



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA MODERNIZACIÓN DE LOS REGISTROS PÚBLICOS DE LA PROPIEDAD
COMO ELEMENTO PRIMORDIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN
TERRITORIAL EN MÉXICO**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

FRANCISCO CASTELLANOS CHÁVEZ

TUTOR:

DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F., AGOSTO DE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TABLA DE CONTENIDO

<i>Introducción</i>	4
<i>Capítulo 1 El Estado y La Propiedad</i>	11
1.1 La propiedad territorial como elemento formativo del Estado	13
1.1.1 El papel del Estado en la preservación de la propiedad y del territorio	15
1.1.2 El reconocimiento al acceso de la propiedad	19
1.1.3 La función social de la propiedad	20
1.1.4 Límites entre “lo público y lo privado” de la propiedad	22
1.1.5 Propiedad en relación con la planeación territorial	24
1.2 La regulación de la propiedad del suelo como problema público	26
1.3 Elementos estructurales de la planeación territorial y su vinculación con el desarrollo urbano	35
1.4 Reflexiones del capítulo	49
<i>Capítulo 2 El registro público de la propiedad en México</i>	51
2.1 Elementos históricos de la función registral en nuestro país	52
2.2 Situación funcional y operativa de los Registros Públicos de la Propiedad en México (RPP's)	64
2.3 Reflexiones del capítulo	76
<i>Capítulo 3 Principales experiencias de modernización registral en México</i>	78
3.1 Pasos seguidos en la modernidad registral de México	79

3.2 Experiencias de modernización identificadas	99
3.3 Reflexiones del capítulo	105
<i>Capítulo 4 Hacia una política de administración territorial integral</i>	107
4.1 Relación vinculatoria de las funciones registral, catastral y de planeación territorial en México	108
4.2 Propuestas para una política integral de suelo y de administración del territorio	128
4.3 Repercusiones de la modernización registral en la administración territorial	140
4.4 Reflexiones del capítulo	146
<i>Conclusiones</i>	147
ANEXO 1 Buenas Prácticas Registrales en México	151
ANEXO 2 Tabla de Cuadros y Gráficas	179
ANEXO 3 Listado de abreviaturas	180
Bibliografía General	181

Introducción

Las motivaciones que conllevaron al desarrollo de la presente investigación parten de considerar que la propiedad es elemento fundamental de la existencia del Estado y de la relación de éste con la sociedad que lo acepta, cristalizando este vínculo mediante el papel de las instituciones de gobierno y de su acción pública para, con ello, dar cumplimiento a su misión esencial de satisfacer las necesidades públicas y de regular la convivencia humana.

Si bien el concepto de propiedad ha sido objeto de análisis, justificaciones y cuestionamientos desde diversas aristas, queda claro que es un factor que fundamenta la instrumentación de políticas públicas y de estrategias de gestión territorial tendentes a justificar el quehacer del Estado y de la obligación que asume este último para regular dicha intervención a través del instrumental jurídico necesario.

En ese tenor, y tomando en cuenta de que el Estado debe preservar la relación establecida entre la propiedad, el marco jurídico y el desarrollo económico para fundamentar su permanencia en el tiempo, esta vinculación sucederá siempre y cuando se cuenten con instituciones de gobierno capaces de contribuir tanto al otorgamiento de certidumbre en las operaciones inmobiliarias y mobiliarias que le son requeridas, como a la distribución ordenada del territorio, de modo que se determinen las mejores condiciones para el desarrollo de vocaciones productivas en un mosaico económico nacional, regional o local.

Por estas razones, la función de Registro Público constituye uno de los elementos angulares para la consecución de los propósitos arriba anotados, a la vez que la motivación de este trabajo para desarrollar diversos planteamientos y reflexiones en torno a su papel y a la necesaria modernización de esta actividad, partiendo de reconocer que la adecuada inscripción y publicidad de las operaciones inmobiliarias tienen un impacto directo en la intervención del territorio así como en la gestión del suelo.

Dados los argumentos esgrimidos, el trabajo que aquí se presenta toma como uno de sus elementos torales de análisis, la necesidad de instrumentar procesos de modernización en diversos ámbitos de operación y funcionamiento en las instituciones registrales mexicanas no solamente para garantizar la certidumbre jurídica de las operaciones registrales, sino también para constituirse en palanca y soporte de un adecuado proceso de planeación y de administración territorial que permita el desarrollo económico nacional.

La primera inquietud que surge sobre la necesidad de impulsar la modernización de estas instituciones tiene cabida al considerar que las transacciones realizadas en el mercado inmobiliario deben ceñirse a las disposiciones y procedimientos que les resulten aplicables en favor de los usuarios, de modo que se garantice la seguridad jurídica del patrimonio de las familias y que dichos bienes contribuyan decididamente a su bienestar económico.

Otro tema importante que se presenta a lo largo de este trabajo permite reiterar que un Registro Público de la Propiedad eficiente resulta esencial para una economía de mercado que funcione en condiciones adecuadas, de forma que contribuya a la identificación plena del territorio, a la asignación de espacios físicos que alienten la consolidación de vocaciones productivas y, con ello, la canalización de inversiones, así como la generación de empleos, de vivienda, de infraestructura y de servicios, entre otros elementos.

Para lograr lo anterior, es preciso que las instituciones registrales generen información precisa tanto para la toma de decisiones de los diversos agentes públicos, privados y sociales involucrados en el tema, como para la generación de políticas públicas que regulen el ordenamiento del territorio y la gestión del suelo en favor del desarrollo económico.

Los esfuerzos que se han realizado durante los últimos años reconocen la importancia de este proceso de modernización en los Registros Públicos, sobre

todo porque en la medida en que se cuenten con instituciones eficaces de esta índole, se estarán generando valores agregados en aspectos que rodean su operación en diversos temas asociados con su marco jurídico, sus procesos de registro, en la profesionalización del elemento humano, en el uso adecuado de tecnologías, en la integración y preservación de su acervo, pero principalmente en su relación vinculatoria con el catastro y la administración del suelo, y los que conjuntamente forman parte de una política pública de ordenamiento territorial que debe ser instrumentada en condiciones de sustentabilidad política, económica, social y ambiental.

El tema de la modernización registral en México ha sido abordado en múltiples oportunidades, en diversas circunstancias y bajo distintos enfoques, teniendo las más de las veces esfuerzos aislados de los propios Gobiernos de los Estados y en otros casos con apoyos de la Federación hacia estas instituciones, sin que sea visto como un eje articulador de una política pública de administración territorial, a partir de la construcción y desarrollo de un sistema de derechos de propiedad que opere a nivel nacional.

Independientemente de las motivaciones que versen en torno al tema central de esta investigación, se puede adelantar que la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y la debida inscripción de las transacciones inmobiliarias si bien son fundamentales para impulsar la atracción de inversiones así como la generación de empleos, de vivienda, de infraestructura y de servicios, entre otros elementos, su modernidad constituye en sí misma un elemento conductor de mejores escenarios para la administración del territorio junto con sus implicaciones que esta última tiene para la intervención y la gestión del suelo.

Por ello, la modernización registral no puede estar ajena a otros procesos de modernización que deben considerarse simultáneamente en funciones de gobierno relacionadas con el catastro y con la planeación urbana, toda vez que la relación de estas tres funciones constituye el elemento fundamental de una política pública de ordenamiento territorial, materia esta última que ha estado en

constante análisis sobre todo para encontrar planeamientos que permitan resolver la plena utilización del espacio en función de los elementos claves que inciden en la propiedad, en el marco jurídico que lo fundamenta y regula, así como en el desarrollo económico al que debe aspirar nuestro país.¹

Como consecuencia de lo anterior, la investigación tomará en cuenta las características generales que observa la función registral nacional, así como las experiencias y buenas prácticas que pueden ser incorporadas en aquellas instituciones de su tipo que aún presentan niveles de rezago en sus procesos operativos, de forma que a partir de señalar las líneas de acción seguidas puedan identificarse alternativas de vinculación del Registro Público con el Catastro y la Administración del Territorio.²

Con base en el análisis de experiencias previas y de la revisión documental con que se cuenta, la investigación destaca la estrategia, líneas de acción, hechos y pasos seguidos por los Registros Públicos, a la luz de un modelo prototipo que sigue vigente y que ha servido para alinear no solamente los esfuerzos de modernización, sino también establecer escenarios que permitan transitar hacia la constitución de centros de información estratégica que, junto con las otras dos funciones referidas, consoliden la política pública de ordenamiento del territorio.

En virtud de lo antes expuesto, el objetivo esencial que persigue este trabajo apunta a identificar las fortalezas y áreas de oportunidad que tiene la función registral en nuestro país, de manera que se establezcan cimientos sólidos no solamente para que la información que generan estas instituciones contribuya a establecer condiciones de certidumbre en las operaciones inmobiliarias, sino también contribuya a la administración y ordenamiento del territorio nacional, a partir de su adecuada vinculación con otras entidades como lo son las que desempeñan funciones de catastro y de administración territorial, principalmente.

¹ Para una lectura introductoria del tema, se sugiere consultar a Morales Schechinger, Carlos en *"El debate por reformas al suelo urbano en América Latina"*, documento presentado en el Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial, auspiciado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Universidad de los Andes, 22 y 23 de abril de 2003.

² En nuestro país se cuentan con 36 instituciones registrales de este tipo (31 a nivel estatal y cinco de orden municipal localizados en el Estado de Baja California Sur).

Por ello, la hipótesis se sustenta en diversas razones y argumentos por los que resulta importante modernizar estas instituciones, toda vez que el proceso de modernización constituye en sí mismo tanto un elemento detonador para que estas instituciones puedan erigirse en verdaderos centros de información estratégica, como un eje articulador que contribuya a la consolidación de una política de administración territorial con impacto directo en el crecimiento económico local, regional y nacional, sobre la base de una adecuada regulación, intervención y gestión del suelo.

El desarrollo de la presente investigación parte de analizar desde la óptica teórica, los diversos componentes que rodean al Estado y que impactan en su relación con el marco jurídico y con el desarrollo económico para, con ello, dar paso a la identificación de fortalezas y áreas de oportunidad que revisten a la función registral en nuestro país, brindando información de las principales experiencias de modernización que han sido instrumentadas por la autoridad para apoyar los esfuerzos de modernidad registral en nuestro país.

La conjunción de hechos, evidencias y resultados de modernización registral serán una parte fundamental para enfatizar en la relación vinculatoria del Registro Público y el Catastro, así como del Registro con la Administración Territorial, de forma que puedan darse planteamientos que fundamenten y enriquezcan la tesis aquí presentada sobre la importancia que tiene la modernización registral como un elemento primordial para la administración territorial en México.

Derivado de lo anterior, el documento contiene para fines ilustrativos el desarrollo de cuatro capítulos básicos orientados a fundamentar los efectos que derivan de la modernización registral y de su impacto en la administración territorial con la siguiente semblanza:

El primero de ellos aborda de manera general el marco teórico que rodea a la propiedad territorial como un elemento de formación del Estado, destacando a lo

largo de su contenido el papel e influencia que tiene la propiedad en la regulación y en el desarrollo económico, específicamente en gestión del suelo como un elemento resultante de la planeación y de la administración del territorio y su vinculación con el desarrollo urbano.

El segundo capítulo abordará la misión que ha tenido el Registro Público de la Propiedad en México describiendo los elementos históricos que han revestido a esta función, en aras de brindar un panorama general de su evolución y, con ello, dar paso a la una descripción sucinta de la situación operativa que han manifestado estas instituciones administrativas.

El tercero de los capítulos es resultado del análisis de las áreas de oportunidad y circunstancias analizadas en su similar anterior, con la finalidad de contar con un marco de referencia para la instrumentación de una estrategia de intercambio de información con el Catastro y con la Administración del Territorio de forma que se oriente la construcción de una política pública de ordenamiento territorial.

El cuarto capítulo contempla la necesaria articulación de las funciones arriba citadas con la finalidad de orientar propuestas en el diseño e instrumentación de una política pública de suelo. Colateral a lo anterior, se ilustran los principales impactos que ello generará a partir de los esfuerzos de modernización registral y de la incidencia de ésta última en el catastro y en la administración del suelo, en donde estas funciones constituyen la columna vertebral de la toma de decisiones en la gestión del suelo y en la intervención del territorio.

Asimismo, se presenta un resumen de las conclusiones con que las que se sustenta la presente investigación que, de alguna forma, reiteran la tesis para afirmar que la sistemática modernización de la función registral contribuye no solamente a posicionar a estas instituciones en enclaves generadores de información estratégica, sino también en un elemento primordial para determinar estrategias de administración territorial a nivel nacional.

Mención por separado requiere señalarse que este trabajo está sustentado en técnicas de investigación bibliográficas y hemerográficas, en documentos de apoyo y consultas a información pública basadas en sitios internet, así como en la experiencia obtenida por quien desarrolla la presente investigación en el tema de modernización registral.

Finalmente, se deja una reflexión en el sentido de que si bien existen estudios asociados al tema de Registro Público que han sido abordados desde una óptica jurídica, este trabajo pudiera resultar novedoso al abordar esta materia desde un enfoque de lo público y de lo administrativo, enfatizando sobre todo en su vinculación con políticas públicas de ordenamiento y de administración territorial.

Capítulo 1 El Estado y La Propiedad

El tema que se desarrolla en el presente capítulo obliga a considerar la necesidad de identificar los alcances conceptuales del Estado, sus principales características y los objetivos que debe alcanzar para garantizar su permanencia en el tiempo, organizar las relaciones y fuerzas sociales, promover el desarrollo de la sociedad y mantener el orden y la paz públicos, entre sus principales aspiraciones.

Para ello, se hace necesario partir de una definición general de lo que constituye el concepto de Estado ubicado en una unidad territorial específica, y en donde éste adopta “la forma de una comunidad organizada, cuyas funciones se llevan a cabo mediante una variedad de órganos dispuestos conforme a la constitución, y es posible, asimismo, establecer una limitación jurídica rigurosa entre la comunidad y sus miembros. La unidad, su organización, conforme a la constitución y la autolimitación del Estado frente al individuo, son los caracteres esenciales de lo que denominamos el Estado moderno (...).”³

Por consiguiente, el Estado surge como una unidad capaz de organizar los roles y responsabilidades de las fuerzas políticas, económicas y sociales de una nación a través del ejercicio de “los medios reales de autoridad y de administración”⁴, y en donde su actuación se circunscribe a un territorio delimitado para atender el cumplimiento de obligaciones a cargo de la ciudadanía, así como a la satisfacción de necesidades sociales por conducto de instituciones públicas que sujetan su accionar a reglas jurídicas establecidas orientadas a mantener el orden social.

Dichos medios reales de autoridad se encuentran ligados a aspectos medulares que tienen relación con la impartición de justicia, el control político y militar, la administración de las finanzas públicas y la prestación de servicios públicos, entre otros elementos, que son vitales para salvaguardar la permanencia de la figura estatal en el tiempo.

³ Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 2000. pp. 313-314

⁴ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 1971. p. 146

Punto fundamental de estas reflexiones también se encuentra en la emisión e instrumentación de políticas públicas que garanticen el desarrollo de actividades productivas, y cuyo éxito depende en gran medida de la participación de las diversas instituciones públicas, agentes privados y sociales en un entorno territorial ordenado que considere la asignación de espacios físicos delimitados.

En función de lo antes expresado, el desarrollo económico de una nación no puede estar disociado de la certeza jurídica que debe poseer el registro de operaciones sea cual sea su tipo, así como del adecuado orden territorial que deben tener los bienes y activos que forman parte integrante del Estado para preservar las bases jurídicas, políticas y económicas que rigen el funcionamiento de la sociedad y de las instituciones.

Se reconoce que dichos conceptos no pueden actuar por sí solos, por el contrario, deben ser contemplados en una política pública de administración territorial que sea capaz no solo de reconocer las características físicas, geográficas, bióticas, culturales, económicas y sociales de países, regiones y localidades, sino también de incentivar las actividades productivas que pueden insertarse en su interior, generando con ello impactos en las inversiones, en el empleo, en la vivienda, en la infraestructura y en los servicios que son requeridos en la zona o región donde se ubiquen.

El presente capítulo pretende dar cuenta de la importancia que tiene para el Estado contar con una identificación adecuada de la propiedad, a partir de asociar elementos de certidumbre jurídica, de inventario del territorio y de su ordenamiento, principalmente, con el propósito de instrumentar políticas públicas que justifiquen su actuación y su permanencia en el tiempo como una unidad organizada, a partir de “factores de integración reales y funcionales”, y en donde el concepto de voluntad de las partes y de participación de las instituciones de gobierno se traducen en actos jurídicos plenamente reconocidos por la autoridad.⁵

Para ello, es necesario analizar en una primera instancia los aspectos que revisten la regulación de la propiedad como un elemento formativo del Estado y del papel

⁵ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 1971. p. 249

que debe asumir este último para resolver, desde un enfoque de interés público, su acceso y delimitación física, preservar la unidad territorial, regular los límites en el uso y goce de ella y garantizar la existencia del derecho de propiedad ante la sociedad, todo lo cual impacta en la determinación de reglas y directrices destinadas a la apropiación de los bienes, a la asignación de los recursos y a su consecuente aprovechamiento productivo.

Una vez identificados estos elementos en la regulación de la propiedad, se procederá a analizar de manera general los aspectos relacionados con la planeación y con la administración territorial, considerando la visión que se debe tener para diseñar, configurar y regular la distribución del espacio físico y su debida correlación con los elementos económicos, sociales y culturales generados en el entorno urbano y en el valor del suelo, mismos que inciden en el crecimiento de las ciudades y de los polos de desarrollo.

Un tema fundamental que será incorporado en este análisis está identificado en el nivel de sustentabilidad que debe observar el desarrollo urbano, basado en sinergias económicas, sociales y físico-ambientales, de modo que se procure el nivel de bienestar a largo plazo para la población con respeto al medio ambiente.

1.1. *La propiedad territorial como elemento formativo del Estado*

Para efectos de dimensionar las características y peculiaridades que ha tenido el concepto de propiedad en la formación y permanencia del Estado, necesariamente se está obligado a revisar al menos dos elementos primordiales: uno de ellos referido al marco jurídico que lo regula y el otro relacionado con el grado de desarrollo económico de cualquier país y que impacta en la determinación del concepto antes mencionado.

Como tal, el término de propiedad resulta ser uno de los componentes clave para garantizar la preservación y existencia del Estado y, por ende, uno de los factores fundamentales de la administración del territorio para regular sobre bases jurídicas las transacciones inmobiliarias que realizan los agentes, instituciones y ciudadanos en el mercado en función de la distribución física de los espacios y de

las potencialidades de uso, conservación y explotación, así como para proporcionar las mejores condiciones destinadas al desarrollo económico y de bienestar de la población.⁶

Dichas aseveraciones permiten ubicar la relevancia que tiene el Estado para normar y organizar el territorio para, con ello, establecer el control sobre la apropiación de las cosas, generar las condiciones de circulación de los bienes y activos y contribuir al adecuado funcionamiento del mercado, entre otros aspectos primordiales.⁷

Su ámbito y alcance ha revestido gran importancia para la construcción de estados y ciudades en virtud de que le corresponde plasmar el tramado de elementos políticos, económicos y sociales que lo caracterizan, así como también fundamentar la generación de un sistema de relaciones humanas, del régimen de producción que se establezca, así como de la relación que tiene el Estado con sus poderes, con la sociedad y con el régimen económico que sea adoptado.

Sin pretender ser exhaustivo en el análisis, se reconoce que el concepto de propiedad históricamente surge como un elemento precursor de espacios de libertad económica y que contribuyeron de alguna forma a la regulación jurídica de la propiedad y, con ello, a la transformación de las fuerzas productivas, las cuales han sido analizadas por las diversas corrientes del pensamiento político, económico y jurídico, desde finales del siglo XVIII hacia nuestros días.⁸

Su aplicación evidentemente repercutió en la visión estatal responsabilizándolo de mantener el bien común y de la gestión social, mediante la asunción de las funciones regulatorias de la propiedad y del suelo, así como su corresponsabilidad para garantizar las relaciones sociales y productivas de una nación y, con ello, las restricciones o limitaciones sobre el uso y goce de la propiedad de los bienes.

Consecuentemente, el término no puede desligarse de las condiciones que ha seguido el modelo económico del que se trate, así como de las transformaciones

⁶ Bodenheimer, Edgar. *Teoría del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. 1976. p. 160

⁷ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. p. 217

⁸ Dabat, Alejandro, Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo en *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa. Colección Jesús Silva Herzog. 2002. pp. 67 a 76

que ha tenido el propio Estado a lo largo de su existencia, destacando que el concepto de propiedad ha sido reconocido como una de las inspiraciones para el surgimiento y continuidad de los estados liberales y del constitucionalismo.⁹

En ese sentido, dicha relación biunívoca también contempla una serie de factores en los que incide la propiedad en su relación con las funciones estatales, las instituciones de gobierno, la capacidad de gestión pública y el propio desarrollo económico, identificada en las siguientes consideraciones:

1.1.1 El papel del Estado en la preservación de la propiedad y del territorio

Para un mejor entendimiento de la importancia que tiene la propiedad como un elemento de formación del Estado, es indispensable remontarse al argumento fundamental de su necesaria existencia, bajo la justificación de la preservación del orden público, de la convivencia pacífica de las personas y por consiguiente de la paz social.

Se parte de la premisa básica de que el Estado tiene como misión fundamental preservar la unidad de la convivencia humana, en un espacio físico perfectamente delimitado, y bajo reglas y principios de organización y de actuación que son depositados en un grupo seleccionado que cuenta con la capacidad para guiar el curso y la evolución del conglomerado social.

Por consiguiente, el territorio como lo señala Georg Jellinek es el fundamento espacial en que “el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público y en donde éste puede desplegar su autoridad sobre los hombres”.¹⁰

Con ello y sin el afán de caer en reduccionismos metodológicos o filosóficos, queda claro que los elementos de población, territorio y autoridad se encuentran presentes en la integración de lo que hoy se denomina Estado, mismos que

⁹ A mayor abundamiento en el tema, véase la conferencia impartida por el Dr. José María Serna de la Garza, “*El Régimen Constitucional de la Propiedad en México*”, durante el Congreso Internacional de Derecho Comparado Asia-México, y auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, los días 4-6 de octubre de 2005.

¹⁰ Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 368

apuntan necesariamente a otra aspiración identificada en el control del poder territorial.

Estos elementos estatales han sufrido modificaciones en el transcurso del tiempo como producto de los cambios políticos, económicos y sociales, los cuales han sido analizados desde diversas ópticas de la Ciencia Política, la Economía y el Derecho, entre otras disciplinas que han abordado la construcción del Estado y su permanencia, las modalidades que ha seguido el sistema de producción y las evidentes adecuaciones a las normas jurídicas que fundamentan y legitiman la presencia de este concepto ligado a sus instituciones y a su forma de actuación, representadas por el Gobierno y por la propia Administración Pública.

Como tal, el Estado surge como un concepto interpretativo en una época (siglos XIV y XV) de instituciones destruidas en donde “la bondad, el constitucionalismo y la moralidad tradicionales no eran bases suficientes para una sociedad estable”¹¹, siendo necesario definir un nuevo orden político y social capaz de responder tanto a presiones endógenas de mayor control y de organización social, como de aquellas de carácter exógeno producto de las constantes presiones de ocupación y de dominación territorial, entre otros aspectos, los cuales trazaron y modelaron el concepto de soberanía ligado necesariamente al modo de producción de la época.¹²

Derivado de las nuevas ideas de la Contrarreforma Religiosa, la noción del poder espiritual detentado en ese entonces por la Iglesia y por los emperadores fue reemplazado por instituciones que dieran respuesta, a una estabilidad interna orientada a la recuperación territorial perdida y a la organización del conglomerado social, sustentada en un régimen jurídico, en donde el acuerdo de voluntades entre gobernantes y gobernados constituyó la regla fundamental de la organización política del Estado nación.

El tránsito de un sistema económico cerrado como lo fue el feudalismo hacia una etapa mercantilista del siglo XVI, caracterizada por la generación de ocupaciones

¹¹ Crossman, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*. Fondo de Cultura Económica. p. 33

¹² op. cit. p. 35

ultramarinas y el establecimiento de nuevos centros de producción y de comercio, contribuyeron al cambio del pensamiento político, encaminando las ideas hacia el concepto de un Estado moderno que justificara su presencia basada en la riqueza de la nación, en la ocupación de espacios y en las contribuciones de los gobernados.

Con lo anterior, quedaba suprimida la organización y la presencia de instituciones eclesiásticas sustituyéndola por otra de carácter monista pero además coactiva, en un entorno de orden y paz públicos, y bajo la cual la propiedad pudiera estar subordinada a la ley.

Durante el siglo XVII, el Estado asume y adopta medios reales de autoridad para convertirlos en propiedad pública encaminando su esfuerzo organizacional hacia la integración de un ejército permanente, la administración de justicia, el pago del servicio público y la regulación de la propiedad, al amparo del desarrollo de la economía capitalista monetaria.¹³

Con el transcurso del tiempo, el Estado participa en la conducción de las fuerzas políticas y sociales, de forma radicalmente distinta a como antes acontecía. No es sólo que el Estado aumenta sus exigencias, sobre todo en materia de contribuciones, sino que penetra en lo más íntimo de cada existencia particular, incluso en la asignación, ocupación o desplazamiento de espacios físicos.¹⁴

Como producto de las transformaciones económicas de finales del siglo XVIII, habida cuenta de la revolución industrial, el Estado da un vuelco en sus actividades fundamentales, constituyéndose en el garante de las relaciones políticas, económicas y sociales, a partir de aplicar el ejercicio del poder y de la soberanía, justificando el respeto a la norma y los preceptos de libertad, igualdad y de propiedad territorial.

