicano”. Tomo V I-J. Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM. México, 1984. P. 167.

de entes que integran al Poder Ejecutivo, ya sea federal o local, que tienen asignadas funciones diversas, previamente estipuladas por un ordenamiento jurídico, enfocadas a resolver las necesidades colectivas de un grupo políticamente organizado, y en cuya satisfacción encuentran su finalidad última”.

2.4 Organización de la administración pública en el Distrito Federal.

Sobre este tema, Sergio Valls y Carlos Matute expresan que *“Las unidades básicas que integran las organizaciones administrativas son los órganos y la voluntad de sus titulares... La vinculación entre los diversos órganos administrativos es lo que se conoce como forma de organización y tradicionalmente se distinguen tres: centralización, descentralización y desconcentración.”*¹¹⁴

Por su parte, Jorge Fernández Ruíz menciona *“Una herramienta indispensable del derecho administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa, es la organización administrativa, la cual admite diversas formas, entre las que destacan la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativas, que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública, constituye el objeto común de las cuatro.”*¹¹⁵

De las opiniones anteriores puede desprenderse que la administración pública forzosamente requiere de adoptar distintas formas de organización con el fin de articular las funciones que le han sido asignadas en las leyes. Así, pese a estar a cargo del Ejecutivo -federal o local- la administración pública no es desempeñada por el titular del mismo, sino por un conjunto de órganos que directa o indirectamente dependen de él. Las formas de organización de la administración pública reconocidas para el Distrito Federal, son las enunciadas por los citados autores, es decir, la centralización, la desconcentración y la descentralización.

¹¹⁴ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. “Nuevo Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. México, 2003. P. 499.

¹¹⁵ Fernández Ruíz, Jorge. “Derecho Administrativo del Distrito Federal”. Editorial Porrúa. México, 2009. P. 134.

El artículo 122 constitucional en su Base tercera, apartado C, dispone que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

“BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;...”

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal recoge tal organización en el artículo 87 que a la letra dice *“La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.”* Además de la reiteración de la organización de la administración pública local, se desprende una *“ley orgánica”* que se encargará de articular tal estructura.

El artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (L.O.A.P.D.F.), se establece que dicho ordenamiento tiene por objeto organizar la administración pública local mediante la asignación de facultades a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, apegada en todo momento a lo dispuesto por la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública local (centralizada, desconcentrada y paraestatal) de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley en comento, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 122 constitucional.

Ahora bien, debe profundizarse sobre lo que debe entenderse por cada una de las formas de la administración pública del Distrito Federal.

2.4.1 Centralización administrativa.

En términos del artículo 3, fracción I de la L.O.A.P.D.F., se entiende por administración pública centralizada *“Las Dependencias y los Órganos*

Desconcentrados;...” Pero ¿cómo se conceptúa la administración pública centralizada o centralización administrativa?

Para el maestro Andrés Serra Rojas, la centralización es considerada “...*el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativo al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.*”¹¹⁶

Jorge Fernández Ruíz indica que “*Se emplea la centralización administrativa,... como forma o tendencia organizacional consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público... Como consecuencia de la centralización administrativa se produce la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios;... se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano Administrativo (sic) el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.*”¹¹⁷

Ramón Parada concibe a la centralización administrativa como “...*aquella forma de organización pública en la que una sola Administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello.*”¹¹⁸

En los conceptos citados, puede encontrarse la coincidencia en que la parte total de la centralización administrativa es la concentración de las funciones asignadas por la legislación a la administración pública en un ente central, que se expresa en el titular del Poder ejecutivo al cual se subordinan todos los órganos de esta forma de organización.

¹¹⁶ Citado por Béjar Rivera, Luis José. Op. cit., p. 89.

¹¹⁷ Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit., p. 134.

¹¹⁸ Parada, Ramón. “Derecho Administrativo II. Organización y empleo público”. Marcial Pons, 17ª edición. Madrid, 2004. P. 39.

En este punto es necesario puntualizar el concepto de jerarquía mismo que puede entenderse como “...el vínculo jurídico administrativo entre órganos que establece poderes de supraordinación o subordinación, para asegurar unidad en la acción administrativa.”¹¹⁹ Así, todo lo que está subordinado directamente al titular del Ejecutivo, en este caso al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe ser entendido como perteneciente a la administración pública centralizada local.

Los órganos que integran la administración pública centralizada, son: la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 2 de la L.O.A.P.D.F.

Cada secretaría y/o dependencia desempeña determinadas atribuciones que le son asignadas por la propia L.O.A.P.D.F., genéricamente en el artículo 16 y específicamente a lo largo del capítulo II “De la competencia de las Secretarías, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales”, del Título II “De la Administración Pública Centralizada”. Del mismo modo, es factible encontrar en esta regulación las atribuciones para las demás dependencias distintas de las “secretarías”, respecto a las cuales no ahondaremos por no ser objeto del presente su análisis, a excepción de la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, sobre las que se harán algunos comentarios.

Respecto a la Contraloría General, el artículo 34 de la L.O.A.P.D.F., establece que a la misma le compete controlar y evaluar la gestión pública de las partes integrantes administración pública local, así como el desarrollo, la modernización, innovación y simplificación administrativos, además de dar atención a la ciudadanía. Aunado a ello también determina qué modificaciones son necesarias para las estructuras de las dependencias, desconcentrados y entidades paraestatales, además vigila la aplicación de las medidas de

¹¹⁹ Ídem, p. 499.

desconcentración y descentralización administrativas que deriven de procesos de modernización de la administración pública del Distrito Federal.

De la lectura de las anteriores atribuciones, se puede desprender que la Contraloría General es la dependencia encargada, entre otras materias, de la modernización de las estructuras que integran a la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de mejorar el desempeño de las funciones públicas que le han sido encomendadas por la legislación. En efecto, la Contraloría General ha tenido una presencia permanente durante el proceso de modernización en el que se encuentra inmersa la institución analizada.

En cuanto a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, tiene encomendadas diversas atribuciones plasmadas en la L.O.A.P.D.F, entre otras:

“Artículo 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

...

XIX. Prestar los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de la Propiedad y de Comercio;...”

Es entonces esta dependencia a la que esta atribuida la función pública registral, en principio encomendada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero que *“Ante la imposibilidad de que un órgano, ..., determine lo procedente en la totalidad de la actuación administrativa y la inconveniencia, en términos de*

*eficiencia, eficacia, economía, e incluso, legitimación del orden administrativo, de que la mayoría de las decisiones se tomen en la cúspide de la organización administrativa...*¹²⁰, es que aparecen los órganos como la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para apoyarlo en el desempeño de dicha función. El Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, se encuentra subordinado a la Consejería, por lo que de primera mano, se puede ubicar a la institución estudiada dentro de la administración pública centralizada.

2.4.2 Desconcentración administrativa.

Esta forma de la organización administrativa, se ubica en la centralización aunque con características distintas a las dependencias centralizadas.

La desconcentración administrativa para De la Vallina Velarde, puede ser entendida como *“... aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupa la cúspide de la misma.”*¹²¹

En otra conceptualización es *“...la forma de organización en la que persiste la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica, presupuestal o patrimonial... se refiere a ciertas técnicas instrumentales para repartir la competencia original de un órgano superior en otros órganos de menor jerarquía, que pueden gozar de cierta independencia del poder central pero que carecen de personalidad jurídica o de patrimonio propios;...”*¹²²

Se trata entonces de una distribución de competencias, mediante la transferencia de las mismas de un órgano superior a otro inferior -jerárquicamente- donde éste último goza de cierta autonomía frente al primero, pero ambos se encuentran inmersos en el mismo ente público. El superior jerárquico es desde

¹²⁰ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. Op. cit., p. 509.

¹²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III, D. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 1983. P. 244.

¹²² Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. Op. cit., p 516.

luego una dependencia de la cual se va a derivar el desconcentrado. La desconcentración al contrario de la centralización “...disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia interorgánica, de un órgano superior a otro inferior – ambos de la misma persona jurídica -...”¹²³.

Los desconcentrados son creados por medio de actos materialmente legislativos, es decir una ley o reglamento, su aparición no implica la creación de una nueva persona jurídica, pues existe un nexo de jerarquía entre estos y los centralizados de los que forman parte, su existencia es para “descongestionar” las facultades o atribuciones de los órganos centralizados. Para el maestro Rafael Martínez Morales, la ausencia de personalidad jurídica es lo que diferencia a la desconcentración, aunado a su autonomía técnica.¹²⁴

El maestro Andrés Serra Rojas enlista las características distintivas de la desconcentración administrativa que a saber son: forma de organización administrativa que se encuentra inserta en la centralización; dependencia jerárquica entre el desconcentrado y el centralizado del que forma parte; los desconcentrados gozan de autonomía técnica; la competencia proviene de un órgano gubernamental superior y está limitada a cierta materia o territorio, dicha competencia es exclusiva del desconcentrado y permanente, lo que hace distinta esta forma de organización administrativa de la simple delegación de facultades; su regulación se hace mediante una ley o decreto; el poder central es el que determina los lineamientos generales y las políticas que los desconcentrados deben acatar.¹²⁵ A las anteriores sólo agregaría que los desconcentrados no cuentan con personalidad jurídica propia.

La desconcentración administrativa en el Distrito Federal tiene fundamento en el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en el párrafo 4°

¹²³ Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit., p. 139.

¹²⁴ Cfr. Martínez Morales, Rafael I. “Derecho administrativo. 1er. curso”. 5a Edición. Oxford University-Press. México, 2004. p. 90.

¹²⁵ Cfr. Andrés Serra Rojas citado por Béjar Rivera, Luis José, Op. cit., pp. 134-135.

del artículo 2 de la L.O.A.P.D.F., donde se dispone la creación de los desconcentrados con el fin de que la administración centralizada local atienda con mayor eficiencia los asuntos que le competen de acuerdo a la dependencia de que se trate.

2.4.3 Descentralización administrativa.

Ramón Parada precisa que esta forma de organización surgió con el fin de corregir los excesos en que incurría la centralización y comenta *“En origen se trata de un modo de organización interna del Estado centralizado consistente esencialmente en el reconocimiento de la personalidad administrativa y financiera de un servicio o actividad pública. Así, mediante la creación de entes auxiliares distintos de él... y que forman parte de una suerte de federalismo técnico, el Estado puede transformar su estructura central en controladora, liberándose de la responsabilidad de la prestación directa de servicios.”*¹²⁶

Por lo que en un primer acercamiento, esta forma de organización administrativa implica la creación de entes distintos a los centralizados, con la finalidad de que presten servicios públicos o desarrollen ciertas actividades propias de la administración pública; de igual modo, se puede entrever una noción de autonomía al hacer alusión a un “federalismo técnico”.

Existen diversas conceptualizaciones respecto a lo que debe entenderse por “descentralización administrativa”; Luis José Béjar Rivera afirma que *“...es la forma de organización administrativa a la que se le dota de patrimonio y personalidad jurídica propias, con el fin de atender un ramo o rubro específico de la administración pública, con autonomía de gestión, en virtud de la importancia de dicho ramo, de tal forma que resulta indispensable la existencia de un ente especializado en el tema...”*¹²⁷.

Rafael Martínez Morales, en una concepción más sencilla dice que *“...es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales*

¹²⁶ Parada, Ramón. Op. cit., p. 44

¹²⁷ Béjar Rivera, Luis José. Op. cit. p. 137.

*están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.*¹²⁸

Jorge Fernández Ruíz comenta que *“...es una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.*”¹²⁹

De lo expuesto hasta este punto, puede entenderse que la descentralización administrativa es una forma de organización caracterizada por la creación de personas jurídicas que gozan de autonomía frente al poder central - aunque forman parte del ejecutivo- las cuales tienen encomendada la realización de una determinada actividad propia de la administración pública, asignada desde luego por un ordenamiento jurídico; tales personas cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ahora bien, la descentralización administrativa, admite modalidades, que de acuerdo a Luis José Béjar Rivera y Jorge Fernández Ruíz, se distinguen tres distintas:

- a. Descentralización administrativa por servicio. Se crea una persona jurídica -sujeta al derecho público- con la finalidad de que preste determinados servicios públicos o desempeñe una función propia de la administración pública, para lo cual es dotada de una competencia específica que encuentra su límite en las actividades de interés general que le son asignadas por la legislación.
- b. Descentralización administrativa por región. La persona jurídica -de derecho público- es creada para atender las necesidades de una colectividad localizada en un área o región geográfica específica.
- c. Descentralización administrativa por colaboración. Esta modalidad consiste en la transferencia de la facultad para realizar alguna actividad que tiene la administración pública, como la prestación de

¹²⁸ Martínez Morales, Rafael. Op. cit., p. 101.

¹²⁹ Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit., p. 140.

un servicio público, a los particulares con el fin de satisfacer las necesidades de la colectividad; supuesto que se actualiza cuando el Estado carece de los medios para desempeñar ciertas actividades.

Jorge Fernández Ruíz afirma que en el Distrito Federal se emplea la descentralización administrativa en sus modalidades por servicio y por colaboración.¹³⁰

Es momento de analizar las figuras jurídicas que integran la descentralización administrativa del Distrito Federal; el artículo 97 del Estatuto de Gobierno y el último párrafo del artículo 2 de la L.O.A.P.D.F., disponen que la “administración pública paraestatal” -descentralizada- se integra por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; en este apartado se hará un análisis en cuanto a los organismos públicos descentralizados y una breve referencia a las otras dos figuras, por ser los primeros de interés para la presente tesis, mientras los dos últimos son circunstanciales por no influir de manera directa en el cometido de éste trabajo.

Ramón Parada proporciona la definición de los organismos públicos descentralizados, denominados como “organismos autónomos” en el Derecho administrativo español, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 45.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que a la letra dice son *“aquellos que se rigen por el Derecho administrativo y a los que se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.”*¹³¹ Con la salvedad que exige la ubicación espacial y los órdenes jurídicos de cada país, es posible adoptar esta definición para los organismos públicos descentralizados, por contener la forma de organización a la cual se encuentran sujetos y la finalidad con la que estos son creados, que son exactamente las mismas en ambos países.

¹³⁰ Cfr. ibídem, p. 152.

¹³¹ Parada, Ramón. Op. cit., p. 260.

Al respecto, el artículo 98 del Estatuto de Gobierno y el artículo 40 -en coincidencia aunque con un orden distinto- definen a tales organismos de la siguiente manera *“Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”* Debo mencionar que me parece más apropiada la definición proporcionada por el ordenamiento español mencionado, puesto que alude al ser del “organismo público descentralizado” mientras que la aportada por la legislación local es meramente descriptiva y no dice nada sobre la esencia de tal figura jurídica.

Una definición propia es entender al organismo público descentralizado como “la persona jurídica creada por ley o decreto, inmersa en la administración pública descentralizada, a la cual se encomienda -mediante un ordenamiento jurídico- la realización de determinadas actividades de naturaleza administrativa”.

Un esbozo de las características distintivas de los organismos públicos descentralizados es el siguiente:

- Su creación es mediante una ley o decreto, según sea su origen en el Poder legislativo o el ejecutivo.
- Cuentan con personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado y de la administración pública.
- Su presupuesto es asignado mediante una ley, lo cual implica que: perciben alguna contribución, o sus fondos provienen del presupuesto general o reciben estos al ser creados para posteriormente mantenerse con los ingresos que obtienen al desarrollar sus actividades.
- El patrimonio con el que cuentan es estatal.
- Gozan de autonomía respecto al órgano central, la cual es jurídica (de lo que deriva su personalidad), técnica (tienen una regulación específica), financiera (les permite un patrimonio propio) y de gestión (característica que otorga relevancia a esta forma de organización, pues las entidades

cuentan con un autogobierno y dada la competencia específica que tienen, pueden decidir sin recurrir a la administración centralizada).

- La administración centralizada ejerce un control sobre las entidades por lo que toca a su actuación, por ende no son independientes totalmente.
- Se rigen por su propia ley orgánica, decreto de creación o estatuto.
- Tienen por objeto la realización de determinadas tareas que le son asignadas por la normatividad que las rige, todas las cuales están encaminadas con cometidos de naturaleza administrativa.

Es imperioso puntualizar que tales características varían de acuerdo al autor que se consulte, pero es posible encontrar una concordancia en los rasgos principales de los organismos públicos descentralizados.

Los organismos públicos descentralizados existen para la ejecución de labores de índole administrativa -lo cual constituye su objeto- el Estatuto de Gobierno al respecto dispone:

“ARTÍCULO 99.- Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;

II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y

III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno.”

El citado artículo debe verse en relación con el artículo 41 de la L.O.A.P.D.F., ya que este precisa cuáles son las actividades prioritarias.

“Artículo 41.- Para los efectos de esta Ley, se consideran actividades prioritarias las relativas al desarrollo económico y el empleo, con sujeción a las modalidades

que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Lo anterior, en el marco de lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Tampoco puede dejarse de lado que el Estatuto de Gobierno, en su artículo 100, precisa que debe indicarse cuál es el objeto de la creación de un organismo público descentralizado, de dónde obtendrá sus recursos financieros, como se integra su órgano de gobierno, el modo en que se hará de personal y las tecnologías que empleará en el desarrollo de sus actividades.

En cuanto a la organización de los organismo públicos descentralizados, su constitución y funcionamiento, se encuentra regulado en los artículos 48 a 54, que integran el Capítulo II “De los Organismos descentralizados. Constitución, organización y funcionamiento” del mencionado Título Tercero “De la Administración Pública Paraestatal” de la L.O.A.P.D.F.

Sobre el particular, debo comentar que los organismos públicos descentralizados cuentan con un órgano supremo encargado de su dirección que recibe distintos nombres y el maestro Rafael Martínez Morales dice “...*puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, etc. Se trata, en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y, de manera excepcional, por representantes de instituciones universitarias, sindicales y de particulares.*”¹³² El mencionado órgano, es el que toma decisiones sobre los asuntos más importantes que conciernen a las entidades de esta naturaleza. Por lo que hace a la ejecución de las actividades que tienen encomendadas y la representación de los mismos, cuentan con un “...*funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el presidente de la república, según indique*

¹³² Martínez Morales, Rafael I. Op. cit., p. 104.

*cada ley o decreto. Dicho funcionario es denominado director general o gerente general...*¹³³

Lo relativo a la estructura interna y el personal de un organismo descentralizado, debe estar estipulado en su estatuto o ley orgánica.

En lo tocante a las otras dos figuras jurídicas que se mencionaron, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, sólo haré mención de su definición sin profundizar en su análisis por la razón ya expuesta.

La empresa de participación estatal mayoritaria es, como cualquiera del género “empresa”, una organización productiva que tiene por objeto producir, distribuir o suministrar bienes o servicios, con la particularidad de que tales bienes o servicios deben ser públicos. Desarrolla tareas administrativas sin perseguir un lucro a cambio sino beneficios para la colectividad.

En estas empresas, el Estado o bien la entidad federativa, unen sus recursos a los de los particulares con la finalidad de proveer los mencionados bienes o servicios; según puntualiza Ramón Parada la empresa de participación estatal mayoritaria está “...*basada en títulos representativos del capital, cuya titularidad pertenece al Estado... Para que la sociedad estatal sea tal, requiere que la participación del Estado sea total o mayoritaria.*”¹³⁴ Según esta conceptualización, el Estado puede o no contar con los recursos de los particulares.

Sobre estas empresas la L.O.A.P.D.F. establece que:

“Artículo 42.- Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos

¹³³ Ídem.

¹³⁴ Parada, Ramón. Op. cit., p. 266.

de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las Sociedades Civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Del artículo 42 se hace notar que para que una empresa sea considerada como de participación estatal mayoritaria, el Gobierno local o algunas de sus entidades paraestatales deben tener una injerencia al menos en una de las siguientes maneras:

- Aportar o ser propietario más del 50% del capital social.
- Puedan nombrar a la mayoría de los integrantes de los órganos de gobierno, o en su defecto al Presidente o Director General.
- Posean el derecho de veto respecto a lo acordado por el órgano de gobierno de la empresa.

Además puede encontrarse una figura equiparada a esta clase de empresa, según lo normado en el párrafo segundo del numeral citado.

Tanto Ramón Parada como Jorge Fernández Ruíz, acentúan el hecho de que pese a ser parte de la administración, no ejercen funciones públicas de ninguna especie, lo cual es cristalizado en una frase corta del primero de los citados autores *“Conviene advertir que si bien pertenecen a la Administración, no son Administración Pública.”*¹³⁵ Pero si tienen a su cargo la prestación de un servicio público o la producción de un bien de la misma índole. Su objeto ya fue precisado en la cita del artículo 99 de la L.O.A.P.D.F. al hablar de los organismos descentralizados.

¹³⁵ Ídem, p. 265.

Su normativa está contenida en el Capítulo III “De las empresas de participación estatal mayoritaria” del ya enunciado Título III de la L.O.A.P.D.F.

La última figura a comentar son los “fideicomisos públicos”. Sobre el concepto de estos, existen conflictos doctrinales que no serán abordados en ésta tesis, por lo que me enfocaré a la conceptualización legal de ésta figura, que en términos de la L.O.A.P.D.F. son concebidos como:

“Artículo 43.- Los Fideicomisos Públicos a que se refiere el artículo 2° de la presente ley, son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente le corresponden.”

Del concepto proporcionado por la legislación local enunciada, se distinguen una serie de elementos propios de esta figura, los cuales son encontrados por Rafael Martínez Morales y Luis José Béjar Rivera, y que a saber son:

- a. Fideicomitente. En este caso es la Administración Pública del Distrito Federal mediante un órgano centralizado que es la Secretaría de Finanzas, que tiene el carácter de fideicomitente único por el párrafo tercero del artículo 44 de la L.O.A.P.D.F.
- b. Fiduciario. Es una institución de crédito que tiene autorización para fungir como administradora de los bienes que integran el fideicomiso.
- c. Patrimonio fiduciario o fideicomitado. Masa de bienes que el fideicomitente entrega a la institución de crédito que funge como fiduciario.
- d. Fideicomisario. Se trata del beneficiario del fideicomiso. De acuerdo con Luis José Béjar Rivera *“...puede ser el propio Estado, siempre y cuando se esté hablando de un fideicomiso constituido en razón de*

*una utilidad pública o por obtener un beneficio inmediato que destinará a un grupo de personas.*¹³⁶ Este elemento puede o no estar presente.

- e. Objeto. Es la razón por la cual se constituye esta figura jurídica, según la lectura de la disposición citada, se tiene que es para auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales en la ejecución de las funciones que tienen conferidas legalmente.
- f. Fines. Es lo que se busca satisfacer con la constitución del fideicomiso, y de acuerdo a los mencionados autores, en última instancia deben estar limitados por el interés público.
- g. Duración. Todo fideicomiso tiene una vigencia la cual puede ser indefinida o bien definida, esto varía en función del objeto y fines que tiene esta figura jurídica.

Debe precisarse que si bien los elementos que van de las letras e a la g no se desprenden de la definición proporcionada por la legislación mencionada, es importante señalarlos ya que siempre forman parte de esta figura jurídica, pues le dan materia y temporalidad a la misma.

2.4.3.1 Ventajas y desventajas de la descentralización administrativa.

En este apartado, buscaré proporcionar los que a mi consideración resultan los puntos fuertes y vulnerables de la descentralización administrativa, en su modalidad de “organismos públicos descentralizados”, por ser esta la que se propone sea adoptada por el actual Registro Público de la Propiedad del D.F.

Todo Estado sin excepción tiene dos funciones básicas, la primera es dictar órdenes para su pueblo a través del gobierno que ejerce el Poder, mientras la segunda es prestar servicios a los gobernados mediante el desempeño de diversas funciones y actividades. Es la segunda función la que cobra importancia en la presente tesis pues en ocasiones, los servicios que presta el Estado a través

¹³⁶ Béjar Rivera, Luis José. Op. cit., p. 155.

del Poder Ejecutivo mediante la organización administrativa centralizada o desconcentrada suelen ser deficientes, lo que se traduce no sólo en la frustración de los usuarios, sino en auténticos desastres jurídicos y económicos.

En cuanto a la institución analizada y en concordancia con la opinión de Julio A. Pérez Benítez “...*la obsolescencia y burocratismo de la función y operación registral, inhiben las transacciones inmobiliarias, la intermediación bancaria y la actividad mercantil; desalientan inversiones y difieren u obstaculizan los proyectos de desarrollo industrial, comercial o de vivienda.*”¹³⁷ Todo lo anterior derivado de la falta de seguridad jurídica respecto la propiedad inmobiliaria. Si bien es cierto, en dicha dependencia se ha puesto en marcha un ambicioso programa de modernización, este es incompleto, pues muy a pesar de los informes rendidos por las autoridades sobre los avances del Registro Público de la Propiedad y de las “innovaciones tecnológicas” insertadas al procedimiento registral, ello se logra con grandes carencias de recursos financieros y humanos lo cual entorpece enormemente el avance integral del Registro.

La figura de un organismo descentralizado, soluciona en gran medida los problemas propios de la centralización administrativa en la que actualmente se encuentra inmerso el Registro Público de la Propiedad del D.F.

En opinión del maestro Gutiérrez y González “... *los llamados “organismos descentralizados”,.. son los que en verdad debieran de agilizar la función de dar servicios que originariamente le corresponden al Estado...*”¹³⁸ Quien además enumera las principales razones por las cuales son creados estos organismos, mismas que yo identifico con las principales ventajas de una entidad de este tipo; que a saber son, entre otras: evita la burocratización del personal adscrito al

¹³⁷ Pérez Benítez, Julio A. “La modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal” en “Jurídica. Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana”. [en línea] 1997 [citado 09/09/2012]. P. 252. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/27/pr/pr14.pdf>

¹³⁸ Gutiérrez y González, Ernesto. Op. cit., p. 582.

organismo, lo que asegura el desempeño eficiente de sus funciones; especialización del organismo en la actividad encomendada; cuenta con personal especializado y calificado tanto técnica como profesionalmente para el desempeño de las funciones; autonomía técnica, que le proporciona un libre desempeño de sus actividades; autonomía orgánica, que le permite organizarse hasta cierto punto a discreción sin recurrir a la autoridad central, lo que en cierta medida libra a estos organismos de presión política; patrimonio propio, ya que es una persona jurídica, lo que permite su libre pero controlada disposición y su consecuente aplicación con el fin de satisfacer el servicio o función que le fue asignada; autosuficiencia del organismo, que le permite mantenerse de los ingresos obtenidos por el desarrollo de sus funciones, lo que libera al Estado de erogaciones adicionales para su manutención e incluso le permite al mismo allegarse de recursos adicionales por los excedentes que tal organismo reporta.¹³⁹

El principal objetivo de estos organismos es buscar la eficiencia, entendida esta como un fin que deben perseguir todos los organismos descentralizados de acuerdo a objetivos fijados por la normatividad y como una obligación para los servidores públicos que están adscritos en los mismos, de lo cual se debe derivar tanto la eficiencia en los procesos que desarrollan los servidores públicos durante la ejecución de sus funciones, como la eficiencia en el resultado de su actuación, es decir, satisfacción del fin con el que se crea el organismo descentralizado.¹⁴⁰

Pero como no todo es “miel sobre hojuelas”, desde luego estos organismos también presentan ciertas deficiencias que pueden ser traducidas como desventajas de los mismos, de acuerdo con el maestro Gutiérrez y González podemos encontrar:

¹³⁹ Cfr. ibídem, p. 584.

¹⁴⁰ Cfr. Roldán Xopa, José. “Derecho Administrativo”. Oxford University Press. México, 2008. P. 289.

- Mala administración por parte de sus directivos, por ser entregada a personas ineptas que desconocen cómo deben operar los organismos descentralizados, lo que ocasiona su quiebra.
- Burocratización de los empleados al servicio de los organismos descentralizados, situación que se empeora si se cuenta con el apoyo de un sindicato.
- Rompen hasta cierto punto con la unidad del Estado y al adquirir fuerza, suelen enfrentarse al mismo y desconocen la política orientadora imperante y acatan una propia.
- Su patrimonio se ve severamente afectado por las malas prácticas en el manejo de sus recursos y por ende la calidad de los servicios es pobre.¹⁴¹

A las anteriores desventajas, pueden añadirse las indicadas por Roldán Xopa:

- La autonomía de los organismos descentralizados no forzosamente se traducen en una mayor eficiencia en las funciones que desempeñan.
- El hecho de que cuenten con una personalidad jurídica y en consecuencia con un patrimonio propio, no se encuentra justificado en todos los casos, como cuando se trata de que los organismos descentralizados desempeñen “funciones de autoridad”. Dicho autor precisa que no necesariamente la personalidad implica un buen funcionamiento y autonomía en la realización de funciones públicas.
- Se provoca una “desestatización” de los organismos, toda vez que al ser separados de la personalidad del Estado, no son reconocidos como parte del mismo.
- Existe duda sobre la constitucionalidad de dotarlos de facultades de autoridad.¹⁴²

¹⁴¹ Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto. Op. cit., pp. 593-594.

¹⁴² Cfr. Roldán Xopa, José. Op. cit., pp. 252-255.

2.5 Modernización administrativa.

La siempre cambiante realidad social, económica y política, ha hecho necesaria la evolución de las instituciones gubernamentales con la finalidad de satisfacer las necesidades del colectivo políticamente organizado. Así, la administración pública tanto a nivel federal como local, se ha visto inmersa en un proceso de adecuación y ajustes en sus estructuras para mantenerlas actualizadas y responder a los nuevos retos que trae consigo el simple transcurso del tiempo.

Tales modificaciones han sido desde el punto de vista legislativo, procedimental, político, tecnológico, económico, entre otros, siempre con miras al fortalecimiento de la administración pública para que esta no pierda su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad (inputs – outputs según lo refiere David Easton en su teoría política).

María del Carmen Pardo, identifica tres formas adoptadas durante el proceso de modernización administrativa en México: i) el proceso de modernización se enfoca a la regulación de la intervención del Estado en ciertos ámbitos con el fin de justificar la centralización de ciertas decisiones; ii) la programación y planeación del Estado, con el fin de que no sólo sirva como elemento de administración, sino como impulso para el desarrollo económico, en este punto cuando la modernización se enfocó al **sector paraestatal**; iii) en última instancia, la modernización es vista como un recurso que no sólo sirve para impulsar el desarrollo del país sino para la distribución de los beneficios que trae consigo tal desarrollo, con lo que se buscó que las administraciones públicas fueran funcionales y ágiles. Dichas formas de modernización administrativa se emplearon desde los años 40's del siglo pasado.¹⁴³

¹⁴³ Cfr. Pardo, María del Carmen. "La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990". El Colegio de México. México, 1991. Pp. 11-12

Antes de precisar qué es la modernización administrativa, debe puntualizarse que esta no se da de manera autónoma, sino que tiene lugar en una modernización social la cual “...se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada, y con más capacidad de adaptación...”¹⁴⁴ Por lo anterior, debe entenderse que la modernización administrativa tiene lugar cuando la misma sociedad se ve envuelta en un proceso de evolución.

Ahora bien, no todo cambio que se presenta en la sociedad es necesariamente señal de “modernización”, por lo que de acuerdo con Alejandro Carrillo Castro, debe distinguirse entre cambio, reforma y reestructuración administrativas.

En un primer lugar, el “cambio administrativo” obedece a procesos que son propios de la administración pública; según se van dando modificaciones en las prácticas de la administración pública, tanto las funciones como los objetivos estatales incrementan, por lo que se hace necesario un crecimiento de las estructuras administrativas mediante la incorporación de nuevos entes a la administración pública.

Para el segundo lugar, se menciona la “reforma administrativa”, la cual se diferencia del “cambio administrativo”, en primer lugar, porque es resultado de una “previsión deliberada”, es decir cuenta con una argumentación que fundamenta el por qué se busca esquematizar a la administración pública de otra manera; en segundo lugar, implica una ruptura del orden prevaleciente, lo que significa vencer resistencias del mismo; en tercer lugar, obedece a otras causas, que de acuerdo con el citado autor son cuatro fundamentalmente: a) variación de los objetivos nacionales a nivel Estado y gobierno; b) búsqueda de sistemas de trabajo distintos en vista de las nuevas técnicas, equipos o estilos administrativos; c) cambios en los dirigentes de la administración pública, con una connatural reinterpretación del modo de actuar y de planificar por parte del Estado; d) porque busca modificar una

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 16.

actividad estatal que resulta obsoleta o bien que se distorsiona por insertarse nuevas variables cuyos efectos no fueron estudiados por un análisis incompleto de la realidad imperante.

Y en tercer lugar, la “reestructuración administrativa”, que si bien es producto de la implementación de mecanismos derivados de una “reforma administrativa”, se distingue de ésta porque no es permanente, ya que se trata de la conversión de determinadas estructuras, procedimientos o sistemas, desde sus cimientos, pero cuya acción no es continua sino en un determinado momento. Sirve para corregir errores o adaptar el sistema a las nuevas políticas que introducen los titulares de cada administración pública.¹⁴⁵

Es entonces momento de identificar a la modernización administrativa, de acuerdo con María del Carmen Pardo como *“...la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental”*¹⁴⁶ Una vez más vemos los inputs – outputs de la teoría de Easton, es decir las demandas sociales y las respuestas gubernamentales enfocadas a la satisfacción de las necesidades reales presentes en la comunidad políticamente organizada; respuestas que van forzosamente acompañadas de modificaciones internas en la administración pública.

Por su parte, Alejandro Carrillo Castro define a la “reforma administrativa” como *“...un proceso permanente, que persigue incrementar a la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que*

¹⁴⁵ Cfr. Carrillo Castro, Alejandro. “La reforma administrativa en México”. 3ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1978. P. 57-58

¹⁴⁶ Pardo, María del Carmen. Op. cit., p. 19.

se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública, en su conjunto."¹⁴⁷

Según Ignacio Pichardo Pagaza, modernización y reforma, administrativa o gubernamental, son equivalentes (opinión que compartimos, toda vez que si se comparan los conceptos expuestos, su esencia es la misma), a la que identifica con un campo especializado de las disciplinas administrativas y a la vez como un proceso que ocurre a nivel global.¹⁴⁸ Aunque cabe aclarar que el mencionado autor a lo largo de su libro no proporciona ningún concepto o definición de lo que se entiende por modernización, sino da una noción de la misma y concluye que este proceso debe llevar a la obtención de un mejor gobierno y una administración más eficiente.

Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, citados por Ignacio Pichardo Pagaza, establecen que *"El objetivo central de la modernización administrativa es mejorar la eficiencia y la efectividad para fortalecer los procesos de equidad en el seno de las instituciones [...] asimismo, incrementar la calidad profesional, la responsabilidad y el sentido de compromiso de los servidores públicos hacia la comunidad. Se trata de un proyecto que busca elevar la confianza de la sociedad hacia sus líderes, mediante cambios estructurales en la maquinaria del gobierno que permitan encontrar solución a los problemas, que use los recursos de manera económica y que provea bienes y servicios cada vez de más alta calidad."*¹⁴⁹

Se puede entender entonces a la modernización administrativa, como un "Proceso permanente de adecuación temporal, espacial y técnica de la administración pública, cuyo objeto es el mejoramiento de la misma, mediante el incremento de la eficiencia y efectividad de las actividades desempeñadas por sus

¹⁴⁷ Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit., p. 67.

¹⁴⁸ Cfr. Pichardo Pagaza, Ignacio. "Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable". El Colegio Mexiquense, A.e.: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 2004. Pp. 22-23.

¹⁴⁹ *Ibíd*em, p. 60.

instituciones, con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas de un modo que concuerde con la realidad imperante”.

La modernización administrativa obedece a distintos principios que son identificados por el citado Ignacio Pichardo Pagaza y clasificados en tres grupos:

I. Principios de orden constitucional. Son aquellos que dan fundamento a la administración pública de un Estado, y que son:

- El interés público o general.
- Estado de Derecho. Se trata de la actuación y existencia del Estado debido a la presencia de un orden jurídico, el cual debe ser impuesto y observado por él mismo; además de que las relaciones entre los ciudadanos se desenvuelven con apego a la ley y sus instituciones.
- Subordinación. Implica que la administración pública siempre se encuentra bajo el mando directo de los funcionarios que son electos popularmente.
- Distribución del poder. El poder dentro de la administración pública no puede estar totalmente centralizado, debe repartirse con la finalidad de que se evite un sistema deficiente para decidir y resolver problemas.

II. Principios de carácter administrativo

- Distinción entre la administración pública y la administración privada. La primera busca la satisfacción del interés general mientras la segunda se enfoca a la obtención del lucro.
- Responsabilidad-imputabilidad. Todos los individuos al servicio de la administración pública deben ser sujetos que respondan por sus actos y a los que se les puedan atribuir los resultados de los mismos.

- Eficiencia. Toda modernización de la administración pública, debe buscar el incremento de la eficiencia del aparato administrativo. Este principio (visto como la capacidad para obtener el mayor y mejor resultado con el uso mínimo de insumos y al costo más bajo posible) también implica la eficacia (capacidad institucional para lograr las metas previstas en un programa o actividad) y la economía (enfocada a evitar desperdicios, la ostentación y la mala administración).

Una pausa es necesaria para precisar que los siguientes principios resultan cruciales para el desarrollo de la presente tesis toda vez que servirán como fundamento al Registro Público de la Propiedad como organismo público descentralizado.

- Honestidad. Imperiosa necesidad de que todo servidor público, se desempeñe conforme a valores superiores relacionados con una ética pública, la cual es indispensable para que la vida social y económica se desenvuelva con tranquilidad.
- Mérito. La administración pública debe contar con un servicio civil de carrera que tenga como base para el reclutamiento, la selección y promoción de los servidores públicos, al mérito individual, es decir tomar en consideración la capacidad y preparación de cada uno de los servidores públicos para la asignación de tareas.
- Subsidiariedad. En un sentido general, implica que las decisiones y acciones deben ejecutarse por quien puede hacerlo de una manera más eficiente, sin distinguir si se trata del sector público o privado o bien entre un nivel u orden gubernamental y otro.
- Modelos múltiples. No hay un modelo único a seguir con el fin de modernizar a la administración pública, sino que se debe escoger entre varios, aquellos que resulten acordes a la situación social y temporal imperantes.

- Derecho a un buen gobierno. Implica que un gobierno debe legitimarse, no sólo por la vía electoral y legal, sino mediante una administración pública cuyo desempeño resulte satisfacer a los gobernados, a través de servicios públicos que sean eficaces y tengan un costo razonable. En todo caso también debe procurar generar condiciones para el desarrollo sostenible de los gobernados, que también incluye la competitividad de la economía a nivel internacional, así como garantizar la seguridad externa e interna mínimo de la población.

III. Principios de carácter social

- Igualdad. Implica el derecho de todo ciudadano, nacional o extranjero, a recibir el mismo trato.
- Transparencia. Lleva intrínsecamente varias actividades: i) acceso público extenso a la administración pública; ii) el poder público debe exponer y explicar los motivos que dan sustento a las decisiones que adopta durante su gestión; iii) sondeos de opinión pública sobre planeación territorial, uso de suelo y planeación urbana; iv) mayor acceso a los archivos gubernamentales; v) debate público de aquellos temas que resultan ser relevantes para la colectividad.
- Participación. Inclusión de los ciudadanos en la modificación de las instituciones.
- Solidaridad. Un “Estado Solidario” busca: solidaridad entre los individuos, con su territorio (autonomía e identidad del mismo), entre las generaciones (obligación de la generación actual de desarrollarse sustentablemente).
- Respeto a los valores culturales e históricos. Toda modernización debe observar y respetar las tradiciones intelectuales, espirituales, artísticas y religiosas, así como las instituciones políticas y sociales,

que la colectividad ha desarrollado y adoptado a lo largo de su existencia.¹⁵⁰

En cuanto a las “lógicas de la modernización administrativa”, es decir, las razones por las cuales se busca modificar a la administración pública, Ignacio Pichardo comenta que varios autores ubican entre otras, las crisis económicas, los acuerdos o tratados internacionales para la apertura de mercados, rescates financieros, deuda pública elevada, programas que buscan reajustes de la estructura administrativa, compromisos electorales o presión de la opinión pública.

Además propone tres razones principales por las cuales en la actualidad se dan las modernizaciones administrativas en varios países¹⁵¹, mismas que tomaré brevemente en la presente tesis por obedecer a las causas por las cuales en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se buscó la modernización de los registros públicos de la propiedad, proceso en el que se encuentra inmerso la institución analizada, según se verá en el siguiente capítulo.

La globalización es uno de los detonantes de la modernización, toda vez que la apertura de las fronteras en lo comercial y lo financiero, provocó una competencia entre los países en lo relativo a comercio internacional y atracción de inversión extranjera directa. Lo cual obligó a los gobiernos del orbe a buscar elevar su competitividad económica y a hacer ajustes en sus administraciones públicas, con el fin de no estorbar al libre juego de las fuerzas del mercado o bien estorbar lo menos posible.

Otra razón es la presión disfrazada de sugerencia, por parte de los organismos financieros internacionales a los gobiernos (por ejemplo el Banco Mundial hace una constante evaluación de los sistemas registrales de varios países como se verá más adelante), vía el condicionamiento del otorgamiento de créditos a diversas reformas económicas y administrativas.

¹⁵⁰ Cfr. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit., pp. 36-50

¹⁵¹ Cfr. ídem, pp. 55-57.

Una tercera razón obedece a decisiones de los gobiernos en turno, inspiradas en diversas causas, para implementar sendos programas de modernización; o bien con el fin específico de incrementar la eficiencia y competitividad del país así como la de su administración pública; también pueden ser compromisos de campaña.

En el caso de México, la modernización administrativa enfocada a los registros públicos de la propiedad, obedece a una concordancia entre la razón esbozada en primer lugar y la consecuente búsqueda del incremento de la competitividad y eficiencia económica así como administrativa del país, que desde luego va acompañado de los consecuentes beneficios para el pueblo, como lo sería un buen desempeño de la función pública registral.

Ahora bien, la modernización administrativa no debe ser realizada sin tener en claro cuál es el ámbito que va a afectar y cuáles son sus alcances, puesto que según Ignacio Pichardo *“Aun cuando es válido y aplicable el principio aludido... en el sentido de que no hay un modelo único para llevar a cabo la modernización administrativa, los conductores de la reforma deben meditar cuidadosamente si conviene más un enfoque global o uno institucional para ponerla en ejecución.”*¹⁵²

El citado autor recomienda un enfoque combinado, es decir llevar una modernización que abarque todo el aparato administrativo pero mediante la elección de una o unas pocas grandes instituciones del Estado, ya que de este modo es posible aprender de los aciertos y errores de los procesos de modernización, lo que permite corregir en la marcha de los mismos. En el caso nacional, la modernización de los registros de la propiedad obedeció a tal recomendación, pues ante la fijación en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el rubro de economía de una modificación estructural, se escogió a los registros

¹⁵² Ídem, p. 63.

como parte fundamental para impulsar el desarrollo económico y por ende su modernización como requisito sine qua non.¹⁵³

Si bien, la modernización administrativa es toda una teoría, hasta aquí he tratado de esbozar los principales puntos de la misma, es decir: se buscó definir qué es, cuáles son sus fundamentos, cuáles son las razones por las cuales se da y de muy somero modo hasta dónde abarcar con la misma.

¹⁵³ Cfr. OCDE (2012), Mejores prácticas registrales y catastrales en México, OECD Publishing. Pp. 37-38.

CAPÍTULO 3. EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DEL D.F.

La materia registral de la propiedad está atribuida al Ejecutivo local del Distrito Federal por la propia Constitución en el artículo 122; tal circunstancia se presenta a lo largo de toda la República, ya que los gobiernos locales se encargan de la organización de sus Registros Públicos de la Propiedad.

El por qué se deja a los gobiernos locales la función pública registral de la propiedad, se encuentra al hacer una relación entre los preceptos de la propia Constitución relativos a la propiedad.

En un primer lugar, debo hacer remisión al artículo 27 de la Constitución, en el cual se determina que la Nación tiene en todo momento la titularidad original de todo el territorio nacional y lo que se encuentre en él, pero al ser parte de su patrimonio, puede transmitirlo a los ciudadanos o “particulares” con el fin de que estos se asuman como propietarios de porciones de ese territorio.

Pero no sólo se da una simple transmisión del Estado a los particulares, sino que *“Al ser el territorio uno de los elementos fundamentales del Estado, es a éste a quien le corresponde su protección. Es decir, es el Estado mexicano quien debe garantizar los derechos adquiridos sobre la propiedad privada, así como establecer las instituciones que se encarguen de salvaguardar estos derechos.”*¹⁵⁴

Por ende, el Estado debe asumir como propia la función pública registral, pues es quien en última instancia a través de sus instituciones puede dar la seguridad jurídica a los particulares de que una determinada propiedad será reconocida como “suya” tanto por sus semejantes como por las autoridades; lo anterior es afirmado por el maestro Alberto del Castillo del Valle, quien comenta que la propiedad privada da lugar a los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, todos los cuales son oponibles frente a los gobernados (ámbito civil) y frente a las autoridades (garantía del gobernado); por cuanto hace a la propiedad

¹⁵⁴ OCDE (2012). Op. cit., p. 20.

inmobiliaria contemplada en el artículo 27, precisa que la fracción I concede a los mexicanos el goce del derecho de propiedad inmobiliaria privada, sin dejar de considerar que el mismo derecho asiste a los extranjeros, siempre y cuando se sujeten a las condiciones que la misma constitución les imponga.¹⁵⁵

Ahora bien, corresponde al Estado establecer los mecanismos necesarios para fundar las instituciones que se encargarán de tutelar el derecho de la propiedad de los particulares, por lo que la propia Constitución establece en el Título V “De los Estados de la Federación y el Distrito Federal”, artículo 121, que en cada entidad federativa se dará fe y crédito de todas las actuaciones efectuadas por las autoridades de otras entidades, para lo cual establece una serie de bases, entre ellas la fracción II, en la que se dispone la regulación de los bienes muebles e inmuebles por la ley del lugar de su ubicación. Entonces se puede concluir que son las entidades federativas las encargadas de la regulación de la propiedad privada en su territorio.

Si se contempla lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), corresponde a las autoridades gubernamentales del Distrito Federal la organización del Registro Público de la Propiedad para la tutela de tal derecho.

3.1 Naturaleza jurídica y organización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

Desde luego, la naturaleza jurídica siempre será desprendida del precepto legal que defina a la figura jurídica de que se trate, en el caso del Registro objeto de estudio, ello puede hacerse con base a lo establecido en la Ley Registral para el Distrito Federal; aunque antes de hacer mención de lo enunciado por dicho dispositivo, bien cabría hacer alusión a algunas interpretaciones doctrinales sobre lo que es el Registro Público de la Propiedad.

¹⁵⁵ Cfr. Del Castillo del Valle, Alberto. “Garantías del Gobernado”. 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma. México, 2005. P. 304 - 307.

El maestro Luis Carral y de Teresa, al plantearse la cuestión ¿qué es el registro? contesta que *“El registro es un organismo administrativo, ideado para garantizar la seguridad de los derechos adquiridos, es decir, de los derechos subjetivos y la seguridad del obrar jurídico, es decir, la seguridad del tráfico.”*¹⁵⁶ De acuerdo con la definición, es un ente administrativo que busca proteger al titular de un derecho como lo es el de la propiedad, así como dar certeza a la disposición de tal derecho.

Otra definición la proporciona el Doctor Javier Tapia Ramírez, que a la letra dice *“...es una institución pública de carácter administrativo que se encarga de hacer público y de llevar el control respecto al historial de los bienes inmuebles, de los muebles, que sean inscribibles, y de la constitución, modificación y extinción de la personas morales, mediante los asientos que haga constar en los respectivos folios que obren en el registro y en el archivo; así como de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que se encuentren en dichos folios.”*¹⁵⁷

De lo citado con anterioridad pueden hacerse algunos comentarios; en primer lugar nos da un acercamiento más propio al Registro Público de la Propiedad, al identificarlo como una “institución pública de carácter administrativo”. En segundo lugar, identifica su finalidad que consiste en dar a conocer públicamente los actos jurídicos que recaen sobre los bienes, pero además también se encarga de la publicidad de la constitución, modificación y extinción de las personas morales. Para el tercer lugar he de comentar, que la definición resulta extensa al tratar de abarcar innecesariamente la actividad del Registro Público de la Propiedad, ya que ello no desentraña el ser de tal institución.

El Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo, en un ensayo titulado “Concepto del Derecho Registral”, define al Registro Público de la Propiedad como *“...una institución administrativa encargada de prestar un servicio público consistente en*

¹⁵⁶ Carral y de Teresa, Luis. Op. cit., p. 215.

¹⁵⁷ Tapia Ramírez, Javier. “Bienes (Derechos reales, derechos de autor y registro público de la propiedad). Porrúa. México, 2004. P. 240.

*dar publicidad oficial del estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles; algunos actos jurídicos sobre bienes muebles; limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos, así como la existencia y constitución de personas morales: Asociaciones y Sociedades Civiles.*¹⁵⁸ Sobre este punto debe precisarse que el registro de bienes muebles regulado por los artículos 3069 y 3070 del Código Civil para el Distrito Federal, fue derogado mediante Decreto de fecha 26 de abril de 2012, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de julio de 2012.

Con la anterior definición, se reitera el carácter administrativo de la institución e introduce un elemento nuevo, considerar un servicio público la labor registral, con lo cual no concuerdo pues se trata de una función pública por ser una actividad exclusiva del Estado no susceptible de concesión alguna. Asimismo, se identifica que a través del registro se da una publicidad oficial -lo que aporta aún más al carácter estatal de dicha función- publicidad que recae sobre el estado jurídico que guardan los bienes inmuebles, así como sobre la existencia y constitución de personas morales.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Registral para el Distrito Federal, la institución estudiada es “... *la Institución a través de la cual el Gobierno del Distrito Federal, cumple la función de dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos, así como los actos jurídicos que conforme a la ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros.*”

En tal definición, se reconoce al Registro Público de la Propiedad como una institución integrante de la administración pública local que tiene como función otorgar publicidad al estado jurídico que guardan bienes y derechos que los orbitan, además de todos aquellos actos jurídicos que según lo mandado por otras normas deban inscribirse en el Registro para que puedan surtir sus efectos contra terceros.

¹⁵⁸ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Concepto del Derecho Registral” en Sandoval Hernández, Sergio y Soto Flores, Armando, coordinadores. Op cit., p. 9.

Por otra parte, en el artículo 3, fracción XVIII de la misma Ley, se establece que se entiende por “Registro Público” tanto “Registro Público de la Propiedad Inmueble” como “Registro Público de las Personas Morales”. Luego entonces, la definición proporcionada por el artículo 2 resulta incompleta al no comprender en la misma al Registro de personas morales de que habla la fracción XVIII del artículo 3. No existe motivo alguno por el cual no mencionar que, tal como lo dispone el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 3071, también está contemplada la publicidad de las personas morales, aunque debe mencionarse que la legislación civil, no menciona que tal actividad deba realizarse por el “Registro Público de la Propiedad”; aunque con una apretada interpretación del mencionado numeral 3071 y de la definición establecida en la Ley registral, podría encuadrarse tal labor en la parte que asigna a la institución la publicidad de todos aquellos actos jurídicos que requieran ser inscritos para ser oponibles a terceros.

En la “Iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley Registral para el Distrito Federal” dada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el día 23 de septiembre de 2010, se indica una concepción más afortunada del Registro Público de la Propiedad, misma que reza *“Es un Ente Público, tiene como principal objetivo el de proporcionar publicidad a los actos relativos al Patrimonio Inmobiliario y Mobiliario, así como aquéllos que se refieran a la constitución de personas morales o en relación con ellas, a fin de otorgar la debida certeza y seguridad jurídica a los titulares registrales y a quienes están obligados a respetar los derechos adquiridos por éstos.”*¹⁵⁹

Conforme a lo expuesto, la naturaleza jurídica del Registro Público de la Propiedad queda entendida como la “Institución integrante de la administración pública local, que tiene asignado el desarrollo de la función pública registral, que consiste en otorgar publicidad al estado jurídico que guardan los bienes inmuebles que se encuentren inscritos, así como la constitución, modificación y extinción de las personas morales, además de todos aquellos actos que según lo

¹⁵⁹ “Iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley Registral para el Distrito Federal” [en línea] [citado 01/10/2012] Disponible en Internet: <http://www.diputadosenaccion.org.mx/inipunto/archivos/ISIECleyregistral.doc>. 01/12/2012

dispuesto por otras normas deban inscribirse en tal institución para que puedan surtir sus efectos contra terceros.”

Ayuda a confirmar que el Registro Público de la Propiedad es parte de la administración pública local la tesis aislada administrativa de rubro “REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. NATURALEZA JURÍDICA”, en la que se fija que la naturaleza jurídica de la institución es eminentemente administrativa, pues pese a estar fundamentada en el Código Civil, de las disposiciones legales se desprende que forma parte de la administración pública del Distrito Federal.¹⁶⁰

Entendida la naturaleza, se debe distinguir el Registro Público de la Propiedad del Registro Público de Comercio.

El Registro inmobiliario es normado por leyes de carácter local, según se puede desprender de lo dispuesto por el artículo 122 constitucional; mientras el artículo 73, fracción X, establece que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo en materia mercantil.