Con el capitalismo industrial de mediados del siglo XIX, el Estado aparece como unidad de decisión jurídica y administrativa que contribuye a la consolidación de

¹³ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica p. 149

¹⁴ Naef, Werner. *La idea del Estado en la Edad Moderna*. Ediciones Nueva Época. Madrid, España. 2000. p. 4

este modo de producción¹⁵ alentando la formación de nuevos negocios comerciales dentro y fuera de sus fronteras, sobre la base de las nuevas tesis democráticas donde se hacía necesario la fuerte presencia estatal y del monopolio en el ejercicio de sus funciones públicas para regular, entre otros aspectos, los límites de la propiedad privada y el destino del suelo.

Es a principios del siglo pasado, el momento en que el Estado tiende a modificar nuevamente sus pautas de regulación y de presencia institucional en un “neocapitalismo”¹⁶ asumiendo un carácter de mayor intervención en la economía, sobre todo en áreas estratégicas en materia de hidrocarburos, telecomunicaciones, defensa y de administración, manteniendo la regulación y delimitación de la propiedad privada y pública, pero orientada también a la desincorporación de activos que dejaban de ser prioritarios para su atención.

A partir de la globalización económica y política de finales del siglo XX, el papel del Estado nuevamente se adecua con motivo de la apertura comercial mundial, ajustando su accionar mediante la implementación de mecanismos de desregulación, la menor presencia en áreas económicas (como se pudo advertir en los procesos de desincorporación de entidades paraestatales), así como la mayor promoción y control en la asignación de nuevos espacios físicos destinados al fomento de actividades productivas alineados al nuevo esquema económico establecido, y en donde el capital privado cuenta con mayor accesibilidad a localizaciones territoriales para su rápida recuperación.

Como puede apreciarse a lo largo de este resumen, el comportamiento y respuesta de la figura estatal está necesariamente asociada a la evolución económica, siendo uno de los elementos donde se han reflejado sus impactos ha sido en el territorio, reiterando que éste es condición básica para la existencia del mismo,

Por ende, no puede concebirse la existencia de uno sin el otro, denotando con ello una condición de dependencia real que ha sido reflejada, entre otros fenómenos,

¹⁵ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Colección DEMOS. p. 71.

¹⁶ op.cit. p. 72

en la sofisticación y diversificación de la expansión territorial, la cual repercute en otros aspectos que guardan relación con el acceso a la propiedad, la función social que asume el Estado en esta última y la delimitación de fronteras de lo público y lo privado, factores que también han influido en la planeación territorial, mismos que se describirán a continuación.

1.1.2 El reconocimiento al acceso de la propiedad

Los sistemas jurídicos han privilegiado el término de propiedad en lo más amplio de su concepto al reconocer que éste comprende el derecho de gozar y disponer de las cosas o bienes sin transgredir lo establecido en las leyes o preceptos que se estipulen en esta materia.

Basta recordar a manera de ejemplos de lo antes expuesto, lo consignado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el Código Napoleónico, al igual que en la mayoría de las constituciones que han recogido preceptos del Derecho Romano como en los casos de las vigentes en Latinoamérica, en donde se establece el reconocimiento que tienen los derechos de propiedad y sobre todo la incidencia de éstos en la actuación del Estado y en la regulación de los espacios físicos de convivencia, bajo la tutela del propio Estado.

Por consiguiente, se tiene presente que el término propiedad y su categoría económica tipificada en derechos de propiedad¹⁷ contribuyen a dar cumplimiento a uno de los principios del Estado destinados a preservar el orden público y la gestión social, sustentados en un marco constitucional y de forma específica en disposiciones que regulan su régimen de forma directa y asociada a un modo de producción determinado.¹⁸

En adición a lo anterior, el reconocimiento al acceso a la propiedad como un derecho contribuye a “organizar los elementos políticos, económicos y sociales en

¹⁷ Es de destacarse que el concepto de derechos de propiedad responde evidentemente a costos transaccionales de índole jurídica y económica que son reconocidos, en la práctica, para legitimar las transacciones que son inscritas en el Registro Público de la Propiedad y, con ello, su adecuada vinculación con el catastro y la administración del territorio constituyen elementos del ordenamiento del territorio.

¹⁸ Ayala Espino, José Luis. *Limites del Mercado. Limites del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1992. p. 18

un subsistema en torno al papel del Estado”¹⁹ bajo ciertas reglas y directrices destacando, entre otros, los siguientes:

- i. **En lo político:** para preservar el régimen de propiedad conforme a las leyes que fija y hace cumplir el Estado.
- ii. **En lo económico:** caracterizado por los estímulos o desincentivos que pueden generar por sí mismos los derechos de propiedad reconocidos sobre todo en las transacciones u operaciones inmobiliarias, en condiciones de certeza jurídica para propiciar la inversión en actividades productivas.
- iii. **En lo social:** reflejado en las demandas de la sociedad y que derivan en acuerdos institucionales tendentes a satisfacer, entre otras necesidades públicas, la correspondiente al acceso a la propiedad.

Bajo esa tesitura, el concepto de propiedad constituye en sí mismo un tema total de regulación que impacta no solamente en el control y uso del suelo, en los regímenes de propiedad y en el inventario de bienes y su correspondiente tipificación, sino también en la determinación formal de espacios destinados a fomentar vocaciones productivas y en los que medie la certeza de la propiedad, a partir de un marco jurídico definido por el propio Estado que oriente los límites de su ocupación, a partir de la función social de la propiedad, elemento de análisis que a continuación será abordado.

1.1.3 La función social de la propiedad

El análisis de esta vertiente parte de distinguir los elementos antes descritos en un espacio físico ordenado y administrado territorialmente y en donde están presentes los aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales que garanticen el bien común²⁰, incluido el desarrollo económico de los estados y de las ciudades.

Uno de los hitos que delimitan la actuación del Estado y específicamente de sus instituciones de gobierno respecto de la gestación y consolidación del desarrollo

¹⁹ *ibid.* p. 18

²⁰ A mayor referencia, véase Rousseau: La idea de la comunidad en Wolin, Sheldon S. *Política y perspectiva*. Amorrortu Editores. 1960. pp. 395-403

económico, es el relativo a la función social de la propiedad que el primero debe preservar para lograr el equilibrio de fuerzas y, con ello, evitar los antagonismos entre los propietarios que lo tienen todo y de los que carecen de activos o bienes.

Dicha función social de la propiedad es producto de reconocer tanto la existencia de requerimientos presentados por los habitantes de una sociedad para ocupar un espacio físico que reúna condiciones adecuadas para desarrollar su actividad y lograr niveles de bienestar²¹, como también de ordenar el territorio sobre la base de una distribución adecuada de dichos espacios, de modo que permitan la sana convivencia de los ciudadanos, el orden público y con ello la preservación del Estado.²²

De suyo, la función social de la propiedad debe cumplirse e instrumentarse “en beneficio tanto del individuo como de la sociedad de la que forma parte”²³, respondiendo al menos a las siguientes asignaturas:

- i. El servicio a los intereses de la comunidad
- ii. La obligación de solidaridad social
- iii. El establecimiento de limitaciones a la propiedad, para su uso, goce y ocupación
- iv. La fijación de deberes del propietario para realizar actos en beneficio de la comunidad
- v. La obligación de obtener una mejor producción para el provecho individual y colectivo²⁴

Por lo anterior, el establecimiento de la función social de la propiedad impacta no solamente en la identificación de las distintas formas patrimoniales que pueden coexistir en un determinado territorio, sino también explica la preeminencia del interés público sobre la propiedad privada, todo lo cual fundamenta el origen de la función social de la propiedad para atender al interés público e imponer las modalidades a la propiedad privada.

²¹ Rousseau, Jean Jacques. *El Contrato Social*. Ediciones Gemika, S.A. 2010. pp.37-41

²² González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Escuela Superior de Administración Pública. Santa Fé de Bogotá. Colombia. 2000. pp. 87-88

²³ Ruiz Massieu, Mario. *Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Porrúa. 2013. p. 44

²⁴ *Ibid.*

La observancia de su aplicación permite, en consecuencia, fundamentar la intervención estatal con una orientación social hacia la propiedad, a efecto de deslindar el alcance de la propiedad privada que es reconocida en ley y que determina su forma de apropiación y de disfrute, respecto de los bienes o activos que pertenecen al Estado, y que también son reconocidos en ley para fundamentar su facultad en la rectoría económica.²⁵

Un efecto inmediato de su incorporación se traduce en la instrumentación de políticas públicas asociadas al ordenamiento territorial, a la planeación y gestión urbana, a la asignación de usos y destinos del suelo, al registro de propiedad, al inventario o catastro de bienes, así como a la recuperación de plusvalías a cargo de la autoridad, entre otras, y en donde cada uno de estos elementos cumplen una función esencial para tejer relaciones de coordinación dirigidas a la instrumentación de procesos de administración territorial.

Un punto de reflexión final de la función social está determinado por esos límites establecidos para las esferas de lo público y de lo privado que están ligadas a la regulación de la propiedad, las cuales son abordadas en la siguiente sección.

1.1.4 Límites entre “lo público y lo privado” de la propiedad

El tema llama la atención no solo por lo que reviste la diferenciación de los ámbitos de actuación que cubren lo público y lo privado, respectivamente, sino también por los elementos jurídicos y sociológicos que se suman al análisis, desde diversas ópticas, en la teoría de la propiedad y de la función social que debe asumir el Estado en su regulación.

Previo a que se reconozca el papel de este último como garante de la propiedad, es imprescindible realizar algunas reflexiones en torno a su delimitación, mismas que guardan relación con el ejercicio pleno de la propiedad en todas sus formas, basado tanto en quien ostenta de firma original como en la función social del Estado para garantizarla.

²⁵ Ibid.

El punto clave de dicha delimitación se encuentra en el alcance que tiene el concepto de territorio, mismo que está definido como el espacio en el que el Estado ejerce el poder público a cargo de las instituciones de gobierno, a favor de sus destinatarios o gobernados y que actúan dentro de una circunscripción determinada.

En adición a lo anterior, confluyen otras características y circunstancias que también impactan en dicha función social de la propiedad que tienen que ver con la disertación acerca de la propiedad originaria y de quien la detenta, sea el Estado o la Nación, mismas que repercuten tanto en los derechos de acceso a la propiedad, como a la función social que ésta tiene consagrada en el texto constitucional vigente.

Congruente con ello, debe entenderse que es al propio Estado a quién le corresponde el dominio de ese espacio territorial donde ejerce su “*imperium*, a través de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, [*a efecto de que en su carácter de*] persona moral suprema cuya voluntad actuante, expresada mediante dichas funciones públicas, somete a sus decisiones a todo lo que se halle dentro de su territorio”.²⁶

Con base en lo antes establecido, se pueden determinar los límites de lo público y de lo privado, a partir de las modalidades que dicte el interés público, conforme lo establecido en el precepto mencionado, con lo cual se contribuye a evitar vacíos que impacten principalmente en la misión y objetivos esenciales del Estado, en la aplicación de las normas, en la organización institucional y en las vocaciones económicas que soportarán el modo de producción que sea implementado.

Se parte del hecho de que al reconocer esta demarcación entre lo público y lo privado de la propiedad, el Estado propicia condiciones de articulación de los elementos jurídicos, políticos, económicos y sociales en una circunscripción territorial, así como también la pauta que seguirán las actividades que darán vida a una nación para lograr su desarrollo.

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 170

Un ejemplo claro de la presencia de dicha delimitación se hace evidente en la tipología que registra la propiedad, caracterizada en términos generales en las siguientes:

- i. Propiedad privada
- ii. Propiedad pública
- iii. Propiedad social²⁷

Esta diferenciación de regímenes de propiedad impacta en la asignación de los espacios físicos establecidos por la autoridad por cuanto se refiere a garantizar certeza jurídica en las operaciones inmobiliarias, así como a identificar plenamente el uso, destino y valor de los activos inmobiliarios con que cuenta, todo lo cual repercute en la administración del territorio para normar la dotación de infraestructura, contribuir al establecimiento de vocaciones productivas y apoyar la generación de vivienda y de servicios dirigidos a la población, temas que son contemplados de forma general en la siguiente sección y que guardan relación con la planeación territorial.

1.1.5 Propiedad en relación con la planeación territorial

Como fue establecido en párrafos precedentes, el marco regulatorio y el grado de desarrollo económico son elementos que influyen en la dimensión y en los alcances de la propiedad, sobre todo en la distribución formal del espacio físico y en la correlación con los elementos económicos, sociales y culturales que se generan en una determinada circunscripción geográfica.

Esta incidencia genera un mosaico de acciones que guardan correspondencia con la gestación de ciudades, con el registro e inventario de bienes, así como con la recuperación de plusvalías a cargo de la autoridad, propiciando o atenuando en su caso, el desarrollo de actividades productivas, la atracción de inversiones y la generación de mano de obra, vivienda, infraestructura y servicios, principalmente.

²⁷ Ruiz Massieu, Mario. *Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Porrúa. 2013. p. 53

Aunado a lo anterior, esta correlación propiedad-marco jurídico-desarrollo económico impacta en una materia particularmente sensible a estos procesos: gestión del suelo, la cual juega un papel fundamental en la definición de políticas públicas de planeación y administración del territorio, y en la que se resalta la importancia que tiene la propiedad en un entorno económico y de desarrollo urbano sustentables para responder a las exigencias establecidas por la sociedad y, a la vez, legitimar la actuación del Estado y de sus instituciones.

Por ende, al relacionarse la gestión del suelo con la producción, el medio ambiente, la vivienda, la infraestructura y los servicios, principalmente, se establecen las condiciones para construir el andamiaje estructural por el que la planeación y la administración territorial deben determinar la asignación de usos y destinos del mismo, generando nuevas orientaciones en sus componentes urbano y rural, principalmente.

Asimismo, los procesos de planeación y de administración del territorio son mucho más sensibles al momento de relacionarlos con aquellos patrones de distribución formal de espacios que son o serán destinados al desarrollo de vocaciones económicas, incidiendo en:

- I. La ocupación de inmuebles, de acuerdo con su superficie, topografía, ubicación y calidad.
- II. La asignación de usos y destinos de suelo regulados conforme a los lineamientos del desarrollo urbano y a directrices establecidas en atlas de riesgos o en normatividad ecológica y ambiental.
- III. Los espacios físicos destinados al desarrollo de actividades económicas o productivas, de parques habitacionales, de infraestructura y de servicios que se requieren para su consolidación.
- IV. La identificación de las fincas o inmuebles para tomar en cuenta sus características físicas, geográficas y naturales.
- V. La determinación de valores de suelo para fines impositivos, principalmente.

Para efectos ilustrativos, la relación existente entre el concepto de propiedad y los procesos de planeación y administración territorial analizada en este apartado apunta de forma general a las interconexiones que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 1

Interconexión de la propiedad con los procesos de planeación y de administración territorial



Fuente: Elaboración propia

1.2. La regulación de la propiedad del suelo como problema público

Un factor indispensable para la consolidación de los Estados modernos descansa en la posibilidad real de emitir principios y normas que regulen el uso, la posesión y la propiedad del suelo, de modo que genere la convivencia armónica, el orden público y el desarrollo económico que toda sociedad requiere para lograr su preservación.

Por ende, la regulación de la propiedad del suelo constituye uno de los elementos principales que puede catalizar o limitar toda posibilidad de construcción de tejido social, de instituciones y de equilibrio de fuerzas de poder, así como de generación de vocaciones productivas, infraestructuras, equipamientos y servicios que cualquier nación aspira para lograr la cohesión política, económica y social.

La propiedad del suelo constituye un problema público que el Estado debe atender no solamente para garantizar su existencia, sino también para resolver y dar orden racional al ejercicio, asignación y destino de los espacios físicos que serán afectos a actividades productivas, habitacionales y de desarrollo urbano, en estricto apego al medio ambiente.

Por ello, y en función de los razonamientos que a continuación se exponen, la regulación de la propiedad constituye una asignatura pública en la que evidentemente el Estado debe intervenir para:

- a) Asegurar que ésta y sus recursos sean utilizados en beneficio de la sociedad,
- b) Determinar la preeminencia del interés colectivo del suelo que evite la presencia de prácticas monopólicas y de enriquecimiento en perjuicio de la mayoría de la población,
- c) Impulsar vocaciones productivas locales y regionales que propicien la generación de empleos, inversiones e infraestructuras,
- d) Establecer principios de orden y de organización de los asentamientos que apunten a la consolidación de ciudades, sobre la base del respeto del entorno urbano, y
- e) Lograr la equidad en la asignación y uso de los espacios físicos a la luz de sus características bióticas, geográficas, económicas, políticas, sociales y culturales que determinen de forma racional su ocupación y explotación.²⁸

²⁸ Serna de la Garza, José María. *El Régimen Constitucional de la Propiedad en México*. Congreso Internacional de Derecho Comparado Asia-México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2005.

Es de destacarse que la presencia y profundidad de la acción estatal en el problema público citado, necesariamente está reflejada en la capacidad que tengan las instituciones de gobierno para establecer una visión de largo plazo en los procesos de administración territorial y de generar la debida consciencia de los efectos que puede tener la emisión de normas de interés público en su relación directa con el desarrollo económico.

Esta premisa de análisis es expuesta por Carlos Morales Schechinger al señalar que la regulación de la propiedad del suelo es práctica común en el mundo, y que está asociada a la “madurez institucional y a la conciencia de los efectos del [este] mercado (...)”²⁹, y en donde se presentan evidencias de amplias regulaciones de propiedad en economías de libre mercado como en similares de economía planificada, mismas que coexisten con elementos de competitividad del mercado para beneficiar a la sociedad.

Este fenómeno de intervención/regulación estatal es indispensable para asegurar la atracción y permanencia de inversiones, a la vez que proteger los recursos con que cuenta una nación, motivos más que suficientes para que las autoridades definan medidas y provisiones en su instrumental jurídico en pro de la colectividad, determinando con ello la natural superioridad del interés público por encima de su similar privado.

Morales Schechinger determina que estos “postulados reconocen directa o indirectamente que la asignación del recurso suelo no se puede dejar a los intereses particulares pues pueden arrojar un resultado indeseado por la sociedad(...)”³⁰, aseverando que “si el mercado es el medio a través del cual los intereses particulares se maximizan y el resultado es una distribución muy desigual del recurso, entonces el mercado debe regularse.”³¹

Con base en lo anterior, la regulación de ello es motivo de atención del Estado para resolver la relación que guarda la propiedad con el marco jurídico y con el desarrollo económico, aspectos que impactan directamente en el mercado y en las

²⁹ Morales Schechinger, Carlos. *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*. Lincoln Institute of Land Policy. 2005. op. cit. p. 1

³⁰ Op. cit. p. 2

³¹ Ibid.

inversiones, repercutiendo consecuentemente en los procesos de planeación y de administración territorial, y en donde el suelo es un elemento que guarda connotaciones de escasez.

En ese sentido, la regulación del suelo constituyen el elemento de interés público para normar la organización del territorio ³² y, con ello, los procesos de expansión urbana, el ordenamiento de los asentamientos humanos y, por ende, su ocupación, siendo estos factores los que tienen que ver necesariamente tanto con la continuidad de la acción del Estado y de sus instituciones de gobierno, como con la gestación, crecimiento y consolidación del mercado³³.

Por ello, la regulación de la propiedad del suelo como problema de interés público a resolver, está asociado al nivel de sensibilidad que tenga la autoridad para operar y resolver los procesos de administración territorial a favor de la sociedad sin minar la capacidad de desenvolvimiento del mercado, a la vez que legitimar la determinación y expansión de los derechos de propiedad dentro de un ámbito de reglas claras que fundamenten su cabal aplicación y que son requeridos por los usuarios interesados.

Como tal, este tema incide en la instrumentación de procesos y en la toma de decisiones correspondientes al diseño de políticas de planeación urbana y de administración del territorio, a la determinación del uso y el destino del suelo, al inventario de suelo y de registro de propiedades, a la recuperación de plusvalías a cargo del Estado y a favor de la sociedad y, por consiguiente, a la posibilidad de alineamiento del marco jurídico con respecto al propio desarrollo económico seguido.

Estas notas reflexivas conllevan a ratificar la importancia que tiene la regulación del suelo como elemento de interés público en el impulso y desarrollo de cualquier economía del corte que se trate, destacando con mayor énfasis en aquellas que son del tipo emergente sobre todo porque son en éstas donde ha coexistido, entre

³² González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Escuela Superior de Administración Pública. Santa Fé de Bogotá. Colombia. pp. 87-88

³³ Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 368

otros elementos, la tardía incorporación al desarrollo con patrones de crecimiento poblacional desordenado, lo cual influye en la planeación territorial.³⁴

Al amparo de la preeminencia del interés público que caracteriza a este concepto, resulta esencial que preserve no solamente el desarrollo de las transacciones inmobiliarias que contribuyan al fortalecimiento del mercado en condiciones de legalidad, equidad y justicia, sino también la posibilidad de asegurar la calidad de vida de la población a través de la oferta de suelo servido y ubicado para la población de bajos ingresos, la generación de infraestructuras, equipamientos y servicios, así como la protección de áreas naturales y de conservación, de forma que no se rompa el equilibrio ecológico.

Estas aspiraciones deben ser recogidas en políticas públicas que el Estado y sus instituciones deben considerar en materia de desarrollo urbano y de vivienda, partiendo del hecho fundamental del diseño y aplicación de instrumentos que regulen la relación entre propiedad, marco jurídico y desarrollo económico y que, en la mayoría de los casos, se reflejan en el comportamiento del mercado, siendo éste un termómetro de los resultados alcanzados por dicha regulación.

La regulación de la propiedad del suelo contempla diversas aristas y efectos para los tomadores de decisión de dichas políticas, principalmente por la forma que adoptan los procesos de gestación de ciudades y que apuntan hacia la consumación de los siguientes objetivos:

1. Crecimiento urbano que tome en cuenta las condiciones ambientales y su vinculación con las formas de utilización de la tierra y el marco normativo que las rigen, para lo cual se hace necesario la instrumentación de mecanismos de regulación del uso del suelo relacionados con el medio ambiente.
2. Acceso a servicios urbanos y a equipamientos públicos que contribuyan a la seguridad de tenencia y al mejoramiento de la calidad de vida, a la vez, que sirvan de remediación de la pobreza y la exclusión social.

³⁴ Lungo, Mario. *Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. 2005. op. cit. p.1

3. Responsabilidad pública con controles adecuados de la expansión urbana que permitan armonizar la gestión metropolitana y la planificación regional del uso del suelo.
4. Generación de sinergias resultantes de una mayor productividad económica urbana, aumentos en la calidad de vida y la gestación de nuevas relaciones de gobernabilidad de carácter democrático, y no sólo como la productividad económica en términos generales.³⁵

Para lograr lo anterior, la autoridad competente debe ser lo suficientemente capaz y eficiente para aplicar mecanismos e instrumentos de regulación robustos, a fin de controlar sus repercusiones, delimitar su campo de acción, reconocer las fronteras de lo público y de lo privado, y dar respuesta a las demandas sociales.

Por estas razones, la regulación de la propiedad puede asumir diversas modalidades que impactan no solamente en la oferta y demanda de suelo, sino también en el mercado y en las inversiones destacando las siguientes líneas de actuación normativa:

- a) Control de la oferta de tierra
- b) Asunción en el costo de infraestructuras
- c) Asignación de usos, destinos y densidades de suelo
- d) Mecanismos de expropiación, concesión y arrendamiento de inmuebles de propiedad federal
- e) Creación de bancos de tierra
- f) Recuperación de plusvalías
- g) Aplicación de políticas impositivas orientadas a abatir la especulación de inmuebles

A este respecto, Morales Schechinger enfatiza que el Estado cuenta con diversos instrumentos de regulación con determinados alcances y propósitos, mismos que pueden clasificarse en los siguientes: “i) los que inciden en la demanda aumentando los precios del suelo; ii) los que inciden en la oferta disminuyendo la calidad de la oferta sin que ello conlleve una disminución del precio del suelo; y iii)

³⁵ Ibid. p. 3

los que también inciden en la oferta pero que pueden aumentar la calidad de la oferta e incluso reducir el precio del suelo".³⁶

En concordancia con ello, y sin el afán de ser exhaustivos en el análisis de instrumentos que regulan la propiedad del suelo, a continuación se exponen los principales vehículos jurídicos, técnicos y administrativos asociados a esta materia.³⁷

- **Subsidios y Zonificación de usos**

El primero de ellos guarda relación con la adquisición de inmuebles sean destinados para vivienda o suelo, en su caso, en donde puede existir el otorgamiento de subsidios comúnmente al frente para que el adquirente pueda aumentar su capacidad de pago en los procesos de adquisición.

Como lo señala el autor, el subsidio es un elemento que impacta en la demanda y en los precios de suelo, teniendo efectos en un componente sujeto a escasez como lo es el suelo, todo lo cual repercute en el comportamiento de los precios de operaciones inmobiliarias y en la generación de escenarios de especulación en el movimiento inmobiliario.

La zonificación de usos y densidades es quizá el elemento más práctico de este primer instrumental regulatorio, ya que como elemento básico de la planeación urbana contribuye a regular la asignación espacial de usos y destinos de suelo, sobre la base de la existencia debidamente identificada de propiedades.

- **Regularización de propiedad y Desgravación fiscal**

Solamente se comenta que una de las vías que sigue la autoridad para la regulación de la propiedad está determinada por los programas de titulación o regularización de inmuebles que han sido adquiridos a través de un mercado informal.