En ejercicio de sus facultades, el Congreso de la Unión expidió el Código de Comercio, cuyo artículo 18, párrafo primero, establece que en el Registro Público de Comercio se inscriben los actos mercantiles y aquellos relacionados con los comerciantes que conforme a la legislación lo requieran. Además, del segundo párrafo se desprende que el Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Economía, que es federal, y de las autoridades locales encargadas del Registro Público de la Propiedad, pero ambas son instituciones diferenciadas según se puede deducir del texto mismo del artículo enunciado.

El Reglamento del Registro Público de Comercio -artículo 2- establece que su objeto es dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran para surtir efectos contra terceros.

¹⁶⁰ [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4596

Se puede entender que además de ser instituciones distintas también su objeto es diverso -pese a coincidir en el fin de dar publicidad- pues el Registro Público de la Propiedad da publicidad a los actos recaídos sobre bienes inmuebles y personas morales, mientras el Registro Público de Comercio la otorga a actos considerados mercantiles y aquellos relacionados con los comerciantes.

Así se puede concluir que existen divergencias en ambos registros que pueden resumirse en dos: son regulados por legislaciones distintas y su finalidad se diferencia en cuanto a los actos y hechos a los cuales brindan publicidad.

Debe precisarse que visto como una institución unívoca el “Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal”, es distinto a las demás instituciones registrales toda vez que los actos que se inscriben en el mismo son oponibles frente a terceros. Además, puede ser entendida “...como institución garante de la fe pública al servicio de la sociedad, creada con el propósito de brindar seguridad jurídica y publicidad a las transacciones inmobiliarias, mercantiles, civiles y financieras.”¹⁶¹

En cuanto a la organización del Registro Público de la Propiedad, su operación está a cargo de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, misma que forma parte de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, conforme al artículo 35 de la L.O.A.P.D.F.

El artículo 6, fracción XV, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, sobre la organización de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, enuncia como unidad integrante de la misma a la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. En el artículo 117 del citado dispositivo, se regulan las facultades de la Dirección General enunciada.

En cuanto a la organización, la Ley Registral determina - artículo 5- que para cumplir con sus funciones, el Registro tendrá la estructura operativa y

¹⁶¹ Pérez Benítez, Julio A. Op. cit., p. 251.

funcional necesaria con la que se asegure la exacta observancia de las disposiciones legales aplicables.

Mientras que el Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal -artículo 19- establece que las funciones del Registro serán ejercidas a través de la unidad administrativa que se determine en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Tal unidad administrativa es la mencionada Dirección General, la cual conforme a su Manual de Organización, tiene la siguiente estructura orgánica¹⁶²:

- Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.
 - Subdirección de Ventanilla Única y Control de Gestión
 - Dirección de Inmuebles Públicos y Registro de Programas
 - Dirección de Proceso Registral Inmobiliario y de Comercio
 - Dirección de Acervos Registrales y Certificados
 - Dirección Jurídica

Es de notarse que la mayor parte de la organización, se encuentra enfocada al Registro Público de la Propiedad; por lo que hace al Registro Público de Comercio, se encuentra encomendado a la Subdirección de Comercio y de Organizaciones Civiles, es decir no sólo trata lo relativo a los actos propios del comercio que deben ser inscritos, sino que distrae su acción para el Registro de Personas Morales, en principio encomendado al Registro de la Propiedad, lo cual considero es inadecuado de acuerdo a los argumentos que se exponen en el siguiente capítulo.

¹⁶² Manual de Organización de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio [en línea] [citado 01/10/2012]. Disponible en Internet: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3860.doc>

3.2 Importancia del sistema registral.

Sin temor a equívoco alguno, afirmo que el Registro Público de la Propiedad cubre una función vital para el funcionamiento de la sociedad, toda vez que facilita el tráfico jurídico inmobiliario al dar plena certeza a los involucrados en negocios de tal naturaleza a través de la publicidad.

La publicidad, vista como la principal finalidad del Registro en estudio, otorga la garantía más amplia que se puede brindar al derecho de propiedad, puesto que todos los ciudadanos están en posibilidades de conocer qué es de cada quién y si tratan con el verdadero propietario al momento de transar respecto a los bienes inmuebles. Por ende, es la publicidad la característica esencial y distintiva de la institución analizada. Respecto a esto, el Maestro de Pina Vara asegura *“Puede decirse que la publicidad es el requisito inseparable del Registro, su verdadera esencia, y que sin ella esta institución carecería de la más elemental importancia”*¹⁶³.

Pero más que la publicidad, es la seguridad jurídica -derivada de aquella- la que proporciona una auténtica protección al derecho de propiedad, para lo cual habré de enunciar los distintos modelos que se han empleado para brindarla, los principales objetivos que se buscan con el desempeño de la función registral y un análisis sobre la protección de la propiedad a través de la seguridad jurídica.

3.2.1 Distintos sistemas registrales.

Conforme a las características generales de los distintos sistemas registrales, se pueden sintetizar en dos categorías:

a) Por la forma de inscripción:

En esta categoría se encuentran tres sistemas distintos que a saber son:

¹⁶³ De Pina Vara, Rafael. “Elementos de Derecho Civil Mexicano. Bienes - Sucesiones”, Vol. II. 19ª edición, Porrúa. México, 2008. P. 254.

- Sistema de folio personal. El Registro se lleva a cabo con base a la persona, ya sea física o moral, bajo cuyo nombre o denominación se inscriben tanto los derechos reales de los que goza, como las cargas que recaen sobre los mismos. Ejemplo de este sistema es el empleado por los Estados Unidos.
- Sistema de folio real. Toma como base del sistema a la finca o inmueble, al cual se le asigna un número bajo el que se asientan las características del bien inscrito, el titular del mismo, los gravámenes, transmisiones, etc.
- Libros. El registro se realiza en una serie de libros en los cuales se asientan los títulos con los que se transmiten, crean, modifican o extinguen los derechos reales sobre bienes inmuebles. Los libros cuentan con varias secciones destinadas para: inscripciones de propiedad, gravámenes y demás circunstancias que afecten a los bienes inscritos en el Registro. Existen tres modalidades del sistema de libros: transcripción, consiste en la reproducción literal del título a inscribir; inscripción, en el que se extracta la información más relevante del acto jurídico celebrado y que conste en un documento; incorporación, donde se efectúa una breve anotación del acto a registrar y en un apéndice se agregan copias certificadas del documento que lo contenga.

b) Por los efectos de inscripción:

En esta categoría, se identifican tres sistemas:

- Sustantivo. La esencia del sistema sustantivo es que la propiedad se adquiere una vez que se realiza la inscripción a favor del titular en el Registro Público de la Propiedad; no se requiere de un acuerdo de transferencia. La ejemplificación de éste sistema, se encuentra en el Acta Torrens de Australia.
- Constitutivo. En este sistema, para que un contrato o acto jurídico, relativo a la propiedad u otros derechos reales quede perfeccionado, es

necesaria la inscripción del mismo en el Registro Público de la Propiedad. En Alemania se emplea este sistema.

- Declarativo. Es un sistema más flexible en el que los actos jurídicos sobre bienes inmuebles existen jurídicamente sin necesidad de inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad, es decir, se dan por el mero efecto del contrato en el que tuvieron su origen. Sin embargo, la falta de inscripción origina que los actos jurídicos no surtan efectos contra terceros sino únicamente entre las partes. Francia es un país en el que impera el sistema declarativo.¹⁶⁴

En nuestra entidad federativa, se fusionan dos sistemas para conformar uno solo.

En cuanto a la forma de inscripción se utiliza el sistema de folios, aunque en su especie de “folio electrónico”, en el cual toda la información es digitalizada para facilitar su consulta. El artículo 3, fracción III, del Reglamento de la Ley Registral define al “Folio electrónico” como un *“...conjunto de asientos electrónicos realizados en el formato creado y controlado por medios informáticos referidos a una finca o a una persona moral civil;...”*

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley Registral, la finca y la persona moral constituyen la unidad básica registral, por lo que se toma como base del Sistema Registral a los bienes inmuebles y a las personas morales contempladas por el Código Civil local.

Conforme al artículo 20, el folio real y el folio de persona moral, son los documentos -físicos o electrónicos- que contienen los datos de identificación y los asientos de los actos jurídicos o hechos que incidan sobre tales folios.

¹⁶⁴ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”..., pp. 70 – 73; Carral y de Teresa, Luis. Op. cit., pp. 229 – 231.

Por último, debe mencionarse que en cuanto a los efectos de la inscripción, se emplea el sistema declarativo, de acuerdo con los artículos 3008 del Código Civil para el Distrito Federal y 13 de la Ley Registral.

Otra anotación importante, es el hecho de que la inscripción de un acto jurídico que recaiga sobre un bien inmueble sólo es con la finalidad de que produzca efectos contra terceros, pues el mismo surtirá todos sus efectos entre las partes aún si se omite su inscripción (artículo 3007 del Código Civil local).

3.2.2 Objetivos de la función registral.

Aunque la publicidad se enarbola como la esencia del Registro Público de la Propiedad, fijarla como su único objetivo resultaría en una cortedad de miras.

En el estudio elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se menciona que *“Las oficinas del RPP son la parte del sistema institucional que tiene como función facilitar las transacciones mediante la publicidad y transparencia de los títulos inscritos, proteger la seguridad de los derechos a que se refieren dichos títulos y dar a conocer a los contratantes potenciales quiénes son titulares de cada derecho y su prelación, de modo que la contratación resulte a todos más fácil y segura.”*¹⁶⁵ De lo anterior se desprenden cuando menos tres objetivos: publicidad, seguridad jurídica y facilitar el tráfico inmobiliario.

Aún más, en el mismo estudio se asevera que el Registro Público de la Propiedad es una institución clave dentro de la economía de nuestro país y su correcto funcionamiento sirve como catalizador para atraer impulsar la inversión, elevar la productividad y provocar el crecimiento de la economía; por ello es vital que la institución sea ágil y cuente con una información confiable sobre los bienes

¹⁶⁵ OCDE [2012]. Op. cit., p. 21.

inmuebles que, según se menciona, representan entre la mitad y las tres cuartas partes de la riqueza de las economías.¹⁶⁶

De acuerdo con el Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo *“Los principios registrales explican el contenido y función del Registro Público de la Propiedad. Asimismo están totalmente entrelazados unos de otros de tal manera que no existen en forma independiente... sirve de explicación teórica y práctica de la función del Registro.”*¹⁶⁷

Por lo anterior, se enumerarán y explicaran los principios registrales que rigen la función pública registral. Debe advertirse que pese a estar enunciados en la legislación registral, se considerarán criterios doctrinales respecto a los mismos, ello con la finalidad de no caer en alguna omisión y explicar su esencia de la manera más completa posible, pero sin abandonar lo previsto por la normatividad.

De la lectura del artículo 12 de la Ley Registral, se desprenden un total de diez principios registrales; en tal precepto se fija que dicho listado es enunciativo más no limitativo, a continuación se hará el análisis de cada uno de ellos.

- Principio de Publicidad

Está contemplado por la fracción I del referido artículo, en la cual se identifica como principio y función básica del Registro. Con este principio se busca revelar la situación jurídica de los bienes y derechos registrados mediante el libre acceso a la información que obre en los archivos de la institución a todo interesado y dar constancia de la misma a quien la solicite.

El carácter público del Registro de la Propiedad, se desprende de la legislación civil local -artículo 3001- en el que se establece que la institución será pública y que sus encargados tienen la obligación de permitir conocer los asientos que obran en los folios a las personas que lo soliciten, así como expedir las copias

¹⁶⁶ Cfr. idem, pp. 20-22.

¹⁶⁷ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. “Derecho Registral”... p. 75.

certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en dichos folios, o bien certificar si existen o no asientos relativos a los bienes que se señalen.

La publicidad únicamente se brinda mediante la inscripción de los actos y hechos que recaen sobre los bienes inmuebles o personas morales, ya que la consecuencia de la inscripción es la creación de asientos registrales. Ello puede verse en lo dispuesto por el aludido artículo 3001, pues se otorga el acceso a los asientos que obran en los folios y demás documentos contenidos en los archivos del Registro, de los cuales también se da constancia.

En el artículo 12, fracción I, de la Ley registral se define a la publicidad “*Es el principio y función básica del Registro que consiste en revelar la situación jurídica de los bienes y derechos registrados, a través de sus respectivos asientos y mediante la expedición de certificaciones y copias de dichos asientos, permitiendo conocer las constancias registrales.*”

El Doctor Tapia Ramírez, indica que el Principio de Publicidad “*Consiste, ... en que el Registro... debe ser accesible para todos, tanto para iniciar el procedimiento de inscripción como para conocer todos los asientos o datos contenidos en los folios, respecto de la situación jurídica en que se encuentran los inmuebles, los muebles y las personas morales registradas.*”¹⁶⁸

El Notario Bernardo Pérez Fernández del Castillo concibe la publicidad desde dos puntos de vista: a) formal, desde cuya perspectiva la publicidad es la posibilidad de acceder personalmente a la información del Registro; b) material, traducida en los derechos que se derivan de la inscripción y que son: la presunción de la existencia de lo inscrito o apariencia jurídica y la oponibilidad frente a otro no inscrito. Lo anterior con fundamento en los artículos 3007 y 3009 del Código Civil del Distrito Federal, el primero norma los efectos de la inscripción del sistema registral, el segundo hace alusión a la protección que brinda el Registro a los derechos adquiridos por terceros de buena fe.

¹⁶⁸ Tapia Ramírez, Javier. Op. cit., p.436.

Así, este principio se enarbola como el principal objetivo de la función registral, que en síntesis consiste en: permitir el libre acceso para poder llevar a cabo el procedimiento de registro ante la institución y con ello hacer oponibles a terceros los actos jurídicos inscritos; dar a conocer a todos los ciudadanos el estado jurídico que guardan los bienes y personas morales susceptibles de inscripción; y, evitar que los adquirentes de bienes inmuebles así como los acreedores sean burlados mediante fraude al brindarles una certeza que les permita ejercer plenamente sus derechos.

- Principio de legitimación

También es denominado en la doctrina como “principio de exactitud”, al cual la legislación registral en su artículo 12, fracción IX, concibe como un *“Principio en cuya virtud, prevalece lo inscrito mientras no se pruebe su inexactitud.”*

El legislador al tratar de dar a entender la esencia de éste principio, omitió explicar al ciudadano qué es el mismo. Los autores consultados, coinciden en que este principio es uno de los de mayor relevancia en la función pública registral puesto que aporta la certeza y seguridad jurídica de que lo inscrito es exacto y veraz.

Para éste principio debo apoyarme en la explicación que el maestro Luis Carral y de Teresa hace sobre la legitimación. De acuerdo con dicho autor *“Lo legítimo es lo que está conforme a las leyes, lo que es genuino y verdadero. Es legitimado lo que ha sido completado o beneficiado con una presunción de existencia, integridad, exactitud, que le concede la mayor eficacia jurídica”*¹⁶⁹ y mediante cita de Caldentey J. Landaria asegura *“Pero en un sentido jurídico más preciso y técnico, “legitimación es el reconocimiento hecho por la norma jurídica, del poder realizar un acto jurídico con eficacia...”*¹⁷⁰ Entendida entonces la legitimación como la sanción que da la ley para la realización de un acto jurídico

¹⁶⁹ Carral y de Teresa, Luis. Op. cit., p. 255.

¹⁷⁰ Ídem.

de manera eficaz, debe indicarse que la misma puede ser entendida de dos maneras:

- Ordinaria. Aquella en que existe identidad entre lo que ocurre en la realidad y lo jurídico
- Extraordinaria. Se presenta cuando un acto que es eficaz, es ejecutado por una persona que no es titular del derecho y que no respeta una esfera jurídica ajena a la propia; sin embargo la ley da legitimación a tal acto en base a la apariencia de que quien lo realiza es titular del derecho.

Entonces en la primera se trata de la realidad tanto social como jurídica, mientras la segunda es una “apariencia jurídica”, que -según explica el Doctor Pérez Fernández del Castillo- se presenta cuando la ley para proteger a un tercero de buena fe, da valor a una situación o un acto opuesto a la realidad.¹⁷¹

Todo lo anterior implica una cortedad de miras del legislador, puesto que este principio resulta mucho más complejo de lo que dispone la normatividad registral.

Bernardo Pérez del Castillo comenta que *“La legitimación nace con el asiento o anotación en el Registro, de tal manera que mientras no se pruebe la inexactitud de lo inscrito frente a lo real, prevalece lo que se encuentra asentado. Lo inscrito es eficaz y crea una presunción juris tantum de que el titular aparente es el real...”*¹⁷², lo que protege el artículo 3010 del Código Civil para el Distrito Federal en su párrafo primero, de donde puede desprenderse la “legitimación registral”, traducida en que un derecho hecho constar en un asiento registral existe y es de la persona asentada como su titular, respecto de la cual también se presume que tiene la posesión del inmueble inscrito bajo su dominio o posesión. Lo anterior también es contemplado por la Ley Registral en el artículo 14, párrafo primero.

¹⁷¹ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op.cit., p. 81.

¹⁷² Ibídem, p. 82.

En el Registro Público de la Propiedad se presenta entonces la legitimación extraordinaria que implica una presunción *juris tantum* -establecida por la ley y que admite prueba en contrario- en la que la ley establece una titularidad aparente (titular inscrito).

El numeral 3014 del Código Civil local dispone que los asientos del Registro surtan todos sus efectos en tanto no sean declarados falsos o nulos por una autoridad judicial. Lo anterior también, en el colmo de la repetición inútil, es previsto en el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Registral.

- Principio de fe pública registral

Este principio surge de lo preceptuado por el artículo 6, fracción I de la Ley Registral, en la que se establece que el titular del Registro Público de la Propiedad es el depositario de la fe pública registral y para ejercerla se auxilia de los registradores y demás servidores públicos que sean autorizados para tal efecto.

En el artículo 12, fracción X, se enuncia que *“Por el principio de fe pública registral se presume, salvo prueba en contrario, que el derecho inscrito en el Registro existe y pertenece a su titular en la forma expresada en la inscripción o anotación respectiva.”*

Tal precepto no indica una definición de lo que debe entender el ciudadano por “fe pública registral”, además de que parece existir una confusión, al menos en lo doctrinario, de éste principio con el de legitimación; así que una vez más la doctrina auxilia para su conceptualización.

Tanto el Doctor Tapia Ramírez como el Docto Pérez Fernández del Castillo, coinciden en que éste principio implica que los asientos que constan en el sistema registral son documentos públicos, por lo cual tienen la presunción de ser auténticos y hacen prueba plena de lo contenido en ellos (*juris et jure*), ello - además de establecerse en la ley- por expedirlos un funcionario administrativo que cuenta con fe pública que le atribuye la misma legislación, esto es, el titular del

Registro auxiliado por sus registradores y demás servidores públicos para su ejercicio. De igual modo son considerados documentos públicos los certificados y las certificaciones que sean emitidas por el Registro.

Sobre la fe pública registral, en la siguiente tesis aislada se establece:

“REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. PRINCIPIO DE LA FE PÚBLICA REGISTRAL.

... sólo en garantía de la seguridad del tráfico inmobiliario y en beneficio del tercero que adquiere confiado en el registro a título oneroso y de buena fe, entra en juego el principio registral llamado de la fe pública registral, por cuya virtud el contenido del asiento se reputa verdadero, aun cuando pudiera no serlo porque fuera contra la realidad jurídica, atribuyéndole a la inscripción una validez juris et de jure independiente de la validez y aun de la existencia del título que pudo haberlo creado; es decir, se otorga a la inscripción una sustantividad a virtud de lo cual se llega a admitir el caso de que el titular registral transmita algo que no está en su patrimonio y que el tercer adquirente de buena fe y a título oneroso se convierta en su propietario por obra exclusiva del registro contra todos los principios del derecho civil relativos a las fuentes de las obligaciones. Evidentemente esta adquisición tabular de la propiedad es una adquisición a non dominio... Pero este tipo de adquisición sólo se admite en forma excepcional cautelosa y condicionada al supuesto de hecho integrado por la concurrencia de todos los requisitos o circunstancias que el dispositivo citado establece y son: a) La existencia de un negocio jurídico de adquisición a favor del tercero; b) Que esa adquisición sea a título oneroso; c) Que lo sea también de buena fe; ch) Que tal negocio jurídico sea válido en sí mismo; d) Que dicho negocio jurídico se inscriba; e) Que el que en este negocio actúa de transferente sea aquél que según el registro aparezca con facultad para transmitir, y f) Que el derecho del otorgante se

anule o resuelva en virtud del título anterior no inscrito o de causas que no resulten claramente del mismo registro.”¹⁷³

Una tesis más reciente sobre la fe pública registral, aunque también aislada, es la siguiente:

“PRINCIPIOS DE FE PÚBLICA REGISTRAL Y DE TRACTO SUCESIVO, SU ESTRICTO CUMPLIMIENTO DA LUGAR A ESTIMAR QUE SE ADQUIERE EL INMUEBLE DE SU LEGÍTIMO DUEÑO, QUE EL ASIENTO REGISTRAL SE REPUTE VERDADERO Y QUE SEA OPONIBLE A TERCEROS.

Si bien es cierto que las inscripciones de los actos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos, y no constitutivos, también lo es que excepcionalmente puede darse el caso de que la legitimidad en la adquisición no emane del título de propiedad del vendedor, sino de la fe pública registral, en caso de que un tercero de buena fe adquiera un bien inmueble a título oneroso de quien aparece como propietario en el Registro Público de la Propiedad, lo cual se explica ante la inseguridad jurídica que podría ocasionar dejar desamparado al tercero de buena fe que confió en las inscripciones que constan en el Registro Público de la Propiedad, después de revisar y de cerciorarse de la documentación e inscripciones correspondientes. Precisamente para evitar ese tipo de situaciones, es de suma importancia el cumplimiento estricto del principio de tracto sucesivo, que se refiere a la cadena o secuencia ininterrumpida que debe existir entre cada uno de los titulares de los derechos inscritos en el Registro Público de la Propiedad, el cual requiere de proporcionar los antecedentes registrales del inmueble que se pretende registrar, y tiene por objeto asegurar que el comprador de un bien inmueble lo adquiera de quien tiene el legítimo derecho, con la finalidad de que el asiento registral se repute verdadero y sea oponible a terceros.”¹⁷⁴

¹⁷³ [TA]; 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Cuarta Parte, LXXIII; Pág. 52

¹⁷⁴ [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1; Pág. 875

De ambas tesis se desprende la relevancia del principio de fe pública registral, el cual hace legítima, incluso, una adquisición hecha por un tercero de buena fe que haya confiado en los antecedentes registrales de un bien inmueble, aunque quien aparezca como titular registral no sea el propietario en la realidad. Lo anterior con la finalidad de brindar una seguridad al tráfico jurídico de bienes inmuebles y proteger al tercero adquirente de buena fe. De igual modo, se confirma que los asientos registrales son documentos públicos que hacen prueba plena de lo contenido en ellos, pues es esta característica la que hace posible la legitimación a través de lo inscrito en el Registro.

Así, el principio de fe pública registral puede entenderse como “principio en virtud del cual todos los asientos registrales que consten en el sistema registral, así como los certificados emitidos por el Registro Público de la Propiedad, son considerados documentos públicos que se presumen auténticos y que hacen prueba plena de lo contenido en ellos, con lo cual su protección abarca a los terceros de buena fe y al tráfico inmobiliario”. Al presumirse auténtico y como prueba plena, resulta que no puede “admitir prueba en contrario” como lo señala la fracción X del artículo 12 de la Ley Registral, por lo que considero errónea la concepción de dicha disposición.

- Principio de rogación

Se puede encontrar el mismo inserto en la fracción VI del numeral 12 de la Ley Registral, que a la letra dice *“Es un principio que implica que el Registrador no puede actuar de oficio sino a petición o instancia de parte interesada.”*

Una vez más se encuentra la insistencia del legislador en no definir sino señalar implicaciones o consecuencias de cada principio.

El principio de rogación se encuentra contenido en el párrafo primero del artículo 3018 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al cual la inscripción o anotación de títulos en el Registro puede ser solicitado por quien

tenga derecho legítimo a inscribir o anotar, o por el Notario que autorice la escritura que lo contenga.

La revisión del precepto permite deducir que el Registro sólo puede actuar cuando le sea solicitado por: a) quien tenga interés legítimo y b) por el Notario público que autorizó la escritura que contenga un acto que sea inscribible. La necesidad de la solicitud por parte del particular se deriva de la palabra “pedirse” contenida en el artículo referido, ergo, la institución en comento actúa a instancia o petición de parte y no de oficio, en este punto reside el principio de rogación; además se puede notar que la solicitud de inscripción o anotación de título es de carácter potestativo, puesto que la legislación civil contempla el vocablo “pueden”, que implica discrecionalidad.

El último párrafo del aludido artículo 3018 y una vez más -en repetición insidiosa- el último párrafo del artículo 44 de la Ley Registral, acotan el principio de rogación al precisar ambos que el Registrador únicamente puede inscribir y anotar aquello que le sea expresamente solicitado y que en efecto sea materia de inscripción; en consecuencia, tal servidor público no puede actuar de oficio sino en aquellos casos de excepción contemplados por el Código Civil y la Ley Registral.

De acuerdo con lo enunciando, el principio de rogación se entiende como “la necesidad de instancia de parte para que la institución registral pueda inscribir aquello que le sea expresamente solicitado por los ciudadanos, siempre y cuando lo que se pretenda asentar en el sistema registral resulte inscribible”.

- Principio de consentimiento.

El artículo 12, fracción IV de la Ley Registral establece que “*Consiste en la necesidad de la expresión de la voluntad acreditada fehacientemente de quien aparece inscrito como titular registral de un asiento, a efecto de que se modifique o cancele la inscripción que le beneficia.*”

Sobre el consentimiento, Oscar Tabares Soltero menciona “...este principio presupone la voluntad del titular en una inscripción para que se le pueda afectar o cancelar dicha inscripción.”¹⁷⁵

Para que se pueda afectar el derecho contenido en una inscripción, se requiere de la expresión externa de la voluntad del titular registral puesto que “El cambio o modificación de los asientos tiene como causa un acto jurídico en donde se haya expresado el deseo de la creación, transmisión, modificación o extinción de un derecho real.”¹⁷⁶

Ya se hizo alusión al artículo 3018 en relación con el “Principio de rogación”, por lo que lejos de repetir, sólo asentaré que en una deducción lógica, quien solicita la inscripción de algún documento que afecte derechos reales, en efecto consiente con la creación, transmisión, modificación o extinción de los mismos.

El principio de consentimiento no se encuentra contenido en un solo artículo de la legislación civil o registral, sino en disposiciones dispersas -casi todas ellas referidas a la solicitud de inscripción o cancelación de los asientos registrales- tal y como se establece en el párrafo primero del artículo 3030 del Código Civil, conforme al cual las inscripciones y anotaciones pueden cancelarse por orden judicial o por consentimiento de las personas a cuyo favor estén hechas sin necesidad de expresión de causa. Tal artículo agrega entonces a la autoridad judicial como sustituto del titular registral para externar la voluntad de cancelar anotaciones e inscripciones, situación que por lo general se presenta en ejecutoria de sentencias.

Por su parte la Ley Registral, también enuncia ciertos preceptos relativos al consentimiento, como lo indicado en el artículo 77, sobre el consentimiento expresado mediante petición de cancelación de las anotaciones preventivas.

¹⁷⁵ Tabares Soltero, Oscar. “Procedimientos registrales” en Sandoval Hernández, Sergio y Soto Flores, Armando, Coordinadores. Op. cit., p. 117.

¹⁷⁶ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. cit., p. 85

Sobre la protección que otorga éste principio, el Docto Tapia Ramírez comenta *“...implica la protección de quien aparece inscrito como titular de un derecho a fin de que sin consentimiento de éste no se cambie o cancele la inscripción.”*¹⁷⁷

- Principio de prioridad o prelación

También es identificado como “Principio de rango”, tiene su origen en la máxima *“prior tempore, prior jure”* que se traduce en “primero en tiempo, primero en derecho” y que en materia registral deriva en afirmar que “primero en registro, primero en derecho”.

La legislación registral en el artículo 12, fracción VII, lo identifica como un *“Principio que implica que la preferencia entre derechos sobre una finca se determine por el número de entrada que otorgue el Registro, que se basará en el día, hora, minuto y segundo de su presentación ante la ventanilla, lo que determinará la preferencia y el rango, con independencia de la fecha de otorgamiento del documento.”*

Del texto de la fracción citada, se entiende que la esencia de éste principio es determinar la prevalencia que existe entre derechos reales cuya inscripción se solicita y que recaen sobre un mismo inmueble.

Tal principio surge como resolución de dos posibles contradicciones: a) cuando se trata de dos derechos reales que no pueden coexistir y b) cuando se trata de derechos reales que pese a ser coexistentes requiere de una prevalencia distinta (rango).

El Código Civil, en el artículo 3013, párrafo primero, establece que la preferencia entre derechos reales u otros derechos sobre una misma finca se determinará por la prioridad de su inscripción en el Registro, sin importar la fecha de su constitución, para lo cual se tiene que observar lo dispuesto en los artículos

¹⁷⁷ Tapia Ramírez, Javier. Op. cit., p. 440.

3015 y 3016. Los párrafos segundo y tercero, hacen alusión a las anotaciones y avisos preventivos.

En este principio cobra suma importancia de la fecha de presentación, que es la que determina la prioridad de los documentos presentados para su inscripción, con lo cual pasa a segundo término la fecha de otorgamiento del acto jurídico que contenga el derecho real que se pretenden inscribir. Lo cual es consonante con lo dispuesto en el artículo 3015, conforme al cual la prelación entre los documentos se determina conforme a la fecha y número ordinal que les corresponda al presentarlos para su inscripción. Surge el llamado “Número de entrada y trámite” con cuya asignación se inicia el procedimiento registral de acuerdo con el artículo 41 de la Ley Registral. Dicha Ley -artículo 30- precisa cuáles son las funciones de la solicitud de entrada: a) elemento probatorio de la prelación de los documentos presentados, los que deberán contar con el número de entrada correspondiente, fecha y hora y b) medio de control de los mismos.

Los artículos 3016 y 3014 hacen alusión a las anotaciones preventivas, sobre las cuales no ahondaré, sólo precisaré que son una variante del principio de prioridad, que da mayor fuerza al mismo, al convertirlas en una auténtica ventaja al momento de celebrar un acto jurídico sobre un bien inmueble, ya que otorga una mayor seguridad jurídica a la transacción y protege -tanto a adquirentes como a acreedores- de fraudes.

Puede entonces concebirse al principio de prioridad o preferencia como el “principio registral que permite establecer la prevalencia de los derechos reales u otros actos referidos a un mismo bien inmueble, cuando resulta que no pueden coexistir o cuya coexistencia debe obedecer a una jerarquización de los mismos.”

- Principio de calificación

Tal principio tiene lugar dentro del proceso registral, de hecho es una de las partes más críticas del mismo y lo pone en práctica el Registrador. La legislación registral, en su multicitado artículo 12, fracción VIII, explica dicho principio de la

siguiente manera *“Este principio también conocido como principio de calificación registral, consiste en la función atribuida al Registrador para examinar cada uno de los documentos que se presenten para su inscripción y para determinar no sólo si es de los documentos susceptibles de inscribirse sino también si cumple con los elementos de existencia y validez satisfaciendo los requisitos legales que le otorgan eficacia; y en caso afirmativo, llevar a cabo la inscripción solicitada, o en su defecto suspender el trámite si contienen defectos que a su juicio son subsanables o denegarla en los casos en que los defectos sean insubsanables.”*

En dicha descripción, el legislador fue más allá de su simple concepción, pues incluso menciona cuáles son las consecuencias que se pueden derivar de la aplicación del principio estudiado.

Para Oscar Tabares Soltero, este principio *“Consiste en la Calificación Registral que realiza el encargado del registro al documento que le es presentado para su inscripción. Para esto, el documento debe satisfacer las formalidades exigidas por la ley, así como contener los datos que la misma exige.”*¹⁷⁸

Mientras el Doctor Tapia Ramírez lo entiende como *“...la capacidad técnica jurídica... para efectuar el estudio y análisis de los documentos que se presenten para la autorización de inscripción o anotación determinando las calificaciones registrales y, en su caso, negarlas o suspenderlas.”*¹⁷⁹ Tal entendimiento es más apegado a lo dispuesto por la legislación.

Dicho principio evita que sean objeto de inscripción documentos inscribibles que resulten ser imperfectos, con lo que se contribuye a brindar una mayor precisión y concordancia entre la realidad jurídica y la realidad social. Lo anterior en virtud de que implica la revisión de los elementos de existencia y validez, ello para determinar si se trata o no de actos jurídicos que tengan eficacia conforme lo dispuesto por la legislación aplicable.

¹⁷⁸ Tabares Soltero, Oscar. Op. cit., p. 116.

¹⁷⁹ Tapia Ramírez, Javier. Op. cit., p. 439.

Es un principio llevado a la práctica por los registradores, por ser a estos a los que la Ley Registral -artículo 9, fracciones II y III- y el Código Civil -artículo 3021- atribuyen la función calificadora.

En todo caso, dicho principio puede entenderse como el “principio registral que implica la calificación extrínseca de los requisitos de existencia y validez de los documentos presentados para su registro ante la Institución registral, con el fin de determinar si se trata de documentos que satisfagan los requisitos legales para su debida inscripción.”

- Principio de inscripción

La fracción II del artículo 12 de la Ley Registral, establece que *“Es el principio por el cual el registro ésta obligado a asentar los actos que determine la Ley, y que sólo por ésta circunstancia, surten efectos frente a terceros.”*

Es considerado por el maestro Tabares Soltero como el momento más importante de todo el procedimiento registral, con lo cual concuerdo, pues da lugar a la creación de los asientos registrales en virtud de las solicitudes que hace el público usuario.

El artículo 3011 del Código Civil establece que todo derecho real, gravamen o limitación de los mismos o del dominio, requieren ser inscritos para surtir efectos contra terceros. Entonces, la inscripción funge como el medio de dejar constancia en los folios reales electrónicos respecto a los derechos reales, gravámenes o limitaciones que afectan a los inmuebles.

Tanto el artículo 3008 del Código Civil como el artículo 13 de la Ley Registral establecen que los efectos de la inscripción son meramente declarativos. Mientras que el artículo 14 de la Ley Registral y el 3010 del Código Civil, fijan el principio de legitimación registral vía la inscripción. De igual modo la inscripción da lugar al principio de buena fe registral. La inscripción puede ser solicitada por cualquier persona que tenga interés legítimo en el derecho registrable, así como

por notarios, o bien por las autoridades judiciales o administrativas, según el artículo 3018, primer párrafo, del Código Civil, y la misma debe limitarse a lo que fue solicitado de acuerdo con el tercer párrafo de tal artículo.

Entonces el principio de inscripción es un “principio registral que impone la obligación a la institución registral de asentar en el sistema registral todos aquellos actos jurídicos que conforme a la legislación resulten inscribibles con la finalidad de hacerlos oponibles a terceros.”

- Principio de especialidad

La Ley Registral, en su artículo 12, fracción III, lo concibe como el “*Principio en virtud del cual, el registro realiza sus asientos precisando con exactitud los derechos, los bienes y los titulares.*”

Tal descripción del principio, aunque en términos más llanos, coincide con la descripción que proporciona el maestro Carral y de Teresa “*Por aplicación de éste principio, en el asiento deben aparecer con precisión: la finca, que es la base física de la inscripción; el derecho, que es el contenido jurídico y económico de la misma; y la persona que puede ejercer el derecho, o sea el titular.*”¹⁸⁰ Tal jurista denomina esta máxima como “principio de determinación”.

Puede entenderse entonces como finalidad del principio, la identificación plena y certera de los bienes inmuebles sobre los cuales se practican los asientos registrales que contengan derechos, gravámenes u otros actos que afecten jurídicamente tales bienes y a sus titulares.

En los artículos 3060 y 3061 del Código Civil local se establece el contenido de los asientos registrales, en los cuales se precisa que deben señalarse además de los datos de identificación del trámite respectivo, los derechos que son objeto de inscripción, el nombre o denominación de las partes involucradas en el negocio jurídico, entre otros. Mientras la Ley Registral, con el fin de brindar mayor exactitud

¹⁸⁰ Carral y de Teresa, Luis. Op. cit., p. 248.

a las inscripciones sobre bienes inmuebles añade en su numeral 65, que deben mencionarse la ubicación del inmueble objeto de la inscripción y su descripción física, además de fijar que se deben asentar todas las características que identifiquen y limiten los derechos inscritos. Por su parte el artículo 3072 enuncia el contenido de las inscripciones que versen sobre la constitución de personas morales, mismo que es completado por los artículos 68 y 69 de la Ley Registral.

El principio de especialidad o determinación es entendido como el “principio registral que manda la identificación exacta y precisa de los bienes que sirven de base a las inscripciones, de la naturaleza de los derechos y obligaciones que sobre los mismos recaen, así como de las personas que pueden ejercer tales derechos o exigir el cumplimiento de dichas obligaciones”.

- Principio de tracto sucesivo

La legislación registral en su numeral 12, fracción V lo entiende “*Es el (sic) concatenación ininterrumpido de inscripciones sobre una misma unidad registral, que se da desde su primera inscripción, la cual asegura que la operación a registrar proviene de quien es el titular registral.*”

Se trata entonces de una sucesión lógica entre las inscripciones que recaen en un mismo bien inmueble; lo cual puede traducirse en la historia registral de los bienes raíces, pues se da una ilación de “acontecimientos jurídicos” ininterrumpidos que indican lo ocurrido a lo largo del tiempo en relación con el bien inmueble cuyo análisis se efectúe. Entonces para poder inscribir un derecho real, debe acreditarse la existencia de una inscripción o anotación previa que permita concluir que quien pretende la elaboración de un asiento registral en el cual conste ese derecho, es en efecto el titular registral.

Aunque no se encuentra definido, éste principio si es regulado por la normatividad civil local y la registral; la primera, en el artículo 3019, fija que para inscribir o anotar un título, debe existir antecedente de la inscripción o anotación del derecho de la persona que otorgó aquel o que resulte afectada por la

inscripción (excepto cuando se trate de inmatriculación judicial); mientras la segunda, en el artículo 42, fracción VII, precisa lo mismo al relacionar en qué consiste la calificación registral.

Como excepción a la regla, tanto la legislación civil como la registral contemplan a la inmatriculación judicial, procedimiento llevado ante la autoridad judicial -sujeto a diversas reglas- que sirve para asentar en el Registro Público de la Propiedad aquellos bienes inmuebles que nunca habían sido objeto de asiento alguno; en este caso, el principio de tracto sucesivo se aplica a partir de la primera inscripción que se hace de tales bienes, una vez obtenida la sentencia respectiva.

Puede entenderse el principio estudiado como el “principio registral que determina que debe existir una sucesión lógico jurídica ininterrumpida de todas y cada una de las inscripciones o anotaciones hechas constar en el sistema registral, con el fin de asegurar que la persona que busca la inscripción o anotación de un derecho real es en efecto quien cuenta con potestad para ello por ser el titular de tal derecho o bien que se encuentre asentado el derecho de quien vaya a resultar afectado en su esfera jurídica.”

Analizados los principios registrales podemos concluir como los principales objetivos de la función registral:

1. Permite conocer la realidad, cuando menos jurídica, de los bienes inmuebles inscritos; además de hacer oponibles a terceros todos los actos jurídicos hechos constar en el Registro.
2. Legitima a los titulares registrales con la finalidad de que estos puedan transar libremente con los bienes inmuebles respecto de los cuales se ostentan como propietarios, en tanto no se demuestre lo contrario.
3. Protege a los terceros de buena fe que celebren operaciones relativas a los bienes inmuebles inscritos, en virtud de haber confiado en la información que consta en el sistema registral la cual se considera auténtica.

4. Da la oportunidad a todo ciudadano de solicitar la inscripción de bienes inmuebles o actos jurídicos relacionados con los mismos, siempre que se trate de actos que conforme a la legislación resulten inscribibles.
5. Brinda tranquilidad al titular registral al requerir su consentimiento para toda afectación de sus derechos.
6. Previene la inscripción de derechos contradictorios que ocasionarían confusión en la realidad de hecho y/o jurídica.
7. Su actuación siempre debe ser conforme a Derecho, por lo que elimina la posibilidad de que se inscriban documentos que resulten imperfectos jurídicamente que desboquen en imprecisiones de la realidad de hecho y jurídica.
8. Permite identificar con exactitud a los titulares registrales, los derechos de éstos y bienes inmuebles sobre los cuales recaen los mismos.
9. Proporciona información exacta sobre la historia de los bienes inmuebles inscritos, al hacer una relación ininterrumpida de todos los derechos reales y gravámenes que afectan a los mismos.

Tales objetivos tienen como único fin, brindar seguridad jurídica a los ciudadanos que celebren actos jurídicos relativos a bienes inmuebles.

3.2.3 La seguridad jurídica como instrumento de protección a la propiedad.

La Ley Registral establece en el último párrafo del artículo 12:

“La seguridad jurídica es una garantía institucional que se basa en un título auténtico generador del derecho y en su publicidad que opera a partir de su inscripción o anotación registral, por lo tanto, el registrador realizará siempre la inscripción o anotación de los documentos que se le presenten.”

Pero ¿qué es la seguridad jurídica? y ¿cómo protege tal figura el derecho de la propiedad?

J.T. Delos, interpreta la seguridad jurídica como “... *la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación.*”¹⁸¹ Por lo que el carácter jurídico de la seguridad agrega el hecho de que ante toda perturbación de la esfera jurídica de los gobernados, estos pueden dar por cierto que serán cobijados por las autoridades y en caso de sufrir un perjuicio el mismo les será resarcido.

A lo anterior Jorge Millas agrega que “*Es la seguridad, ... de quien conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.*”¹⁸² Vista así la seguridad jurídica, también engloba el conocimiento de los gobernados de aquello que les es permitido o prohibido, sus derechos y obligaciones, en base a un ordenamiento jurídico emanado del Estado, todo lo cual pueden exigir y también les puede ser exigido.

En la misma tesitura se puede encontrar a Norberto Bobbio, para quien la seguridad jurídica implica “*la determinación de manera definitiva, de los efectos que el ordenamiento jurídico atribuye a un comportamiento dado, de modo que el ciudadano esté en posibilidad de saber con anticipación las consecuencias de sus propias acciones.*”¹⁸³

Cabe referenciar que la propiedad ha sido considerada desde tiempo atrás, uno de los bienes más importantes del ser humano luego de la vida y la libertad,

¹⁸¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII, Rep-Z. p. 99

¹⁸² Madariaga Gutiérrez, Mónica. Seguridad jurídica y administración pública en el Siglo XXI”. 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1993. P. 25.

¹⁸³ Ochoa Huerta, Carla. “El registro público como garante de la seguridad jurídica en materia de derecho a la propiedad” [en línea] en Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral - Del 24 al 26 de marzo de 2010 - Primer Congreso Internacional de Derecho Registral [citado 15/11/2012]. Pp. 16-17. Disponible en Internet: <http://derecho.posgrado.unam.mx/ppd-09/difusion/poncodere/CARLA%20HUERTA%20OCHOA.pdf>

inclusive en no pocas ocasiones, en la mente humana, resulta más importante que aquellas; a partir de las grandes revoluciones inspiradas por la Ilustración, la propiedad fue tomada como uno de los derechos de todo ser humano y protegido por las normas jurídicas.

El derecho fundamental de la propiedad, toma ese carácter por ser tutelado por muy diversas normas jurídicas a lo largo del tiempo, tanto extranjeras e internacionales como por la misma Constitución mexicana; ejemplo de ello es la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano francesa de 1789, que *“...estableció en su artículo segundo que la meta de toda asociación política es la de conservar los derechos naturales e imprescriptibles del hombre como la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”*¹⁸⁴ Al cual en su artículo 17 dio el carácter de sagrado e inviolable. De igual modo, la propiedad es reconocida como un derecho humano en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, elaborada por la Organización de las Naciones Unidas -y suscrita por nuestro país- que en su artículo 17 dispone que toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente, así como que nadie puede ser privado arbitrariamente de su propiedad.

En el orden jurídico nacional, la propiedad se regula por principio de cuentas en el artículo 27 constitucional, cuyo análisis sobrepasaría el objeto de esta tesis.

Respecto a la propiedad, Miguel Carbonell anota que *“El derecho de propiedad es un importante punto de confluencia de la economía, la política y el derecho. De la regulación que se haga del derecho a la propiedad dependerá la definición del sistema económico (capitalista, comunista, socialista, mixto,*

¹⁸⁴ La seguridad jurídica en el campo del derecho privado [Texto en PDF] Oropeza Barbosa, Antonio (Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, Número 2, Sección de Artículos, 2000). P. 64. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art3.pdf>

etcétera, la definición del sistema político (democracia, dictadura) y desde luego, desde un punto de vista jurídico, la definición y el goce de otros derechos.”¹⁸⁵

Al ser tal la relevancia de la propiedad, la misma debe ser protegida por el Estado a efecto de no dejar a la deriva los titulares de tal derecho. Por ello, el legislador ideó los mecanismos para dar tranquilidad a los particulares de que su derecho les sería respetado tanto por las autoridades como por sus semejantes.

Entonces, pueden encontrarse disposiciones tendientes a proporcionar seguridad al derecho de la propiedad, lo cual podemos constatar en la Carta Magna, en el párrafo segundo del artículo 14 y párrafo primero del numeral 16. De ambas disposiciones se deriva el límite para las autoridades y los particulares, en cuanto a su actuación sobre la propiedad en general. Por su parte, el Código Civil para el Distrito Federal -artículo 772- dispone que son propiedad de los particulares todas las cosas que les pertenecen legalmente y de las que nadie puede aprovecharse sin previo consentimiento del dueño o autorización de la ley. Así se protege a los propietarios en general de la actuación arbitraria de las autoridades y de los conciudadanos.

Pero no basta con la protección de la ley, sino que se deben fijar las garantías de la misma, así es como surge la “seguridad jurídica como instrumento de protección al derecho de la propiedad”. Por ende surge el Registro Público de la Propiedad, como institución del Estado, que a través de la seguridad jurídica, cobija a los propietarios de bienes inmuebles y titulares de derechos reales, frente a las autoridades y a los ciudadanos. Al dar seguridad jurídica sobre la propiedad, el Registro Público de la Propiedad fija los derechos de quien aparezca como titular de los mismos; además de que tiene una función totalmente preventiva, tendiente a evitar el conflicto (ejemplo de ellos los principios de publicidad, legitimación, fe pública registral, prioridad), por lo que brinda una seguridad jurídica a priori al no permitir que la misma se pierda y luego sea restituida.

¹⁸⁵ Carbonell, Miguel. “Los derechos fundamentales”. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 2004. P. 749.

El Registro cubre la seguridad jurídica de la propiedad desde el ámbito de darle publicidad a todo aquello que afecte la situación jurídica de un bien inmueble y fijar lo inscrito a través de la fe pública registral. Así, los titulares registrales tienen la certeza de que sus bienes serán respetados tanto por las autoridades como por sus semejantes, en razón de estar basada la posesión de los mismos en la legislación emanada del propio Estado; además, les permite exigir el respeto de tales bienes por la protección que brinda la coacción en caso de desobediencia a las leyes que tutelan sus derechos; así como la garantía de que sus bienes pueden ser afectados, única y exclusivamente, cuando las autoridades ejerciten facultades y/o sus semejantes hagan valer derechos, y pongan en acción los procedimientos previstos por las mismas leyes para dichos efectos.

3.3 Modernización del Registro Público de la Propiedad y Comercio del D.F., logros y lastres.

El Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal, fue objeto de un intenso programa de modernización durante el pasado sexenio en el periodo 2008-2011, en el marco del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en los Estados (PEM), aunque otros procesos de modernización intentados por parte del gobierno federal fueron los incluidos en los Planes Nacionales de Desarrollo de 1989-1994, 1995-2000 y 2001-2006.¹⁸⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Ejecutivo federal implementó el PEM con el que se buscó la actuación coordinada de aquel con las autoridades locales para lograr Registros Públicos de la Propiedad modernos y homologados, a fin de aumentar el grado de seguridad jurídica que brindan estas instituciones a los derechos de propiedad y las garantías que recaen sobre los

¹⁸⁶ Cfr. Pérez Benítez, Julio A. "El proceso de modernización de los registros públicos de la propiedad en México" en Fernández Ruíz, Jorge (coordinador). "Derecho Registral", Tomo II. Lazcano Garza Editores. México, 2011. Pp. 97-136.

mismos; todo ello con el objeto de potenciar el valor del patrimonio inmobiliario e incrementar el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda.¹⁸⁷

Tal programa de modernización, tiene como fundamento el “Modelo integral del Registro Público de la Propiedad” -que data del 2 de diciembre de 2005- el cual se realizó con base a los intentos y diversos programas de modernización puestos en práctica con anterioridad en todo el país. Sobre tal modelo, Arturo Abascal Cordero comenta “...representa actualmente el parámetro de la modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad en el país, producto de las experiencias anteriores de modernización tanto a nivel nacional como internacional.”¹⁸⁸ Al ser el punto de referencia, las Entidades federativas deben apegar sus programas de modernización a lo previsto por tal modelo “Con ello se busca uniformar los criterios a seguir por los registros públicos de la propiedad en sus procesos de modernización y evitar que lleven a cabo acciones que se aparten de las condiciones que permitan la homologación de los mismos a nivel nacional...”¹⁸⁹

Dicho modelo prevé nueve puntos o “componentes” considerados clave en la modernización de cada Registro, los cuales serán útiles para este apartado, por lo que a continuación se enunciarán brevemente para luego contrastarlos con los datos existentes sobre los avances en el Registro analizado.

A) Marco jurídico. Actualización de la normatividad vigente en materia registral con el fin de lograr:

- Reconocimiento del folio real electrónico, validez de los documentos electrónicos y de los servicios registrales electrónicos, con el fin de lograr un sistema informático que trabaje con formas precodificadas.

¹⁸⁷ Cfr. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, eje de “Estado de derecho y seguridad”, apartado 1.1 “Certeza Jurídica”, Objetivo 3, estrategia 3.1; eje “Economía competitiva y generadora de empleos”, objetivo 17, estrategia 17.1 Disponible en Internet: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

¹⁸⁸ Abascal Cordero, Arturo. “El programa de modernización de los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas en México”, en Fernández Ruíz, Jorge (coordinador). “Derecho Registral”, Tomo I. Lazcano Garza Editores. México, 2011. P. 309.

¹⁸⁹ Ídem.

- Integración de la normatividad registral en una sola “Ley del Registro Público de la Propiedad” y su reglamento, para facilitar la aplicación de la misma. En tal Ley se debe regular: servicio profesional de carrera registral, servicios electrónicos y en ventanilla (servicios físicos), así como conformar el Registro como un organismo descentralizado de la administración pública estatal. Sin dejar de lado la armonización de las demás normas aplicables (Código Civil, Código Fiscal, Ley Orgánica de la Administración Pública, etc.)

- Dar funciones de autoridad, personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y técnica al Registro, y sectorizado a la Secretaría de Gobierno local o similar, en cuyo órgano de gobierno participen miembros del sector público y el privado que guarden relación con la institución.

- Actualización de los manuales de organización, procedimientos y sistemas informáticos del Registro.

B) Procesos registrales. Se busca la eficiencia de los procesos registrales a través de su evaluación y mejora continua, con el objeto de tenerlos actualizados.

C) Tecnologías de la información. Implementación de las nuevas tecnologías de la información, para lograr sistemas informáticos eficaces y eficientes que garanticen la inviolabilidad de los procesos y la información registral. Se fomenta el uso de la firma electrónica, sellos digitales, consulta remota de información registral y homologación de la base de datos del Registro con la de otras instituciones como el catastro.

D) Gestión de la calidad. Implica la instauración de un sistema mediante el cual se mida la calidad del servicio prestado por parte del Registro a sus usuarios, cuyas expectativas deben ser satisfechas. Debe haber una estandarización de procesos conforme a los cuales opera el personal del Registro. En última instancia se tiene que lograr la certificación de los procesos registrales de acuerdo con la norma de calidad internacional ISO 9001: 2000.

E) Profesionalización de la función registral. Tiende a la integración de cuadros especializados en la materia registral, tanto de registradores, como de los funcionarios operativos y administrativos. Lo anterior debe lograrse a través de:

- Regulación del servicio profesional de la carrera registral en la Ley del Registro Público de la Propiedad.
- Implementación de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Registro Público de la Propiedad.
- Creación de un Programa de Desarrollo de Competencias.
- Existencia de programas de vinculación del Registro con instituciones académicas para capacitar al personal.
- Mecanismos que permitan certificar las habilidades del personal del Registro.
- Elaboración de un Código de Ética que rijan la actividad de los servidores públicos enfocados a la materia registral.

F) Políticas institucionales. El Registro debe desarrollar lineamientos de acción que le permitan mantener un adecuado funcionamiento. Entre ellos se destaca: la autosuficiencia presupuestal que sería consecuencia de la descentralización del Registro; cobro adecuado de derechos que tenga como base el servicio prestado y no sea de carácter impositivo lo que inhibe el registro; acciones tendientes a prevenir y controlar la corrupción, como una minuciosa selección del personal; así como un “programa integral de cultura registral” que motive a los sectores interesados a participar en la modernización del Registro, además de que concientice a la sociedad sobre los beneficios del registro de bienes inmuebles.