³⁶ Morales Schechinger, Carlos. *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*. Lincoln Institute of Land Policy. 2005. p. 3

³⁷ Op.cit. p. 3

Con ello, se establecen mecanismos de política social que tienen por objeto contener la dispersión de asentamientos humanos en zonas de transición al medio urbano, evitar conflictos sociales que pueden manifestarse por desalojos y dotar de infraestructura y servicios a la población objetivo alojada en dichos asentamientos, con el consecuente riesgo de que al tener una política social de este corte de forma sistemática puede empujar hacia el alza a los precios del suelo del mercado informal.

La reducción fiscal constituye una de las alternativas que tiene la autoridad para regular de forma indirecta la propiedad, sobre todo en aquellos aspectos de identificación de inmuebles en cuanto dimensiones, superficies, características de zona y de ubicación, así como usos de suelo de los mismo, produciendo efectos en los precios del suelo y en la dotación de equipamientos e infraestructura, principalmente.

- **Propiedad pública del suelo**

Este vehículo centra su estrategia de regulación a través de la propiedad pública del suelo impactando en la oferta y demanda correspondiente, en la planeación y administración territorial, así como en la fijación de cargas fiscales, principalmente.

Las modalidades que sigue la explotación de la propiedad pública es variada en función de la localización del suelo, destacando entre las más significativas la concesión de inmuebles, el arrendamiento temporal y la creación de bancos de tierra, las cuales contribuyen a la planeación y a la administración del territorio en aquellos aspectos de regulación de propiedad, de contención del crecimiento desmedido de manchas urbanas y de asentamientos, y como freno a la especulación en el movimiento inmobiliario.

Destacan por su importancia en el esquema de regulación de propiedad, con independencia de las instituciones de catastro y de registro que deben participar en los procesos de administración territorial, aquellas agencias de desarrollo urbano cuyas actividades se enfocan principalmente a la identificación de

inmuebles en condiciones de certeza jurídica y de uso de suelo establecido para detonar actividades económicas en una localidad o región

Otra modalidad que ha sido referida en párrafos anteriores se encuentra en la figura de bancos de tierras, a través de estas entidades públicas que concentran cantidades de tierra para dosificar su liberación en el mercado.

Este esquema administrativo ha permitido la intervención racional de la autoridad sobre todo para regular no solamente los precios del suelo en condiciones ventajosas para el Estado sino también contribuir a la regulación de la propiedad, específicamente en la dotación de espacios físicos destinados a proyectos de infraestructura productiva y habitacionales, entre los más relevantes.

Como tal, el problema público que enfrenta el Estado para garantizar la adecuada regulación de la propiedad requiere un tratamiento minucioso y una estrategia de atención perfectamente definida para cuidar el equilibrio que debe existir en los aspectos de gestión de suelo, planeación urbana, ordenamiento territorial y de equilibrio ecológico, haciendo un uso más eficiente del instrumental jurídico, programático y administrativo que ha sido señalado con antelación.

En ese sentido, y conforme lo esbozado, la dicotomía del problema/interés público señalada en esta sección debe atenderse al amparo de reconocer que dicha regulación y su producto inmediato derechos de propiedad, tienen efectos económicos en las políticas públicas, en los sistemas tributarios y en la tenencia de suelo, impactando en las inversiones, en las actividades económicas, en el empleo, así como en la dotación de infraestructuras y servicios.

Dicha regulación evidentemente incide en las políticas de desarrollo urbano y de vivienda, toda vez que son en estas materias donde es más sensible la aplicación de la regulación y en las que deben controlarse los posibles efectos económicos negativos y, en contrapartida, determinar la distribución de los beneficios inherentes por su cabal aplicación.

Finalmente, se puede comentar derivado de esta exposición que el éxito de las estrategias que fundamenten la regulación de la propiedad dependerá en gran medida del diseño de nuevos instrumentos normativos y de modelos de gestión en la planeación y en la administración del territorio, mismos que a continuación se expondrán.

1.3. Elementos estructurales de la planeación territorial y su vinculación con el desarrollo urbano

En concordancia con lo expuesto en las secciones anteriores, la propiedad se erige en un elemento fundamental en la conformación del Estado que debe ser atendido mediante normas y directrices precisas, con el propósito de mantener la cohesión social y de impulsar el desarrollo de las actividades productivas que resulten necesarias para la satisfacción de las necesidades públicas.

Igualmente ha quedado de manifiesto que su regulación constituye un problema público que, por ende, debe ser regulado y resuelto por las agencias e instituciones de gobierno que les compete desarrollar las funciones de planeación y de administración territorial, entre otras, con el fin de contribuir a la ocupación racional de los espacios físicos.

En función de lo antes expuesto, también habrá de reconocerse que la relación propiedad-marco jurídico-desarrollo económico es producto de un fenómeno que impacta en la economía a nivel mundial, caracterizado por la globalización económica y que de suyo incide en la toma de decisiones estratégicas de la autoridad sobre el rumbo de una nación en términos de su conformación política, económica y social, así como en la instrumentación de políticas públicas asociadas con el factor suelo y en las que intervienen las propias instituciones de gobierno para su regulación.

Es de destacarse que a partir de la globalización, la apertura comercial y la configuración del escenario económico mundial han sido fundamentales para que las inversiones se muevan hacia posiciones geográficas aptas y adecuadas para el desarrollo de las actividades productivas y para la recuperación de capitales,

aspectos que han reforzado evidentemente las nuevas tendencias en la dinámica productiva y, por consiguiente, en la migración de individuos hacia centros urbanos, replanteando con ello el comportamiento que tiene la sociedad respecto de la utilización del suelo.³⁸

En este orden de ideas, la planeación y la administración territorial no se encuentran ajenas a las nuevas condiciones de la economía, por lo que estos conceptos junto con la certeza jurídica deben responder con prontitud a las condiciones arriba anotadas y erigirse en elementos para la dinámica productiva.

Ambos procesos son fundamentales en la balanza de los impactos del ordenamiento y que, en función de la orientación de las políticas públicas que se determinen al respecto, pueden traducirse en catalizadores o atenuadores de la intervención del suelo y por los que pueden o no contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en cada región.

En el presente apartado, se abordarán de forma general los elementos que conforman a la planeación y la administración territorial contemplando el alcance y el carácter que deben observar en su instrumentación y, a partir de ello, identificar sus ámbitos de aplicación a nivel nacional, regional, estatal y local, principalmente.

Con base en los elementos identificados, se estará en condiciones también de conformar las relaciones de coordinación de los principales conceptos que son parte integrante de los procesos de planeación y administración anotados, mismos que impactan también en la orientación del modelo de desarrollo urbano.

Como fue comentado en párrafos anteriores, el resultado concreto de la aplicación de los procesos de intervención y de gestión del suelo se ve cristalizado en la formulación de planes de ordenamiento territorial en donde se regulan, entre otros aspectos, los correspondientes a la forma de ocupación de inmuebles, el uso y destinos del suelo, la determinación de espacios físicos, la identificación de fincas y la fijación de valores de suelo.

³⁸ UN-HABITAT. *Construcción de Ciudades Más Equitativas. Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina*. 2014. p. 10

En ese sentido, la instrumentación de dichos instrumentos de planeación y de gestión del territorio depende en gran medida de la observancia de la normatividad existente o susceptible de ser modificada, de la instrumentación de políticas y directrices para su puesta en marcha, de la corresponsabilidad de factores sectoriales o de componentes económicos, políticos y sociales, así como de la implementación de mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan reforzar su aplicación o, en su caso, reorientar su conducción.

Dadas estas condicionantes, un proceso planificador del tipo territorial debe comprender al menos los siguientes elementos estructurales:

I. Objetivos

- a. Un plan de ordenamiento territorial debe contar con objetivos claros, de modo que éstos al momento de su cumplimiento contribuyan a generar el crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos y de los centros de población, en condiciones armónicas con el medio ambiente para alcanzar un desarrollo sustentable, a la vez que permita conducir su crecimiento atendiendo las demandas de las obras, bienes y servicios que requiera la comunidad.

II. Visión

- a. La planeación territorial es producto de la acción del Estado para realizar transformaciones espaciales, a partir de obras de infraestructura, de proyectos de inversión y de incentivos fiscales, entre los más destacados, y que se orientan a dar respuesta a desequilibrios del desarrollo territorial, apoyados en planes rectores y en políticas de uso y ocupación del suelo, mediante planes de ordenamiento con zonificaciones que delimitan la función del territorio y su finalidad.³⁹

III. Carácter de los Procesos: Planificados, Multifinalitarios y Prospectivos

- a. La planeación y, por ende, la administración territorial deben atender a su naturaleza intrínseca para dar forma a las acciones de intervención del

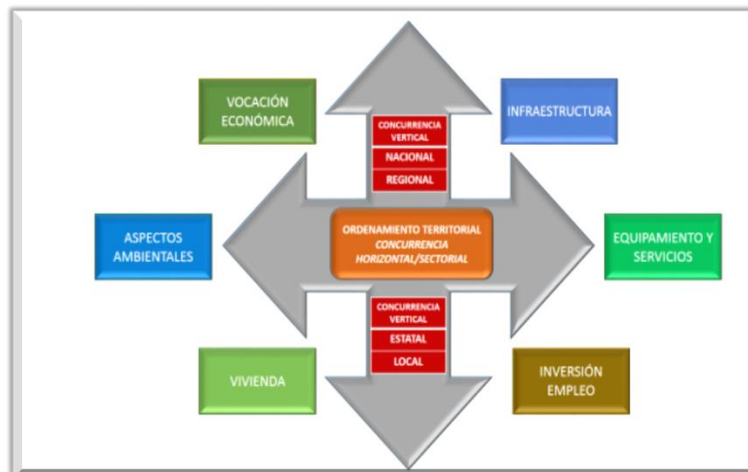
³⁹ Massiris Cabeza, Ángel. *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. Banco de la República de Colombia. 2010. p. 2.

territorio y ambos deben mantener un carácter multifinilar en materias que son interés y competencia de los diversos órdenes de gobierno que intervienen en su instrumentación.

- b. Los procesos de planeación y administración territorial deben evidenciar una visión matricial a largo plazo, en el que están plenamente identificados actores y elementos que inciden tanto en la definición e instrumentación de políticas de desarrollo económico, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 2

Relación de concurrencia matricial del ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia

- c. En atención a la consideración antes señalada, ambos procesos deben ser prospectivos para asociar la visión de mediano y largo plazo de la intervención del territorio y de gestión de suelo respecto del papel y contribución de los agentes y sectores involucrados en ellos, apuntando hacia los niveles de deseabilidad de construcción de ciudades ordenadas y sustentables, con respeto al entorno ecológico.
- d. Un tema a ser incorporado como condición ineludible radica en la participación ciudadana no solamente en la aprobación e instrumentación de planes de desarrollo, sino también en el seguimiento y control de las acciones de intervención del territorio, mediante mecanismos de

gobernanza, entre los que se pueden encontrar las contralorías ciudadanas y/o los administradores de ciudades (city manager), de modo que la autoridad cuente con elementos de apoyo para la canalización adecuada de recursos que permitan la maduración de proyectos de intervención del territorio o de regeneración urbana.

IV. Alcance General de Planes

El resultado inmediato de los procesos de planeación y de administración territorial puede apreciarse en el nivel de concurrencia vertical y horizontal antes abordado, lo cual da pie a distinguir los tipos de planes de ordenamiento conforme a la siguiente clasificación:⁴⁰

- a. A nivel nacional, los cuales abordan las grandes estrategias y objetivos en temas de infraestructura, de desarrollo urbano, de educación, empleo, vivienda, desarrollo social, por citar algunas, y que posteriormente son retomadas por los niveles subsecuentes.⁴¹
- b. De carácter regional, que comprenden el desarrollo de estrategias de intervención territorial hacia una zona o zonas geográficas dentro de un contexto nacional, de modo que pueda orientar el desarrollo de la competitividad regional para atraer inversiones y empresas adecuadas a una determinada vocación productiva que haya sido identificada en la zona o zonas de estudio.
- c. De alcance estatal, y en donde los planes de ordenamiento contienen entre sus principales orientaciones y estrategias las siguientes:
 - i. De ordenamiento territorial, sobre todo de municipios y de centros de población, de acuerdo con las actividades económicas y en función del tamaño de población que la habita.
 - ii. De índole intraurbana, enfocada a la regeneración de centros urbanos existentes y en las que deben fijarse criterios y estándares en materia

⁴⁰ La clasificación que se asume en el presente documento toma como referencias la experiencia colombiana la cual fue conciliada con las posturas habidas por el Lincoln Institute of Land Policy.

⁴¹ Véase *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional* generado por Massiris Cabeza, Ángel para el Banco de la República de Colombia, 2010, en el que se precisa el alcance de los procesos planificadores en materia de ordenamiento territorial y, específicamente, al caso de planes nacionales.

de desarrollo urbano, gestión de suelo, vocación económica que posteriormente deben ser retomados en la elaboración de planes de desarrollo urbano.

- iii. De naturaleza sectorial, en la que se consideran apoyos brindados por los órdenes de gobierno en infraestructuras y equipamientos, principalmente en temas de agua, energía, residuos sólidos, comunicaciones, movilidad, tecnologías de la información, principalmente.
- d. A escala municipal, en donde la formulación de planes de ordenamiento urbano que establecen de forma mucho más específica las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano del territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población.

V. Corresponsabilidad Sectorial

Este elemento constituye el punto fundamental para la adecuada instrumentación de los procesos de planeación y administración del territorio, sobre la base de los elementos descritos en incisos anteriores y en la propia concurrencia vertical/horizontal que ha sido analizada, destacando que su buena marcha depende principalmente de la coordinación y asignación de recursos, la ejecución de cada línea de acción prevista en el plan y en la determinación de fuentes de financiamiento.

Dicha corresponsabilidad implica la necesaria participación de los agentes público, privado y social en la instrumentación de los procesos de planeación y sobre todo en el desarrollo adecuado de las líneas de acción que sean establecidas para la gestión del suelo y la ocupación de espacios físicos, motivo por el cual se requiere una precisa identificación de las competencias que por cada agente debe asignarse a fin de garantizar el consenso para el diseño y armado de los planes, así como su debida ejecución.

Implica, por tanto, la determinación de roles y responsabilidades en cada vertiente de análisis en la intervención del territorio, alineándose a la visión, al alcance general y al tipo de plan a instrumentar, así como a los principales temas que deben contemplar en su contenido y alcance los procesos de planeación y administración territorial y específicamente a su producto principal, el plan de ordenamiento o de desarrollo.

Para efectos de identificar el nivel de participación de los agentes que participan en la planeación territorial, se hace necesario ubicar los grandes temas que, a nivel de componentes, incidirán en la planeación ordenada del territorio para, posteriormente, verterlos en una matriz de corresponsabilidad que identifique los temas, las líneas de acción, los alcances y las responsabilidades de cada actor en este proceso.

Consecuentemente, dichos componentes y sus variables predominantes se pueden listar de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 3

Componentes de la planeación territorial

Componente	Variables predominantes
Ámbito territorial	Espacio físico
Contexto socioeconómico	Vocación económica
	Comportamiento del mercado
	Desarrollo socioeconómico
Medio físico natural	Identificación de aspectos naturales
	Determinación de riesgos
	Tipos de suelo
Sistema territorial urbano	Estructura territorial
	Conectividad
	Equipamiento
	Zonificación
Ámbito urbano arquitectónico	Paisajismo
	Vivienda
	Identidad
Infraestructura	Agua
	Energía
	Residuos
	Tecnologías y comunicación
Gestión territorial	Instrumentos de gestión

Fuente: Elaboración propia

Es de destacarse que cada variable considera el desarrollo de acciones específicas de intervención del suelo apegadas a diversas escalas, mismas que conllevan a la identificación y asignación de temas por cada uno de los agentes que participan en el proceso de intervención del suelo, precisando criterios de incidencia territorial, situación actual del componente, su perspectiva, marco normativo, estrategias de actuación de los órdenes de gobierno y organismos responsables de su ejecución.

Derivado de lo establecido en los componentes antes expuestos, se puede definir una matriz de corresponsabilidad para el diseño y ejecución de los planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial⁴² que considera, entre otros, los siguientes elementos:

- i. Vertiente de análisis (en sus acepciones de criterio, ámbito de actuación o componente), que refleja el tema general de atención dentro del plan de desarrollo, sea para aspectos de tipo económico, político, social, ambiental o jurídico, principalmente.
- ii. Identificación de programas y proyectos a desarrollar.
- iii. Participantes, identificando cada actor que interviene en el proceso y al sector que pertenecen (gubernamental, privado, social o académico, entre otros).
- iv. Identificación de acciones conforme a la estrategia y programación que esté determinada para la ejecución del plan de desarrollo determinando cursos de acción específicos asociados a las directrices normativas a que se ha hecho alusión en párrafos precedentes.
- v. Fuentes de financiamiento.
- vi. Unidades de medida, cantidades y capacidades, que determinen el tipo y características de las acciones con sus correspondientes especificaciones en pesos y medidas y expresadas en valor monetario.

⁴² El diseño de matrices de corresponsabilidad sectorial toma en consideración la aplicación de normas de planeación nacional y a la ejecución de programas sectoriales relacionados con el desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio, así como de vivienda, como son los específicos en las experiencias latinoamericanas en el desarrollo de proyectos urbanos integrales (caso Colombia) y de desarrollos urbanos integrales sustentables (caso México), por citar algunos ejemplos.

- vii. Prioridades de atención, que regula el tiempo de atención y de desarrollo que deben seguirse en las acciones con base en lo establecido en el plan de ordenamiento.

VI. Seguimiento y Control

Otra asignatura necesaria para la buena marcha de los procesos de planeación territorial y de los componentes mencionados radica en la instalación y operación de mecanismos de seguimiento y control que permitan evaluar el estatus de aplicación de los planes, detectar desviaciones en su instrumentación y establecer acciones de remediación que apuntalen su desarrollo.

En este tema en concreto, se han identificado experiencias en países del continente americano y europeos donde el papel que adoptan los esquemas de gobernanza a través de la participación ciudadana ha contribuido a reforzar la aplicación de los planes de desarrollo o de ordenamiento territorial, mismos que se relacionan a manera de referencia:

- a. Bogotá: Juntas de Acción Comunales
- b. Buenos Aires: Juntas Comunales
- c. Montevideo: Centros Comunales Zonales y Consejos Vecinales
- d. Chicago: Consejos Vecinales
- e. Zúrich: Referéndum Participativo
- f. Córdoba, Argentina: Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana
- g. Sao Paulo: Conselhos de Seguranca (CONSEG) de Sao Paulo (Brasil)

Los mecanismos antes referidos han probado, de alguna forma, su aplicación principalmente para generar recomendaciones respecto del curso seguido en los planes de ordenamiento, precisando en el alcance y características de la gestión del suelo y, con ello, asegurar en la medida de lo posible la instrumentación de controles que garanticen el uso y destino del suelo conforme a la normatividad establecida y de acuerdo con los proyectos de negocio o de desarrollo económico que estén contemplados dentro de la zona de influencia del plan o de los planes de desarrollo.

El hecho de contar con grupos de confianza u órganos colegiados que aglutinen y representen a todas las fuerzas y sectores propiciarán que la intervención del suelo se realice de forma armónica y ordenada, con base en el esquema de concurrencia horizontal/vertical planteado.

Se puede señalar que estos elementos han propiciado nuevas orientaciones en el diseño e instrumentación de los planes de desarrollo o de ordenamiento territorial que, en buena medida, también han impactado en la conceptualización y en el enfoque de desarrollo urbano, sobre todo en lo referente a la administración del territorio.

VII. Impactos en el Desarrollo Urbano

Como se podrá apreciar, los procesos de planeación y de administración territorial desempeñan un papel predominante en la gestión e intervención del suelo constituyéndose en receptores de la aplicación de políticas públicas para incentivar la actividad económica, detonar inversiones y empleos, así como generar la infraestructura y el equipamiento que resulten necesarios para su consolidación.

En función de lo antes expresado, un elemento vinculante de las finalidades mencionadas radica en la vinculación de estos procesos en el desarrollo urbano de cualquier nación, ordenando la asignación y utilización de los espacios físicos y teniendo presente que esta distribución depende, en gran medida, de las características de propiedad y del marco jurídico que lo regula.

A lo largo del tiempo, el desarrollo urbano que se manifiesta en países latinoamericanos incluyendo nuestro país, se ha caracterizado por ser una respuesta ex post de la aplicación de las políticas y estrategias estatales para incidir en el modelo de desarrollo económico, reconociendo que este aspecto es resultado de un producto histórico que deriva de la relación de dependencia marcada por el sistema económico que se inserta en cada nación, y que se puede advertir en la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas consolidadas.

La anterior reflexión parte de reconocer que los procesos de desarrollo urbano aplicados en economías emergentes han sido motivados por la coyuntura generada en buena medida por las inversiones que se alojan en regiones del país y por la capacidad de generar empleo, elementos que han incidido no solamente en el valor del suelo y en los costos de la infraestructura, sino también en el desplazamiento de la vivienda por construir hacia las periferias de los desarrollos urbanos consolidados.

La irregularidad de asentamientos humanos, la existencia de sobreposiciones en la propiedad, así como las mezclas de vivienda que no se encuentran alineadas a densidades permitidas, han constituido derivaciones de la articulación de las políticas que en su momento se determinaron para responder a circunstancias y evolución del modelo económico en cada país.

Edésio Fernandes en su análisis acerca del derecho y la política del uso del suelo en América Latina, precisa que la “rápida e intensa urbanización que se produjo en América Latina en los últimos 50 años se contrasta (.....), con un sistema de planeamiento urbanístico inadecuado para explicar los múltiples problemas sociales resultantes: alto precio del suelo y especulación en propiedades, (.....)”.

43

Fernandes incluye dentro de sus argumentaciones un tema fundamental relacionado con el papel que juega el marco jurídico y su contribución al proceso informal del desarrollo urbano generado por “dos mecanismos principales: disposiciones legales de exclusión del suelo, derechos de propiedad y normas de registro; y los sistemas de planeamiento deficientes adoptados en muchas grandes ciudades”.⁴⁴

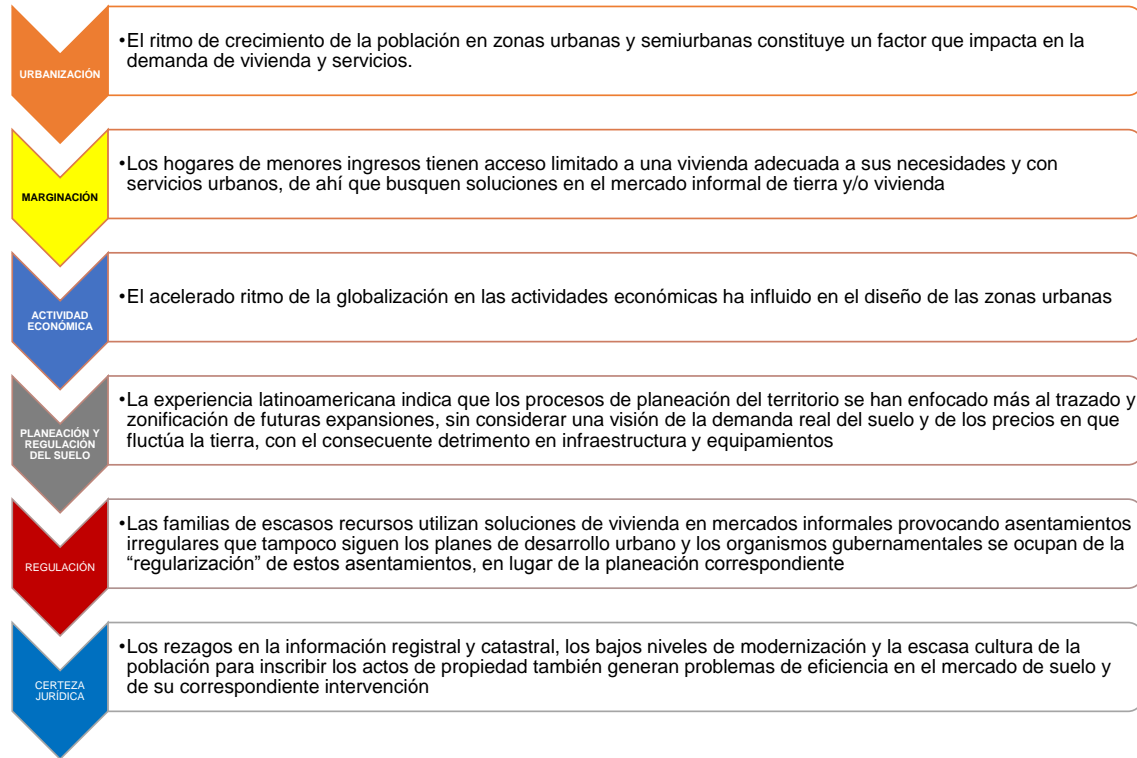
Sobre lo base de lo expuesto anteriormente pueden distinguirse diversos factores que impactan en los procesos de desarrollo urbano, a saber:

⁴³ Fernandes, Edésio y Maldonado Copello, María Mercedes. *El derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción*. Lincoln Institute of Land Policy. 2009 p. 1

⁴⁴ *Ibid.*

Cuadro núm. 4

Factores de impacto en el proceso de desarrollo urbano



Fuente: Elaboración propia

Con la finalidad de revertir las tendencias y contener los desequilibrios urbanos, el enfoque que ha sido impulsado a través de nuevas políticas públicas apunta a tener un desarrollo urbano equilibrado y sustentable, en donde los macrodesarrollos urbanos deben ser vistos como un detonador del desarrollo regional.