G) Gestión y acervo documental. Persigue la adecuada preservación y manejo del acervo registral, ello mediante su digitalización. Lo anterior implica un

mejor resguardo al evitar la manipulación física de los acervos, además de que contribuye a facilitar la ubicación de la información.

H) Participación y vinculación con otros sectores. Pretende la inclusión de todos aquellos sectores interesados en la modernización del Registro tales como notarios, empresas inmobiliarias, sector financiero, instituciones académicas, etc. De igual modo, se busca que el Registro se vincule con otras dependencias como el catastro.

I) Indicadores de desempeño. Aplicación de tres tipos de indicadores que permiten hacer mediciones sobre la calidad de los servicios prestados por el Registro conforme a estándares internacionales, así como la agilidad de respuesta que tiene el mismo a la demanda de los usuarios; tales indicadores son:

- Indicadores de modernidad. Miden el avance del Registro en los componentes citados con anterioridad.
- Indicadores de calidad en el servicio.
- Estadísticas de operación. Se refieren a las operaciones que se realizan en el Registro en su gestión.¹⁹⁰

Otro elemento clave en el PEM es la “Metodología de línea de base y mediciones periódicas” que permite conocer el estado general en que se encuentra un registro y cuáles son sus avances, así como medir el apego de los Registros al mencionado modelo integral. Conforme a esta metodología, es posible encontrar datos generales sobre el avance promedio a nivel nacional de cada uno de los componentes, que de mayor a menor son: visión integral 75.5%, marco jurídico 72.9%, procesos registrales 69.3%, tecnologías de la información 66.6%, políticas institucionales 60.1%, gestión y acervo documental 59%, gestión

¹⁹⁰ Cfr. *ibídem*, pp. 309-319; OCDE (2012). *Op. cit.*, pp. 33-35.

de calidad 56.8%, indicadores de desempeño 55.7%, profesionalización de la función registral 52.9%, participación y vinculación con otros sectores 43.9%.¹⁹¹

Así en el año 2006 se inicia el PEM por parte del gobierno federal y -según lo relata el Lic. José Guadalupe Medina Romero, Director General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal hasta diciembre de 2012- el 8 de septiembre de 2008, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Consejero Jurídico del Ejecutivo federal suscribieron el convenio de otorgamiento de recursos federales para la modernización del Registro analizado. Formalmente, el Programa de Modernización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal se inició el 24 de noviembre de 2008 mediante la elaboración de los trabajos de análisis para identificar las fortalezas y áreas susceptibles de mejora de tal institución.¹⁹²

A continuación se enuncian los avances que se han tenido en cada uno de los nueve componentes descritos con anterioridad, así como los aspectos en que Registro aún debe mejorar:

- Marco Jurídico
 - Publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 22 de julio de 2008 de los “Criterios registrales en materia de propiedad” así como de los “Criterios registrales en materia de comercio” el 24 de noviembre del mismo año, cuya función es la de unificar la actuación del personal del Registro durante el proceso registral.
 - Expedición de la primera Ley Registral para el Distrito Federal y su reglamento, en la cual: se refrenda a los registradores como auxiliares del titular del Registro en el ejercicio de la función pública registral; se “regula” el servicio profesional de carrera registral; se reconoció la firma electrónica con la finalidad de dar mayor protección al proceso registral y garantizar la autenticidad de la información; contempla un nuevo

¹⁹¹ OCDE (2012). Op. cit., pp. 40-42.

¹⁹² Cfr. Fernández Ruíz, Jorge (coordinador). “Derecho Registral”, Tomo I... p. 166.

procedimiento registral; fundamenta el folio real electrónico; se norman las características del nuevo sistema informático registral FuturegDF; contempla un capítulo de responsabilidad del personal del Registro.

- Reformas al capítulo relativo al Registro contenido en el Código Civil para el Distrito Federal del que se suprimieron diversos artículos y otros fueron modificados.
- Publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 20 de diciembre de 2010 del “Manual de Organización de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio “

Ahora bien, el principal atraso en el marco jurídico es la permanencia del capítulo relativo a la institución en el Código Civil local. Si se compara el texto de la legislación civil y de la registral, se encuentra que sus preceptos son repetitivos salvo por algunas adiciones que es posible identificar en la Ley registral.

Además, no se ha avanzado en la adecuación de la normatividad aplicable a la organización del Registro (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, entre otras) para transformar a la institución en un organismo público descentralizado, tal como se marca en el PEM.

- Procesos registrales

- Diseño y aplicación de un nuevo Control de Gestión mediante el sistema informático “FuturegDF”, acompañado de una reingeniería de los procesos: recepción de documentos mediante unifila en una “Ventanilla Única”; e implementación del proceso de “presentación” (captura electrónica de la información general del trámite solicitado y digitalización de la solicitud de entrada y trámite).
- Firma electrónica del personal que interviene en las diversas etapas del proceso registral.

- Incorporación de sistemas de consulta a distancia (internet) tales como: “Envío de constancia de antecedente vía electrónica”, “Comunicado de conclusión de asiento electrónico”, “Consulta de imagen electrónica de documentos ya expedidos” y el envío de “Boletín electrónico personalizado”.
- Expedición de constancias de antecedentes registrales o folios, conocidas como folio inmediato, con atención inmediata.

Si bien mediante estas acciones, de acuerdo con la información consultada, se han reducido los tiempos de atención en materia de registro de la propiedad -de 74 días a 54 días en lo que hace a la inscripción de acuerdo con el último informe de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, o bien de 9 días a 4 días en la expedición de certificados de libertad de gravamen- tales avances aún son insuficientes de acuerdo con el estudio Doing Business 2011 del Banco Mundial, en el que nuestro país representado por la capital, se ubica en el lugar 140 de 183 economías a nivel mundial al requerir 6 trámites, 74 días y un costo total del 5.3% del valor de la propiedad; mientras a nivel Latinoamérica y Caribe ocupa el lugar 25 de 32 economías; y con relación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México tiene dos trámites, 43 días y un punto porcentual más en los costos de registro que el promedio de los países miembros; mientras a nivel nacional las entidades federativas requieren en promedio 6 trámites, 30 días y un costo del 3.4% del valor de la propiedad.¹⁹³ Lo anterior permite identificar como rezago, el elevado tiempo/costo que se requiere para satisfacer la demanda ciudadana, incluso una falta de observancia de la Ley Registral -artículo 42- que prevé 20 días hábiles para la inscripción.

Desde mi perspectiva y con uso de la observación (indispensable en todo estudio) a lo largo de cuatro años de servicio en la institución analizada, ello obedece a la falta de recursos humanos, la falta de especialización, deficiente capacitación y apatía en el desempeño de sus funciones en buena parte de los servidores públicos del Registro, con origen en su mala retribución; además de la

¹⁹³ Cfr. OCDE (2012). Op. cit., p. 24.

ausencia de autonomía técnica y de gestión, que impide una adecuación que provenga desde el interior de la dependencia misma.

- Tecnologías de la información
 - Las funciones de los sistemas antiguos donde se realizaba la gestión del proceso registral y se practicaban los asientos registrales fueron sustituidos por el ya mencionado sistema de gestión registral “Futureg DF”, mismo que concentra toda la información registral.
 - Incorporación de la firma electrónica, con la cual se reforzó la seguridad jurídica y autenticidad de los asientos registrales.
 - Introducción de la técnica registral de “Folio Real Electrónico”.
 - Inclusión de prestación de servicios a través del portal de internet de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (enunciados unas líneas arriba) con lo cual es posible brindar una atención a distancia, lo que hace más sencillo y ágil el servicio.

Son significativos los cambios que ha habido en el Registro con la implementación de tecnologías de la información recientes, que redundan en un mejor desempeño de la función registral. Sin embargo, se requiere de un sistema registral que sea adecuado a las demandas del personal que lo utiliza y no a la inversa, como actualmente sucede durante la operación de “Futureg DF”, desarrollado por la empresa española “Futuver” que muchas de las veces, ante las solicitudes de adecuación por parte del personal de la institución estudiada, suele señalar las deficiencias de los servidores públicos en el empleo del sistema y no satisface las demandas de tales usuarios, con lo cual se perjudica el desempeño de la función registral.

- Gestión de la calidad

Sobre este punto ni en los documentos consultados ni en la realidad del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, hay datos que midan la calidad del servicio prestado por la institución.

El proceso registral aún no se encuentra estandarizado, pese a la existencia de los referidos “Criterios registrales”, lo cual desemboca en una interpretación excesivamente subjetiva por parte de los registradores, situación que genera inconformidad en el público usuario.

Aún no se cuenta con la Certificación ISO 9001: 2000 del proceso registral, aunque los primeros pasos han sido dados, ya que actualmente el Registro cuenta con una Política de Calidad que contempla la misión, visión y objetivo de la dependencia registral local.

- Profesionalización de la función registral
 - Se regula el servicio profesional de la carrera registral en la Ley Registral para el Distrito Federal.
 - La referida ley contempla un sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Registro Público de la Propiedad.

Este punto es quizá uno de los más críticos en la modernización del Registro analizado, toda vez que presenta severos atrasos puesto que no se ha logrado como tal lo dispuesto en el PEM para este rubro.

Si bien es cierto que desde el inicio de la modernización de la institución, los recursos humanos ingresaron a través de concursos públicos y fueron impartidos diversos cursos de capacitación, también lo es que la calidad de los mismos ha sido demasiado baja y se han dejado de lado evaluaciones que midan el aprendizaje del personal. A ello se suma la ya aludida apatía de buena parte de los funcionarios del Registro, cuya participación en los cursos es totalmente pasiva

y en sentido negativo (poco aportan a un mejor desempeño de la función registral pero mucho del actual modelo critican).

Además, los recursos humanos no se encuentran especializados en la materia registral, sus conocimientos se basan en la “capacitación” que sus mismos colaboradores les dan, lo cual se debe a la falta de programas de vinculación del Registro con instituciones académicas como lo prevé el PEM. De igual modo se carece del “Programa de Desarrollo de Competencias” y de mecanismos que hagan posible la certificación de las habilidades de los servidores públicos de la institución registral.

Mucho menos se cuenta con un código de ética que rija el desempeño de la función registral.

Por todo lo anterior, es cuestionable la afirmación de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en el sentido de que el personal “...se encuentra debidamente calificado para el desempeño de la actividad registral y con el compromiso institucional de enaltecer su labor cotidiana.”¹⁹⁴ Misma que a la fecha no deja de ser una aseveración carente de sustento y cuya ceguera perjudica directamente al público usuario del Registro.

- Políticas institucionales

En este rubro, sin duda se ha tratado de normar el adecuado funcionamiento del Registro estudiado, prueba de ello es el “MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO” publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 20 de diciembre de 2010, que busca ordenar las diversas áreas que integran el Registro con el fin de prestar un servicio eficiente y de calidad.

Sin embargo, por lo que hace a la descentralización del Registro, con la finalidad de que cuente con autonomía técnica y de gestión, nada ha sido

¹⁹⁴ Consejería Jurídica y de Servicios Legales. “VI Informe de actividades 2011 2012”. P. 41.

comentado en el ya citado VI Informe de actividades de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, aunque ello está previsto al menos formalmente en la página de dicha dependencia, en que se contempla la creación del “Instituto Registral y Catastral del D.F.”¹⁹⁵

En cuanto al cobro de derechos, el Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo opina que *“El Registro Público de la Propiedad, presta un servicio público y como contraprestación cobra derechos que normalmente no se aplican para una mayor eficacia de la prestación del servicio,... no obstante que el cobro de los mencionados derechos se considera alto y lucrativo para la calidad del servicio prestado.”*¹⁹⁶ En efecto, los derechos cobrados por registro son elevados y no son proporcionales al servicio prestado, toda vez que se toma como referencia el valor de la operación a inscribir y no el servicio mismo, así a una igual inversión de insumos corresponde un pago de derechos diferente.

En el rubro de combate a la corrupción es posible identificar dos tipos de acciones: preventiva y reactiva. La primera se lleva a cabo mediante la credencialización de los gestores de las notarías mediante el aval de cada notario, implementación de medidas de seguridad en el sistema informático registral, acceso controlado a ciertas áreas de la institución y un sistema de video vigilancia. La segunda mediante la denuncia de todo presunto acto de corrupción por parte de gestores, público usuario o servidores públicos.¹⁹⁷

Por último debe precisarse que no existe el “programa integral de cultura registral” previsto por el PEM.

¹⁹⁵ Véase Pregunta 27 del apartado Modernización, sección Preguntas Frecuentes, en la página del Registro. <http://www.consejeria.df.gob.mx/detalle.php?contenido=MjU2&direccion=NQ==&>.

¹⁹⁶ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Op. cit., p. 68.

¹⁹⁷ Cfr. “Vanguardia tecnológica en el Registro Público del D.F.” entrevista del 01 de mayo de 2011 al Lic. José Guadalupe Medina Romero por Amanda Soto Fontes en la revista “El mundo del abogado”. Sección Entrevista. Mayo de 2011. Disponible en Internet: <http://elmundodelabogado.com/2011/jose-guadalupe-medina-romero/>

- Gestión y acervo documental
 - Digitalización a demanda de la información registral contenida en los libros y en los folios reales cartulares (físicos) para su conversión en imágenes digitales con firma electrónica. Del 17 de agosto de 2009 al 31 de julio de 2012, fueron digitalizados 1,944,000 folios reales de un total de dos millones, así como 777,558 partidas de libros contenidas en un total de 10,500 libros. Con lo cual se incrementaron las medidas de seguridad del acervo registral y se integró al nuevo sistema registral.

Sobre este punto no existe lastre alguno, en virtud de que la digitalización del acervo registral está casi concluida y sin duda es adecuada la preservación del acervo mediante este proceso, con lo que también se facilita el acceso a la información relativa a cada inmueble.

- Participación y vinculación con otros sectores.

No hay datos oficiales respecto a la celebración de convenios con notarios, empresas, el sector financiero o instituciones educativas que prevean la colaboración directa de los mismos en la modernización del Registro Público de la Propiedad. El proyecto previó la vinculación del Registro con la oficina catastral local, lo cual a la fecha no se ha dado.¹⁹⁸

- Indicadores de desempeño

Según se comentó, tales indicadores midieron tres parámetros:

- Avance del proceso de modernización en el Registro, mismo que concluyó en diciembre de 2011, ya que el proyecto fue programado para una duración de 3 años (2008-2011).

¹⁹⁸ Véase Pregunta 29 del apartado Modernización, sección Preguntas Frecuentes, en la página del Registro. <http://www.consejeria.df.gob.mx/detalle.php?contenido=MjU2&direccion=NQ==&>.

- Medición de la calidad en el servicio, respecto al cual no hay información, pues como se mencionó, no se llevó a cabo el proceso de estandarización y certificación ISO 9001: 2000.
- Estadísticas de operación, que son monitoreadas a través del sistema FuturegDF y mide: documentos suspendidos, trámites denegados, trámites concluidos, número de asientos registrales firmados, entre otros.

Pese a los avances de modernización, quedan temas pendientes de la mayor relevancia, el principal la descentralización del Registro, secundariamente podemos encontrar los rubros de profesionalización y especialización, mayor vinculación con otros sectores tanto públicos como privados, mejorar la aplicación de tecnologías de la información en la institución, integración de la normatividad registral en una sola Ley, combate a los vicios sindicales y notariales, entre otros aspectos. Si bien el proceso de modernización del Registro transformó el proceso registral en su totalidad al pasar de la técnica de folio real a la de folio real electrónico y se presentan avances conforme a las metas previstas por el PEM, acompañado de una reingeniería de los procedimientos de atención al público usuario, el mismo no logró la transformación institucional y se omitió por completo la reestructuración planteada por el PEM.

CAPÍTULO 4. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL D.F.

En el apartado anterior fue estudiada la actual naturaleza jurídica y organización de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F., la cual, salvo el periodo del 30 de septiembre a diciembre de 1999, ha sido la misma desde el 17 de enero de 1979 fecha en la que el Registro obtuvo el estatus de Dirección General.

Es decir, la institución analizada ha conservado la misma estructura desde hace 34 años por lo que considero un auténtico milagro que aún sea operativa; operatividad que desde luego deja mucho que desear al público usuario pues en definitiva el agresivo crecimiento urbano del Distrito Federal demanda mayor eficiencia en el ejercicio de la función pública registral.

4.1 Necesidad de una reorganización administrativa de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F.

El ente registral de la propiedad de nuestra entidad -al igual que el de varias entidades federativas- es considerado por el Gobierno local como un valioso generador de recursos por concepto de derechos antes que como una institución que cumple la elevada tarea de brindar seguridad jurídica respecto al derecho de propiedad.

Es por ello que resulta difícil la implementación del proyecto de modernización en su cabalidad, pues al ser visto como un órgano captador de contribuciones, el gobierno local se ha negado a otorgarle autonomía, toda vez que representa una de las importantes fuentes de ingresos del Distrito Federal, lo cual coincide con lo enunciado en el multicitado estudio elaborado por la OCDE en cuanto a que los Registros de la propiedad representan entre la segunda y cuarta fuente de ingresos de las entidades federativas.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Cfr. OCDE (2012). Op. cit., p. 32.

Tan sólo en el año 2011, el Registro captó por concepto de derechos la cantidad de \$1,033,863,009.00²⁰⁰, atribuido a la implementación del proyecto de modernización mencionado; mientras el presupuesto asignado para ese año fue de \$69,449,976.00²⁰¹, es decir, ni siquiera el 10% del total captado por parte de la institución registral, donde se puede notar la disparidad “costo-beneficio”.

Como consecuencia de su centralización, los recursos captados por el Registro son destinados a la cobertura de las necesidades del gobierno capitalino y en último lugar a la satisfacción de las necesidades de la propia institución, con la consecuente afectación del público usuario al cual mucho se cobra pero poco se retribuye. Visto entonces por la administración pública local como una suerte de alcancía, los servicios que presta el Registro son considerados onerosos al tener como base el valor de los derechos de propiedad que se busca proteger y no así la inversión de recursos tanto materiales como humanos que el gobierno hace en el desempeño de la función pública registral, por lo que a la prestación de un mismo servicio registral suelen corresponderle contraprestaciones desproporcionadas o desiguales, lo que desincentiva el uso de los servicios ofrecidos por el Registro o bien complica el acceso a los mismos.²⁰²

Otra problemática estriba en la declaración meramente formal por parte de la Ley Registral en cuanto a la existencia del “Servicio Profesional de Carrera Registral”. Según se comentó, el mecanismo de selección de personal es a través de exámenes, pero ello sólo se aplica para el personal técnico-operativo (registradores e inscribidores) y administrativo, sin que tal análisis sea efectuado a los cuadros directivos de la institución registral designados mediante la discrecionalidad de la administración en turno, que en el mejor de los casos son licenciados en Derecho pero no precisamente son especialistas en la función

²⁰⁰ Cfr. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal: Informe “Modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal”. 2012. P. 23.

²⁰¹ Cfr.

<http://www.consejeria.df.gob.mx/contenidos/transparencia/documentos/art14/fraccionx/poa2011.pdf> [citado 02/02/2013]

²⁰² Cfr. Del Ángel Moreno, David. “Retos y perspectivas del derecho registral inmobiliario privado en el sistema jurídico mexicano” en Fernández Ruíz, Jorge (coordinador). “Derecho Registral” Tomo II. Lazcano Garza Editores. México, 2011. Pp. 746 – 747.

pública registral, además de que los mismos no tienen una continuidad en el puesto, situación que abunda en la dificultad de contar con personal directivo especializado.

Por otra parte el personal técnico-operativo, no es debidamente capacitado, puesto que no hay impartición de cursos propedéuticos, de actualización y otros diversos que brinden conocimientos y herramientas adicionales a los servidores públicos del Registro para el mejor desempeño de sus funciones; de igual modo no se concientiza a la fuerza laboral sobre la relevancia jurídica y económica del trabajo que desarrollan.

A la falta de especialización, se suman pésimas condiciones de trabajo, pues la mayor parte del personal adscrito al Registro tiene jornadas que exceden las ocho horas diarias sin pago de horas extra, cargas excesivas de trabajo (a manera de ejemplo, un registrador en promedio tiene 300 trámites asignados), no hay estímulos para los trabajadores de mayor productividad, no hay estabilidad laboral (contratos trimestrales) ni prestaciones de ley para la mayoría de los trabajadores (la excepción es el personal sindicalizado), además de sueldos que no retribuyen el esfuerzo de los trabajadores (lo que genera apatía y frustración de los mismos).

Otro punto a considerar es el relativo a los servicios prestados por el Registro Público de la Propiedad local, los cuales son considerados lentos en comparación con otros entes análogos a nivel mundial; el plazo de 20 días hábiles -contemplados por la Ley Registral- para atender un trámite, no son más que una noble aspiración que no es alcanzada por la falta de recursos humanos y materiales. En 2011, el rezago de documentos para registro (cantidad de ingreso promedio diario entre total de trámites en rezago) que reconocieron las propias autoridades fue de 3.7 meses²⁰³, situación que no se presentaría de contar con los recursos pertinentes o que al menos sería más tenue.

²⁰³ Cfr. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal: Informe "Modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal". 2012. P. 25.

La falta de continuidad en las políticas y lógicas de la modernización de la institución registral también genera su consecuente deterioro, pues requiere de una permanente actualización en los aspectos jurídico, técnico, tecnológico, así como de sus recursos humanos y un flujo de inversión constante. Lo cual no se da debido a la concepción que cada administración tiene sobre el Registro, por lo que el futuro del mismo queda encadenado a la subjetividad del gobierno en turno.

Existe también el fenómeno de la corrupción dentro del ente registral²⁰⁴, mismo que tiene su origen en un problema cultural en el que el ciudadano prefiere pagar dádivas para evadir las trabas de una dependencia deficiente que no satisface sus necesidades. Ello se agudiza si se considera: la ausencia de un órgano dentro del Registro que vigile al personal; los salarios poco remunerativos de los servidores públicos adscritos a la institución; la falta de un código de ética; y, la total ausencia de un sentido de pertenencia por parte de los servidores públicos a un ente comprometido con la seguridad jurídica.

Un problema más que encuentro es el objeto que se asigna a la institución registral, pues si bien su principal función es dar publicidad a determinados actos y hechos jurídicos precisados por la legislación civil y registral, resulta que tal objeto no es hacer oponibles a terceros los mismos -como se desprende de la definición de Registro establecida en la normatividad- sino brindar la garantía de seguridad jurídica al derecho humano de la propiedad.

De acuerdo con el profesor David del Ángel Moreno -opinión que comparto- la problemática del Registro tiene su origen en dos circunstancias relativas al derecho civil y al administrativo.²⁰⁵

La primera circunstancia se refiere a que desde el siglo XIX, la legislación civil es considerada como el origen de la institución registral, lo anterior fue así ya

²⁰⁴ Véase: <http://www.notariadomexicano.org.mx/prensa/archivos/enero2009/4.pdf>
<http://www.cronica.com.mx/notas/2004/142913.html>;
<http://www.jornada.unam.mx/2012/09/10/capital/044n2cap>
<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1716960.htm>
[citados 02/02/2013]

²⁰⁵ Cfr. *Ibíd.* Pp. 754-762.

que en principio el Registro fue creado con el propósito de garantizar el cumplimiento de obligaciones y la protección de derechos que recaían sobre bienes inmuebles y que nacían por la celebración de contratos civiles; ante la falta de un derecho administrativo robusto que pudiera desarrollar tal institución, se optó por incluirla dentro del Código Civil en el cual se normó su organización y atribuciones e incluso se introdujeron cuestiones reglamentarias; otra circunstancia fue la influencia del Código Napoleónico que regulaba al Registro como parte del derecho civil. Dicha normatividad no ha sufrido mayor modificación a la relativa a las tecnologías implementadas para el sistema registral al adoptarse los nuevos medios electrónicos, sin que exista una evolución en el fondo del ser de la institución registral inmobiliaria que aún es de corte civilista.

Lo anterior resulta ser anacrónico, pues el Derecho administrativo evolucionó de tal modo que ahora es completamente posible desarrollar una institución registral desde un enfoque distinto y dejar de lado la concepción civilista de la misma. De una lectura actual del orden civil y el orden administrativo, es posible entender que mientras el primero manda la creación de una institución específica, el segundo se encarga de su estructuración, regulación y reglamentación. Por el contrario priva el carácter civilista invasivo, pues el Código Civil aún regula al Registro Público de la Propiedad en aspectos tales como: sistema registral, responsabilidad de servidores públicos, principios registrales, procedimiento registral, contenido de los asientos de inscripción, entre otros.

Ante los avances del Derecho administrativo, la concepción civilista del Registro resulta ser anacrónica y ha dado lugar a criterios errados de nuestros tribunales como la Tesis aislada en materia administrativa de rubro “REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. SU CREACIÓN SE FUNDA EN EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL” en la cual se enuncia *“Así de lo expuesto se evidencia que el título aludido denominado Del Registro Público constituye en sí la ley orgánica del Registro Público de la Propiedad inmersa en el Código Civil, pues en éste se establecen las reglas que debe seguir dicha institución, su objeto*

y *fin...*²⁰⁶ Si bien es cierto que su creación se funda en el Código Civil para el Distrito Federal, no es este cuerpo normativo lugar para su regulación, por tratarse evidentemente de una institución administrativa y menos aún se puede afirmar que la legislación civil es Código y “ley orgánica”; pero también se nota el poco conocimiento que se tiene del Registro, pues por su naturaleza jurídica no cuenta con una ley de tal índole. Otro ejemplo del carácter civilista invasivo, es la interpretación que sobre los “principios registrales” hace el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito de rubro “REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LO RIGEN”²⁰⁷, es decir, la autoridad judicial civil y no la administrativa se encarga de definir los principios que rigen el actuar de la institución registral.

Otro imprecisión es el carácter que se da a la Ley Registral para el Distrito Federal, misma que -en el extremo de lo absurdo- es considerada como reglamentaria de lo dispuesto por el Código Civil local en materia de Registro, sin que exista jerarquía entre uno y otro dispositivo, además de la insidiosa y torpe repetición de disposiciones en ambos ordenamientos. Así, tontamente se da el carácter de reglamentaria a una “ley especial” y a un Código Civil se le considera “ley orgánica”. En todo caso, no debe dejarse de lado que en el siglo XIX se buscó normar de manera independiente al Registro, mediante la “Ley sobre Hipotecas y Registro Público” encomendada por Benito Juárez a José María Iglesias, misma que desairó Antonio Martínez de Castro por considerar que ello podía quedar comprendido en el Código Civil.

La segunda circunstancia se debe a la centralización asfixiante de la función pública registral, en la que el Registro carece de autonomía técnica que le permita afrontar sus problemas desde una óptica interna; por el contrario, tal problemática es abordada por un aparato burocrático que desconoce por completo los requerimientos de la institución registral y le da un tratamiento similar a las otras dependencias o unidades administrativas, sin prestar atención a que tiene

²⁰⁶ [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4597.

²⁰⁷ Cfr. [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1757.

necesidades económicas y jurídicas distintas por tratarse de un ente especializado.

Tal centralización -al igual que la circunstancia anterior- resulta ser anacrónica, pues obedeció al momento histórico en que fue creado el Registro, incluso primero formó parte del Poder judicial y posteriormente del Poder ejecutivo según se relacionó en el capítulo histórico; en ese tiempo no estaban desarrolladas las figuras de la desconcentración y descentralización administrativas, además dada la inestabilidad política de la época, se creyó conveniente asignarlo al ejecutivo para que éste diera la protección necesaria a los archivos registrales en caso de conflicto armado.

Pero si se atiende a la lectura de la legislación civil y registral, la misma se refiere a la oficina del Registro, a su titular y sus funcionarios, no así a una mera unidad administrativa de la administración pública central. Al respecto comenta el mencionado maestro David del Ángel Moreno *“...cuando el derecho administrativo del siglo XIX e incluso el de principios del siglo XX recogió el mandato de los códigos civiles locales de implantar el Registro Público de la Propiedad con las características por ellos descritos, resultaba entendible que el aparato burocrático creara una unidad administrativa centralizada... al día de hoy, se puede establecer que hemos legislado incorrectamente al hacerlo en el sentido mencionado, ya que sus características encuentran mejor explicación en los esquemas actuales del derecho administrativo conocidos como descentralización o desconcentración.”*²⁰⁸

La característica común de tales formas de organización administrativa es que se les confieren determinadas funciones que resultan ser demasiado especializadas, según se relacionó en la parte teórica, el distintivo está en la autonomía que tiene cada una del Poder ejecutivo.

Así, la anacrónica regulación y organización del Registro Público de la Propiedad, lleva a la institución analizada a una crisis de credibilidad social derivada del desempeño deficiente de la función pública registral, que de acuerdo

²⁰⁸ *Ibíd.*, p. 760.

con el maestro David del Ángel Moreno “... *con seguridad se debe al desmedido crecimiento urbano de las localidades medias del país... y en consecuencia se ha vuelto más notorio ante la opinión pública y por lo tanto necesario de resolver.*”²⁰⁹

Afectados entonces tanto el público usuario como la propia institución, resulta vital cambiar los paradigmas organizativos del Registro Público de la Propiedad. La satisfacción cabal del Proyecto de Modernización comentado en el capítulo anterior, requiere de la inversión constante de recursos materiales y humanos, así como una visión institucional que permita al Registro resolver sus problemas y adaptarse a la realidad cambiante, lo cual es posible con la descentralización del ente registral de la propiedad, que en todo caso representa la culminación de la modernización implementada.

Descentralizar por descentralizar tampoco resultaría sano, pues no obedece a las lógicas de la modernización administrativa el modificar la naturaleza jurídica de los entes existentes por simple ocurrencia, en todo caso se deben considerar objetivos bien definidos y con el firme propósito de garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad inmobiliaria.

Cabe aquí citar la crítica que sobre la descentralización hace el catedrático José Roldán Xopa “*El organismo descentralizado es percibido como más autónomo y por tanto más avanzado... La cuestión parte de varios falsos problemas: pensar que una mayor autonomía equivale a un mejor funcionamiento de la administración; otro falso problema es que un organismo descentralizado por se tiene una mayor autonomía.*”²¹⁰ Lo anterior lleva al planteamiento de ¿por qué convertir al Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal en un organismo descentralizado?

Pues bien, como más adelante aclara el mismo autor²¹¹, la autonomía es una técnica con una función instrumental y su pertinencia obedece a la función

²⁰⁹ *Ibíd.*, p. 757.

²¹⁰ Roldán Xopa, José. *Op. cit.*, p. 253.

²¹¹ *Cfr. Ídem.*

que se pretenda asignar a una entidad, así como a la necesidad de tutela que tengan los órganos centrales sobre el mismo.

El Registro desarrolla una actividad altamente especializada que requiere *“...conocimientos en derecho constitucional, internacional, de las personas, de los bienes, de las sucesiones, de las obligaciones, de los contratos civiles y mercantiles,... administrativos,.. notarial, mercantil, administrativo, agrario, municipal, laboral, incluso procesal, etcétera para ejercer con atino dicha función a nombre del Estado”*²¹², así su función pasa a cobrar relevancia jurídica y económica, pues se encarga de brindar protección al derecho humano de la propiedad. El grado de especialización requerido, difícilmente se logra bajo los esquemas de un centralizado o desconcentrado toda vez que estos siempre están sujetos a las directrices planteadas por el superior jerárquico, en especial por lo que hace a la designación de los cuadros directivos y asignación de recursos financieros (que dan la verdadera autonomía).

La institución registral debe ser descentralizada, toda vez que al no estar sujeta a la concepción que de la misma tenga el gobierno en turno, será responsable no sólo de la función pública que desempeña sino también del desarrollo de su organización con base a las lógicas que la realidad jurídica, económica y social marquen, sin tener que solicitar la autorización de ningún mando central para poder proceder a implementar los cambios que se requieran a efecto de garantizar la eficiencia de la función pública registral tanto para la ciudadanía e incluso para las autoridades que requieran del auxilio del Registro.

Eficiencia entendida, de acuerdo con el maestro Roldán Xopa, desde tres perspectivas *“1... como cometido de órganos administrativos. Esto se presenta en los casos en que se establece por la norma una orientación o dirección de sus funciones acerca de los objetivos que deben lograr o procurar lograr... En éstos, la eficiencia es el objetivo o finalidad de la función (lograr una situación eficiente), el criterio de orientación de esas funciones (eficiencia como directiva) y la característica de la función misma (función eficiente). 2. La eficiencia en relación*

²¹² Del Ángel Moreno, David. Op. cit., p. 762.

*con las conductas de particulares y de los servidores públicos. Ésta se presenta, ... como obligación de conducta a los servidores públicos. En este caso la eficiencia es una cualidad o característica de la conducta humana en tanto puede ser idónea para producir la eficiencia como resultado. 3. La eficiencia como situación o estado de cosas se refiere al resultado... Hay, además, en estos tres significados posibles dos dimensiones de la realidad: eficiencia en el proceso y eficiencia en el resultado...*²¹³

De lo anterior se infiere que como organismo descentralizado, el Registro deberá ser una institución con personal y procesos eficientes, cuyo fin debe ser garantizar la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria.

El maestro Gutiérrez y González, estima como principales razones para la descentralización las siguientes:

- El Estado considera que si encomienda la prestación de un servicio público, en el caso que me ocupa una función pública, al personal de su organización centralizada, el mismo dejará de ser desempeñado con eficiencia dado que tal personal se burocrataría como suele suceder con otras funciones estatales.
- Si encomienda a una persona especializada tal servicio o función y ésta procura trabajar como una empresa privada, se obtendrá un resultado eficiente puesto que la misma tendrá una autonomía técnica y orgánica que le permitirán mejorar el desempeño del servicio o función, con lo cual se beneficia a los ciudadanos y según comenté también a las mismas autoridades.
- Como esa persona contará con un patrimonio propio y funcionará óptimamente, se tratará de un organismo autosuficiente en el cual el Estado no tendrá que efectuar mayores erogaciones e incluso tendrá remanentes de operación considerables -que pese a ser una Dirección

²¹³ Roldán Xopa, José. Op. cit., p. 289.

General tiene la institución registral- que le permitirán ayudar a la administración pública en general.²¹⁴

La descentralización vendría a dar un respiro a la hoy Dirección General en cuanto a su operatividad y manejo de recursos, de ahí que el PEM del Ejecutivo federal se apegue a crear instituciones registrales bajo tal forma de organización administrativa, con el fin de abandonar la penosa y agobiante faja de autorizaciones centrales burocráticas en aras de una mayor eficiencia en el desempeño de la función pública registral.

La necesidad de tutela que sobre el Registro tiene la administración pública del D.F., no es otra que la simple captación elevada de recursos por concepto de derechos a un bajo costo para financiar sus gastos. Tan sólo para éste año en el artículo 1, fracción III, número 2 de la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013, se estima obtener derechos por la prestación de servicios del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, la cantidad de \$1,180,948,466.00²¹⁵; la anterior estimación resulta ser superior a las erogaciones previstas para la Consejería Jurídica y de Servicios Legales en el artículo 5 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013, que son del orden de \$925,426,824.00.²¹⁶

El simple transcurso del tiempo ha demostrado que en los poco más de 30 años que tiene como Dirección General el Registro analizado, su desempeño ha sido deficiente y ha generado una crisis de credibilidad social, así como la gestación y parto de mafias relacionadas con el registro inmobiliario. Es entonces momento de reconocer que el actual diseño del órgano registral de la propiedad, no satisface la exigencia de la sociedad de un servicio eficiente, no estimula el crecimiento económico y no brinda a cabalidad la garantía institucional de seguridad jurídica.

²¹⁴ Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto. Op. cit., p. 584.

²¹⁵ <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f7943af1eaca7d45b027ec31441aaeac.pdf> [citado 05/02/2013]

²¹⁶ <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f7943af1eaca7d45b027ec31441aaeac.pdf> [citado 05/02/2013]

Muy a pesar del proyecto de modernización implementado por el Gobierno federal en cooperación con las autoridades locales, el mismo no logra su fin último de convertir al Registro en una institución capaz de brindar la seguridad jurídica con el fin de fortalecer la esfera jurídica de la propiedad y auxiliar en la detonación del potencial económico de la misma, por la necedad y cortedad de miras del Gobierno del Distrito Federal, que se niega a rediseñar el Registro y más aún a dejar ir los cuantiosos recursos que le proporciona de manera directa.

Entonces resulta imperioso cambiar la conceptualización, organización y las directrices de nuestro actual Registro Público de la Propiedad.

4.2 Proceso de descentralización administrativa del Registro Público de la Propiedad del D.F.

Reformular una institución tan relevante como el Registro Público de la Propiedad, sin duda no resultará una tarea fácil, pero las dificultades y perjuicios que ha traído su actual organización tanto para la ciudadanía como para el orden jurídico y la actividad económica del país, son el principal motivo por el que debe diseñarse una institución registral eficiente capaz de brindar seguridad jurídica al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles.

Para ello, propongo el siguiente proceso que establece las pautas que considero necesarias seguir para lograr el planteamiento de la presente tesis.

4.2.1 Nueva definición del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

Ya en el apartado anterior hablé sobre la regulación y organización anacrónica que se tiene del Registro, de la visión recaudadora que tiene el Gobierno del Distrito Federal y del yerro legislativo en el fin de la institución.

Se necesita mirar desde otra perspectiva al Registro, que sea acorde a la realidad jurídica, económica y social imperante.

Así, en primer lugar, la administración pública del D.F. debe dejar de ver a tal institución como captador de recursos a bajo costo y concebirlo como la institución del Estado que se encarga de asegurar a la ciudadanía, que su propiedad será reconocida y respetada tanto por los particulares como por las propias autoridades y que ante cualquier intento de perturbación de tal derecho, gozará de la protección de las leyes e instituciones diseñadas para garantizar la seguridad jurídica. Esto no sólo trae consigo la tranquilidad del ciudadano en lo individual sino que permea en la sociedad toda y finca las bases para una paz social que en todo momento se desea perdurable.

Por otra parte, se debe pugnar por la separación de la normatividad registral de la civil, por corresponder la primera al Derecho administrativo por cuanto hace al diseño, organización, reglamentación y modo de proceder del ente registral. Ello en el entendido de que si bien la legislación civil exige la creación de una institución encargada del registro de todos aquellos actos y hechos jurídicos que recaen sobre los bienes inmuebles y que requieren de su inscripción para ser oponibles a terceros, es el orden jurídico administrativo el que se debe encargarse de estructurar tal entidad y normar su proceder, acorde a las lógicas que le permitan concebirla como un organismo con miras a la eficiencia en el desempeño de la función encomendada.

Hoy día, se puede identificar que el Registro Público de la Propiedad del D.F. -dado lo especializado y vital que resulta su función- encuentra cabida en la administración pública descentralizada, pues al gozar de autonomía de toda decisión central, puede estructurarse y operar como más conveniente consideren sus cuadros directivos desde una óptica interna que conoce, comprende y atiende cada uno de los requerimientos institucionales.

Se debe diseñar un organismo descentralizado cuyo fin sea desempeñar la función pública registral con la mayor eficiencia posible a efecto de brindar seguridad jurídica a la propiedad inmobiliaria de cada gobernado del Distrito Federal. Tal organismo sólo debe encontrarse bajo la necesaria tutela y vigilancia del Ejecutivo local sin que ello implique una actividad invasiva en la operación y

decisiones de la entidad; por lo anterior otro rubro importante a garantizar es la autonomía financiera del Registro, pues es requisito sine qua non para la auténtica autonomía jurídica, técnica y de gestión, pues según comenta el jurista David del Ángel Moreno “...es menester fortalecer la autonomía financiera del órgano en el entendido que en ello reside la verdadera libertad de decisión.”²¹⁷

Tal descentralización permitiría al Registro no sólo ser responsable de la función pública registral que le encomienda la legislación civil y registral, sino también desarrollar normas que regulen la materia registral inmobiliaria como autoridad técnica especializada.

Como organismo descentralizado, el Registro debe tener como finalidad última ya no la publicidad de los actos y hechos jurídicos que constan en sus acervos, que sin duda resulta su característica principal y su función más relevante, sino el brindar la garantía institucional de seguridad jurídica al derecho de propiedad que dé a cada gobernado la tranquilidad del respeto irrestricto que sus similares y autoridades deben observar para con su derecho así como la certeza de que todo perjuicio en el mismo le será resarcido en virtud de estar reconocido por la institución registral de la propiedad inmobiliaria y por ende por la sociedad toda, como titular del o los derechos inscritos a su favor. De igual modo, dicha garantía de seguridad jurídica, también debe alcanzar a quienes tengan un derecho real sobre un bien inmueble (acreedores hipotecarios, poseedores, etc.), quienes por el sólo hecho de inscribir aquel, sean protegidos respecto al cumplimiento de las obligaciones que se tiene para con ellos o gocen del respeto del mismo por los titulares registrales y las autoridades.

En el sentido anterior, se puede encontrar lo referido en el párrafo cuarto del Considerando del “DECRETO POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LAPROPIEDAD Y DE COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL”, de fecha 27 de septiembre de 1999, publicado el 30 de septiembre del mismo año, expedido por el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, que dice “*CONSIDERANDO... Que el Registro*

²¹⁷ Del Ángel Moreno, David. Op. cit., p. 770.

*Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal presta un servicio público relevante para el desarrollo económico y es elemento fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil al proporcionar seguridad jurídica en el patrimonio de sus habitantes.*²¹⁸

Así, el Registro Público de la Propiedad, podría ser definido como un “Organismo público descentralizado que tiene encomendado por la legislación registral, el desarrollo de la función pública registral inmobiliaria que consiste en otorgar publicidad al estado jurídico que guardan los bienes inmuebles que se encuentren inscritos, con la finalidad de brindar la garantía de seguridad jurídica a los gobernados que aparezcan como titulares o tengan algún derecho real respecto de los mismos.”

4.2.2 Separación del Registro Público de la Propiedad del D.F. y el Registro Público de Comercio del D.F.

Otro punto a modificar es la fusión por conveniencia administrativa del Registro Público de la Propiedad y el Registro Público de Comercio. Según referí en el capítulo anterior, ambas instituciones se encuentran perfectamente diferenciadas pese a tener por fin la publicidad de todo lo inscrito en ellos y estar dirigidas por un mismo director, pues tanto su regulación como los actos y hechos a los cuales dan publicidad son distintos.

Con fundamento en el artículo 116 constitucional, el gobierno federal ha transferido al gobierno local la operación del Registro Público de Comercio; el gobierno federal se encarga de suministrar la infraestructura tecnológica y capacitación para operar el “Sistema de Integral de Gestión Registral”, el cual es homogéneo en toda la República, mientras el gobierno local aporta personal, instalaciones y demás implementos necesarios para desempeñar la función.

La actual organización de la institución registral asigna a la Subdirección de Comercio y de Organización Civiles, de la Dirección de Proceso Registral Inmobiliario y de Comercio, la operación del Registro Público de Comercio así

²¹⁸ http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/septiembre_30_125.pdf [citado 07/02/2013]

como la del Registro Público de Personas Morales contempladas en la legislación civil y registral local. Lo anterior implica una distracción de personal de la administración pública local para desempeñar labores de carácter federal y además cumplir con funciones de índole local.

Otro punto a destacar es la existencia de dos sistemas registrales distintos por su regulación y objeto en una misma institución, de hecho hasta antes de la implementación del sistema registral inmobiliario FUTUREG (2008), el Registro analizado tenía un sistema electrónico para cuestiones registrales mercantiles y uno cartular para asuntos inmobiliarios y de personas morales, una disparidad técnica absurda por tratarse de una misma institución. A ello habría que sumar la diferencia de eficiencia entre Registros, pues mientras la citada subdirección no tiene rezago alguno, el registro inmobiliario se enfrenta constantemente al atraso en la prestación de sus servicios.

Ante la distracción de personal y recursos que implica para el gobierno local el desempeño por parte de una misma institución de funciones registrales de carácter federal, así como la diferencia tanto técnica como legislativa entre una y otra función, creo conveniente la separación del Registro Público de la Propiedad, el Registro de Personas Morales y el Registro Público de Comercio, así como la fusión de los dos últimos en una dirección general.

Así, el Registro Público de la Propiedad, tendría personal, infraestructura y recursos totalmente destinados a la función pública registral inmobiliaria, lo que le permitiría convertirse en una institución altamente especializada. Con miras al futuro, incluso ello haría coherente la fusión -propuesta en el PEM- del ente registral inmobiliario y el ente catastral, con lo que se crearía una entidad enfocada exclusivamente a las cuestiones inmobiliarias del Distrito Federal.

La fusión del Registro de Personas Morales y el Registro Público de Comercio se propone en el sentido de que resulta ilógico que el Registro Público de la Propiedad también se haga cargo del Registro de Personas Morales, debe contemplarse que ni siquiera en la definición del Registro como institución que

hace la legislación registral se hace alusión a las personas morales, ello sólo se logra entrever de una interpretación forzada del artículo 2 de la referida ley. Existe una mayor afinidad entre el Registro de Personas Morales y el de Comercio, pues ambos se encargan de dar publicidad a cuestiones relativas a personas, aunque no debe dejarse de lado que el primero se encarga de personas morales regidas por el Código Civil y el segundo de personas físicas o morales con el carácter de comerciantes previstas en el Código de Comercio.

Así, mientras el “Registro Público de la Propiedad” pasaría a ser un organismo descentralizado sectorizado, por la índole técnica de la función pública registral inmobiliaria, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, el propuesto “Registro Público de las Personas Morales y de Comercio” podría obtener el estatus de Dirección General de dicha Consejería. Con lo anterior además de incrementar la eficiencia del Registro inmobiliario al permitirle enfocarse totalmente a cuestiones relacionadas con bienes raíces, se atenúa la pérdida en la captación directa de recursos que implica para el Ejecutivo local la descentralización del ente registral inmobiliario, pues sólo dejaría de percibir los derechos recaudados por éste y retendría aquellos que se captan por la Dirección General propuesta.

4.2.3 Modificaciones a la legislación aplicable al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F.

Sin duda el cambio de naturaleza jurídica del Registro implica una transformación en la legislación que le es aplicable. El presente apartado no busca agotar todas las modificaciones pertinentes, sino sólo aquellas que resultan fundamentales para iniciar la transformación de la institución registral en un organismo público descentralizado. Cabe anotar que *“Si bien es cierto que hay cambios que pueden efectuarse sin que sea necesaria la modificación de las leyes, los cambios más importantes requieren forzosamente contar con el soporte legal que les otorgue validez.”*²¹⁹

²¹⁹OCDE (2012). Op. cit., p. 68.

Se insiste una vez más en la imperiosa necesidad de dejar la regulación arcaica del Registro Público de la Propiedad por parte del Derecho civil. El diseño de las instituciones es propio del Derecho administrativo, el hecho de que en la legislación civil se incluyan disposiciones que regulen a la institución registral inmobiliaria resulta invasivo y fuera de lugar; más aún resulta considerar a la legislación civil “ley orgánica” y principal norma del Derecho registral, mientras a la normatividad registral se le niega el carácter de “ley especial” y se le considera una “ley secundaria”.

Así por principio de cuentas, propongo la supresión del Título Segundo “Del Registro Público” contenido en la Tercera Parte del Libro Cuarto “De las obligaciones” del Código Civil para el Distrito Federal y dejar su diseño, organización y regulación al Derecho administrativo. Ello obedece a la lógica ya expresada, el orden jurídico civil manda la creación de una institución registral inmobiliaria, así como de las personas morales, mientras el orden jurídico administrativo se encarga de instaurarlo.

Otras modificaciones son necesarias en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, pues debe reformarse el artículo 35, primer párrafo y la fracción XIX, en los que se establecen las atribuciones de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. El texto propuesto es el siguiente:

“Artículo 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Personas Morales y de Comercio y del Archivo General de Notarías; así como la coordinación de las actividades ejecutadas por el Registro Público Inmobiliario.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

...

XIX. Prestar los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de Personas Morales y de Comercio, así como la coordinación y vigilancia de las actividades desarrolladas por el Registro Público Inmobiliario;...”

También es necesario reformar el artículo 6 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, relativo a las unidades administrativas de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; en tal disposición debe modificarse en concreto la fracción XV, numeral 3, para quedar:

“Artículo 6...

XV. A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales:

...

3. Dirección General del Registro Público de Personas Morales y de Comercio;...”

Además, debe ser modificado el artículo 117 del mismo ordenamiento, relativo a las facultades de la actual Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio; la reforma debe hacerse en el sentido de extraer del texto de la disposición, todas las facultades relativas al registro público inmobiliario y dejar únicamente aquellas relativas al registro de personas morales y de comercio. En específico debe cambiarse el texto del párrafo primero para que se aluda al Registro Público de Personas Morales y de Comercio; así como las fracciones I, para que la misma sólo haga alusión a las funciones públicas registrales en materia de personas morales y de comercio, y VI, que debe ser derogada por referirse a la incorporación de predios no inscritos al sistema registral.

Otro dispositivo por adecuar es la Ley Registral del Distrito Federal. En primer lugar, tiene que hacerse la distinción entre el Registro Público de la

Propiedad y el Registro Público de Personas Morales, el primero como un organismo descentralizado sectorizado a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y el segundo como parte orgánica de ésta última, al estar adscrita como una subdirección a la “Dirección General del Registro Público de Personas Morales y de Comercio” cuya creación se propone.

Debe entonces reformarse el artículo 1 de la Ley Registral, puesto que resulta erróneo que en el mismo sólo se prevea como objeto de la legislación mencionada la regulación del procedimiento registral del Registro Público de la Propiedad y se deje fuera al Registro Público de Personas Morales. Así la nueva redacción del artículo en comento que se propone es:

“Artículo 1.- Esta Ley es de orden e interés público y tiene por objeto establecer las bases, sistema y proceso que rigen el funcionamiento del Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal, y del Registro Público de Personas Morales, de conformidad con lo dispuesto por el Código Civil, la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal y su Reglamento, todos del Distrito Federal, y demás disposiciones legales aplicables.”

Debe también modificarse el artículo 2 de la Ley Registral que define al Registro Público de la Propiedad como una sola institución; en dicha disposición tiene que estipularse al Registro que se enfoca a bienes inmuebles, mientras que en un segundo párrafo debe conceptuarse al Registro de las personas morales regidas por la legislación civil. La redacción propuesta para el artículo 2 es la siguiente:

“Artículo 2.- El Registro Público de la Propiedad es el organismo público descentralizado que tiene encomendado el desarrollo de la función pública registral inmobiliaria que consiste en otorgar publicidad al estado jurídico que guardan los bienes inmuebles que se encuentren inscritos, con la finalidad de brindar la garantía de seguridad jurídica a los gobernados que aparezcan como titulares o tengan algún derecho real respecto de los mismos.

El Registro Público de las Personas Morales es la institución a través de la cual el Gobierno del Distrito Federal cumple con la función de dar publicidad a la constitución, modificación y extinción de las personas morales que de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal deban registrarse.”

Otro artículo a ser reformado es el artículo 4 de la Ley Registral, en el que se asigna el ejercicio de la función pública registral al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el mismo debe reformarse para no asignar directamente dicha función al titular del Ejecutivo local, por lo que propongo como redacción de tal artículo la siguiente:

“Artículo 4.- La operación del Registro Público estará a cargo del organismo público descentralizado denominado Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal y del Registro Público de Personas Morales, cada uno en sus respectivas materias, los cuales lo ejercerán a través de sus oficinas registrales y demás unidades administrativas con facultades para ello.”

Para el artículo 5, se propone la siguiente redacción:

“Artículo 5.- Para el cumplimiento de sus funciones, ambos Registros serán dotados de la estructura operativa y funcional necesaria, en términos de lo que señale la Ley Orgánica del Registro Público Inmobiliario y su reglamento, así como por el Reglamento de la presente normativa, que proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de esta Ley.

Las funciones encomendadas a los servidores públicos de ambos Registros se regirán por esta Ley, su Reglamento, Manuales de Organización, de procedimientos y demás ordenamientos que resulten aplicables.”

El artículo 6 también debe ser modificado, pues ya no correspondería la designación del Director General del Registro Público de la Propiedad al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino únicamente la del Director General del Registro Público de las Personas Morales; en ese orden de ideas propongo como nuevo texto de tal artículo:

“Artículo 6.- El Director General, los Registradores y demás personal del Registro Público Inmobiliario, se registrarán en cuanto a su nombramiento, atribuciones, facultades y obligaciones, por lo establecido en la Ley Orgánica del Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal, su reglamento interior, la presente Ley, su reglamento y demás ordenamientos.

El Director General, los Registradores y demás personal del Registro Público de las Personas Morales se registrarán en cuanto a su nombramiento, atribuciones, facultades y obligaciones, por lo establecido en la presente Ley, su reglamento y demás ordenamientos.”

Para el artículo 7 se deja el texto del actual artículo 6, relativo al nombramiento del titular del Registro Público y sus atribuciones, pero con algunas variaciones, por lo que podría quedar redactado de la siguiente manera:

“Artículo 7.- El titular del Registro Público Inmobiliario, designado conforme a lo previsto en su Ley Orgánica y en todo lo que no contravenga a ésta última, así como el titular del Registro Público de las Personas Morales, quien será designado por el Jefe de Gobierno, tendrán las siguientes atribuciones:

...

XVII. Representar a su respectivo Registro en los procedimientos judiciales o administrativos, en asuntos de su competencia y en aquellos en que se demande a cada Registro, y en el caso del Registro de las Personas Morales, sin perjuicio de las facultades de representación que otorga el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal al Director General de Servicios Legales;

...