Con ello, se pretende reorientar el concepto de "hacer ciudad" en el sentido más amplio del concepto, partiendo de la base de incorporar un enfoque multidisciplinario que genere recomendaciones como las que se detallan a continuación:

Cuadro núm. 5

Factores de éxito para el desarrollo urbano sustentable



Fuente: Elaboración propia

Con base en lo antes expuesto, las experiencias latinoamericanas han retomado en sus procesos de intervención urbana la caracterización arriba mencionada, profundizando en sus instrumentos de planeación y de administración territorial, enfocadas a la ordenación de nuevas manchas urbanas, regeneraciones de centros históricos o la creación de ensanches naturales de la ciudad.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en los proyectos integrales sustentables que vienen desarrollándose de forma conjunta entre la autoridad y un ejecutor de proyectos, bajo un esquema de gobernanza, a fin de instrumentar una metodología de intervención en un territorio específico y en el que se vincule el

desarrollo de actividades productivas al nivel local y regional en condiciones de sustentabilidad urbana.⁴⁵

Por ende, uno de los aspectos fundamentales para el buen éxito de la elaboración y puesta en marcha de este tipo de instrumentos consiste en la identificación de los elementos estructurales que permitirán el uso y disposición de los espacios físicos plasmándose en los siguientes componentes:

Cuadro núm. 6

Elementos estructurales del desarrollo urbano sustentable



Fuente: Elaboración propia

⁴⁵ A mayor abundamiento, véase las iniciativas que se han instrumentado en Medellín, Colombia para proyectos urbanos integrales. en <http://proyectosurbanosintegrales.blogspot.mx/p/que-es-el-pui.html>

1.4. Reflexiones del capítulo

Como se podrá observar a lo largo de este capítulo, existen puntos de atención ligados a los procesos de planeación y administración territorial que se ven impactados por las connotaciones de propiedad, del marco jurídico prevaleciente, de los aspectos económicos y de la gestión del suelo que desembocan e inciden en el desarrollo urbano y en la administración del territorio.

Lo anterior se ve reforzado atendiendo a las premisas básicas de hacia dónde deben conducirse los procesos de planeación territorial y de la vivienda para generar un modelo de desarrollo sustentable, sobre la base de contar con certeza jurídica en las transacciones e inscripciones inmobiliarias que se destinen para coadyuvar a las actividades productivas, la atracción de inversiones, la generación de empleos y la dotación de infraestructura y equipamientos que conduzcan a culminar el concepto de “hacer ciudad”.

En razón de lo anterior, y en aras de cumplir con los propósitos arriba referidos, se hace necesario contar instituciones registrales efectivas en su gestión y con resultados satisfactorios en sus procesos sustantivos, de modo que estén en condiciones de garantizar la certidumbre jurídica de las operaciones inmobiliarias que son requeridas por la ciudadanía y por los diversos agentes involucrados en la materia registral, como lo son las propias instituciones de gobierno, los notarios y corredores públicos, los registradores, los desarrolladores inmobiliarios, las agencias de bienes raíces y los peritos valuadores, entre otros.

Independientemente de las argumentaciones que se realicen en el desarrollo del capítulo correspondiente, se puede adelantar que la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y la debida inscripción de las transacciones inmobiliarias, resultan fundamentales para generar mejores escenarios para la atracción de inversiones y la generación de empleos, de vivienda, de infraestructura y de servicios, entre otros elementos.

Aunado a ello, se reitera que la modernización registral no puede ser ajena a otros procesos de modernización que deben considerarse en funciones de gobierno

relacionadas con la tríada Registro Público-Catastro-Planeación Urbana constituyen los elementos integrantes de la adecuada administración del territorio y de la gestión del suelo.

El resultado de estos esfuerzos de modernización deberá generar en las instituciones registrales la capacidad de constituirse en centros de información estratégica que, en su relación con el Catastro y la Planeación Urbana, apoyen en la regulación del suelo, a la intervención del territorio y de la redensificación de ciudades. Estos elementos serán abordados en el capítulo siguiente.

Capítulo 2 El registro público de la propiedad en México

En aras de mantener su existencia en el tiempo, el Estado debe desplegar diversas acciones que le permitan garantizar la satisfacción de necesidades que le demanda la sociedad, mediante bases jurídicas, políticas y económicas orientadas a mantener el orden público y la paz social al interior de su circunscripción.

Esta premisa fundamental se ve reflejada en la función que realiza ex profeso el Registro Público para inscribir y dar publicidad a los actos que otorguen seguridad jurídica a la propiedad mediante la constitución, declaración, trasmisión modificación, extinción y gravamen de los derechos reales y posesión de bienes inmuebles, entre otras funciones que tiene encomendadas.⁴⁶

Se sabe que una inscripción registral del tipo que se trate, sea de propiedad o de comercio, no solo puede desencadenar efectos positivos o negativos en la relación propiedad-marco jurídico, sino que repercute en la inversión, el empleo, la producción, la infraestructura y los servicios, los cuales guardan una estrecha relación con el desarrollo económico, motivo por el que debe tenerse una especial atención a los procesos inherentes de registro y de éstos en su debida vinculación con la administración territorial, sobre todo en la gestión del suelo y en la distribución de espacios físicos, incluyendo su normatividad correspondiente.

Un punto importante a considerar: Si bien la función registral comprende ámbitos específicos de actuación en materia de propiedad y de comercio, respectivamente, el presente capítulo y por consiguiente la investigación aquí plasmada se centrará en el primero de ellos atendiendo al impacto que genera el registro inmobiliario directamente en la administración territorial.⁴⁷

En razón de lo antes expuesto, la función registral adquiere una especial relevancia y constituye un elemento primordial para dar salida efectiva a las políticas públicas que permitan tanto garantizar la regulación de la propiedad,

⁴⁶ Rodríguez Vera, Luis Fernando. *El Registro Público de la Propiedad*. <http://www.tuobra.unam.mx/vistaObra.html?obra=2676>. 2012. p.5

⁴⁷ Se destaca que mientras la materia de Propiedad corresponde a una atribución de orden estatal establecida en los Códigos Civiles estatales o en ordenamientos específicos establecidos para dicha función, la materia de Comercio es de orden federal regulada por el respectivo Código de Comercio.

como contribuir al establecimiento de actividades productivas que generen riqueza para la sociedad.

Dados los planteamientos antes vertidos, se ha estimado conveniente desglosar el contenido del presente capítulo describiendo los elementos históricos que han revestido al registro público de la propiedad en nuestro país, proporcionando los principales antecedentes y su influencia a nivel nacional, con la finalidad de brindar un panorama general de su evolución y de identificar los principales sistemas y principios que justifican su razón de ser para, de forma posterior, describir su situación operativa.

2.1. Elementos históricos de la función registral en nuestro país

Es necesario precisar que la función registral en nuestro país ha transitado por diversas modalidades que han sido resultado de la adopción de figuras que, en su momento, fueron impuestas y trasladadas desde el tiempo de la Colonia específicamente del denominado Oficio de Hipotecas, para posteriormente asumirla en una institución administrativa como lo es hoy el Registro Público de la Propiedad que, con mayor amplitud, realiza las funciones y obligaciones estipuladas para registrar y reconocer los actos de dominio y traslado de la propiedad.

La necesidad de abordar la evolución histórica no tiene un sentido simple de relatoría de hechos, por el contrario, apunta a recordar su momento de transición atendiendo a los eventos políticos, económicos y sociales que atravesó el país desde su consolidación como país independiente hasta nuestros días, y la cual que ha sido objeto de estudio no solamente por lo que le compete realizar, en términos de sus atribuciones, estructura y funciones.

En ese sentido, este apartado considera como aspectos relevantes de descripción y de análisis, la transición histórica de la función registral en México, precisando en aquellos fundamentos jurídicos esenciales que nutren y justifican su quehacer institucional, la influencia que ha tenido de parte de la corriente española y la forma declarativa que asume esta función en el registro y validación de los actos

para, posteriormente, identificar la relación que tiene hoy en día el Registro Público con el marco jurídico y los principios a los que debe sujetarse para la publicidad de sus actos.

Por consiguiente, se tiene claro que al precisar los elementos históricos y jurídicos que la revisten, el tener presente su evolución histórica y su transformación en el tiempo, así como reconocer su misión y el papel asignado como institución administrativa, se establecen las condiciones no solamente para identificar aquellos aspectos estructurales que son inherentes al rol desempeñado por el Registro Público en nuestro país.

En virtud de las anteriores consideraciones, y con la finalidad de dar inicio con el desarrollo de esta sección, se hace necesario señalar de manera referencial algunos antecedentes y detalles que históricamente ha observado la función registral y que a continuación se presentan como un breve repaso de su evolución, a saber:

Cuadro núm. 7

Antecedentes de la función registral⁴⁸



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁸ Amaiz Eguren, Rafael. *Registro de la Propiedad y Urbanismo*. Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. Madrid. 1995. p. 17, y de Rodríguez Vera, Luis Fernando. *El Registro Público de la Propiedad* <http://www.tuobra.unam.mx/vistaObra.html?obra=2676>. 2012. p 5.

La anterior descripción permite situar, en breves líneas, algunos de los elementos históricos que han caracterizado al acto de registrar inmuebles, sea para efectos de inventario y control de los mismos, sea para dar certeza a las operaciones de transmisiones de propiedad que, desde tiempos remotos, se han venido observando para generar certidumbre en este tipo de operaciones.

Es de destacarse que el Registro Público de la Propiedad, como una institución administrativa consolidada, tiene sus orígenes en la mayoría de los estados modernos al momento de que la burguesía accede a la propiedad inmobiliaria, bajo la inspiración de los ideales de la Revolución Francesa y motivado por las realidades económicas que se gestaron con la instrumentación del sistema capitalista.⁴⁹

Bajo este contexto, el fin primario de la actividad registral consistió en garantizar el tráfico de inmuebles “concretado en los títulos de creación, modificación, transmisión o extinción del dominio o de otros derechos reales” en condiciones de certidumbre y de confianza, de modo que el adquirente esté seguro de las manifestaciones de que quien transmite dicho dominio cuente con la firmeza de su titularidad y, con ello, evitar posibles conflictos en la transmisión de la propiedad.⁵⁰

Por ende, la función registral surge como un acto de prevención de la autoridad para proteger al transmitente y al adquirente de posibles vicios o debilidades que se tengan en el proceso de transmisión de la propiedad.

En el caso específico de México, el traslado de normativas y experiencias que permitieron la publicidad de los actos de dominio, posteriormente sirvieron de base para la instauración de la figura jurídica-administrativa del Registro Público de la Propiedad durante el siglo XIX, constituyéndose la función registral para efectos declarativos.⁵¹

⁴⁹ Arnaiz Eguren, Rafael. *Registro de la Propiedad y Urbanismo*. Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. Madrid. 1995. p. 17.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Cabe destacar que en la actualidad el único Registro Público de la Propiedad en México cuyas inscripciones revisten efectos constitutivos de derecho corresponde al Estado de Quintana Roo conforme a su ley sustantiva.

Es de destacarse que la adopción de la corriente española en nuestro país propició la diseminación de los principios jurídicos y de los procedimientos de registro establecidos para la inscripción de operaciones hipotecarias, primeramente en la figura del Escribano y de forma posterior con la del Notario Público, para dar paso a la instauración de la figura del Registro Público de la Propiedad para otorgar la fe pública de los actos que le eran sometidos.

Para fundamentar la transformación que ha manifestado la función registral en nuestro país, se brindan de manera enunciativa más no limitativa, algunos de los elementos históricos que lo han caracterizado, a saber:

1. El Consejo de Castilla promovió una instrucción aprobada por el Rey Carlos III el 31 de enero de 1768, con el que se dio inicio a la instalación de oficinas de hipotecas en México a partir de 1784, constituyéndose en:

“(....) instrumentos de imposiciones, ventas y redenciones de censos o tributos; ventas de bienes raíces o consideradas por tales, que constare estar gravados con alguna carga; fianzas en que se hipotecaren especialmente tales bienes raíces, escrituras de mayorazgos y obra pía, y en general, todos los instrumentos que tengan especial y expresa hipoteca o gravamen, con expresión de ellos o su liberación y redención (.....)”⁵²

En cuanto al establecimiento del registro y el procedimiento de inscripción, definió que éste sería una “obligación de los escribanos, anotadores y jueces receptores en defecto de los anteriores, tener, en libros, registros separados de cada uno de los pueblos de su distrito con la inscripción correspondiente; distribuyendo los asientos por años para que fácilmente pudiera hallarse la noticia de las cargas, encuadernándolos y foliándolos en la misma forma en que los escribanos lo practican con sus protocolos”.⁵³

2. La legislación española y los ordenamientos expedidos durante la Colonia continuaron aplicándose en el México Independiente, destacando el

⁵² Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. *Derecho Registral*. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2003. p. 11

⁵³ Flores Trejo, Fernando, et al. *Curso Introductorio de Derecho Registral*. Instituto Mexicano de Derecho Registral, A.C. Primera Edición, México, 1991. p. 24

Principio VII establecido en los Tratados de Córdoba (1821) y posteriormente con el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano de 1822, aunque paulatinamente fueron sustituidos por nuevas leyes y decretos.

3. Conforme a los antecedentes bibliográficos con que se cuentan, la función registral manifestó diversas adecuaciones en su alcance, con motivo de la expedición de diversos instrumentos jurídicos, destacando la expedición de la Ley y Arancel sobre el Oficio de Hipotecas en 1853 con el siguiente alcance:
 - a. Control público de los bienes inmuebles que hayan sido sujetos a inscripción y publicidad
 - b. Fijación de derechos de cobro con motivo de la inscripción de títulos, consultas y expedición de copias
 - c. Facultades de inspección asignadas a las autoridades municipales para la vigilancia de las actividades realizadas por los Escribanos
 - d. Establecimiento de un procedimiento de valuación pericial para determinar los valores de subasta de bienes en juicios ordinarios
4. Los oficios de hipotecas funcionaron en México hasta la promulgación del “Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California”, conocido como Código Civil de 1870, que en realidad entró en vigor en marzo de 1871.

El ordenamiento estableció el principio de la calificación registral, precisando que en el caso de las hipotecas, éstas producirían efectos desde la fecha en que fuesen debidamente registradas. Igualmente, el carácter público de la institución se acentuó, al establecer como obligación a cargo del titular permitir la consulta de los registros a cualquier persona y expedir las certificaciones que le fueren solicitadas sobre libertad o existencia de gravámenes de las fincas.

5. En febrero de 1871, previo a la entrada en vigencia del Código Civil arriba referido, se promulgó un primer reglamento del Registro Público de la

Propiedad el cual determinó que los oficios de hipotecas que fueran de propiedad particular continuarían con ese carácter, pero serán considerados como segunda sección del Registro Público respectivo, quedando sujetos a las prescripciones del Código Civil y a las del Reglamento en cuestión.

6. Posteriormente, en el Distrito Federal se promulgó el Código Civil de 1884 que abrogó al de 1870 y que rigió prácticamente en todo el país. Este Código estableció que los efectos del registro eran declarativos.
7. En esa secuencia cronológica, se promulgó el Código Civil vigente en el Distrito Federal, conocido como Código Civil de 1928 a pesar de haber entrado en vigor en 1932. Este Código, que inspiró la casi totalidad de los Códigos Civiles de las Entidades Federativas ha sido objeto de reformas en varias ocasiones.
8. En 1979 se establece en el Distrito Federal el sistema registral conocido como Folio Real, el cual fue aceptado por otras legislaciones locales para sustituir al similar establecido en libros.

Para efectos ilustrativos, se presenta de forma cronológica un resumen con los principales sucesos que dieron origen y fundamento a la función registral en nuestro país, a saber:

Cuadro núm. 8
Evolución del marco registral en México

Fecha	Suceso relevante
1768	Establecimiento de las primeras oficinas del Oficio de Hipotecas en Veracruz, Oaxaca, Toluca, Querétaro, Celaya, Guanajuato, Morelia, Cuernavaca, Orizaba y Córdoba
1784	Aprobación de "Las instrucciones de Señores Fiscales de Hacienda aplicables a la Nueva España", por conducto de la Audiencia en México
1821	Tratado de Córdoba, Principio VII que reconoció la validez y vigencia de las leyes españolas, estableciendo en consecuencia la continuidad de la figura administrativa del Oficio de Hipotecas
1822	Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano
1853	Expedición de la Ley y Arancel sobre el Oficio de Hipotecas con el siguiente alcance:
1861	Aprobación de la Ley Hipotecaria
1868	Expedición del Código Civil del Estado de Veracruz, denominado "Código Corona" que incluyó en su Título XXI, atribuciones y funciones del Registro Público de la Propiedad

Fecha	Suceso relevante
1871	Promulgación del Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California ⁵⁴ , erigiéndose formalmente la institución del Registro Público de la Propiedad
1884	Expedición de un reglamento “de derechos y obligaciones de los registradores, así como las fórmulas y demás circunstancias con que debe extenderse el registro”, al amparo de lo establecido en el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California
1917	Expedición de reformas al Código Civil en materia registral
1921	Publicación del Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal
1932	Expedición del nuevo Código Civil para el Distrito Federal
1940	Publicación de un nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Consejería Jurídica y Servicios Legales. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Antecedentes del Sistema Registral Mexicano.

Es necesario destacar que esta materia es facultad de cada una de las 32 entidades federativas conforme lo dispuesto en los Artículos 40, 121, fracciones I y II, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a la letra establecen lo siguiente:

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

⁵⁴ Es de destacarse que el modelo establecido en este Código sirvió de base para la mayoría de los Registros Públicos de la Propiedad en el país que adoptaron el modelo a finales del siglo XIX y mediados del siglo XX

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

Artículo 124.- *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".⁵⁵

Por otra parte, esta función también ha sido analizada desde diversas ópticas y abordada con base en el papel que cumple para brindar la certeza jurídica de las operaciones inmobiliarias, destacando entre otras escuelas y corrientes las que a continuación se relacionan:

A. Sistema germánico: Donde el Estado funge como agente interventor en la transmisión de inmuebles, fundamentando su participación tanto en el registro como en el catastro por el propio hecho de que es el territorio uno de sus elementos constitutivos.

Este sistema de índole público contempla en sus procedimientos de inscripción y de hipotecas, la generación de folios reales por cada finca, vinculando la naturaleza jurídica de la propiedad respecto de las características que tiene cada finca o inmueble, generando en cada caso los asientos registrales que se constituirán como fe pública (constitutivo).

B. Sistema francés: A diferencia del caso antes descrito, la corriente francesa se caracteriza por el establecimiento de la oficina administrativa que tiene a su cargo el registro de las operaciones, mediante asientos cronológicamente identificados.

Es de destacarse que la modalidad de inscripción registral en este sistema es de naturaleza declarativa, mediando para ello un convenio o contrato estrictamente privado que será objeto de inscripción y de publicidad en el acto de transmisión de propiedad.

⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa. 2013.

C. Sistema australiano: La experiencia australiana es diferente a los sistemas antes señalados, toda vez que parte de la premisa de que no es indispensable el registro de las inscripciones, sino que queda a juicio del propietario o poseedor la posibilidad de realizar esta actividad.

Independientemente de las distinciones y características de los tres sistemas antes referidos, y en razón de las normativas y forma de organización que adopta la función registral, es dable confirmar que esta última sujeta su ámbito de actuación y funcionamiento al marco de estudio del Derecho Registral, rama jurídica que define su naturaleza y organización, su ámbito de actuación y los propios efectos que generan los derechos que le son inscritos y de los que se requieren de validez y de publicidad registral.

Con base en lo anterior, esta rama del Derecho ha identificado y tipificado los alcances que ha tenido en la práctica la función registral, mismas que han sido trasladadas sobre todo a la integración de sus procesos, a la construcción de asientos registrales así como a la integración de la información registral con base en secciones clasificadas en:

1. Adquisiciones, hipotecas, gravámenes, arriendos y comodato.
2. Sociedades mercantiles y asociaciones civiles
3. Testamentos
4. Auxiliar: aquellos actos o situaciones que puedan presentarse en el registro del inmueble.

Asimismo, las operaciones que realiza esta institución administrativa para inscribir y dar certeza jurídica a las transacciones inmobiliarias han sido recogidas por los Códigos Civiles y los respectivos Reglamentos de Registro Público de la Propiedad de cada una de las entidades federativas, no obstante lo anterior, el marco jurídico que cubre su espectro funcional es mucho más amplio guardando relación con otros ordenamientos jurídicos y que a continuación se enlistan:

- a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b. Constitución Política Estatal
- c. Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal

- d. Código Civil o, en su caso, Ley del Registro Público de la Propiedad y su Reglamento
- e. Ley de Hacienda Estatal
- f. Ley Estatal de Catastro
- g. Ley Estatal de Procedimiento Administrativo
- h. Ley Estatal del Servicio Civil
- i. Manual de Organización
- j. Manual de Procedimientos
- k. Manual de Operación del Sistema Informático

Dicho marco normativo impacta en la esfera de atribuciones que desarrolla el Registro Público sobre todo en los procesos básicos del Registro en materia de inscripción, consulta, certificación y conservación del acervo registral, en la instrumentación de la firma y folio electrónicos, en el desarrollo de plataformas informáticas, en la determinación de derechos y obligaciones del personal adscrito al Registro y de su correspondiente actualización profesional, entre otras funciones, que tiene a cargo por ley esta institución.

En ese sentido, la operación registral y los elementos sustanciales que conllevan a otorgar la validez de los actos inscritos también se encuentran supeditados a la aplicación de un conjunto de principios que explican en cada caso, la razón de ser del Registro Público, mismos que a continuación se describen:

- i. **Principio de Publicidad.**- La publicidad se da a través de la inscripción y revela la situación jurídica de los inmuebles y toda persona, sea o no tercero registral o interesado, tiene derecho de que se le muestren los asientos del Registro y de obtener constancias relativas a los mismo.

Este principio puede ser examinado desde dos puntos de vista: formal donde toda persona interesada tiene derecho a consultar los asientos del registro, así como obtener las constancias y certificaciones correspondientes.

Desde el punto de vista material, se concibe como los derechos que otorga la inscripción siendo éstas: a) la presunción de titularidad a favor del inscrito o apariencia jurídica y b) la oponibilidad frente a otro no inscrito o protección para la persona que recibe sus beneficios.

- ii. **Principio de Inscripción.-** Por inscripción se entiende todo asiento efectuado ante el Registro Público adquiriendo firmeza y protección por la fuerza probatoria que el Registro les da.
- iii. **Principio de Especialidad.-** Consiste no sólo en la necesidad de determinar y concretar en la inscripción los créditos garantizados y las fincas gravadas cuando se trata de una hipoteca, sino también en la necesidad de que en toda inscripción de propiedad u otros derechos reales sobre inmuebles se especifiquen su valor, el acto jurídico que le dio origen, los nombres y generales de las personas que intervinieron en el acto, así como la fecha del título y el funcionario que lo autorizó.
- iv. **Principio de Consentimiento.-** Para que el Registro se realice, debe basarse la inscripción en el consentimiento de la parte perjudicada en su derecho; es decir, debe basarse en un acuerdo de voluntades entre el transferente (perjudicado) y el adquirente (beneficiado); y como sólo puede consentir el que puede disponer, sólo puede consentir el verdadero titular. En sentido negativo, nadie puede ser dado de baja en el Registro sin su consentimiento.

Conforme a este principio, quien aparece inscrito es protegido a fin de que sin su consentimiento no se haga ningún cambio en su inscripción para rectificarla, ya que en caso de rectificación de “errores de concepto” se requiere el consentimiento de todos los interesados.

- v. **Principio de Tracto Sucesivo.-** Este principio es consecuencia de la instrumentación del sistema de Folio Real que exige una secuencia registral, teniendo solamente una excepción al momento en que la inscripción sea una “inmatriculación” de un bien inmueble que por no estar

inscrito antes en el Registro Público, no tenga antecedente registral que deba cancelarse.

De acuerdo con este principio, las anotaciones en cada folio se relacionan unas con las otras para mantener la mencionada cadena ininterrumpida, razón por la cual las inscripciones registrales existentes, a fin de que no se interrumpa la continuidad del historial jurídico de la finca.

- vi. **Principio de Rogación.-** Consiste en la petición de parte interesada, mandato judicial o administrativo dirigido al Registrador a fin de que proceda a la inscripción de un acto. La inscripción en el Registro Público de la Propiedad se realiza a instancia de parte y nunca de oficio.
- vii. **Principio de Prelación.-** Consiste en la preferencia entre derechos reales sobre una misma finca se determina por el orden de la registración y no por la antigüedad del otorgamiento del título. La fecha de presentación va a determinar la preferencia y rango del documento que ha ingresado a Registro.

Este principio únicamente se concibe por la posibilidad de que existan dos o más títulos contradictorios, a saber:

- a) Derecho cuya coexistencia es imposible, ejemplo: doble venta de una misma cosa;
 - b) Derechos cuya coexistencia es posible pero en orden o rango diferente, ejemplo: dos hipotecas sobre una misma cosa
- viii. **Principio de Legalidad.-** Consiste en la función atribuida al personal del Registro para examinar cada uno de los documentos que se presentan para su inscripción y determinar no sólo si es de los documentos susceptibles de inscribirse.
 - ix. **Principio de Legitimación.-** De acuerdo con este principio, el titular (verdadero) de un derecho subjetivo está legitimado (con poder jurídico legal) para exigir que exista a su favor una exteriorización (apariencia) de su derecho, es decir, para hacer concordar su titularidad (derecho subjetivo) con la situación posesoria o registral.

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.