XIX. Tratándose del Registro de Personas Morales, proponer la celebración de convenios y acuerdos de coordinación con dependencias o entidades federales o estatales, así como con organizaciones vinculadas con los servicios registrales, a efecto de difundir o mejorar la función registral;

XX. Tratándose del Registro de Personas Morales, elaborar y proponer a la Consejería Jurídica la expedición de los manuales de organización, de procedimientos, del sistema informático y de servicios electrónicos que se requieran para el cumplimiento eficiente de la función registral;...”

Pese a la separación propuesta en este apartado, ello no implica una ruptura entre ambos entes registrales, sino que debe existir una comunicación institucional entre uno y otro Registro, toda vez que uno de los componentes del PEM es la vinculación con otras instituciones afines, por lo que la institución registral inmobiliaria debe siempre estar en contacto con la institución registral de personas morales y de comercio.

También es necesario adecuar el Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad. Por principio de cuentas debe cambiarse su denominación para dejarla en “Reglamento de la Ley Registral”, pues es evidente que al adjetivar a la legislación registral, reglamenta a las instituciones normadas por la misma. Por lo que hace al artículo 1, éste debe enunciar que es el dispositivo reglamentario de la Ley Registral únicamente, ya no así del Código Civil. El artículo 2 debe adecuarse, puesto que hay que diferenciar a las instituciones registrales de la propiedad y de las personas morales, de igual modo debe suprimirse del texto del numeral lo relativo al Código Civil. Las definiciones contenidas en el artículo 3, también deben modificarse, en específico, la fracción VI que deberá distinguir entre ambos entes registrales y la IX que habrá de diferenciar a los titulares de cada uno de los mismos. Modificaciones de mayor envergadura, son necesarias en el Capítulo II en el que se regula la organización del Registro, pues habrá que enfocarlo única y exclusivamente al Registro de Personas Morales, para dejar la organización del Registro Público Inmobiliario a su Ley Orgánica.

Mención aparte, merece la adecuación de los preceptos concernientes al “Servicio Profesional de Carrera Registral”. Tanto la Ley Registral como el Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad, contienen una serie de disposiciones referentes a tal Servicio (artículos 15 al 18 de la Ley y artículos 27 al 34 del Reglamento), aunque en la actualidad tal Servicio es inexistente -además de que los preceptos resultan ser confusos y que carecen de técnica legislativa- antes bien parecen ser una mera declaración de buenas intenciones que no tienen aplicación alguna.

Entre otras cosas, tanto en la Ley como en el Reglamento, el objeto del Servicio Profesional de Carrera Registral resulta ser vago (artículos 17 y 28, párrafo primero, fracciones I y II, respectivamente); en el Reglamento, se dispone que el “Sistema” (Informático Registral), será integrado de manera obligatoria por los registradores, inscribidores, y personal de estructura (desde jefes de unidad departamental hasta directores), pero a su vez prescribe que los directivos pueden no formar parte del Servicio Profesional de Carrera Registral (artículo 28, fracción II, párrafo segundo), es decir los integra al “Sistema” pero pueden no ser parte del “Servicio”, una confusión bastante particular, que lo único que deja a salvo es la discrecionalidad del Ejecutivo local para nombrar a los directivos (capaces o incapaces); en ambos dispositivos no se regula apropiadamente al personal técnico-operativo encargado de la operación del sistema registral, es decir los registradores e inscribidores, puesto que mientras a los primeros los define (artículo 23 del Reglamento) a los segundos no los concibe (ni la Ley ni su Reglamento) y dispone que “preferentemente” deberán contar con estudios de licenciatura en Derecho (artículo 28, fracción II, párrafo tercero del dispositivo adjetivo).

Para articular apropiadamente un Servicio Profesional de Carrera Registral, en primer lugar las cuestiones sustantivas deben dejarse única y exclusivamente a la Ley Registral y el Reglamento debe enfocarse a las cuestiones adjetivas que

lleven a la implementación del Servicio. Así, deben eliminarse del Reglamento cuestiones como el objeto del Servicio, definiciones del personal, entre otras.

En principio hay que modificar el texto del artículo 15 de la Ley Registral en el que se dispone que el Jefe de Gobierno -a través del Reglamento- debe dictar medidas para la profesionalización del servicio que presta el Registro, pues resulta innecesario indicar que el Ejecutivo local debe reglamentar esa cuestión; en todo caso debe precisarse que tales medidas habrán de ser adoptadas de manera obligatoria por las instituciones registrales a fin de garantizar un servicio eficiente, eficaz y con certeza.

No tiene que haber oscuridad en el objeto del Servicio, por lo que se propone el siguiente texto para el artículo 17 de la Ley Registral:

“Artículo 17. El Servicio Profesional tiene por objeto la integración de cuadros especializados en la función pública registral en materia inmobiliaria, que cuenten con la capacitación, los conocimientos y las aptitudes necesarios para el desempeño de sus funciones.”

Tal precepto hace innecesaria la repetición del objeto del Servicio en el Reglamento, por lo que se puede modificar el texto del artículo 28 de tal dispositivo, el cual habrá de enfocarse a precisar, quienes integran el servicio y cuáles son sus deberes. Para tal precepto formulo el siguiente texto.

“Artículo 28. Para efectos del Servicio, el Sistema Registral se integra de manera obligatoria, por el personal que material y jurídicamente realiza las funciones de Registradores e Inscritores adscritos al Registro, así como el personal de estructura desde Jefes de Departamento hasta Directores de área.

Todo el personal previsto en el párrafo anterior, deberá contar con los conocimientos teórico-prácticos necesarios para el ejercicio del puesto a desempeñar. Para el caso de los Inscritores, deberán acreditar cuando menos la pasantía en Derecho mediante carta de pasante expedida por la institución educativa en que realicen sus estudios; para el resto del personal será forzoso

contar con título profesional que acredite los conocimientos pertinentes para el desempeño de sus funciones.

El personal adscrito al Sistema deberá: ...”

Para el párrafo tercero del artículo propuesto, se respeta el actual texto del párrafo cuarto de la fracción II del artículo 28.

La fracción III del actual artículo 28 del dispositivo reglamentario, se convertiría en el artículo 29 del Reglamento, en el cual se deberán establecer los mecanismos mediante los cuales se hará la especialización requerida por el Servicio; el texto que sugiero es el siguiente:

“Artículo 29. El Servicio se desarrollará mediante un programa de cursos y diplomados con valor curricular y con evaluaciones periódicas, elaboradas por los Comités respectivos, y se vigilará el desempeño profesional del personal en el desarrollo de sus actividades dentro del Registro, conforme a los principios rectores de la función registral.

Los estudios y cursos acreditados ante instituciones de educación media y superior, que impliquen mayores conocimientos en el campo en que se desenvuelven los integrantes del Sistema, deberán ser tomados en cuenta para la calificación del personal.”

Otra cuestión a adecuar es la relativo al Comité del Servicio Profesional de Carrera Registral (artículo 29 a 31 del Reglamento), pues su integración ya no podrá ser la prevista por el actual Reglamento, pues para el caso del Registro Público Inmobiliario, el mismo habrá de integrarse por su Director General, un representante del Consejo Directivo, los titulares de las áreas de Registro y un representante de los registradores; para el Registro Público de Personas Morales, se respeta el actual texto del artículo 29 que regula tal circunstancia.

Las modificaciones habrán de permear a los Registros inmobiliario y de personas morales. Con ellas se clarifica el propósito del Servicio Profesional de Carrera Registral, quiénes lo integran, además de fijar la forzosa especialización

del personal técnico-operativo enfocado al proceso registral (registradores e inscribidores) así como del personal de coordinación y directivo.

Reformas de otra índole son requeridas en el Código Fiscal del Distrito Federal en cuanto al cobro por concepto de derechos por la prestación de servicios de la institución registral inmobiliaria. Actualmente, según se precisó, el cobro de derechos por servicios registrales tiene como base el valor del bien inmueble, tal como está prescrito en el artículo 196 del referido ordenamiento tributario, en lugar de partir de las erogaciones efectuadas por la institución para la prestación del servicio, lo que desemboca en la vulneración de los principios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, pues en lugar de que se busque el pago por los gastos efectuados por parte de la dependencia al prestar el servicio, erróneamente se grava la riqueza como si se tratara de un impuesto.

Propongo que los derechos se fijen a partir de un análisis de los costos que representa para la institución el poner en marcha el procedimiento registral, desde la presentación de los documentos hasta la elaboración de cada uno de los asientos electrónicos requeridos para dejar constancia de los actos o hechos jurídicos que recaigan sobre bienes inmuebles; la actualización de tales contribuciones deberá hacerse conforme a los aumentos del Índice Nacional de Precios al Consumidor; todo ello con la finalidad de mantener la estabilidad en el valor de los ingresos percibidos por el Registro inmobiliario y que el cobro por sus servicios sea acorde con la realidad, y no sumamente desproporcionado como ocurre en la actualidad, aunque para el caso de viviendas de interés social, con el fin de estimular su inscripción, me parece adecuado que se mantengan las condonaciones y reducciones previstas por el ordenamiento fiscal local.

Además, resulta imperioso modificar el texto del mencionado artículo 196, toda vez que su redacción resulta confusa y no permite al gobernado tener conocimiento cierto de lo que debe pagar por concepto de derechos por la prestación de los servicios del Registro. El mismo ente registral, año tras año,

elabora una tabla contenida en una circular en la que se fijan claramente los derechos a pagar por cada uno de los servicios registrales, misma que sugiero sea insertada en el referido artículo, con el fin de dar certidumbre al usuario respecto a los derechos que debe pagar.²²⁰ Así, sería la propia legislación y no una circular la que clarifique esta cuestión.

En este punto, es pertinente que se etiqueten los recursos captados por la institución registral, pues actualmente los ingresos obtenidos por concepto de derechos son desviados para satisfacer las necesidades de la administración pública en general y una ínfima parte es destinada al Registro. Una vez más se reitera que la autonomía financiera es requisito sine qua non para el progreso de la institución registral.

Otra modificación es necesaria en el Código de Comercio, en concreto el párrafo segundo del artículo 18, pues en tal precepto se asigna directamente la operación del Registro Público de Comercio al Registro Público de la Propiedad de cada entidad federativa, lo que resulta ser una invasión a la autonomía de los gobiernos locales para organizar su administración pública; la anterior situación obedece a que -en la práctica- ante el abandono por parte de la Federación, el Registro inmobiliario tuvo que hacer suya la operación del Registro mercantil, es decir de manera consuetudinaria ya lo operaba, lo cual no tuvo fundamento jurídico alguno hasta antes del año 2000.²²¹

Entonces, se propone que el párrafo segundo del artículo 18 del Código de Comercio quedé de la siguiente manera:

“Artículo 18...

La operación del Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Economía, en adelante la Secretaría, y de la institución que

²²⁰ Cfr. <http://www.consejeria.df.gob.mx/civica/RPPyCDF01Costos2013.pdf> [citado 02/03/2013]

²²¹ Cfr. Del Ángel Moreno, David. Op. Cit., Notas 25 y 26, p. 751.

determinen como competente para ello las autoridades de cada una de las entidades federativas...”

Con esta nueva redacción, si bien se transfiere a los gobiernos de las entidades federativas la operación del Registro Público de Comercio, se deja a su arbitrio la designación de la institución que consideren idónea para tal fin, que en el caso concreto sería la Consejería Jurídica y de Servicios Legales a través de la propuesta Dirección General del Registro Público de Personas Morales y de Comercio.

Planteo también la expedición de un Código de Ética que rijan el actuar de los servidores públicos que laboran en el Registro. Ello con el fin de crear en el personal un mayor sentido de vinculación institucional, que los constriña a desempeñar sus funciones con profesionalismo; por lo anterior además de establecer lineamientos de comportamiento, tal dispositivo debe estar hasta cierto punto vinculado con la legislación registral por lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos adscritos a la dependencia analizada.

4.2.4 Proyecto de Ley por la cual se crea el organismo público descentralizado denominado “Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal”.

Según se precisó, los descentralizados pueden ser creados mediante un Decreto por parte del Ejecutivo o bien a través de una Ley expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La idoneidad del método de creación de tales entidades, la encuentro en la independencia auténtica que quiera darse a la existencia de los organismos.

En el caso particular, considero que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe promulgar la “Ley Orgánica del Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal”, pues es conveniente que sea mediante un acto formal y materialmente legislativo que se transforme a la institución registral en un organismo público descentralizado. Lo anterior en la lógica de que no sea el titular

del Ejecutivo local el responsable de la creación de dicho organismo mediante un decreto, pues quedaría a su arbitrio la desaparición del mismo. Como ejemplo de lo anterior, me remito a lo sucedido en 1999 cuando Cuauhtémoc Cárdenas, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, decidió hacer del Registro un organismo descentralizado mediante Decreto de fecha 27 de septiembre de 1999, de efímera duración puesto que fue abrogado en diciembre del mismo año por la Lic. Rosario Robles Berlanga, como Jefa de Gobierno sustituta.

Es entonces mediante un acto formal y materialmente legislativo, que se garantiza la existencia permanente de la institución registral como organismo público descentralizado, sólo sujeto a la coordinación y vigilancia de la cabeza de sector, es decir la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, pero investido de autonomía para asegurar su operación eficiente.

La Ley Orgánica del Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal, tendría una estructura articulada mediante cinco títulos, cada uno con capítulos específicos, el contenido que se propone es el siguiente:

- Título Primero “Disposiciones Generales”.

Capítulo I “Naturaleza, objeto y fines”. Establecería la naturaleza jurídica de la institución, como organismo público descentralizado, sectorizado a la mencionada Consejería, mismo que estaría regido por lo dispuesto en tal Ley, su Reglamento Interior, la Ley Registral y su Reglamento, así como las demás disposiciones aplicables. Tendría por objeto el desempeño de la función pública registral con la finalidad de proporcionar a la ciudadanía la garantía de seguridad jurídica en materia inmobiliaria. Los fines asignados al Registro podrían ser, entre otros: contribuir al impulso del desarrollo económico del Distrito Federal; dar publicidad a todos aquellos actos y hechos jurídicos que consten en los acervos registrales; garantizar la legalidad de la información registral; prestar servicios oportunos, ágiles, transparentes y sencillos que hagan más rápidas y seguras las operaciones inmobiliarias; contribuir a que exista confianza en los sectores inmobiliarios y financieros; dar mayor difusión a la cultura registral inmobiliaria y

los beneficios de la inscripción; así como promover una mayor vinculación con usuarios frecuentes tales como fedatarios públicos, con otros registros y con instituciones ligadas al desarrollo urbano y de la vivienda.

Capítulo II “Atribuciones”. Se regularían las atribuciones del Registro para que pueda dar cumplimiento a su objeto y fines. Entre estas, es importante que se identifiquen: aquellas que le permitan ser una autoridad para emitir criterios registrales a los que deban sujetarse otras instituciones afines y usuarios; publicar estudios en materia registral inmobiliaria; colaborar con las instituciones registrales de otras entidades federativas en la integración de procesos y sistemas registrales; diseñar programas para la capacitación y profesionalización de su personal; fijar políticas para la modernización del proceso y sistema registrales con miras a una mayor eficiencia; ampliar el acceso a los servicios registrales a los ciudadanos de bajos recursos, además de fomentar programas que tengan por objeto la condonación y reducción del pago de derechos; y, el diseño de los esquemas financieros que considere pertinentes para ser una entidad operativa.

Capítulo III “Patrimonio”. El organismo público descentralizado, contará con un patrimonio integrado por: aquellos bienes muebles e inmuebles que para el cumplimiento de su objeto y fines le sean suministrados por la administración pública local; los recursos que le sean asignados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los cuales no deberán ser inferiores al 10% de lo recaudado por el Registro durante el ejercicio del año anterior, así se garantizaría una autonomía financiera que le permitirá un auténtico autogobierno; y por todos aquellos bienes, derechos y recursos monetarios que adquiera a título legal.

- Título Segundo “Organización”

Capítulo I “Órganos de Gobierno”. Como descentralizado, la conducción del Registro deberá estar encomendada a dos órganos: i) el Consejo Directivo (órgano directivo) y ii) la Dirección General (órgano de representación).

Capítulo II “Consejo Directivo”. Dicho órgano será la máxima autoridad del Registro, por ende deberán contemplarse las atribuciones de dicho órgano de

gobierno así como los criterios bajo los cuales debe operar (integrantes que lo compondrán, periodicidad de las reuniones, métodos para la decisión de asuntos, responsabilidades en que pueden incurrir sus miembros, etcétera). Sus labores principales serán la orientación, supervisión, control y evaluación del Registro en cuanto a la eficiencia en el desempeño de la función pública registral; nombrar al Director General; proponer iniciativas de leyes, reformas, decretos y acuerdos en materia registral; aprobar el proyecto de presupuesto que le presente el Director General; aprobar la base de cobro de derechos por los servicios registrales; aprobar la creación de nuevos puestos de trabajo así como las remuneraciones correspondientes conforme a la labor desempeñada.

Se propone que el Consejo lo integren: el titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, quien lo presidirá, los titulares de la Secretarías de Finanzas y Desarrollo Económico, el Contralor General, el presidente del Colegio de Notarios del D.F., un representante del sector inmobiliario capitalino, un representante del sector financiero, así como dos representantes de la sociedad civil. Con ello se garantiza un desarrollo institucional fortalecido por la confluencia de distintas ópticas y no se deja lugar a la prevalencia de intereses específicos.

Capítulo III “Dirección General”. El órgano de dirección recaerá en la figura de un Director General; en este capítulo estarán regulados los requisitos para ser titular de la dirección, el modo en que será designado, sus atribuciones sin perjuicio de aquellas que le asigne la Ley Registral, el régimen de suplencias, así como los casos en que puede ser removido. Tal cargo -en todo momento- se asignará a un licenciado en Derecho que acreditará ante el Consejo Directivo poseer conocimientos especializados en materia registral; lo anterior fue previsto en la Ley Registral, pero es mera letra muerta dada la discrecionalidad del titular del Ejecutivo en la designación del director del Registro.

Propongo que el Director General sea nombrado por el Consejo Directivo, al seleccionarlo de una terna propuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Capítulo IV “Bases de organización”. Se deberán crear las direcciones, subdirecciones, jefaturas de unidad departamental, coordinaciones y órganos de control, que se estimen necesarios para el cumplimiento del objeto y consecución de fines asignados al Registro. En lo particular, por cuanto hace a las direcciones, considero que debe contemplarse la instauración de la “Dirección de Modernización de Proceso y Sistema Registrales”, que tendrá a su cargo el desarrollo de los programas de actualización de todo el proceso y sistema registrales, la capacitación de los servidores públicos adscritos al Registro, así como la adopción e incorporación de nuevas tecnologías para un desempeño más eficiente de la función pública registral.

También es menester que se integren a la estructura del Registro, órganos externos e internos de vigilancia y control, cuyo fin será contribuir a una mejor gestión de los recursos con que cuente el Registro y la vigilancia de que sean destinados a los rubros asignados, además de encargarse de corregir las malas prácticas por parte de los servidores públicos adscritos a la institución registral.

- Título Tercero “Personal del Registro Público Inmobiliario”

Capítulo I “Personal”. Mediante tal apartado, se hará el reconocimiento de todos aquellos servidores públicos que habrán de encargarse de llevar a cabo las actividades que implica para el Registro el ejercicio de la función pública Registral.

Así, el Registro contará con tres clases de personal:

- Directivo y de coordinación. Representado por los directores de área, los subdirectores y jefes de unidad departamental. Sin perjuicio de los requisitos que se fijen en las demás disposiciones aplicables, todos deberán contar con título de licenciatura que resulte idóneo para el puesto a desempeñar, haber ejercido su profesión cuando menos tres años, ser de reconocida probidad, así como la acreditación obligatoria de los cursos impartidos por la institución para la especialización de sus cuadros directivos.

- Personal técnico-operativo. Lo conformarán los registradores, inscribidores, especialistas en cómputo, bibliotecólogos y demás personal que requiera de conocimientos especializados para llevar a cabo las actividades de las distintas áreas del Registro.
- Personal administrativo. Lo conformarán los servidores públicos que se enfoquen a la gestión de asuntos diversos al proceso y sistema registrales o relacionados indirectamente con los mismos (personal de recursos humanos, contabilidad, secretarías, asistentes, mensajeros, etc.).

Capítulo II “Requisitos y Atribuciones”. Habrán de detallarse los requisitos que deberá cubrir quien pretenda ocupar algún puesto como parte del personal directivo, de coordinación y técnico – operativo; entre ellos, habrá de exigirse título o certificado que acrediten los conocimientos idóneos para el desempeño del cargo, demostrar el ejercicio de la profesión o técnica por un tiempo determinado, así como la acreditación de los exámenes correspondientes. De igual modo habrán de determinarse las atribuciones que se darán a cada servidor público de las clases mencionadas, sin perjuicio de las que se otorguen en la Ley Registral.

Capítulo III “Capacitación y profesionalización”. Habrá de legislarse la forzosa capacitación del personal de Registro (directivo, de coordinación, técnico-operativo y administrativo) para el desempeño de las funciones que le serán encomendadas conforme al puesto asignado. Será necesario establecer en la norma orgánica, disposiciones que fijen la formulación de programas que contribuyan a la formación del personal (incluso desde su ingreso mediante cursos propedéuticos), al brindarles conocimientos específicos sobre las actividades que desempeñen; así como aquellos que concienticen a dicho personal sobre la relevancia jurídica y económica de la función pública registral. En particular, los directivos, coordinadores, registradores e inscribidores, serán sometidos a programas de especialización (conferencias, seminarios y diplomados principalmente) que les permitan profundizar en el Derecho registral inmobiliario

para formar parte de los cuadros profesionales especializados del Registro, los cuales tendrán un entendimiento completo de la función pública registral.

Tal capacitación y profesionalización, habrá de ir acompañada de una minuciosa evaluación de los conocimientos y habilidades adquiridos por parte del personal; en el particular, propongo que se exija -desde la legislación- la acreditación de dichos cursos para el ingreso, permanencia y promoción del personal, ya que con ello se elimina la apatía y abstencionismo, férreos enemigos de la capacitación y profesionalización en el Registro actualmente.

En éste rubro se deberá estar a lo dispuesto en la Ley Registral respecto al Servicio Profesional de Carrera Registral.

Capítulo IV “Régimen laboral”. Las relaciones laborales se regularán por lo dispuesto en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus disposiciones reglamentarias

El contenido de la Ley que se propone, debe en todo caso guardar armonía con la Ley Registral para el Distrito Federal y su Reglamento, por lo que habrán de observarse las adecuaciones legislativas previstas en el apartado anterior, que si bien no son todas las modificaciones necesarias, son las más relevantes para preparar el terreno jurídico para la creación del Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal, organismo público descentralizado. Tal armonización legal impone la necesidad de evitar la repetición de preceptos legales, tal y como ocurre actualmente, pues ello sólo da pauta a erróneas interpretaciones y jerarquizaciones de normas que carecen de sentido.

4.3 Beneficios de la descentralización administrativa del Registro Público de la Propiedad del D.F.

Es innegable que la transformación del actual Registro de la Propiedad a un organismo descentralizado, traerá como consecuencia un impacto positivo en el

desempeño de la función pública registral, con los consecuentes beneficios para el público usuario y para las propias autoridades capitalinas.

Lo anterior fue previsto hace poco más de una década por la administración del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en el año de 1999, cuando una visión modernizadora de la institución registral planteó la necesidad de dotarla de autonomía técnica, jurídica y financiera. Si bien tal visión fue truncada por la cortedad de miras del gobierno de la Lic. Rosario Robles Berlanga, que prefirió la retención de los cuantiosos recursos que el Registro suministraba (y suministra) así como el mezquino sometimiento a las demandas del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, constituye un antecedente de que lo propuesto en ésta tesis es viable y resulta posible con la impresión de voluntad política.

Los beneficios son variados y se verán conforme el transcurso del tiempo, los que a primera vista encuentro los he clasificado en institucionales, económicos y sociales, principales esferas que habrán de ser tocadas por la transformación propuesta de la institución registral.

- Esfera institucional

La institución contará con una organización apropiada a las circunstancias jurídicas, económicas y sociales, que le permita desempeñar la función pública registral de una manera más eficaz al gozar de autonomía jurídica, técnica, financiera y de gestión.

La institución podrá establecer los mecanismos de selección de su personal, de acuerdo a los perfiles y requerimientos de las labores a desempeñar. Dicho personal será remunerado conforme a las actividades que desempeña, su productividad y la eficiencia en la prestación de sus servicios. Se eliminará el personal de honorarios y eventual (salvo excepciones que así lo requieran), con lo que se buscará la permanencia de los funcionarios adscritos al Registro (más no su inamovilidad) en aras a obtener cuadros profesionales y especializados.

El Registro contará en todo momento con los recursos numerarios necesarios para poder desempeñar eficientemente su labor, ya que contará con un presupuesto propio asignado desde el presupuesto de egresos y se verá beneficiado por los recursos que capte por la prestación de los servicios registrales.

La institución estará a la vanguardia debido a la constante actualización tanto de procesos como de sistemas, dichas modificaciones tendrán que estar dentro del marco legislativo vigente al momento de la actualización, de acuerdo a las prioridades que existan para impulsar el desarrollo económico del Distrito Federal y conforme a la demanda de servicios registrales por parte de los usuarios del Registro.

La seguridad jurídica será fortalecida porque la función pública registral estará a cargo de una institución moderna con personal profesional y especializado, que procurará que todo lo asentado en el sistema registral sea testimonio fiel de la realidad jurídica y social, al realizar el análisis detallado de todos aquellos documentos presentados para su inscripción, a través de procesos y sistemas registrales confiables.

- Beneficios económicos

El Registro Público de la Propiedad será un impulsor del desarrollo económico del Distrito Federal, pues al incrementar la eficiencia en la prestación de sus servicios, las operaciones inmobiliarias serán más rápidas, así se facilitará el acceso a créditos que permitan a los ciudadanos adquirir nuevas propiedades, hipotecar de manera sencilla las que tengan, transmitir los derechos inherentes a las mismas a otros particulares, entre otras cuestiones. Es decir, se facilitaría el comercio inmobiliario, que actualmente tiene un crecimiento acelerado dada la demanda de vivienda.

La seguridad jurídica que se brinda a los derechos de propiedad resulta esencial para la atracción de inversiones. Así, al ser el Registro una institución descentralizada que sirva como instrumento de protección al derecho de la

propiedad, se da a los inversionistas la certeza de que sus inversiones estarán blindadas de prácticas fraudulentas por cuanto hace a la propiedad inmueble.