- x. **Principio de Fe Pública Registral.**- Consiste en la necesidad de tener como verdad única y total a propósito de un determinado derecho real inmobiliario, exclusivamente de los datos inscritos en el Registro Público de la Propiedad, tanto para saber si el titular inscrito de ese derecho real puede disponer de él válidamente, como para saber si es válida la adquisición del mismo derecho por un tercero de buena fe que tuvo acceso a dichos datos registrales y confió en ellos para adquirirlo.⁵⁶

Los elementos antes vertidos permiten establecer un panorama general respecto de su comportamiento histórico y de la forma en que el Registro Público en nuestro país ha asumido el desarrollo de sus funciones para fundamentar y motivar los actos de inscripción y de registro de las operaciones que le son presentadas por sus usuarios, al tenor de considerar en el marco jurídico de su actuación los principios antes mencionados.

En razón de lo antes expuesto, toca a continuación reseñar la situación operativa que han observado los registros Públicos en los últimos tiempos para contrastar su deber ser respecto de las características, alcances y limitaciones que tienen en su funcionamiento.

2.2. Situación funcional y operativa de los Registros Públicos de la Propiedad en México (RPP's)

Se ha comentado en apartados anteriores el rol que desempeña la función registral para otorgar certidumbre jurídica en la consumación de las transacciones inmobiliarias, con base en reglas jurídicas y a principios que den validez a los actos de inscripción y publicidad, de modo que garantice el movimiento formal de operaciones sin conflicto, se potencie el valor de los inmuebles y se establezcan

⁵⁶ Colegio de Notarios de Jalisco. *Revista Digital de Derecho* 2012. www.revistanotarios.com

mejores condiciones para el acceso a fuentes de financiamiento, entre otros propósitos.

Esta aspiración es factible de alcanzarse en la medida en que se tengan perfectamente claros los niveles de actualización del marco jurídico y procedimental que tienen estas instituciones y, con ello, la posibilidad de contar con procesos registrales consolidados, tecnologías apropiadas, personal calificado, así como niveles de calidad y de atención capaces de responder eficaz y eficientemente a las exigencias que le presentan los usuarios de sus servicios.

En más de las veces, lo establecido en la letra [*en referencia a lo dispuesto en los instrumentos jurídicos y administrativos de estas instituciones*] dista de la realidad operativa enfrentada por los RPP's en nuestro país, al momento de atender los requerimientos de inscripción, de consulta y de publicidad de los actos inherentes a su propia naturaleza, circunstancia que incide en el desarrollo económico, la administración del territorio y la gestión del suelo.

Estas premisas de análisis conllevaron a realizar un análisis global de la situación operativa de estas instituciones de forma que, a partir del reconocimiento de sus fortalezas y áreas de oportunidad, puedan sentarse bases para su modernidad y su vinculación con otras funciones de gobierno como lo son el catastro y la planeación del territorio, a fin de cumplir con sus objetivos específicos y contribuir a la aplicación de una política pública de administración del suelo con miras a perfeccionar la relación marco jurídico-propiedad-desarrollo económico.

A partir de lo anterior, se reitera que el hecho de contar con instituciones registrales que aseguren las condiciones de certeza jurídica en las inscripciones registrales, de modo que éstas sirvan de garantía y legalidad en las transacciones inmobiliarias que impactan, por citar un ejemplo, en el mercado de la vivienda.

Esta inquietud ha sido materia de diversos requerimientos de instituciones, gremios y agentes⁵⁷ que han exigido la instrumentación de medidas que permitan incrementar el mejoramiento de niveles de eficiencia, de sus tiempos de respuesta

⁵⁷ Federación, entidades federativas, banca, desarrolladores inmobiliarios, notarios públicos, corredores, agencias de bienes raíces, inversionistas nacionales y extranjeros, entre otros.

y de la calidad requerida para garantizar la certeza jurídica en las operaciones inmobiliarias.

Dicha preocupación ha sido originada principalmente por los niveles de percepción que ha manifestado la institución registral sobre todo a finales del siglo pasado y principios del presente, en lo tocante a obstáculos presupuestales, financieros, administrativos, de recursos y de gestión, mismos que han menguado su rol en la inscripción y publicidad de los actos registrales.

Basta señalar algunas de las limitantes detectadas para darse cuenta de la complejidad que tienen estas instituciones para rescatar su credibilidad, mejorar su operación y emprender procesos modernizadores con acciones de remediación de alto impacto destinadas a abatir la inercia con que se han venido desempeñando.

A este respecto, se mencionan las siguientes:

1. Marcos normativos desactualizados generando escenarios de indefensión hacia los usuarios de sus servicios. procesos lentos.
2. Desfasamientos en la prelación de las solicitudes y con el consecuente incremento de costos y de tiempos excesivos de atención en el desarrollo de los trámites y servicios que brinda.
3. Escasa profesionalización del personal, aspecto que inhibe a toma de decisiones equivocadas y que genera condiciones de incertidumbre jurídica en la formalización de operaciones.
4. Plataformas informáticas con niveles de obsolescencia importantes evitando con ello la estandarización a nivel nacional de procesos y de lenguajes registrales.
5. Presencia de fuentes diversas de información registral en situaciones de poca certeza en la formalización de operaciones.
6. Imposibilidad para migrar y transferir de manera ordenada las bases de datos histórica y viva del RPP que conlleve a la merma, deterioro y/o destrucción del archivo documental.

7. Situaciones de relevo de mando de titulares de los RPP's, derivadas de decisiones administrativas o por intereses políticos que impactan en la operación del RPP y en la continuidad de sus acciones.
8. Escaso o nulo compromiso de las autoridades para apoyo de las acciones de modernidad instrumentadas por el RPP.
9. Resistencia de las autoridades para dotar de recursos financieros.
10. Falta de suficiencia presupuestal para apoyar su operación y correspondiente modernización.
11. Tendencia a minimizar el papel económico del RPP para situarlo exclusivamente en generador de recursos económicos para apoyar a otros sectores de gobierno.
12. Imposibilidad de relacionar y compartir información registral y catastral impactando en la sustentabilidad de los procesos de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano a nivel municipal y estatal.

Asimismo, al no establecerse oportunamente estrategias y líneas de acción en el tiempo que permitieran a los RPP's hacer frente a la problemática antes referida, los procesos de trabajo, los niveles de atención, los tiempos de respuesta y, en particular, la credibilidad de esta institución fue objeto de cuestionamiento por los siguientes motivos:

- i. Prácticas nocivas, opacidad e inexistencia de procedimientos claros en el desarrollo de la función registral, motivadas por no contar con certeza jurídica en la formalización de las operaciones requeridas por los usuarios.
- ii. Rezagos en la conservación y actualización del acervo registral propiciando que los servicios se tornaran deficientes, lentos e inoportunos y, con ello, un efecto multiplicador para la manifestación de corrupción en la prelación de las solicitudes, en la modificación de tractos y registrales y anotaciones preventivas, todo lo cual propicia situaciones de indefensión hacia los usuarios respecto de las certificaciones de propiedad
- iii. Presencia de desfasamientos en tiempos de operación y de atención por la falta de una adecuada estandarización de procesos y de indicadores de

desempeño que permitieran medir la respuesta registral en solicitudes de inscripción, consulta y de certificación de movimientos registrales.

- iv. Escasa homologación de plataformas tecnológicas a nivel nacional que obstaculizaron el intercambio de información entre el RPP y los solicitantes de los servicios registrales, lo cual también limitó que los RPP's pudieran compartir información con otros Registros Públicos.
- v. Incipiente profesionalización del personal del RPP para el desarrollo de procesos y la toma de decisiones destinadas a la formalización de operaciones inmobiliarias.
- vi. Ausencia de recursos y la falta de visión de autoridades locales para dotar de apoyos oportunos a la modernización registral, contemplando a los RPP's como proveedores de servicios y de recursos importantes para cubrir otras necesidades estatales.
- vii. Ausencia de intercambio de información oportuna del Registro hacia las unidades administrativas del catastro y de planeación urbana⁵⁸ atenuó también la factibilidad de construir escenarios de congruencia informativa entre la realidad jurídica de los inmuebles respecto de su realidad física y con los usos de suelo, tomando en cuenta las características organizacionales, funcionales y operativas de cada una de las funciones mencionadas.
- viii. Establecimiento de acciones de remediación cortoplacistas orientadas a regularizar ex post la actuación de las unidades administrativas en cuestión, sin considerar una verdadera estrategia integral de administración territorial que contribuyera a la recuperación de plusvalías.

Asimismo, la operación registral no solamente ha enfrentado la problemática antes señalada, sino también ha sido incidida por circunstancias que impactan en el desempeño de las funciones y en los servicios que presta, derivado de su propio accionar y de la naturaleza que tiene esta función para atender los requerimientos que le son presentados por la ciudadanía.

⁵⁸ Lo anterior se ve reforzado si se revisa la adscripción administrativa que guardan las instituciones del Registro, Catastro y Ordenamiento Territorial, siendo lo más frecuente que el primero se encuentre adscrito a las Secretarías de Gobierno de los Estados, el segundo a las Secretarías de Finanzas y el tercero operando de forma independiente como una dependencia estatal, respectivamente.

Al efecto, estas situaciones de coyuntura pueden resumirse en las siguientes:

- A. La existencia de 36 Registros Públicos de la Propiedad que tienen a cargo su desarrollo (31 de orden estatal y cinco de carácter municipal en Baja California Sur), en comparación con otros países latinoamericanos donde la función registral reside en una sola institución administrativa, lo cual puede incidir no solamente en el registro inmobiliario a nivel nacional, sino en su adecuado control patrimonial y en la administración del territorio como un todo.⁵⁹
- B. Esta circunstancia si bien reconoce históricamente el papel que ha seguido la institución registral para dotar de condiciones de certidumbre jurídica a nivel estatal, de alguna forma, ha impactado en el funcionamiento específico y en el correspondiente intercambio de información entre Registros Públicos, atenuando la homologación de sus procesos, la aplicación uniforme de tecnologías de información y los niveles de servicio que se encuentran evidentemente asociados a los volúmenes de operación que se tienen en cada caso (*“No es lo mismo Distrito Federal que Comondú”*).
- C. Aunado a lo anterior, el tema de volumen de operaciones es total en la medida que éste repercute en los tiempos de respuesta y, por consiguiente, en la propia gestión que realiza cada institución, aspectos que indirectamente han propiciado ineficiencias y la generación de información imprecisa que han desalentado, en más de los casos, la cultura de registrar formalmente las operaciones inmobiliarias.
- D. La diversidad de instrumentos jurídicos sustantivos y reglamentarios en los RPP's, de alguna manera, ha representado un factor negativo para instrumentar acciones de homologación jurídica, técnica, administrativa y operativa en los RPP's, provocando malas interpretaciones sobre la procedencia de las inscripciones y, con ello, que un alto porcentaje de las

⁵⁹ Con la finalidad de ejemplificar lo anterior, véase los casos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Perú); la Superintendencia de Notariado y Registro (Colombia); y la Dirección de Registros Públicos (Uruguay), por citar algunos que han sido identificados por el Centro Internacional de Derecho Registral, Madrid, España.

operaciones del mercado inmobiliario se realicen al margen de las disposiciones jurídicas aplicables.

- E. Las peculiaridades y diferencias en ordenamientos jurídicos, en procesos operativos, en tecnologías de la información, en niveles de gestión y de calidad en atención a usuarios, en integración de acervos (libros, folios cartulares, apéndices, folios electrónicos, entre otros), y en mecanismos de coordinación con otras unidades administrativas, por citar algunas de ellas, que son producto principalmente de la desactualización de los instrumentos jurídicos y administrativos que rigen en cada RPP, menguando en la posibilidad de atenuando la posibilidad de consolidar una estrategia nacional de modernidad en cada RPP y, con ello, transitar a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁶⁰
- F. Asimismo, la ausencia de visión de algunas autoridades y la falta de apoyos financieros adecuados hacia los Registros ha sido factores que han conllevado al detrimento de la institucionalización de programas de modernización de los RPP's, todo lo cual ha impactado en la consolidación de los esfuerzos de esta naturaleza y en el rol que juegan estas instituciones para otorgar certeza jurídica.
- G. Al no contar con procesos y mecanismos adecuados se ha inhibido la posibilidad de intercambiar información a nivel nacional entre los Registros Públicos, motivo por el que las operaciones no puedan realizarse a lo largo del territorio nacional.
- H. Como consecuencia de ello, en su momento el sistema registral no ha sido lo suficientemente capaz para crear bancos de información inmobiliaria a nivel nacional, limitando la canalización de inversiones y la mejor utilización de estrategias de gestión del suelo que propiciaran el desarrollo de actividades productivas, el acceso al crédito y la generación de infraestructura y servicios.

⁶⁰ En la práctica se ha comprobado que la transición de unidad administrativa centralizada a un organismo público ha generado cambios significativos en aquellos Registros que han logrado su transformación, al concentrar en uno o dos instrumentos jurídicos todo el bagaje instrumental que requiere el RPP para operar en condiciones de suficiencia y de eficacia eliminando aquellos marcos normativos secundarios innecesarios. Ejemplos de ello, pueden ilustrarse en los casos de éxito establecidos en el Estado de México, Tamaulipas, Puebla, Morelos, Colima y Yucatán, entre otros.

- I. Otro hecho contundente se encuentra en el nivel de ingresos que genera un RPP a favor de la autoridad estatal, mismo que ha representado históricamente entre la segunda y cuarta fuente de recursos para una entidad, y de los cuales solamente una pequeña porción (entre un 20% al 30% de lo captado anualmente) son destinados a gasto corriente de la institución, en tanto que el resto se canaliza a otras áreas de gobierno para la atención de programas y sin considerar recursos para la modernización.

En el balance de las experiencias derivadas de la situación funcional y operativa por la que atravesaban los RPP's, las reflexiones apuntaron a confirmar que las leyes, por sí mismas así como sus correspondientes adecuaciones, no generarían eco y aceptación en la sociedad si no existían instituciones robustas, modernas y capaces de hacerlas cumplir y si, además, no se contaba con un derecho que respondiera a la organización de los derechos de propiedad.

Habría de reconocerse que para su remediación, se propusieron alternativas de solución a la problemática descrita, sin embargo, éstas quedaron en esfuerzos meramente de gabinete que intentaron identificar deficiencias y proponer recomendaciones en los procesos de registro, de conservación del acervo, del impacto de los servicios dirigidos a la ciudadanía, sin culminar en acciones en concreto.

Lo anterior fundamentó un cambio en la visión de los RPP's respecto de su quehacer operativo y administrativo, así como una primera variación sustancial respecto del alcance del concepto de un registro público de títulos para transitar hacia un registro de derechos de propiedad con un espectro mucho más amplio por lo que se refiere a la posibilidad de constituir centros de información estratégica y, sobre todo, a la posibilidad vinculatoria de la función registral en coordinación con otras materias como lo son el catastro y la planeación del territorio.

En ese sentido, quedó claro que lo indispensable no era solamente la protección de los interesados en registrar las operaciones, sino el establecimiento, continuidad y mejoramiento permanente del sistema de derechos de propiedad,

requiriéndose que los derechos inscritos reunieran las condiciones necesarias y precisas de seguridad jurídica para la inscripción y publicidad de los actos, de modo que fueran ejecutables a bajo costo y mediante mecanismos eficientes.

En razón de lo antes expuesto, la función registral empezó a reconocer que en la medida que se abatieran las asimetrías informativas, se estaría en condiciones no solamente de generar certeza en las transacciones, sino también se erigiría en un elemento que contribuiría a consolidar la tríada marco jurídico-propiedad-desarrollo económico.

Los resultados de estos esfuerzos permitieron confirmar la necesidad de mejoramiento registral por parte de los propios RPP's, autoridades, agentes, participantes e interesados para identificar principios rectores y líneas de acción orientados a nuevos escenarios de modernidad, instrumentar diagnósticos del comportamiento funcional de los Registros Públicos, así como desarrollar propuestas uniformes que impactaran en su desempeño, a la vez que en los niveles de calidad registral en condiciones de honestidad, transparencia y certeza jurídica, a efecto de cumplir con los siguientes objetivos generales:⁶¹

- ◉ Impulsar la modernización a efecto de contar con Registros Públicos de la Propiedad eficaces y eficientes, que garanticen la certeza jurídica de la titularidad de las inscripciones registrales, que sirvan de garantía y legalidad en las transacciones comerciales y, con ello, fomentar el mercado de vivienda.
- ◉ Transitar hacia una mejoría específica de la operación en los Registros Públicos de los estados.
- ◉ Dar transparencia a la propiedad privada, eje fundamental de la economía de mercado.
- ◉ Facilitar la reincorporación a la formalidad de bienes inmuebles que estén fuera de ella, para insertarlos en el circuito bancario y financiero a sus poseedores, activando el capital y las garantías que representan, eliminando problemas y litigios futuros.

⁶¹ Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Multilateral de Inversiones. *Programa de Mejora de Acceso al Crédito a través del Fortalecimiento de los Derechos de Propiedad*. 2003

- ◉ Brindar un acercamiento a la realidad de la propiedad urbana y rural de las Entidades.
- ◉ Ofrecer información estratégica para definir y desarrollar proyectos multifinalitarios acordes a las necesidades y requerimientos de cada caso registral.
- ◉ Facilitar el desarrollo de acciones integrales de un Programa de Promoción de la Cultura Registral.
- ◉ Permitir la construcción de sistemas de información y eventualmente de consulta a través del internet.

Es de destacarse que esta identificación determinó el inicio para el desarrollo de un proyecto nacional orientado a reforzar el rol que los RPP's deben tener, contemplando adecuaciones al marco jurídico que los sustenta, a los procesos operativos y de tecnologías de información, a la profesionalización de los registradores, a la actualización de su acervo, entre otros, apuntando a incrementar los niveles de efectividad que requieren las instituciones registrales para lograr el propósito antes enunciado.

En ese sentido, se estimó necesario adoptar una estrategia que incorporara las aportaciones y avances teóricos, metodológicos y tecnológicos a favor de estas instituciones, de modo que se articulara la misión esencial del registro con la administración del territorio.

A efecto de cumplir con este propósito, se identificaron diversas medidas de optimización orientadas a elevar sus niveles de modernización consistentes en lo siguiente:

- a. Actualización del marco jurídico, de modo que se culmine la incorporación de la firma electrónica y del folio electrónico en las operaciones registrales para dar certeza a las operaciones inmobiliarias, así como para evitar el deterioro del acervo documental, con miras a que los RPP's puedan transitar hacia organismos públicos descentralizados.
- b. Fortalecimiento de los procesos registrales, así como aquellas enfocadas al análisis y rediseño de los flujos de trabajo para la reestructuración de sus

métodos de operación, gestión de sistemas y relaciones externas a través de las cuales se otorgan los servicios que demandan los usuarios.

- c. Actualización de la plataforma tecnológica con sistemas registrales tendentes a agilizar, optimizar y brindar certeza jurídica a las transacciones inmobiliarias, en beneficio del usuario en cuanto a tiempos de respuesta a solicitudes y costos de operación, considerando indicadores de desempeño de la operación y calidad en los servicios registrales.
- d. Alineación de las actividades de modernización enfocadas a la calidad de los productos y servicios a cargo del Registro Público.
- e. Profesionalización de las funciones registrales, de modo que los RPP's cuenten con un servicio de carrera, con personal debidamente capacitado y remunerado, a fin de evitar prácticas indebidas.
- f. Instrumentación de políticas institucionales que permitan que el proceso de modernización avance eficientemente.
- g. Conservación del acervo histórico a través de la digitalización / captura y restauración de libros y legajos, logrando su preservación con el paso del tiempo.
- h. Vinculación del Registro Público con el Catastro a fin de compartir y ligar información estratégica generada por ambas funciones (folio real o electrónico con clave catastral), de manera que sienten las bases para una verdadera administración territorial, generando valores reales en las operaciones inmobiliarias.
- i. Establecimiento de una política dirigida al diseño de cuotas de recuperación de los servicios, en concordancia con la política financiera de cada entidad.

En atención a lo anterior, y sobre la base de reconocer el estatus funcional y operativo que atravesaban los Registros Públicos de la Propiedad, se estableció una estrategia fundamental para su modernización, considerando no solamente la aplicación de los paradigmas antes referidos, sino se inician trabajos de análisis de información, la diseminación de conocimientos y la fijación de una política pública que hoy en día sigue vigente en materia de modernización registral.

Por ello, la modernización y el fortalecimiento de los sistemas de propiedad constituye una de las estrategias rectoras para lograr el desarrollo económico, siendo la regulación y la inscripción de los derechos de propiedad, los elementos clave para difundir al mercado el estatus que guarda el comportamiento de la propiedad y de las transacciones que se realizan y, por ende, el nivel de certidumbre con la que los inversores adoptan sus decisiones para incidir en ella.

En aras de lograr la confianza y la aceptación de los usuarios de sus servicios, las instituciones registrales han venido realizando esfuerzos para lograr la modernidad pretendida, atendiendo a los principios rectores que norman su funcionamiento acompañados de líneas de acción y de propuestas en aspectos clave identificados en el marco legal de actuación, en los procesos internos, en la adopción de nuevas tecnologías y de infraestructura informática, en la migración de sus acervos documentales a medios electrónicos, y en el establecimiento de estrategias que permitan su vinculación con otras funciones de gobierno, como lo es el catastro.

Lo anterior ha sido producto de transferencias de conocimiento aplicadas en otras instituciones así como en el intercambio de experiencias y de buenas prácticas a nivel nacional e internacional, mismas que reconocen la misión del Registro Público para proteger los derechos de propiedad, y en donde se hace exigible que el RPP sea eficaz y eficiente en la prestación de sus servicios.

Como resultado del alineamiento de las acciones de modernización de los Registros de la Propiedad, se han obtenido resultados y buenas prácticas en el país que se traducen principalmente en las siguientes:

- i. Compromiso de las entidades federativas para dar continuidad a los esfuerzos de modernidad registral.
- ii. Aceptación para el uso de firma y folio electrónicos
- iii. Tendencia creciente a la creación de organismos registrales descentralizados.
- iv. Actualización de plataformas tecnológicas con enfoque a servicios en línea.
- v. Mejoramiento de procesos registrales sustantivos.

- vi. Acercamiento geográfico de los servicios registrales a los usuarios.
- vii. Robustecimiento de la operación registral en beneficio de los usuarios de sus servicios
- viii. Incremento en el número de operaciones que ingresan a los RPP's con la consecuente disminución de tiempos y costos en los servicios que prestan.
- ix. Repercusión en la derrama económica estatal originada por el registro de operaciones inmobiliarias incidiendo en la generación de empleos, de infraestructura y de servicios básicos para la población.
- x. Mayor énfasis en la vinculación de bases registrales y sus similares catastrales como política pública del Ejecutivo Federal hacia las entidades del país.

Habrà de reconocerse que si bien las acciones seguidas por los RPP's a la fecha se ajustan a un patrón de modernidad consensado y aceptado a nivel nacional, falta mucho por realizar para que éstos reúnan condiciones de modernidad satisfactorias y, con ello, convertirse en verdaderos centros de información estratégica en los que el intercambio de información registral se realice a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.

2.3. Reflexiones del capítulo

La función registral ha estado ligada a las transformaciones históricas, políticas, económicas y sociales que ha enfrentado históricamente nuestro país, desde la Colonia hasta nuestros días, conservando su misión esencial de otorgar certidumbre jurídica a las operaciones que le son requeridas por la sociedad.

Su capacidad de adecuación es producto de la propia construcción del Estado mexicano y en donde la normatividad ha sido uno de los elementos principales por el que la organización, el funcionamiento y el alcance de esta institución han sido objeto de transformación para, con ello, fundamentar y motivar la inscripción de los actos sobre todo de aquellos relacionados con la propiedad, con el registro de inmuebles y con su ocupación correspondiente.

El desarrollo de las secciones anteriores constituye un punto de partida para situar el papel, condicionantes y problemática que ha caracterizado la función registral en México, en donde los efectos positivos de la contraprestación de sus servicios no le han permitido apoyar, en las más de las veces su necesaria modernidad, dejando de lado el mejoramiento de su gestión y los tiempos de respuesta adecuados hacia la ciudadanía que le manifiesta requerimientos de esta índole.

Este alto en el camino implica también reflexionar sobre el rol que juegan las autoridades locales que han visto en el Registro Público una fuente de ingresos para apoyar el desarrollo de otras actividades y proyectos prioritarios en su ejecución, dejando de lado la importancia de allegar recursos para la modernización registral y, por consiguiente, contribuir a cambiar la percepción que se ha tenido de esta institución.

El análisis descrito no tiene otro propósito más que puntualizar la necesidad manifiesta que tienen los Registros Públicos de contar con los apoyos necesarios y oportunos que les permita transitar hacia la modernidad, de modo que puedan constituirse en verdaderos centros de información estratégica para la administración del territorio y para la gestión del suelo, todo lo cual hace exigible retomar las buenas experiencias y prácticas que se han desarrollado para establecer sus procesos de modernización, mismos que se encuentran consignados tanto en el capítulo siguiente como en el Anexo establecido en esta investigación.

Capítulo 3 Principales experiencias de modernización registral en México

Como fue comentado en párrafos precedentes, la función del Registro Público en nuestro país ha atravesado por diversas circunstancias jurídicas, administrativas y operacionales que le han obligado establecer acciones de remediación para garantizar su objeto esencial de inscribir y dar publicidad a los actos registrales.

A lo largo del desarrollo de este trabajo, se ha enfatizado en la importancia que tiene la función registral para dar validez y publicidad a los actos que le son requeridos inscribir y que invariablemente impactan en la gestión del suelo, en la administración del territorio y en el desarrollo económico.

Asimismo, se ha abordado la necesidad de que estas instituciones cuenten con recursos para apoyar su modernización en aras no solamente de posicionar a la función registral a la vanguardia tecnológica, operacional y administrativa, sino también incorporar experiencias que puedan instrumentarse para cimentar su modernización.

En razón de lo antes expuesto, se estima oportuno brindar una definición de lo que constituye la modernización del Registro Público como la adopción sistemática de medidas tendentes a “impactar distintos niveles y áreas operativas de su estructura orgánica; de las funciones, procesos y servicios especializados que la institución genera, a través de una particular Reingeniería de Procesos, la revisión del marco jurídico que lo regula, la reinserción en la administración pública; y las funciones emergentes que el Registro ha de desempeñar en el desarrollo económico y social del país”.⁶²

A la par de esta conceptualización, es menester señalar que dicho proceso de modernización parte del reconocimiento de debilidades y de áreas de oportunidad que deben ser atendidas por los Registros Públicos de la Propiedad, con la finalidad de mantener niveles de operación adecuados hacia los usuarios de sus servicios.

⁶² Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. *Programa de Modernización de los Registros Públicos. Principios de Modernidad*. 2003. p. 6

Dados los anteriores argumentos, en el presente capítulo se abordarán de forma sucinta los pasos seguidos en los procesos de modernización registral, acotados al periodo de finales del siglo XX pasado y principios del presente siglo, estimando que estos acontecimientos pueden situar una constante en las acciones de modernización alineadas a un modelo prototipo y bajo el cual las entidades federativas del país se han ceñido para lograr su modernidad.

Consecuentemente, se destacará la importancia que ha tenido el proyecto piloto de modernización instrumentado por la Federación en 2003, el cual sirvió de detonador para el diseño, difusión e instrumentación del Modelo Integral de Registro Público de la Propiedad a nivel nacional y, con ello, el surgimiento y continuidad de un Programa de Modernización de Registros Públicos que, de manera posterior, consideró a los Catastros, apoyado con recursos de la Federación y de las propias autoridades estatales.

Como resultado de lo anterior, en Anexo por separado se estarán brindando en este capítulo las experiencias de modernización registral que se estiman pueden constituir buenas prácticas relacionadas con los preceptos del Modelo Registral antes citado, a la vez que referentes para transitar hacia una estrategia de intercambio de información con otras funciones de gobierno para consolidar el ordenamiento territorial y la gestión del suelo, entre otros propósitos.

3.1. *Pasos seguidos en la modernidad registral de México*

Como ya ha sido comentado, el reconocimiento del alcance, limitaciones y circunstancias que rodearon el desempeño de la función registral en nuestro país dieron pie al desarrollo de ejercicios de modernidad, en aras de que los Registros Públicos generaran no solamente certidumbre en los actos de inscripción y de publicidad registral, sino también rescatar su credibilidad ante la ciudadanía, por lo que se refiere a la prestación de sus servicios.

En la presente sección se detallan los intentos orientados a mejorar cualitativa y cuantitativamente el papel de dichas instituciones para el cumplimiento de su objetivo primario, destacando que ha estado presente el apoyo de la Federación,

de organismos financieros internacionales, de instituciones de la Banca de Desarrollo y de diversos gremios que han manifestado su interés en lograr este cometido.

Con la finalidad de ubicar cronológicamente los pasos seguidos en la modernización de los Registros Públicos, se ha estimado conveniente identificar de forma enunciativa más no limitativa, los principales programas, estrategias, acciones o, en su caso, eventos más destacables en los procesos de modernidad implementados.⁶³

Es importante reiterar que los sucesos que a continuación se describen, han contribuido en menor o mayor medida a la instrumentación de una política pública que guarda efectos expansivos hacia el desarrollo económico, la inversión, la propiedad, la gestión del suelo y, por ende, la administración del territorio.

Es de mencionarse la descripción de los eventos de modernización registral que aquí se refieren corresponden exclusivamente a la materia de Propiedad, en el entendido de que esta última es una competencia del orden de gobierno estatal y en donde la Federación funge como un elemento de apoyo a las acciones que en la materia emprendan las entidades federativas.

Para fines prácticos, las acciones que se consideran como las más importantes en este proceso de modernización, aluden al periodo de los años noventa del siglo XX y principios de este siglo, mismas que a continuación:

3.1.1 PRIMEROS INTENTOS MODERNIZADORES (1993-2000)

3.1.1.1 Primer Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio

Este proyecto encabezado por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), consideró los resultados de un diagnóstico de la función registral

⁶³ Pérez Benítez, Julio A. Ponencia "El Proceso de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en México". Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho.

en materia de propiedad y de comercio, una propuesta de estructura tipo para estas instituciones, y la elaboración de anteproyectos de instrumentos jurídicos para organizar su marco funcional, disponiendo de recursos federales para apoyar su modernización.⁶⁴

Si bien este ejercicio solamente prosperó para algunas entidades registrales del país que manifestaron su interés en participar y que fueron beneficiadas con la adquisición y entrega de equipos informáticos, lo más rescatable del mismo fueron los resultados del diagnóstico efectuado, los cuales destacan los siguientes:

- a. Los Registros Públicos representan entre la segunda y cuarta fuente de ingresos propios de las entidades federativas.
- b. Por ende, dichas instituciones han sido vistas como entidades recaudadoras de los gobiernos locales, sin privilegiar las funciones que tienen a su cargo para brindar seguridad y publicidad registral.
- c. El sistema registral de libros origina rezago y, en consecuencia, el servicio se torna deficiente, lento e inoportuno.
- d. Los libros de registro son susceptibles de robo y sus fojas objeto de mutilación y alteración, lo cual favorece la corrupción.
- e. El aumento de la demanda de servicios registrales motivada por la actividad inmobiliaria y [mercantil] han rebasado la capacidad de respuesta de los Registros Públicos.
- f. El sistema registral vigente impide la creación de un banco de información inmobiliaria y mercantil a nivel nacional.⁶⁵

3.1.1.2 Manual de Operación para la Modernización del Registro Público de la Propiedad

Con motivo de la instrumentación del Programa de 100 Ciudades, la entonces Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y Vivienda de

⁶⁴ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing, p. 30

⁶⁵ Pérez Benítez, Julio A. Ponencia "El Proceso de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en México". Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho

SEDESOL conjuntamente con BANOBRAS desarrollaron un manual enfocado principalmente al desarrollo de acciones en materia de vivienda, de revitalización de centros históricos y de modernización de los RPP's.⁶⁶

Con base en los alcances del programa referido, se preveía la instalación de un Comité Interinstitucional, representado por SEDESOL y BANOBRAS, por medio del cual las entidades federativas sometían a sanción sus propuestas de modernización y, con ello, acceder a recursos de la Federación de los cuales, en una primera etapa, estarían integrados por un 50% de recursos federales y el resto con crédito de BANOBRAS, y en una segunda etapa conformados por un 25% de recursos federales, 50% crédito de esa SNC y el resto por recursos estatales.

Es de destacarse que este programa no surtió efectos positivos toda vez que, en opinión de las autoridades estatales, las condiciones para garantizar los créditos con participaciones federales limitaría la atención de otros programas prioritarios en sus esferas de actuación, motivo suficiente para desechar la oferta de la Federación para instrumentar acciones de modernidad.

3.1.1.3 Convenio de colaboración en materia de modernización de los registros y catastros

En 1999, la entonces SECOFI, SEDESOL y BANOBRAS suscribieron este instrumento que estableció los niveles de competencia de las instituciones referidas, responsabilizando a la entonces SECOFI la asesoría a las entidades federativas en la modernización de los catastros y registros públicos de la propiedad, esta última en materia mercantil; en tanto que a BANOBRAS el financiamiento a los sectores de vivienda, infraestructura, servicios y en los proyectos de modernización registral y catastral; y a SEDESOL informar sobre el estatus de los registros públicos y los catastros.⁶⁷

⁶⁶ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing, p. 30

⁶⁷ Pérez Benítez, Julio A. Ponencia "El Proceso de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en México". Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho.

De igual forma, este instrumento no alcanzó resultados positivos en la instrumentación de acciones de modernización registral, en virtud de que las condiciones del crédito BANOBRAS obligaba a reorientar recursos para la ejecución de otros programas estatales de gobierno.

3.1.1.4 Programa de Fortalecimiento Institucional

Se tiene conocimiento que durante el ejercicio de 1999, BANOBRAS desarrolló un programa orientado a la modernización del función registral, mediante el cual brindaba financiamiento a programas de modernización de los RPP's que cumplieran con la presentación de un estudio de viabilidad técnica y financiera.

Este programa, similar en cuanto alcance y características al operado en 1993 referido en párrafos precedentes, otorgaba líneas de crédito sujetas a la capacidad de endeudamiento de las entidades federativas interesadas en ello, mediante la exhibición de garantías en las participaciones federales que les fueran asignadas y ministradas.

Al igual que en el anterior caso, este programa no prosperó por las condiciones crediticias arriba anotadas.⁶⁸

3.1.2 PROYECTO PILOTO MODERNIZADOR (2003)

3.1.2.1 Proyecto piloto de modernización de Registros Públicos de la Propiedad en el país

A partir de ese año, se puede dar por establecido el arranque formal de los procesos continuos de modernización, con un proyecto articulado por la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) ahora Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), apoyado con recursos de una donación auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Fondo Multilateral de Inversiones.

Este piloto tuvo como objeto principal mejorar el acceso al crédito a través de fortalecer la calidad de los derechos de propiedad de los estados de Baja

⁶⁸ Ibid.

California, Colima y Sonora, así como divulgar los resultados que permitieran establecer las bases de una reforma nacional, con miras a aumentar el volumen de las transacciones económicas e inmobiliarias.

Cabe destacar que los esfuerzos de modernidad emprendidos en el proyecto piloto tomaron como insumo principal lo establecido en los Principios de Modernidad⁶⁹ que fueron preparados por un grupo de expertos españoles y mexicanos y quienes analizaron la problemática operativa de los RPP's, con base en la revisión del marco jurídico registral, de la estructura organizacional, de los procesos sustantivos registrales.

Con ello, se formularon recomendaciones orientadas a la reestructuración de los procesos registrales, al mejoramiento de los sistemas de información gerencial y al fortalecimiento del marco reglamentario de los derechos de propiedad, entre otras, teniendo para ello, la aplicación de cuatro ejes rectores para instrumentar procesos de modernización basados en:

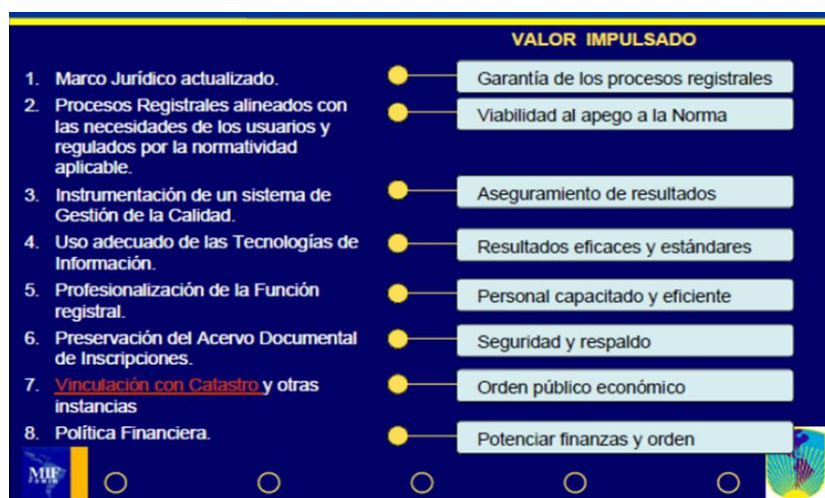
- i. El análisis del marco jurídico registral en todas las entidades federativas que analizara las características esenciales de la función incluyendo su estructura y organización, apuntando hacia la creación de organismos descentralizados y a la incorporación tanto del folio como de firma electrónicos.
- ii. El diagnóstico de la situación operativa registral para ubicar carencias, diferencias y similitudes, establecer una línea de base y generar recomendaciones aplicables a cada caso, bajo una metodología consistente que permitiera medir la evolución y el desempeño de estas instituciones.
- iii. La incorporación de mejores prácticas a nivel internacional, principalmente de aquellas asociadas al registro inmobiliario, la conservación del acervo, la desregulación de trámites a favor de la ciudadanía, con mejores costos y con la posibilidad de vinculación con otras funciones.

⁶⁹ Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. *Programa de Modernización de los Registros Públicos. Principios de Modernidad*. 2003

- iv. La profesionalización del personal a efecto de aumentar sus habilidades profesionales y asegurar la prestación del servicio público con ética, profesionalismo y honestidad.

A continuación se presenta un cuadro que resume la orientación de los principios comentados:

**Cuadro núm. 9
Principios de Modernidad**



Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Multilateral de Inversiones. Programa de Mejora de Acceso al Crédito a través del Fortalecimiento de los Derechos de Propiedad

De las acciones relevantes desarrolladas en los estados destacan por su especialidad las emprendidas por Baja California en materia de gestión de la calidad y de integración de base de datos, por Colima en temas de sistemas de información territorial, y por Sonora en lo correspondiente al inicio de acciones de vinculación de información registral y catastral, principalmente.

Como producto de la instrumentación de este primer piloto auspiciado por la Federación, el BID-FOMIN y los estados participantes, se lograron los siguientes resultados:

- 1) Generación de productos asociados a los propósitos de la donación del BID relacionados con la reestructuración de procesos registrales, el

mejoramiento de sistemas de información y la definición de adecuaciones reglamentarias registrales.

- 2) Ampliación de la convocatoria e interés por parte de entidades federativas del país que conocieron del alcance del proyecto piloto y que fueron en su momento apoyadas por la CONAFOVI, entre ellas, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán y Nuevo León.
- 3) Aceptación para el alineamiento de los proyectos de modernidad registral al amparo de los Principios que fueron documentados por el grupo de expertos españoles y mexicanos.
- 4) Determinación para integrar un modelo prototipo que sirviera a los Registros Públicos de guía para alcanzar la modernidad operativa y funcional de sus instituciones.

Dichos resultados fueron considerados en la preparación del Modelo Integral de Registro Público de la Propiedad que a continuación se detalla.

3.1.3 PUESTA EN MARCHA DEL PROTOTIPO DE MODERNIZACIÓN (2005)

3.1.3.1 Modelo Integral de Registro Público de la Propiedad

Como preámbulo a este suceso relevante en la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad, es necesario destacar la contribución realizada por las autoridades federales, específicamente de la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (ahora Comisión Nacional de Vivienda, CONAVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF), así como de las agrupaciones de profesionales de Registradores y del Notariado nacional, para desarrollar un modelo que estuviera orientado al reforzamiento funcional y operativo de los RPP's.

Las premisas que conllevaron a su diseño y difusión consideraron que, para una estrategia eficiente de modernización en los RPP's que respondiera a las necesidades del mercado y de los usuarios, era necesario contar con una imagen

objetivo que registrara los requerimientos y conceptos de mayor incidencia en el proceso registral.

Dado que el número, dimensión y operación de estas instituciones a nivel nacional se convirtieron en ingredientes que repercutieron en los niveles de percepción de los ciudadanos, se requería tener un enfoque integral que considerara en su diseño las opiniones y recomendaciones de los diversos agentes y sectores involucrados con la función registral.

A fin de que estas instituciones pudieran transitar a niveles de modernidad operativa y funcional adecuadas y en el mediano plazo, se hacía imprescindible que todas las acciones de modernización fueran plasmadas en una estrategia y en un proyecto modernizador que atendiera las alternativas de solución por componente y de acuerdo con un programa de trabajo para su seguimiento correspondiente.

Como tal, dicho prototipo basado en dicha imagen objetivo estableció la necesidad manifiesta de contar con Registros Públicos de la Propiedad eficaces y eficientes que garanticen la certeza jurídica de la titularidad de las inscripciones registrales, a la vez que sirvan de garantía y legalidad en las transacciones inmobiliarias y, con ello, fomentar el mercado de vivienda, entre otras finalidades.

Por ello, el Modelo fue diseñado con un propósito de determinar las bases adecuadas para el servicio registral, en lo tocante a la definición y publicidad de los derechos reales susceptibles de inscripción y especialmente de las transacciones sobre los mismos, a fin de promover y asegurar inversiones eficientes que faciliten “la realización de transacciones en apoyo al crecimiento económico”.⁷⁰

En ese sentido, el Modelo constituyó la pauta de referencia para que las autoridades de las entidades federativas siguieran sus preceptos en la instrumentación de los proyectos de mejora, modernización y actualización de sus

⁷⁰ Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. *Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad*. 2005. p. 4

Registros Públicos de la Propiedad, convirtiéndose en un instrumento de orientación y guía para la consolidación de sus acciones modernizadoras.

El Modelo contiene las especificaciones de funcionamiento del Registro Público de la Propiedad que estipula las condiciones necesarias y de las acciones que se deben tomar para lograr su fortalecimiento institucional, las características que debe asumir su marco normativo institucional, los procesos organizacionales que deben tomarse en cuenta para su buen desempeño, la incorporación de nuevas tecnologías acordes a sus fines, la necesaria profesionalización y mejoramiento de las habilidades de su personal adscrito, las líneas generales para la conservación y documentación del acervo, entre otros grandes temas.

Su amplio contenido en temas marca las orientaciones que deben seguir los RPP's en los aspectos relevantes del servicio registral, teniendo entre sus principales objetivos los siguientes:

- a. Garantizar la seguridad jurídica.
- b. Cumplir con los Principios Registrales.
- c. Minimizar el riesgo de las operaciones con inmuebles.
- d. Ofrecer los servicios registrales que requieren los usuarios institucionales para dar fluidez al mercado inmobiliario y hacer eficientes sus propias actividades.
- e. Proporcionar servicios oportunos y de calidad.
- f. Establecer tarifas razonables para los servicios registrales.
- g. Uniformar las normas y las formas de operar de los registros a nivel nacional.
- h. Estandarizar la operación registral permitiendo mejorar la calidad de los servicios.

Asimismo, define como una condición necesaria para que estas instituciones transiten hacia la modernidad, la instrumentación del concepto de folio real electrónico, sobre el cual debe descansar la formación de archivos electrónicos

con las inscripciones y anotaciones de cada finca, a efecto de que estas últimas se realicen de forma ágil y certera, resolviendo las debilidades más graves de las inscripciones en libros tradicionales.

El Modelo Integral consta de nueve componentes: 1) Marco Jurídico, 2) Procesos Registrales, 3) Tecnologías de la Información, 4) Gestión de la Calidad, 5) Profesionalización de la Función Registral, 6) Políticas Institucionales, 7) Gestión y Acervo Documental, 8) Vinculación con otros Sectores, y 9) Indicadores de Desempeño, mismos que se ilustran a continuación:

Cuadro núm. 10
Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad



Fuente: Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Presentación del Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, a cargo de Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

Es de destacarse que con la aplicación de este Modelo Integral empiezan a gestarse nuevas condiciones para abatir las áreas de oportunidad presentadas en los Registros Públicos y apoyar su modernización, con la finalidad de alinear y ordenar congruentemente sus acciones, por lo que una de sus herramientas importantes lo constituyó una metodología impulsada por SHF y que a continuación se describe de forma general.

3.1.4 EL ALINEAMIENTO AL MODELO MODERNIZADOR (2006)

3.1.4.1 Diagnósticos, Línea de Base y Mediciones Periódicas de Registros Públicos de la Propiedad

Como fue expresado en párrafo anterior, los trabajos desarrollados por Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., consistieron en desarrollar una metodología de evaluación sobre la situación prevaleciente en los Registros Públicos respecto del Modelo antes citado, de forma que permitiera orientar y evaluar sistemáticamente los resultados alcanzados en el alineamiento y congruencia de las acciones de modernización.

En consecuencia, el alcance de esa metodología consideró entre otros aspectos los siguientes:

- ✓ Evaluar el cumplimiento de los Principios de Modernidad enumerados en el Modelo Integral.
- ✓ Generar un marco evolutivo de los RPP's a nivel nacional en materia de modernidad.
- ✓ Establecer para cada uno de los componentes y factores de éxito marcados en el Modelo, la orientación y visión hacia dónde deben dirigirse los RPP's para lograr la modernidad pretendida.
- ✓ Brindar información estratégica al Comité de Evaluación del Programa Nacional para la revisión de los planteamientos propuestos por los estados, así como para la toma de decisiones encaminadas a la asignación de recursos federales que apoyan a la ejecución de acciones de modernización.

Como lo plantea el documento denominado Estado Actual de la Vivienda en México, con la ejecución de esta metodología “se han fijado los pasos a seguir para mejorar el nivel de modernidad funcional y operativa de las instituciones

registrales, estableciendo los análisis de brecha y las recomendaciones que deben atender los RPP para lograr dicha modernización”.⁷¹

Es de destacarse que estos trabajos de mediciones periódicas han servido para conocer en qué medida los RPP's están cerca de los principios que plantea el Modelo Integral, cuáles son las recomendaciones que deben seguir para avanzar en su proceso modernizador y hacia qué componentes deben dirigir su atención e inversiones.

Asimismo, y en referencia al documento arriba citado, esta metodología ha permitido a los RPP's conocer las diversas áreas de oportunidad que tienen para instrumentar, en tiempo y en forma, acciones de modernidad apegadas al Modelo citado, destacando las siguientes:

- Actualización de marcos jurídicos contemplando la incorporación de la firma y folio electrónicos en las operaciones registrales.
- Fortalecimiento de los procesos sustantivos de los RPP, enfocados al análisis y rediseño de los flujos de trabajo, a través de las cuales se otorgan los servicios que demandan los usuarios.
- Actualización y mantenimiento de las plataformas tecnológicas y sistemas registrales que permitan la certeza jurídica de las transacciones inmobiliarias.
- Profesionalización de las funciones registrales, dirigidas principalmente al reforzamiento cultural, académico y ético del personal registral a fin de evitar prácticas indebidas.
- Conservación de los acervos documentales a través de la digitalización y captura de la información registral, así como la restauración de libros y legajos.
- Sentar las bases para el proceso posterior de vinculación del Registro Público con el Catastro a fin de compartir y ligar información de folio real o electrónico con clave catastral.⁷²

⁷¹ Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C., en colaboración con Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*. p. 101

3.1.5 EL PROCESO CONTINUO DE MODERNIZACIÓN (2007 A 2014)

3.1.5.1 Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros

Con el propósito de avanzar hacia una mejor regulación que otorgue certeza jurídica a la protección de los derechos de propiedad que han sido comentados a lo largo de esta investigación, a partir de 2007, el Gobierno Federal dispuso la implementación de un programa nacional que permitiera avanzar en la modernidad de los RPP's y, con ello, establecer las condiciones para su estandarización con los catastros municipales, con el objeto de potenciar el valor de los inmuebles, transmitir su dominio sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento que pueda apoyar su mejor calidad de vida.

Estos grandes objetivos sirvieron de fundamento en 2007 para el diseño y difusión de una política pública en materia de modernidad registral y en donde la Secretaría de Gobernación conjuntamente con la CONAVI y SHF se dieron a la tarea de emitir lineamientos operativos para que las entidades federativas pudieran acceder a los beneficios y recursos de la Federación, con base en la presentación de planes de modernización apegados al Modelo Integral citado.

De igual forma, en dicha normatividad se consideró la importancia de contar con un Comité de Evaluación (integrado por las instituciones federales antes referidas) responsable de aprobar los proyectos de modernización presentados por las instituciones registrales, así como la asignación de los recursos federales, tomando en cuenta los preceptos del Modelo mencionado y los resultados de la metodología instrumentada por SHF y referida con antelación.

El programa nacional ha sido ejecutado por diversos responsables designados por el Ejecutivo Federal, a saber: Secretaría de Gobernación (2007), Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (2008 y 2009), Secretaría de Desarrollo Social (2010 y 2012) y en 2013 con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), canalizando en la mayoría de los casos apoyos federales al 50% para

⁷² Op. cit. p. 103

la modernización registral, quedando el resto a cargo de los gobiernos de los estados.⁷³

Es de destacarse que en atención a los lineamientos que anualmente se han venido publicando desde 2007 a la fecha, la asignación de apoyos se ha comportado de la siguiente forma:

Cuadro núm. 11
Apoyos federales destinados al Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad

(en millones de pesos)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Responsable	SEGOB	CJEF	CJEF	SEDESOL	SEDESOL	SEDESOL	
Presupuesto	\$ 416.7	\$ 416.7	\$ 374.4	\$ 372.8	\$ 414.6	\$ 265.7	\$ 2,260.9

Fuente: Elaboración propia y con información del Estado Actual de la Vivienda, Ediciones 2008 a 2012⁷⁴

Con motivo de la asignación de recursos federales en el Programa de Modernización se han generado, entre otros, los siguientes impactos:

- i. Constitución de organismos descentralizados registrales en Colima, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.
- ii. Actualización de la mayoría de marcos jurídicos que se han orientado a la incorporación de la firma electrónica y del folio electrónico registral.
- iii. Fortalecimiento de los principales procesos de operación en los RPP's (inscripción, consulta y certificación registral, así como conservación del acervo).
- iv. Actualización de plataformas tecnológicas orientadas a facilitar la consulta, inscripción y cuidado del acervo registra en beneficio de los usuarios.
- v. Instrumentación de acciones de gestión de calidad de los productos y servicios que se realizan en materia registral.
- vi. Reforzamiento cultural, académico y ético del personal registral.

⁷³ A partir de 2013, el Comité de Evaluación de dicho Programa se integra por la SEDATU conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), CONAVI, el Registro Agrario Nacional (RAN), el Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), SHF y la Presidencia de la República.