- Beneficios sociales

Serán los gobernados los primeros beneficiados, toda vez que el Registro lejos de ser un obstáculo para efectuar operaciones inmobiliarias, se convertirá en una herramienta que facilitará las mismas gracias a servicios registrales pronto y eficientes, ajenos al burocratismo entorpecedor. Todo retraso innecesario de los servicios registrales será sancionado y los daños tendrán que ser resarcidos al particular que los sufra.

Los usuarios se verán beneficiados por el pago justo por los servicios registrales, pues el Registro ya no será visto como una institución recaudadora sino como entidad garante de la seguridad jurídica, desde ésta perspectiva, el cobro de derechos no tendrá más objetivo que la satisfacción de las necesidades institucionales y no así la captación de recursos para la administración pública local. De esta manera se atenuará el obstáculo económico para el acceso a los servicios registrales y se fomentará el uso de los mismos.

La paz social será reforzada debido a que la institución registral brindará a los ciudadanos una auténtica seguridad jurídica que les permitirá estar ciertos en la inviolabilidad de los derechos de propiedad que tengan sobre inmuebles así como de todos aquellos derechos reales que orbiten sobre los mismos, debido al reconocimiento tanto de las autoridades como de los demás ciudadanos. De igual modo el contar con una institución dotada de procesos y sistemas registrales confiables, da a los ciudadanos la certeza de que lo contenido en los acervos del Registros es acorde con la realidad jurídica y social.

4.3.1 Decreto por el que se crea el Instituto del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, como antecedente.

Tal Decreto fue dado el 27 de septiembre de 1999 y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 30 de septiembre del mismo.

En la sección de “Considerandos”, en el primer párrafo obra constancia de la necesidad que se tenía de reorganizar la administración pública del Distrito Federal debido a la nueva configuración jurídica que le fue dada a nuestra entidad federativa mediante diversas reformas. También se reconoció que era necesario prestar mejores servicios que promovieran el desarrollo económico, la paz social y el avance hacia un Estado de Derecho, particularmente en lo relativo a la seguridad jurídica de las operaciones inmobiliarias. La descentralización estaba prevista como estrategia del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000 y su objetivo era agilizar la toma de decisiones gubernamentales; así, se tenía previsto modernizar al Registro con el fin de consolidar la seguridad jurídica, a la vez que se buscaba dar mayor rapidez y transparencia al “servicio público registral”. Lo anterior en virtud de que la institución analizada, desempeñaba una función relevante para el desarrollo económico y además fortalecía a la sociedad civil al brindar seguridad jurídica al patrimonio de los ciudadanos.

Dada la importancia que se identificó en la función pública registral y la necesidad de mantener un acervo registral “sano”, además del novedoso reconocimiento de modernizar constantemente a la institución registral para garantizar la seguridad jurídica, se consideró conveniente la creación de una *“...Institución dotada de autonomía que se encargue de los servicios públicos registrales, que presta, así como ampliar sus atribuciones administrativas con personalidad jurídica y patrimonio propios...”*²²².

Si bien resulta escueta la exposición de consideraciones que se tuvieron para la creación de un organismo público descentralizado encargado del desempeño de la función pública registral, es posible encontrar por primera vez en la historia del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, el reconocimiento de la necesidad de encomendar una función tan importante para el desarrollo económico y la prevalencia de la paz social, a una entidad autónoma. Ello obedeció a la identificación y aceptación de la problemática imperante hasta

²²² Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 25, 30 de septiembre de 1999. P. 2.

nuestros días de la institución registral, caracterizada por su deficiencia, corrupción, burocratismo y excesiva centralización.

El Decreto analizado fue articulado a lo largo de cuatro títulos.

El Título Primero, “Disposiciones Generales” alude, en el capítulo I, a la naturaleza jurídica de la institución creada, un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, sectorizado a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales debido a los servicios que prestaba, cuyo objeto era la prestación de los servicios registrales en materia inmobiliaria, mobiliaria, de personas morales y de comercio. El capítulo II normaba las atribuciones de la institución, de cuya lectura se infiere el carácter que se le daba de autoridad en materia registral. El capítulo III regulaba el patrimonio institucional, en el que se garantizaban recursos vía presupuesto de egresos del Gobierno del Distrito Federal, es decir, asignados directamente.

El Título Segundo, se denominó “De las bases para la incorporación de su personal y su permanente capacitación así como la incorporación de nuevas tecnologías”; en el capítulo I, se identificaba como “personal especializado” al “directivo y de coordinación; técnico-operativo y administrativo”, además de que se disponía quienes integraban cada segmento del personal, requisitos para formar parte de ellos y distintas clases de personal. El capítulo II, disponía la incorporación de nuevas tecnologías que permitirían un desempeño eficaz y eficiente de la función pública registral.

El Título Tercero, fue denominado “De la organización y funcionamiento”; el capítulo I fijaba la existencia de dos órganos directivos: Consejo de Gobierno y Director General. El capítulo II se destinó a la regulación de la Junta de Gobierno, entre otras cuestiones, se establecía que dicho órgano se integraba por el Jefe de Gobierno y otros secretarios (artículo décimo octavo), es decir, el titular y miembros de la administración pública centralizada, de donde se infiere una resistencia a la total autonomía de la institución. El capítulo III regulaba el nombramiento, atribuciones y obligaciones del Director General, aquí debe

resaltarse, que su designación era por el Jefe de Gobierno “o” por la Junta de Gobierno a propuesta de aquel, otra evidencia más de la oposición a la autonomía. El capítulo IV regulaba lo relativo a la organización administrativa del Registro; en total se preveían siete direcciones, entre las que destaca la de “Modernización y Control Administrativo”, pues permite ver la identificación de la necesidad de adaptar la institución a los cambios sociales, económicos y políticos. El capítulo V se enfocaba a normas los órganos de vigilancia y control tanto internos como externos. Mientras el capítulo VI contenía disposiciones relativas al acervo registral, lo que me parece un error, ya que una ley que pretenda dar cuerpo a una institución, no es lugar para regular cuestiones específicas de carácter técnico, pero es entendible la inclusión de éste tópico en tal Decreto puesto que no había una Ley Registral.

El Título Cuarto, denominado “Del régimen laboral”, consta de un capítulo único y subordina las relaciones laborales al Apartado B del artículo 123 de la Constitución así como a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus disposiciones reglamentarias.

Contiene una sección de artículos transitorios, de entre los que destaca el “Séptimo” al disponer que los derechos por servicios registrales fueran recaudados directamente por el Instituto.²²³

Existe una coincidencia entre lo dispuesto por el Decreto analizado y lo propuesto para la promulgación de una Ley Orgánica en el apartado anterior, aunque existen diferencias que pueden ser identificadas de la lectura de ambos apartados. La clave en tal diferenciación estriba en la fuente de la descentralización de la institución registral, pues mientras la Ley Orgánica vendría de la Asamblea Legislativa, el Decreto analizado -del cual se desprenden ciertos “temores” en cuanto a la completa autonomía del Registro- provino del entonces Jefe de Gobierno. Esto refuerza lo dicho con anterioridad sobre la pertinencia de que sea el Legislativo local quien cree el Registro Público Inmobiliario del Distrito

²²³ Cfr. ibídem, pp. 2-7.

Federal, organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que con ello se garantiza la total autonomía del Ejecutivo.

4.4 Perspectivas del Registro Público de la Propiedad del D.F. como organismo público descentralizado.

Luego de analizado el panorama actual del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, es necesario plantear qué se espera de la transformación propuesta en la presente tesis.

No es el presente apartado la exposición de una serie de predicciones, sino una relación lógica de los cambios que se espera traiga consigo la descentralización de la institución registral.

Descentralizar porque ello resulta más conveniente para la prestación de los servicios registrales, no justifica en nada la propuesta planteada en esta tesis. Habrá entonces que buscar los justificantes de la misma, en aquellos argumentos que nos demuestren que tal decisión redundaría en la transformación de la concepción actual del Registro Público de la Propiedad y dejar de verlo como fuente máxima de la publicidad inmobiliaria, para concebirla como instrumento garante de la seguridad jurídica que debe proteger al derecho de la propiedad inmueble.

Por ello es que en el presente apartado, plasmo una serie de máximas que privarán en la institución registral como organismo público descentralizado, con el fin de alterar -tanto en lo teórico como en lo práctico- el modo de ver al ente registral inmobiliario.

4.4.1 Principales ejes rectores del Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal, organismo público descentralizado.

a) Institución desarrollada y regulada desde las lógicas del Derecho administrativo.

Insisto en la necesidad de contar con un Registro inmobiliario que sea concebido en el campo del Derecho administrativo, que es el que tiene a su cargo el diseño e instalación de las instituciones públicas, pues como he expuesto, el hecho de que en el Código Civil se normen cuestiones administrativas, resulta un desatino que lleva a muchos más errores tanto de concepción como de interpretación legislativa, todos los cuales hoy en día no tienen cabida dado lo avanzado del Derecho Administrativo, en donde tal ente encontraría una explicación lógica y regulación apropiada. Además, dada la alta especialización y necesidades específicas del ente registral que, como ha demostrado el tiempo, no encuentran una solución adecuada en la centralización administrativa, las mismas podrían encontrar una respuesta favorable en la descentralización administrativa.

b) Institución responsable.

Ya no se trataría de una unidad administrativa más de la Administración Pública (centralizada) del Distrito Federal, sino de una autoridad responsable tanto de su organización como de su operación; así, tendrá que adoptarse una estructura apropiada que permita hacer del Registro una institución eficiente, la cual lejos de ser concebida por el público usuario como un obstáculo, sea vista como una herramienta útil para la celebración segura de transacciones inmobiliarias. Los cuadros directivos y el personal tendrán que proporcionar un servicio ágil, ajeno al burocratismo que ha imperado por varios años, y toda demora innecesaria o acto tendiente al entorpecimiento de los servicios registrales, habrá de ser sancionado mediante mecanismos diseñados ex profeso para asegurar el sano desempeño de la función pública registral.

Habrà de esquematizarse un sistema de responsabilidades al que estarán sujetos todos los servidores públicos del Registro de acuerdo a su cargo y funciones, en especial, el personal que integra el Servicio Profesional de Carrera Registral.

c) Institución garante de la seguridad jurídica.

Las nuevas lógicas de la institución registral, hacen necesario el abandono de la concepción publicista del Registro Público Inmobiliario. La publicidad es característica y función del Registro pero no su fin último, como lo es la garantía institucional de seguridad jurídica.

Así, la entidad registral inmobiliaria deberá ser vista como instrumento de protección al derecho de la propiedad, al otorgar a los ciudadanos que aparezcan como titulares registrales, la certeza de que todos aquellos derechos inscritos a su favor serán respetados tanto por las autoridades como por los demás gobernados, en virtud de que la posesión de tales derechos se basa en la legislación vigente. Además, el Registro se enarbolará como una herramienta de los ciudadanos para exigir ante los tribunales el respeto de tales derechos en caso de transgresión de los mismos.

d) Autonomía financiera.

De la disponibilidad de recursos depende la auténtica libertad de un autogobierno. Por ello el Registro Público Inmobiliario contará con recursos numerarios fijados desde el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal, pero que no serán inferiores al 10% de lo recaudado por derechos pagados por servicios registrales inmobiliarios.

Para fortalecer la autonomía, se propone la creación de un Fideicomiso Público (como en el caso del Estado de México), que se haría cargo de la administración de los ingresos que se generan por el cobro de los servicios que presta el Registro, ello implica que los “derechos” ya no serían manejados por la Tesorería. Así, se asegura la satisfacción de las necesidades propias de la institución, además de garantizar el autofinanciamiento de la permanente actualización institucional, pues una parte de los recursos captados se destinaría a la sufragación de gastos generados por la prestación de los servicios registrales y la otra a la modernización del Registro.

Otra parte de los recursos sería remitida a la hacienda pública local, vía impuestos, a fin de atenuar el impacto que tendrá para la administración pública

centralizada dejar de percibir los ingresos que el Registro Público de la Propiedad le reporta, aunque ello no debiera ser, en virtud de que los “derechos”, por su naturaleza jurídica y definición, tienen que destinarse a la satisfacción de los gastos institucionales originados por la prestación de servicios.

d) Cobro justo por servicios registrales.

Al dejar de ser visto como una institución recaudadora, el Registro únicamente deberá cobrar por concepto de derechos a los usuarios, aquellas cantidades que resulten ser suficientes para solventar las erogaciones institucionales hechas por la prestación de los servicios registrales.

Así se evita gravar erróneamente la riqueza con el cobro de derechos y se respetan los principios de igualdad y proporcionalidad contributiva previstos por la Constitución.

e) Servicio Profesional de Carrera Registral.

Al tratarse de una institución especializada, el Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal deberá contar con personal que tenga una formación específica en materia registral.

Todo el personal directivo, de coordinación y técnico-operativo (registradores e inscribidores) que integre el Servicio, además de estar claramente definido por la normatividad y tener atribuciones bien delimitadas, deberá -entre otros requisitos- contar con estudios en Derecho (licenciatura y pasantía según sea el puesto); con ello se evita que personas no aptas desarrollen funciones que resultan ser vitales para el sano ejercicio de la función pública registral.

Habrá una capacitación constante a través de diversos programas enfocados al derecho registral inmobiliario tales como diplomados, cursos y seminarios; se exigirá la acreditación de los mismos y la correspondiente evaluación del personal (tanto cognoscitiva como de eficiencia en el desempeño de sus funciones). Lo anterior deberá traer como consecuencia la prestación de

servicios registrales eficientes, a través de funcionarios con conocimientos profundos en el ámbito registral, que satisfagan las demandas del público usuario;

Mediante el Servicio se eliminarán servidores públicos que entorpezcan la función pública registral. En éste punto, tendrá que reubicarse al personal de base en labores que no afecten directamente el proceso registral, pues sus horarios y rendimiento son poco productivos, buena parte de ellos no cuenta con estudios en Derecho y su compromiso institucional es nulo (pertenecen al Sindicato más no al Registro); tal planteamiento no pretende la exclusión del personal basificado, sino su ubicación en actividades que sean más acordes a sus horarios, capacidades y conocimientos, aunque no debe negarse la posibilidad de que formen parte del Servicio, aquellos basificados que reúnan los requisitos exigidos por la normatividad.

El Servicio habrá de procurar la permanencia, más no la inamovilidad, del personal que integre parte del mismo. Ello con el fin de que no se pierda la continuidad de la profesionalización; tal permanencia es deseable para el personal directivo, pues es importante que los directores cuenten con conocimientos profundos de la institución registral, ya que ello repercute en la pertinencia de las decisiones que se toman durante el ejercicio de la función pública registral.

Desde luego, la especialización demandará mejores salarios para el personal adscrito al Servicio, los cuales habrán de ser fijados de acuerdo a las funciones desempeñadas. Además de sueldos remunerativos, también se tendrá que estimular al personal con bonos por productividad (medible a través del Sistema Informático Registral) o recompensar mediante un sistema de ascensos basado en los conocimientos y experiencia de los servidores públicos, acreditables mediante exámenes teórico-prácticos.

Con el Servicio habrá de fomentarse una identidad institucional entre sus integrantes, misma que se antoja permeable a todos los funcionarios adscritos al Registro inmobiliario. Tal identidad deberá estar sujeta a una serie de principios éticos que estarán plasmados en el Código de Ética propuesto líneas atrás.

Para que el Servicio Profesional de Carrera Registral sea una realidad, se tendrá que dar cuerpo al Comité de Servicio Profesional de Carrera Registral, órgano institucional que se encargará de diseñar los esquemas necesarios para la implementación cabal de todos los lineamientos que desarrollen tal Servicio.

Así, mediante el Servicio, se garantiza una institución profesional, especializada, con una identidad definida, plasmada de valores y buenas costumbres, por ende eficiente y libre de la perniciosa corrupción.

e) Aplicación e interpretación uniforme de la normatividad aplicable.

La especialización del personal adscrito al Registro Público Inmobiliario, hace necesaria la existencia de un proceder lógico e igual en sus distintas áreas. Con ello se elimina la discreción de los servidores públicos del Registro en cuanto al modo de aplicar e interpretar la legislación, reglamentación y demás normatividad (circulares y criterios registrales).

De tal manera se garantiza la prestación de un servicio ajeno a la dilación que genera la subjetividad de cada funcionario público involucrado en el proceso registral inmobiliario.

Son todas las anteriores las principales directrices que considero habrán de imperar en el Registro Público Inmobiliario del Distrito Federal. Reconozco que existen muchas lógicas más que tendrán que marcar el rumbo de la institución propuesta en esta tesis, pero cito las anteriores puesto que con ellas se tiende a eliminar los problemas relacionados en el primer apartado del presente capítulo, todos los cuales son origen de la debacle en que se encuentra la institución registral hoy en día.

CONCLUSIONES

Del análisis efectuado de la institución registral, es posible derivar las siguientes conclusiones:

Primera. La actual estructura administrativa de la institución resulta ser obsoleta, pues no contribuye a un desempeño eficiente de la función pública registral, debido a las trabas que significa la excesiva centralización a la que se encuentra sometido. El Registro es dirigido por un aparato burocrático que no entiende ni atiende sus necesidades.

Segunda. Una redefinición del Registro es imperativa con vistas a incrementar la eficiencia de los servicios registrales y debe concebirse como la entidad garante de la seguridad jurídica de los derechos reales que orbitan los bienes raíces. Su rediseño debe hacerse bajo las lógicas del Derecho administrativo.

Tercera. Pese a los programas de modernización implementados en la institución analizada, los mismos se han limitado a la adopción de nuevas técnicas registrales y a la incorporación de los avances tecnológicos al proceso registral, sin que se modifiquen los paradigmas organizativos del ente registral, que, según se puntualizó, son el origen de la crisis de la institución registral.

Cuarta. Existe la necesidad de crear un ente dotado de autonomía (jurídica, técnica, financiera y de gestión) que asuma el desempeño de la función pública registral especializada en materia inmobiliaria.

Quinta. La descentralización del Registro Público de la Propiedad permitirá el desarrollo de una institución desde una óptica interna, ajena al aparato burocrático central, que se enfocaría a adoptar la organización, regulación, procesos, sistemas y tecnologías, que se estimen pertinentes para un desempeño eficiente de la función pública registral, sin trabas administrativas.

Sexta. En aras de garantizar la auténtica autonomía del nuevo ente registral inmobiliario, es conveniente que el mismo sea creado mediante un acto formal y materialmente legislativo.

Séptima. Con la descentralización del Registro y la adopción de un diseño como el que se propone, se daría el salto requerido para romper los paradigmas organizativos de tal institución, ergo se estaría en vías de una auténtica modernización que satisfaga todos los principios que rigen a dicho proceso.

Octava. Es necesario revisar la normatividad vigente a efecto de adecuarla a la aparición de la entidad cuya creación se propone. Se debe aprovechar la oportunidad para corregir las deficiencias del marco normativo precisadas en el cuerpo de la tesis y así fortalecer la seguridad jurídica que brindan las instituciones registrales. El rediseño legislativo es imperativo, pues no es posible concebir nuevas instituciones que se verán obstaculizadas por las mismas trabas legaloides que sus antecesoras.

Novena. La instauración del Servicio Profesional de Carrera Registral resulta crucial para el buen desempeño de la función pública registral inmobiliaria, pues una institución especializada demanda personal capacitado y focalizado en la prestación de los servicios registrales.

Décima. Todos los ciudadanos propietarios de bienes inmuebles o titulares de derechos recaídos sobre los mismos, deben gozar de la protección que brinda la seguridad jurídica, por ende, tienen el inalienable derecho de contar con una institución registral eficiente que ofrezca tal garantía. Lo anterior se traduce en el derecho de los pueblos a un "Buen Gobierno".

Décima primera. De la seguridad jurídica que se brinda a los derechos reales, a través de la función pública registral inmobiliaria, depende la potenciación económica del patrimonio inmobiliario. Así, la seguridad jurídica genera un clima de certidumbre propicio para el desarrollo

económico que forzosamente debe implicar el progreso y bienestar del pueblo.

FUENTES

Bibliografía

1. Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional". Colección Juristas latinoamericanos. Oxford University Press – Harla. México, 1998.
2. Béjar Rivera, Luis José. "Curso de derecho administrativo". Oxford University Press. México, 2007.
3. Carbonell, Miguel. "Los derechos fundamentales". Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 2004.
4. Carpizo, Jorge. "Federalismo en Latinoamérica". Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 1973.
5. Carral y de Teresa Luis. Carral y de Teresa, Luis. "Derecho Notarial y Derecho Registral". Editorial Porrúa. Duodécima tercera edición. México, 2003.
6. Carranco Zúñiga, Joel. "Régimen jurídico del Distrito Federal". Editorial Porrúa. México, 2000.
7. Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". 3ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1978.
8. Colín Sánchez, Guillermo. "Procedimiento Registral de la Propiedad". Editorial Porrúa. Quinta edición. México, 2001.
9. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. "Imágenes e historia. La Ciudad de México y su Registro Público". México, 2011.
10. Covián Andrade, Miguel. "El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano". Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. México, 2004.
11. De Pina Vara, Rafael. "Elementos de Derecho Civil Mexicano. Bienes - Sucesiones", Vol. II. 19ª edición, Porrúa. México, 2008.
12. Del Castillo del Valle, Alberto. "Garantías del Gobernado". 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma. México, 2005.
13. Esquivel Zubiri, Jorge Luis. "Derecho Registral". ENEP Aragón – UNAM. México, 2001.

14. Fernández Ruíz, Jorge (coordinador). "Derecho Registral", Tomos I y II. Lazcano Garza Editores. México, 2011.
15. Fernández Ruíz, Jorge. "Derecho administrativo del Distrito Federal". Porrúa. México, 2009.
16. Fernández Ruíz, Jorge. "Derecho administrativo y administración pública". Porrúa: UNAM. México, 2006.
17. Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. "Derecho constitucional mexicano y comparado". 3ª edición. Editorial Porrúa – UNAM. México, 2003.
18. Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho administrativo y Derecho administrativo al estilo Mexicano". 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
19. Madariaga Gutiérrez, Mónica. Seguridad jurídica y administración pública en el Siglo XXI". 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1993.
20. Martínez Morales, Rafael I. "Derecho administrativo. 1er. curso". 5a Edición. Oxford University-Press. México, 2004.
21. OCDE (2012), Mejores prácticas registrales y catastrales en México, OECD Publishing.
22. Parada, Ramón. "Derecho Administrativo II. Organización y empleo público". Marcial Pons, 17ª edición. Madrid, 2004.
23. Pardo, María del Carmen. "La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990". El Colegio de México. México, 1991.
24. Pérez de los Reyes, Marco Antonio. "Historia del Derecho Mexicano". Volumen 1. Editorial Oxford University Press. México, 2003, pp. 92-93.
25. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. "Apuntes para la historia del Registro Público de la Propiedad". Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C. México, 1980.
26. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. "Derecho Registral". 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 2010. Introducción VII.
27. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. "Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1983.

28. Pichardo Pagaza, Ignacio. "Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable". El Colegio Mexiquense, A.e.: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 2004.
29. Ramírez Marín, Juan. "Derecho Administrativo Mexicano. Primer curso". Editorial Porrúa y Tec de Monterrey, Campus Ciudad de México. México, 2009.
30. Rivera Marín, Guadalupe. "La propiedad territorial en México: 1301-1810". Siglo XXI. México, 1983.
31. Roldán Xopa, José. "Derecho Administrativo". Oxford University Press. México, 2008.
32. Sandoval Hernández, Sergio y Soto Flores, Armando, Coordinadores. "Curso introductorio de derecho Registral". Instituto Mexicano de Derecho Registral. México, 1991.
33. Soberanes Fernández, José Luis, coordinador. "Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1980.
34. Tapia Ramírez, Javier. "Bienes (Derechos reales, derechos de autor y registro público de la propiedad)". Porrúa. México, 2004.
35. Valero de García Lascurain, Ana Rita. "Solares y conquistadores: Orígenes de la propiedad en la Ciudad de México". INAH. México, 1991.
36. Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. "Nuevo Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 2003.

Normativa

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
3. Código de Comercio.
4. Código Civil para el Distrito Federal.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
6. Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013.

7. Ley Registral para el Distrito Federal.
8. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
9. Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.
10. Manual de Organización de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Jurisprudencia

1. PRINCIPIOS DE FE PÚBLICA REGISTRAL Y DE TRACTO SUCESIVO, SU ESTRICTO CUMPLIMIENTO DA LUGAR A ESTIMAR QUE SE ADQUIERE EL INMUEBLE DE SU LEGÍTIMO DUEÑO, QUE EL ASIEN TO REGISTRAL SE REPUTE VERDADERO Y QUE SEA O PONIBLE A TERCEROS. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1; Pág. 875.
2. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. NATURALEZA JURÍDICA. [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4596.
3. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. PRINCIPIO DE LA FE PÚBLICA REGISTRAL. [TA]; 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Cuarta Parte, LXXIII; Pág. 52.
4. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LO RIGEN. [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1757.
5. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. SU CREACIÓN SE FUNDA EN EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4597.

Diccionarios

1. Diccionario de la Real Academia Española [en línea] Disponible en Internet: www.rae.es
2. “Diccionario Jurídico Mexicano”. Tomos III, D; V, I-J; VIII, Rep - Z. Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM. México, 1984.

Fuentes hemerográficas

1. “Vanguardia tecnológica en el Registro Público del D.F.” entrevista del 01 de mayo de 2011 al Lic. José Guadalupe Medina Romero por Amanda Soto Fontes en la revista “El mundo del abogado”. Sección Entrevista. Mayo de 2011.
2. Oropeza Barbosa, Antonio . “La seguridad jurídica en el campo del derecho privado” Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, Número 2, Sección de Artículos, 2000.
3. Osornio Corres, Francisco Javier. “Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año XXI, No. 62, Mayo-Agosto de 1988.

Documentos

1. Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. “Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral” - Del 24 al 26 de marzo de 2010 - Primer Congreso Internacional de Derecho Registral.
2. Iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley Registral para el Distrito Federal.
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
4. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. “VI Informe de actividades 2011 2012”.
5. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal: Informe “Modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal”. 2012.
6. Decreto del Reglamento en el Diario Oficial de la Federación del 05 de agosto de 1988.
7. Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima séptima época, 31 de diciembre de 2012. No. 1512, Tomo II.
8. Decreto por el que se crea el Instituto del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 30 de septiembre de 1999. No. 25.

9. Jurídica. Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

Páginas web

1. <http://www.consejeria.df.gob.mx/detalle.php?contenido=MjU2&direccion=NQ=&>.
2. <http://www.consejeria.df.gob.mx/contenidos/transparencia/documentos/art14/fraccionx/poa2011.pdf>
3. <http://www.notariadomexicano.org.mx/prensa/archivos/enero2009/4.pdf>
4. <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/142913.html>
5. <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/10/capital/044n2cap>
6. <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1716960.htm>
7. <http://www.consejeria.df.gob.mx/civica/RPPyCDF01Costos2013.pdf>