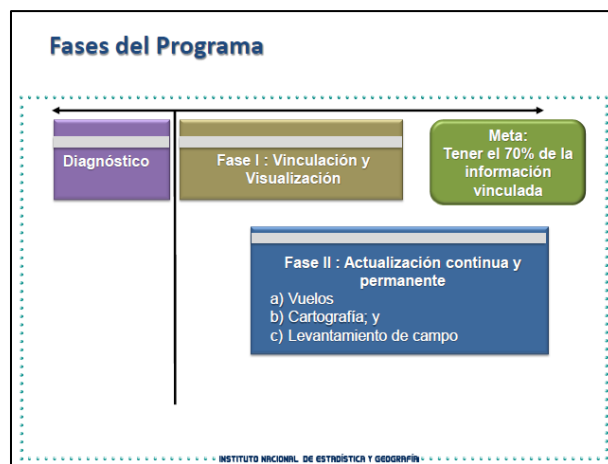
⁷⁴ Se destaca que a partir del ejercicio fiscal de 2011, el Programa incorporó acciones de modernización en la Vertiente de Catastro, en atención a los Lineamientos emitidos en dicho ejercicio.

- vii. Establecimiento de mecanismos de vinculación del Registro Público con el Catastro para compartir información estratégica entre folio real o electrónico con clave catastral.⁷⁵

Punto por separado merece destacar que a finales del año de 2010 y en el ejercicio fiscal de 2011, el programa coordinado en ese entonces por SEDESOL refuerza su estrategia al incorporar acciones de modernización en la vertiente catastral, con el propósito de establecer métricas de información a compartir entre el folio real y la clave catastral, de forma que se cuente con la certeza jurídica de las inscripciones registrales y, a la par, la identificación de las fincas, para que dicha información sea destinada a los procesos de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano.

Para ello, dicha dependencia delineó una estrategia encaminada al diseño e implementación de una estrategia de vinculación operativa del Catastro hacia el Registro Público, considerando el desarrollo de un sistema de información que consideró tres fases básicas:

Cuadro núm. 12
Fases de la Estrategia de Modernización del Catastro



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dirección General de Geografía y Medio Ambiente. Cátedra de Información Catastral y Registral. 2012

⁷⁵ Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. en colaboración con Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*. p. 101

Al efecto, esa dependencia del Ejecutivo Federal diseñó un Modelo de Catastro que tomó como buena práctica la similar instrumentada en el Registro Público de la Propiedad, los siguientes componentes: i) Marco Jurídico, ii) Procesos Catastrales, iii) Tecnologías de la Información, iv) Vinculación con RPP, v) Profesionalización de la Función Catastral, vi) Gestión de Calidad, y vii) Políticas Institucionales.

En paralelo a la implementación del Modelo en cuestión, la estrategia se vio reforzada con la participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) al responsabilizarse de la ejecución de los siguientes trabajos: i) diagnóstico catastral; ii) higiene, estandarización y vinculación de información catastral y registral; iii) supervisión técnica del Modelo de Catastro; y iv) un visualizador nacional que permitiera mostrar y obtener información acerca de predios identificados y, con ello, revisar la consistencia entre clave catastral, folio único y delimitación de zonas urbanas y rurales.

A mayor referencia, se presentan los resultados alcanzados por el INEGI a 2012:

Cuadro núm. 13
Diagnósticos catastrales practicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dirección General de Geografía y Medio Ambiente. Cátedra de Información Catastral y Registral. 2012

Es de destacarse que la participación del INEGI en la realización de los diagnósticos de catastro y de su necesaria vinculación con la información que sea generada por los Registros Públicos, cobra sentido para la identificación del territorio y, con ello, dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, para lo cual este instituto participa en la coordinación de los trabajos realizados por el Comité Técnico Especializado en Información Catastral y Registral, mismo que tiene entre otros objetivos los siguientes:

- a. Elaborar y revisar las normas técnicas, lineamientos, metodologías y demás proyectos relativos al tema de información catastral y registral, así como promover su conocimiento y aplicación entre las Unidades del Estado o unidades que cuenten con atribuciones para desarrollar actividades estadísticas y geográficas o que cuenten con registros administrativos que permitan obtener información de interés nacional y que a continuación se indican:⁷⁶
 - i. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo a las de la Presidencia de la República y de la Procuraduría General de la República;
 - ii. Los poderes Legislativo y Judicial de la Federación;
 - iii. Las entidades federativas y los municipios;
 - iv. Los organismos constitucionales autónomos, y
 - v. Los tribunales administrativos federales.

Cuando el Instituto genere información se considerará como Unidad para efectos de esta Ley.

- b. Establecer los procesos de intercambio y resguardo de información para apoyar tanto las actividades de coordinación del SNIEG, como la prestación del Servicio Público de Información.

⁷⁶ Artículo 2, fracción XV, de la *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. 2008.

Si bien a la fecha el proceso de modernización catastral ha sido paulatino en cuanto a su avance y resultados, en función de la problemática que enfrentan la mayoría de los catastros en el país, se puede comentar que los trabajos apoyados por la Federación en esta materia se orientan a:

- a. Lograr el intercambio de información entre las funciones de Registro Público y de Catastro, buscando la empatía entre folio real y clave catastral.
- b. Vincular la información de las bases de datos o acervos documentales de los catastros estatales y/o municipales con los registros públicos de la propiedad, bajo la óptica de intercambiar información en materia de clave catastral, cédula única catastral y folio real.

3.1.6 Acciones de apoyo al Programa de Modernización

Complementario a los esfuerzos de modernización que se han emprendido, se destaca la existencia de diversas iniciativas que han tenido como propósito esencial expedir un marco jurídico que unifique y homologue a los sistemas registrales en todo el país destacando, a manera de referencia, las siguientes:

- 1) Decreto que adiciona la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁷

Dicho instrumento jurídico comprende la expedición de una ley general que armonice y homologue la organización y funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, con los siguientes alcances:

- ⊙ Contar con una base nacional de datos registrales y catastrales que sean de utilidad a las entidades federativas, a los municipios y a la Federación para el desarrollo nacional.
- ⊙ Contar con protocolos, sistemas informáticos, procesos y procedimientos comunes para el registro inmobiliario.

⁷⁷ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 27 de diciembre de 2013.

- ◉ Establecer y formalizar el Consejo Nacional de Homologación y Armonización Registral representado por las entidades federativas, los municipios, dependencias y entidades federales, el INEGI y la Procuraduría General de la República (PGR).
- ◉ Proponer a los registros públicos y los catastros sean constituidos como entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, dejando en las legislaturas locales la libre determinación de su estructura organizacional y su gobierno corporativo, cuidando que sus servicios se presten de forma continua, regular, profesional, expedita y permanente y para lo cual se deberá contar con un estatuto jurídico-administrativo.

Derivado de la aplicación del programa de modernización antes referido, los RPP's han ido avanzando sistemáticamente en sus procesos modernizadores, permitiendo con ello identificar buenas prácticas que pueden ser recogidas, aceptadas y adaptadas para otras instituciones que están por iniciar su proceso de modernización o, en su caso, apuntalar los esfuerzos de aquellas que se han incorporado al Programa.

Para efectos de ilustrar los pasos seguidos a lo largo de estos años, a continuación se brinda un cuadro resumen que esquematiza los grandes hitos o eventos que ha seguido la modernización registral en nuestro país, a saber:

Cuadro núm. 14

Eventos destacables del proceso modernizador registral en México

PERIODO	SUCESO RELEVANTE
PRIMEROS INTENTOS MODERNIZADORES (1993-2000)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio ✓ Manual de Operación para la Modernización del Registro Público de la Propiedad ✓ Convenio de colaboración en materia de modernización de los registros y catastros ✓ Programa de Fortalecimiento Institucional
PROYECTO PILOTO MODERNIZADOR	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyecto piloto de modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en el país

PERIODO	SUCESO RELEVANTE
(2003) PUESTA EN MARCHA DEL PROTOTIPO DE MODERNIZACIÓN	✓ Modelo Integral de Registro Público de la Propiedad
(2005) EL ALINEAMIENTO AL MODELO MODERNIZADOR (2006)	✓ Diagnósticos, Línea de Base y Mediciones Periódicas de Registros Públicos de la Propiedad
EL PROCESO CONTINUO DE MODERNIZACIÓN (2007 a la fecha)	✓ Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros

Fuente: Elaboración propia

3.2. Experiencias de modernización identificadas

Derivado de lo antes expuesto, se desarrollarán a grandes líneas las experiencias relevantes a nivel registral y que, a título personal de quien realiza este trabajo, pudieran ser replicadas hacia otras instituciones registrales del país que aún se encuentran en condiciones críticas o de insuficiencia operativa, plasmando con base en la experiencia lograda aquellas fortalezas que pueden constituir medidas de remediación a instrumentar en el mediano plazo.

El análisis toma en cuenta aspectos de estrategia administrativa enfocada a acciones de modernización, sin menoscabo de reconocer elementos que tienen que ver con la visión de la modernidad, la calidad de los esfuerzos, la circunscripción que atienden las instituciones registrales y las medidas adoptadas en corto plazo, todo ello asociado a los preceptos del Modelo Integral referido.

A continuación, se presenta la relación de experiencias registrales descritas por entidad federativa mismas que pueden considerarse como buenas prácticas asociadas a los preceptos y componentes del Modelo Integral referido, destacando en la presente información que en lo referente al componente de Políticas Institucionales se identifican aquellas entidades que a la fecha cuentan con organismos descentralizados constituidos y en operación.

Cuadro núm. 15

Identificación de buenas prácticas registrales en los casos de estudio seleccionados

	VISIÓN DEL PROGRAMA	MARCO JURÍDICO	PROCESOS REGISTRALES	TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	GESTIÓN DE LA CALIDAD	PROFESIONALIZACIÓN	POLÍTICAS INSTITUCIONALES	GESTIÓN Y ACERVO DOCUMENTAL	VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES	INDICADORES DE DESEMPEÑO
AGUASCALIENTES		✓	✓					✓		
BAJA CALIFORNIA	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
CAMPECHE		✓		✓						
CHIHUAHUA		✓	✓		✓			✓	✓	
COLIMA	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	
DISTRITO FEDERAL		✓		✓		✓		✓		
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		
GUANAJUATO	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
JALISCO	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓
MORELOS	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
NUEVO LEÓN		✓		✓			✓		✓	
PUEBLA	✓	✓	✓	✓			✓		✓	
QUERÉTARO	✓		✓	✓	✓	✓		✓		✓
SONORA			✓						✓	
TAMUALIPAS		✓				✓		✓	✓	
YUCATÁN	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, es de destacarse que para el resto de las entidades federativas del país si bien no se cuenta con información pública que permita identificar acciones relevantes de modernidad registral, a continuación se brindan algunos elementos que pueden orientar las acciones de optimización y las áreas de mejoramiento en las que pudieran trabajar conforme a los componentes del Modelo Integral de Registro Público, a saber:

Cuadro núm. 16

Propuesta de acciones de optimización registral para el resto de entidades federativas

Núm.	Componente	Acciones de Optimización	Áreas de mejoramiento
0	Visión Integral	Compromiso institucional del Gobierno del Estado	Firma de Carta de Compromiso con el Modelo de Registro Público de la Propiedad. Apoyos suficientes a las acciones de modernización

Núm.	Componente	Acciones de Optimización	Áreas de mejoramiento
1	Marco Jurídico	Consolidar los ordenamientos de firma electrónica y de reformas a la Ley de RPP	Suscripción de convenios de colaboración entre el Ejecutivo Estatal y el respectivo Congreso Local para la agilización y publicación de iniciativas de ley orientadas a la creación de organismos descentralizados, uso de la firma y del folio ambos electrónicos, principalmente.
2	Procesos Registrales	Afinar y robustecer los procesos sustantivos contemplados en el Modelo de Registro Público: Inscripción, Certificación, Consulta y Acervo.	Reingeniería de procesos de alta especialización y con conocimiento de los preceptos del Modelo Integral.
3	Tecnologías de la Información	Homologar las plataformas tecnológicas y de software con el fin de facilitar la conectividad y el intercambio de información registral, estableciendo los estándares técnicos para la contratación y adquisición de equipos.	Reforzamiento de plataformas tecnológicas y de sistemas asociadas a los procesos registrales en favor de la atención de los usuarios y de la agilización de trámites
4	Gestión de Calidad	Reforzamiento de buenas prácticas para el mejoramiento de procesos destinados a la atención al público usuario.	Instrumentación de sistemas de calidad que contemplen las acciones en marco jurídico, procesos, tecnologías, acervo e indicadores.
5	Profesionalización de Función Registral	Establecimiento de un sistema de estímulos y compensaciones al personal registral así como de un programa permanente de capacitación con base en sus niveles de productividad.	Capacitación al personal registral en temas afines a la materia jurídica registral, mejoramiento de habilidades gerenciales, ética y conocimiento en general.
6	Políticas Institucionales	Creación de un organismo descentralizado para dar autonomía en el manejo de recursos estatales y establecimiento de un marco de captación de recursos con motivo de contraprestaciones (pago de derechos).	Creación de organismos descentralizados y mejoramiento de las finanzas del RPP, principalmente.
7	Gestión y Acervo Documental	Homologar las bases de datos a nivel nacional y estandarizar los procesos de captura, digitalización y validación del acervo documental.	Migración del acervo documental a medios electrónicos, conservación de legajos históricos, digitalización y captura.

Núm.	Componente	Acciones de Optimización	Áreas de mejoramiento
8	Participación y Vinculación con otros Sectores	Establecer las bases para la adecuada vinculación de las funciones de registro y catastro para compartir adecuadamente información.	Celebración de convenios de colaboración entre el RPP y el Catastro para el intercambio de información.
9	Indicadores de Desempeño	Establecimiento de medidores sobre la operación del Registro Público.	Generación de indicadores de desempeño y de operación registral encaminados al mejoramiento de tiempos de respuesta, desarrollo de procesos y actuación del personal registral.

Fuente: Elaboración propia

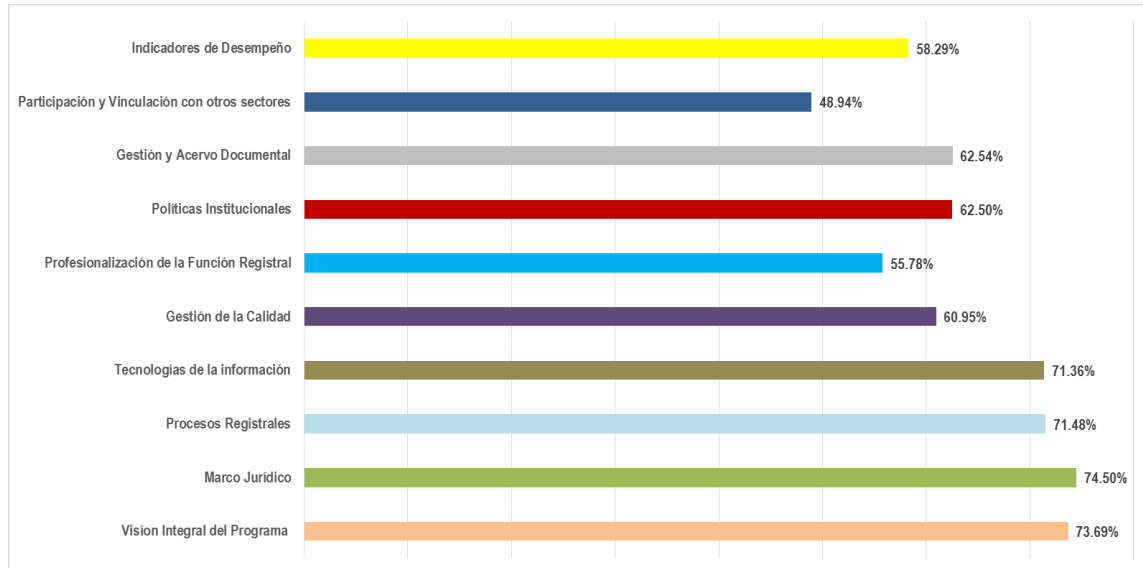
Como resultado de lo anteriormente descrito, si bien han sido paulatinos los avances en la modernidad operativa y funcional de los RPP's, se reconoce que con la instrumentación del programa de modernización de 2007 a la fecha, existen por primera vez esfuerzos consolidados bajo una visión global de cómo acceder a la modernización registral, encarando las acciones y propuestas alineadas al modelo antes referido.

Esta inercia motivada principalmente por la aceptación de un modelo nacional, por la instrumentación de un programa federal de modernización registral, ahora en vinculación con el catastro, entre otras acciones, permiten vislumbrar la posibilidad de avanzar a estadios de modernidad mucho más sólidos y, con ello, garantizar el cumplimiento de su misión esencial en la inscripción y publicidad de los actos, en condiciones de eficacia y eficiencia.

La ejecución del programa nacional ha permitido generar resultados de avance en la modernización registral, mismos que a continuación se reflejan en la siguiente gráfica:

Cuadro núm. 17

Promedio nacional por componente



Fuente: Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. en colaboración con Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. Estado Actual de la Vivienda en México 2012. p. 102

Este alineamiento que ha sido apoyado por la Federación y las entidades federativas ha permitido establecer las bases para reconocer la complejidad y alcance de la función registral en nuestro país, instrumentar alternativas de solución, contribuir a mejorar niveles de operatividad en los Registros Públicos y generar conocimientos que pueden replicarse hacia todo el territorio nacional.

Basta señalar que de oficinas meramente tramitadoras de solicitudes, hoy en día los RPP's más avanzados reconocen que la importancia de su misión esencial de inscribir y dar publicidad a los actos, debe estar acompañada de otros elementos vinculantes como lo es el Catastro, de modo que se cuente con información fidedigna de las fincas en condiciones de certeza jurídica.

Por ello, el reconocimiento de sus características y adecuaciones organizacionales, la actualización de sus instrumentos jurídicos y administrativos, así como las acciones que han sido apoyadas han permitido generar fortalezas y áreas de oportunidad que deben ser recogidas, asimiladas y adaptadas por los

Registros Públicos, en función de sus necesidades, expectativas y disponibilidades presupuestarias.

En ese sentido, la diseminación del conocimiento, la transferencia de buenas prácticas y la continuidad en la ejecución del programa nacional citado, ha generado efectos interesantes en estas instituciones registrales, destacando entre otras las siguientes:

- Actualización de marcos jurídicos contemplando la incorporación de la firma y folio electrónicos en las operaciones registrales.
- Fortalecimiento de los procesos sustantivos de los RPP, enfocados al análisis y rediseño de los flujos de trabajo, a través de las cuales se otorgan los servicios que demandan los usuarios.
- Actualización y mantenimiento de las plataformas tecnológicas y sistemas registrales que permitan la certeza jurídica de las transacciones inmobiliarias.
- Profesionalización de las funciones registrales, dirigidas principalmente al reforzamiento cultural, académico y ético del personal registral a fin de evitar prácticas indebidas.
- Conservación de los acervos documentales a través de la digitalización y captura de la información registral, así como la restauración de libros y legajos.
- Sentar las bases para el proceso posterior de vinculación del Registro Público con el Catastro a fin de compartir y ligar información de folio real o electrónico con clave catastral.⁷⁸

En Anexo por separado, se presentan las buenas prácticas a nivel nacional, mismas que son enunciativas más no limitativas de otros casos que han sido tratados con antelación por otras fuentes, pudiendo diferir de los criterios seguidos, sin embargo, la exposición de los mismos se ve reforzada por las

⁷⁸ Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. en colaboración con Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*. p. 103

consultas que fueron realizadas a diversas fuentes de información autorizadas y publicadas en esta investigación.

3.3. Reflexiones del capítulo

Como se desprende de la información expuesta, la función registral en México ha sido objeto de múltiples transformaciones en su normatividad y alcance, adecuando su estructura y organización a los momentos políticos, económicos y sociales que ha enfrentado, con la misión primordial de inscribir y publicitar los actos que le son presentados por los usuarios de sus servicios.

Tema fundamental para continuar con estos esfuerzos radica evidentemente en la canalización de recursos de la Federación, de los propios estados, de los agentes involucrados con la operación del registro y del catastro y de organismos financieros para asegurar el tránsito de la modernidad pretendida.

Las tareas hasta ahora son insuficientes si se toma en cuenta que las reacciones para la modernidad han sido tardías toda vez que han respondido a situaciones coyunturales en el pasado inmediato.

Sin embargo, el compromiso de todos los actores para mantener el ritmo debe estar asociada a una estrategia que recoja la visión de proyecto, el fortalecimiento de los marcos jurídicos, la actualización de procesos, la profesionalización del personal, el cuidado del acervo y la gestión de calidad en los servicios, de modo que estas instituciones transiten hacia verdaderos centros de información estratégica y puedan vincularse a funciones de amplio espectro como lo es la administración del territorio y el desarrollo urbano.

Las reflexiones de estos análisis permiten también corroborar que existen buenas prácticas y lecciones aprendidas que deben replicarse hacia otras instituciones de gobierno, entre las que se encuentran las siguientes:

- a. Consenso en el medio registral para atender los preceptos establecidos en el Modelo Integral de Registro Público y traducirlos en acciones de modernidad.

- b. Alineamiento de las visiones de gobierno para impulsar acciones de modernización.
- c. Conformación de un programa nacional que cuenta con la adhesión de las entidades federativas del país, con divulgación de lineamientos específicos de operación.
- d. Generación de sinergias en temas puntuales de: Marco Jurídico, Procesos Registrales, Tecnologías de Información y de Acervo Documental, entre otros.
- e. Implantación de prácticas administrativas destinadas a incrementar la cultura registral y los niveles de calidad en la certeza jurídica de las inscripciones.
- f. Establecimiento de mejores condiciones para fortalecer la planeación de los procesos de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y de catastro que guardan relación estratégica con la función registral.

En relación con este último aspecto, en capítulo por separado se abordarán las principales líneas de acción y propuestas que posibiliten garantizar la relación de la función registral con el catastro y la administración territorial bajo una estrategia coordinada que propicie el establecimiento de una política integral de suelo.

Capítulo 4 Hacia una política de administración territorial integral

Se ha comentado a lo largo de este trabajo que un Estado es robusto en la medida en que articula y potencia, entre otros elementos, la ocupación racional del territorio, soportando sus procesos de gestión de suelo con información oportuna generada por el registro público de la propiedad y que, aunado al catastro, contribuya no solamente a garantizar la certidumbre jurídica de las operaciones inmobiliarias, sino también a orientar la distribución espacial del suelo.

Asimismo, se ha analizado la caracterización funcional de las instituciones registrales, sin dejar de lado la estrategia para su modernización, de modo que se establezcan condiciones adecuadas para el alineamiento del registro, el catastro y la administración del territorio.

En función de lo antes descrito, este capítulo abordará elementos sobre la vinculación de las funciones arriba citadas para, con ello, dar paso a diversas propuestas que permitan orientar la política integral del suelo, en donde las acciones de mejoramiento que se realicen a las funciones arriba referidas constituyan la columna vertebral de la toma de decisiones en la gestión del suelo y en la intervención del territorio, bajo la premisa de que dichas propuestas deben ser cuidadosas del alcance y propósito de su implementación observando los ámbitos de competencia que compete a cada una de ellas.

Parte fundamental de las propuestas que serán planteadas en este capítulo toman en cuenta reflexiones como las habidas en el Foro de Mejores Prácticas de las Américas, celebrado en 2005, en el que se identificó la urgente necesidad de resolver las dificultades relacionadas con aspectos de territorialidad y motivadas principalmente por presencia de conflictos por la propiedad, falta de legalización de títulos, marcos legales confusos, inexistentes bases de datos catastrales y registrales, entre otras circunstancias que impactan en la distribución de la tierra y en el desarrollo económico.⁷⁹

⁷⁹ Organización de Estados Americanos. *Foro de Mejores Prácticas de las Américas. Modernización de los Sistemas de Catastro y Registro*. 2005. p. 8

Un aspecto fundamental a incluir en este capítulo será el despliegue de acciones asociadas a la intervención del suelo, bajo un enfoque integral y sustentable, a fin de que esas áreas de oportunidad que han sido identificadas en el recurso más valioso que es la tierra puedan verdaderamente reflejarse en el registro público, en el catastro y en la administración territorial.

4.1. *Relación vinculatoria de las funciones registral, catastral y de planeación territorial en México*

Se parte de la premisa básica de que el Registro Público, el Catastro y la Administración Territorial si bien tienen ámbitos de actuación y funciones distintos en cada caso, estas instituciones tienen en conjunto la misión de apoyar la instrumentación de políticas orientadas a la gestión y el ordenamiento del suelo impactando en la toma de decisiones relacionadas con la propiedad, la inversión, el desarrollo urbano, la vivienda y el crecimiento económico, por citar algunos ejemplos.

Como ha sido comentado, la función de registro tiene la encomienda de inscribir y dar publicidad a los actos de propiedad y de comercio que le son solicitados, en tanto que la función catastral es responsable de la identificación y caracterización de las fincas o inmuebles así como de la asignación de valores de suelo y de construcción de cada una de ellas y, por su parte, la planeación territorial se aboca al establecimiento de usos y destinos de suelo por inmueble, conforme a criterios normativos relacionados con vivienda, industria, equipamiento, preservación ecológica o reserva natural, principalmente.

Para efectos de analizar la relación y convergencia manifestada entre dichas funciones, se presenta un cuadro de información que da cuenta de la relación:

Cuadro núm. 18

Vinculación RPP-Catastro-Administración Territorial

POR ORDEN DE GOBIERNO	POR PARTICIPANTE	POR RÉGIMEN DE PROPIEDAD			POR TIPO DE FUNCIÓN			
		PÚBLICA	PRIVADA	SOCIAL	VINCULACIÓN REGISTRAL, CATASTRAL Y TERRITORIAL	INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN REGISTRAL Y CATASTRAL	ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO	ADMINISTRACIÓN INMOBILIARIA
FEDERAL	SEDATU	✓		✓	✓	✓	✓	✓
	INEGI	✓		✓	✓	✓	✓	✓
	RAN ^{1/}	✓		✓	✓	✓	✓	
	CORETT ^{2/}	✓		✓	✓	✓	✓	
	INDAABIN	✓			✓	✓		✓
ESTATAL	REGISTRO PÚBLICO		✓	✓				
	CATASTRO	✓	✓	✓				
	REGULARIZACIÓN ^{3/}		✓					
	ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL ^{4/}		✓					
MUNICIPAL	REGISTRO PÚBLICO ^{5/}		✓	✓				
	CATASTRO	✓	✓	✓				
	PLANEACIÓN TERRITORIAL ^{6/}	✓	✓	✓				

ACOTACIONES

1/ Sus acciones se encaminan a la certificación de derechos parcelarios en el régimen ejidal, conforme lo dispuesto en la Ley Agraria

2/ Sus acciones se centran en la regularización de asentamientos en predios de propiedad ejidal, de acuerdo con lo establecido en la Ley Agraria

3/ Actúa a través del organismo responsable para la regularización de asentamientos en predios de propiedad privada, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal vigente.

4/ Actúa a través de la dependencia responsable de la planeación territorial en coordinación con las dependencias municipales, conforme lo establecido en la legislación estatal vigente.

5/ Se incluye a nivel municipal el caso identificado en Baja California Sur donde dicha función está adscrita a este orden de gobierno.

6/ Actúa a través de la dependencia responsable de la planeación territorial en coordinación con las dependencias estatales, conforme lo dispuesto en la legislación municipal vigente.

NOTA: Los acrónimos incluidos en el presente cuadro resumen serán objeto de identificación en el anexo correspondiente a esta investigación

Fuente: Elaboración propia

De la información consignada en el cuadro anterior pueden derivarse algunas reflexiones acerca del nivel de vinculación registral, catastral y de administración territorial, que se traducen en los siguientes componentes de análisis:

a. Por régimen de propiedad

- i. En este tema siguen vigentes los conceptos básicos de territorio, de gestión de suelo y delimitación entre lo público y lo privado de la propiedad, y en los que convergen las funciones de gobierno registral, catastral y de administración territorial para justificar la acción del Estado para regular no solamente la ocupación de la propiedad, sino también para identificar y promover aquellos espacios orientados a actividades productivas y de desarrollo económico.

- ii. Esta identificación conceptual se aprecia en el elemento normativo básico plasmado en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el cual se ubica la demarcación entre lo público y lo privado y, por ende, la atribución del Estado Mexicano para garantizar la función social de la propiedad.

En razón de lo anterior, dicha delimitación se hace evidente en la tipología que registra la propiedad y de su regulación en México, caracterizada de forma global en las siguientes:

- i. Propiedad privada, contemplada en el numeral antes referido y en la que se tipifican exclusiones y limitaciones de ejercicio, al tenor de lo siguiente:

Exclusiones en cuanto a:

- a. Los bienes definidos como del dominio directo o propiedad de la nación no pueden ser objeto de propiedad privada.
- b. La propiedad agraria privada en el ámbito rural señalada en las fracciones IV y XV del ordenamiento jurídico citado.

Limitaciones respecto de:

- a. Capacidad legal de los extranjeros para ser propietarios de bienes inmuebles dentro del territorio nacional.⁸⁰
 - b. Propiedad de bienes que sean destinados a favor de asociaciones religiosas o de instituciones de beneficencia públicas o privadas.⁸¹
 - c. Uso de propiedad privada por aplicación de leyes administrativas en temas relacionados con protección del medio ambiente y equilibrio ecológico, de asentamientos humanos, de monumentos históricos, inmuebles catalogados y zonas arqueológicas, principalmente.
 - d. Efectos jurídicos generados por actos expropiatorios invocados por causas de utilidad pública.
- ii. Propiedad pública, que incluye aquellos bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles que son del dominio público y forman parte del patrimonio

⁸⁰ Artículo 27, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece textualmente lo siguiente: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

⁸¹ Artículo 27, fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

nacional, cuyo destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general en el marco del derecho público⁸², precisando en los siguientes:⁸³

- a. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - b. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
 - c. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
 - d. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
 - e. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
 - f. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales
- iii. Propiedad social, en la que están comprendidas dos tipos: comunal y ejidal, y en donde los titulares no son los individuos, sino los núcleos de población los que mantienen la propiedad a partir de las dotaciones de tierras que se han realizado a favor de sus ocupantes o asentados.⁸⁴

b. Por orden de gobierno

- i. En el mapeo general, se aprecia que existe delimitación de las funciones y responsabilidades que les toca desarrollar a cada dependencia participante, como también convergencias en el desarrollo de acciones de acuerdo con el régimen de propiedad y con el tipo de función que realizan.
- ii. En el plano federal, se identifican las dependencias y organismos que cuentan con las competencias para administrar la propiedad pública y social, así como regular la delimitación entre lo público y lo privado de la propiedad.
- iii. En el orden de gobierno estatal, se aprecia una fuerte preeminencia de las vertientes registral y catastral (esta última solamente en coordinación y en concurrencia con la atribución municipal establecida por ley) por encima de

⁸² Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 1979. p. 137

⁸³ Artículos 3, 4, 6 y 7 de la *Ley General de Bienes Nacionales*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

⁸⁴ Rivera Rodríguez, Isaías. *El nuevo Derecho Agrario Mexicano*. McGraw Hill Interamericana. Serie Jurídica. 1994p. 82

sus homólogas de regularización y de administración territorial, identificando áreas de oportunidad en temas de régimen de propiedad y que, de alguna manera, tienen que robustecer su coordinación con las instituciones federales y municipales que tienen injerencia con el catastro y el ordenamiento del territorio.

- iv. En el plano municipal, el catastro y la planeación territorial cuentan con un espectro atribucional y alcance funcional perfectamente delimitados, manifestando también áreas de oportunidad en su relación con el plano estatal y, por ende, con la Federación.

c. Por participante

- i. Destaca por su importancia la SEDATU que tiene a su cargo la instrumentación de las políticas públicas de desarrollo urbano y de vivienda (incluidas las de ordenamiento territorial), las cuales se interrelacionan con las correspondientes en materia de vinculación registral, catastral y territorial.⁸⁵
- ii. Respecto del RAN y de CORETT, ambos sectorizados actualmente a la SEDATU, su participación institucional se ubica en torno a la propiedad social, en donde el primero es un órgano desconcentrado a cargo de procedimientos de certificación de derechos parcelarios inscritos en Registro Público que han adquirido su dominio pleno del régimen ejidal, en tanto que el segundo como organismo descentralizado apoya en la regularización de asentamientos ubicados en el régimen ejidal derivada de actos expropiatorios que por causa de utilidad pública están destinados a procesos de regularización.
- iii. En el caso del INDAABIN, su actuación está fundamentada en la Ley General de Bienes Nacionales, a través del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal para regular la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades paraestatales, con excepción de aquellos regulados por leyes especiales.

⁸⁵ Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- iv. A nivel estatal, la denominación y participación de dependencias se centra en mayor medida en la coordinación de acciones con los órdenes de gobierno federal y municipal, sobre todo en aquellas que están relacionadas con el registro inmobiliario (con excepción de Baja California Sur), con la regularización de asentamientos en inmuebles de propiedad privada o, en caso, de planeación o administración territorial y de desarrollo sustentable.
- v. Las instituciones y dependencias que participan en el plano municipal enfocan sus tareas principalmente hacia áreas específicas del catastro y de la planeación territorial, en observancia con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

d. Por procesos de información

- i. Se advierte una fuerte preeminencia del INEGI en el cruce vertical y horizontal de la información registral y catastral que generan las diversas dependencias y entidades de gobierno, la cual servirá para estructurar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y, con ello, contribuir al ordenamiento del territorio.⁸⁶
- ii. Es de destacarse que en el análisis vertical y horizontal de la información consignada en el cuadro antes referido, un tema fundamental de reflexión y de mejora se encuentra en los mecanismos de coordinación inter e intra gubernamental que deben ser explorados no solamente para lograr la debida integración de la información registral, catastral y territorial, sino también la posibilidad de vincular las políticas de ordenamiento del territorio con la gestión del suelo, considerando el número de participantes identificados en el cuadro multicitado.

e. Por estructura administrativa

- i. Los escenarios de convergencia funcional, técnica y operativa del Registro, del Catastro y de la Administración Territorial manifiestan enfoques y marcos de actuación distintos entre estas funciones, dado que es la propiedad el elemento angular de análisis, discusión y de estrategia por el

⁸⁶ Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Diario Oficial de la Federación. 16 de abril de 2008 y Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos. Diario Oficial de la Federación. 16 de enero de 2012.

que estas instituciones de gobierno pueden participar en dichos procesos y, de algún modo, interrelacionarse para la instrumentación uniforme de las políticas correspondientes.

- ii. Esta diferenciación de acciones conlleva también a determinar la existencia y participación de unidades con espectros funcionales que responden a niveles de adscripción administrativa distintos en cada uno de ellos, ubicando a la función registral en la mayoría de los casos en las dependencias centrales de Gobierno, el catastro en las homólogas de Finanzas, y la de Administración Territorial en aquellas dependencias que tienen a su cargo las atribuciones de Planeación, Desarrollo Urbano u Ordenamiento Territorial, por mencionar algunos de los casos más ilustrativos.
- iii. Lo anterior marca también un nivel de complejidad en las relaciones de coordinación administrativa y en el cumplimiento de sus propósitos, de forma tal que la estructura organizacional, los procesos internos, los recursos humanos y técnicos, así como sus respectivos presupuestos, los hacen diferentes entre sí, pero que deben ser mutuamente reconocidos para efectos de establecer nexos de coordinación entre dichas instituciones.

f. Por tipo de función

- a. Dentro del análisis de las vertientes en las que intervienen las funciones registral, catastral y de administración territorial y en atención a las competencias que les corresponde desarrollar a cada uno de los participantes referidos, se aprecia la existencia de funciones específicas que están encaminadas a la vinculación antes mencionada, a la generación de la información correspondiente, así como a la instrumentación de acciones de ordenamiento territorial y de administración inmobiliaria.
- b. Previo al detalle que se aborde en este componente, es válida la argumentación de que el análisis por tipo de función resulta estratégico para la toma de decisiones que repercutirán en los procesos de gestión de suelo y, con ello, en el desarrollo de las funciones consignadas en la matriz

resumen antes ilustrada, mismas que deben contar con una operación armónica para dar cumplimiento a la política pública asociada a la gestión del suelo.

- c. En ese sentido, su vinculación es una condición obligada para establecer procesos institucionales de acuerdo con el tipo de función que realizan, motivo por el que la existencia de fallas en su desarrollo evidentemente tenderán a distorsionar la realización de las acciones de cada participante, la coordinación de todos los involucrados y, con ello, el cumplimiento de la política pública.
- d. En el plano federal, si bien prevalece el esquema horizontal y vertical de las relaciones funcionales arriba mencionadas, se identifican coyunturas y áreas de oportunidad que impactan en el ordenamiento del territorio y en la administración inmobiliaria, atenuando con ello la coordinación inter e intra institucional con participantes de los otros dos órdenes de gobierno, así como la posibilidad de su vinculación nacional.
- e. En la óptica estatal, se aprecia en efecto la delimitación de funciones en este orden de gobierno, sin embargo y salvo casos contados a nivel nacional, no existe en la actualidad una vinculación real y efectiva de las unidades administrativas responsables de la información registral, catastral y de administración inmobiliaria, todo lo cual repercute a lo largo y ancho de la interacción a ese nivel, así como también en las relaciones de coordinación con los otros dos órdenes de gobierno y, por ende, en la adecuada ejecución de políticas públicas de ordenamiento del territorio.
Al efecto, las áreas de oportunidad están identificadas en la posibilidad de desarrollar acciones específicas de modernización de dichas funciones, requiriéndose para ello la participación de las autoridades estatales para lograr abatir las deficiencias y rezagos estructurales, organizacionales, programáticos y presupuestales de las áreas responsables de su ejecución.
- f. Mismas circunstancias funcionales se ven plasmadas en el orden de gobierno municipal, destacando que la relación de coordinación se

establece entre las unidades encargadas del catastro y de la planeación del territorio.

Es de señalarse que en el caso de Baja California Sur el grado de vinculación se ve ampliado con motivo de que la función registral se encuentra adscrita al orden municipal, sin embargo, prevalecen las mismas áreas de oportunidad que han sido relacionadas en el inciso anterior y que trascienden hacia el orden de gobierno federal.

Con base en las argumentaciones descritas, una adecuada vinculación de las funciones registral, catastral y de administración territorial depende del grado de interacción que tengan estas instituciones en los procesos de gestión y de intervención del suelo, partiendo de reconocer el papel que debe asumir la normatividad para legitimar, dar validez y controlar el territorio dentro de un espacio definido.

Tema fundamental para su vinculación estriba en el mosaico de propiedad con que se cuente a la luz de sus características y peculiaridades, pero sobre todo de las fronteras de lo público y de lo privado, así como del tratamiento que seguirá la autoridad para realizar un uso racional e intensivo de la tierra y, con ello, marcar las pautas para la instrumentación de procesos de registro, administración y control inmobiliario.

En la experiencia nacional, la determinación de dichas fronteras de propiedad repercute en los tres órdenes de gobierno, específicamente si se refiere a las competencias que les corresponde desarrollar a las instituciones o unidades administrativas involucradas en las funciones de registro, catastro y administración territorial, así como a las acciones y tiempos de respuesta que puedan tener en la atención de cada uno de estos temas.

Si bien pudiera afirmarse que las atribuciones que en materia de propiedad tienen las instituciones federales se encuentran identificadas en instrumentos normativos y programáticos, así como consolidadas para su ejecución, el nivel de

permeabilidad de éstas hacia los otros dos órdenes de gobierno puede verse atenuada por las siguientes razones:

- a. Falta de compromiso de las autoridades estatales y/o municipales para la instrumentación de acciones de modernización en las funciones arriba mencionadas.
- b. Insuficiencia de recursos propios para abatir las brechas de modernidad correspondientes.
- c. Desarrollo de acciones cortoplacistas acotadas a los periodos de gobierno o en respuesta a necesidades coyunturales para reorientar el ejercicio del presupuesto.
- d. Ausencia de políticas de operación y de coordinación que limitan la puesta en marcha de programas y proyectos específicos de intervención del territorio.
- e. Falta de alineación de los proyectos de modernidad de cada una de las funciones en estudio, sin que se tenga una visión integral y homogénea de los problemas.
- f. Marcos legales, procesos operativos y bases de datos obsoletos que atenúan la posibilidad de contar información veraz y fidedigna del comportamiento territorial.
- g. Disfuncionalidades en la coordinación de las instituciones o unidades administrativas encargadas del registro, catastro y de la planeación del territorio, que responden a la toma de decisiones unilaterales de sus superiores jerárquicos, de acuerdo con su adscripción administrativa.
- h. Incompatibilidades en la generación de información a cargo de cada una de las instituciones referidas, en donde la realidad física de inmuebles es incongruente con la realidad jurídica de los mismos, limitando la ordenación del territorio a nivel local, estatal y nacional.

Como corolario de estas reflexiones, el éxito de una adecuada vinculación de las funciones registral, catastral y de administración territorial depende de la efectividad que tengan las instituciones gubernamentales en sus respectivos

radios de acción, del grado de integración en el ámbito local, estatal y federal en el que participan, de la capacidad de las unidades administrativas para desarrollar las funciones que les toca atender y de la adecuada colaboración que se establezca en los tres órdenes de gobierno para la atención de políticas de gobierno.

Por consiguiente, el ejercicio vinculatorio no es fácil en cuanto su implementación toda vez que existen rezagos y barreras en todos los niveles que han impedido su consolidación a nivel nacional, en razón de ello, una arista que puede contribuir a una estrategia que permita la vinculación pretendida, se encuentra en el papel que asume el Registro Público y que puede catalizar en la medida en oriente sus esfuerzos de modernización hacia este propósito, tema que constituye en un elemento neurálgico de esta investigación.

Esta punta de lanza no responde a casualidades en demérito de las otras dos funciones de gobierno, por el contrario, el rol que juega la función registral permite establecer un elemento de arranque para transitar hacia la vinculación, habida cuenta de que es la propiedad el tema toral por el que las tres grandes funciones tienen a su cargo el cumplimiento de objetivos perfectamente delimitados y que aportan por separado a los procesos de gestión y de administración del suelo.

A continuación, se procederá a brindar mayores elementos que permitan identificar el nivel de relación entre el Registro y el Catastro, así como entre el primero y la administración territorial.

A. Relación Registro-Catastro

“La importancia de lograr apropiadamente esta integración es evidente, especialmente si se tiene en cuenta que la garantía del derecho de propiedad solo se puede efectuar si ambos el catastro y el registro están en la capacidad de describir los aspectos físicos, económicos y legales de la misma parcela de tierra. Esto es aún más relevante en relación con los asuntos relacionados con la

propiedad de la tierra, tales como no poseer un título de propiedad, comunes en América Latina”⁸⁷

Con esta referencia bibliográfica, se pretende destacar lo trascendental que resulta la relación funcional entre el Registro Público y el Catastro para la administración territorial, y la responsabilidad que tienen ambas en la adecuada instrumentación de procesos de gestión de suelo y su consecuente impacto en el desarrollo económico.

Se ha enfatizado que mientras la función registral alude a la realidad jurídica de las fincas, el catastro es el responsable de brindar la información acerca de la naturaleza física de los inmuebles, asimismo, el primero tiene a su cargo la inscripción y publicidad de los actos jurídicos relacionados con propiedad, en tanto que el segundo es el principal proveedor de información sobre las características físicas que adquiere esta última.

Bajo ese entendimiento, el Modelo Integral de Registro Público de la Propiedad abordado en secciones anteriores, da cuenta en su componente 8 de la imprescindible vinculación que debe existir entre la función registral con otros sectores, específicamente con el Catastro, delimitando sus campos de acción y sin que ello conlleve a una confusión en el desempeño de sus funciones.⁸⁸

Como fue comentado, ambas actúan en sus respectivas áreas de competencia y con sus propios métodos y principios, motivo por el que su nivel de colaboración debe ser preciso para la generación de información de las fincas, con la finalidad de lograr su exacta verificación y, por otro, su debida y correcta inscripción, de modo que contribuyan al establecimiento de un sistema de información sobre derechos de propiedad.

En alusión a los preceptos del Modelo citado, la relación de estas funciones debe ser biunívoca, partiendo de la base de que la función registral requiere del Catastro para obtener información de la situación física del predio para que ésta

⁸⁷ Organización de Estados Americanos. *Foro de Mejores Prácticas de las Américas. Modernización de los Sistemas de Catastro y Registro*. 2005. p. 17

⁸⁸ Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. *Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad*. 2005. p. 86

pueda ser calificada y asentada en las inscripciones inmobiliarias y, en contrapartida, del Catastro hacia el Registro Público para conocer la titularidad de quienes detentan la propiedad de los inmuebles a efecto de instrumentar los procesos tributarios correspondientes.

Dado que el elemento fundamental lo constituye la propiedad de la tierra, el grado de vinculación de este par de funciones debe ir acompasado con el desarrollo y aplicación de instrumentos rectores, políticas y programas que coadyuven a la determinación precisa de los inmuebles, a la vez que de una adecuada coordinación de las instituciones de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal para el ordenamiento del territorio, de modo que estos aspectos contribuyan al desarrollo de un sistema de derechos de propiedad confiable, veraz y expedito.

Esta correspondencia de funciones implica también la selección e identificación de aquellos campos de información que resultan necesarios para el ordenamiento y la administración del territorio, destacando entre otros los siguientes:⁸⁹

- a. Identificación del predio, incluyendo datos de clave catastral, folio real y régimen de tenencia de la tierra
- b. Ubicación del predio por entidad federativa, municipio, localidad, asentamiento, por tipo de asentamiento, identificación de vialidades, números exterior e interior, código postal, edificios, factores de indivisos, entre otros.
- c. Características del predio, incluyendo campos como ámbito del predio (urbano o rural), uso del suelo, descripción, tipo de infraestructura, equipamientos y servicios disponibles, forma, fondo, relieve, superficie de construcción, principalmente.
- d. Propietarios, que considera nombre completo de cada propietario, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única de Registro de Población, clase de propietario (persona física o moral).

⁸⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Acuerdo por el que aprueba la Norma Técnica para la Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos*. Diario Oficial de la Federación. 16 de enero de 2012.

A mayor referencia, se acompaña un extracto de la Cédula Única Catastral y Registral que ha sido establecida en apego al Sistema de Información Estadística y Geográfica, a cargo del INEGI, misma que considera la empatía de datos del Registro con el Catastro:

Cuadro núm. 19 Cédula Única Catastral y Registral

I. Identificación del predio

	Catastro o RAN	RPP o RAN
	Datos	
Tipo de tenencia:		
Nombre del predio:		
Clave catastral:		
Folio real electrónico:		
Fecha de inscripción en el RPP:	- / - / -	- / - / -
Número de certificado:		
Folio de tierras:		
Folio de derechos:		
Clave Única del Registro del Territorio (CURT):		
Fecha de inscripción:		

II. Ubicación del predio

	Catastro o RAN	RPP o RAN
	Datos	
Entidad federativa:		
Municipio o delegación:		
Localidad:		
Domicilio		
Tipo de vialidad:		
Nombre de vialidad:		
Término genérico de la vía de comunicación:		
Tipo administración de la vía de comunicación:		
Derecho de tránsito de la vía de comunicación:		
Código de la vía de comunicación:		
Tramo de la vía de comunicación:		
Cadenamiento de la vía de comunicación:		
Margen de la vía de comunicación:		
Número exterior:		
Número exterior anterior:		
Edificio:		
Nivel:		
Número interior:		
Vialidad izquierda:		
Vialidad derecha:		
Vialidad posterior:		
Descripción de ubicación:		
Tipo de asentamiento humano:		
Nombre de asentamiento humano:		
Código postal:		
Núcleo agrario		
Número de polígono ejidal o comunal:		
Número de zona de las tierras de uso común:		
Número de parcela:		

III. Datos del propietario

	Catastro o RAN	RPP o RAN
	Datos	
Total de propietarios que tienen derecho al predio:		
Clase de propietario (físico o moral):		
Nombre(s) del propietario:		
Apellido paterno:		
Apellido materno:		
CURP:		
Clase de propietario (físico o moral):		
Nombre(s) del propietario:		
Apellido paterno:		
Apellido materno:		
CURP:		
...		

IV. Características del predio

	Catastro o RAN	RPP o RAN
	Datos	
Ámbito del predio:		
Uso del suelo:		
Superficie total del terreno del predio:		
Valor catastral total:		

V. Linderos, medidas y colindancias

RPP o RAN
Datos

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Norma Técnica para la Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos

Al efecto, esta cédula constituye un gran paso no solamente para el intercambio de información y en la vinculación del Registro y del Catastro, sino también un factor de éxito para lograr la coordinación de estas funciones y de la participación de los diversos órdenes de gobierno involucrados en la certeza jurídica de los

inmuebles y en el reflejo físico de las fincas, elementos que también impactan en su relación con la administración territorial que será abordada a continuación.

B. Relación Registro-Planeación y Administración Territorial

Un elemento que está asociado a la interacción de las funciones registral y catastral y que a la vez contribuye en la gestión del suelo, se encuentra en la administración del territorio para regular en una circunscripción geográfica la determinación de vocaciones productivas, infraestructura, equipamientos, vivienda y servicios, principalmente, a partir de conocer la realidad jurídica y física de los inmuebles y, con ello, propiciar el uso racional del suelo, así como la generación de mayores plusvalías orientadas al fortalecimiento económico de una región o localidad.

En razón de ello, resulta imprescindible fortalecer los nexos del Registro con la planeación y la administración territorial, por lo que toca a la obligación de inscribir los planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial en los Registros Públicos de la Propiedad, destacando que esta acción es una de las principales herramientas que tiene la autoridad para llevar a cabo la función de control en la gestión del suelo y en la dotación de espacios físicos asignados de forma racional y con respeto al medio ambiente.

Asimismo, esta relación resulta importante para la conformación del territorio toda vez que permite la generación de condiciones para el intercambio de información asociada al control de las operaciones inmobiliarias en función de los distintos usos de suelo previstos en dichos planes, armonizando lo que corresponda a la actividad productiva, vivienda, zonas protegidas, áreas de riesgos, infraestructura y equipamientos, por citar algunas de las vertientes en las que dichas funciones deben intervenir.

Con lo anterior se establecen los pasos fundamentales para una estrategia de identificación plena del territorio orientada a generar condiciones de certeza jurídica sobre la realidad física de los inmuebles, pero ahora asociada al uso racional de espacios contribuyendo en la instrumentación de procesos de gestión

de suelo mucho más ordenados, a la vez que se convierte en uno de los catalizadores para incrementar el valor de los inmuebles y en una de las herramientas que pueden propiciar la mejor aplicación de políticas recaudadoras de impuestos.

Esta relación entre el Registro y la Administración del Territorio es la que soporta y fundamenta una de las tesis que se han esbozado en la presente investigación y que apunta a la constitución de centros de información estratégica en materia territorial, la cual adquiere relevancia en la medida de que los procesos de gestión de suelo se encuentran debidamente concatenados con las instituciones de registro y de catastro para equilibrar la asociación entre propiedad, marco jurídico y desarrollo económico.

En este orden de ideas, su adecuada vinculación permitirá a la autoridad contar con mejores escenarios para la planeación del territorio contando con una mayor capacidad para regular el uso y goce de los espacios en función del régimen de propiedad que prevalezca, así como también en la instrumentación de estrategias de atención destinadas a atender coyunturas o resolver problemas por concepto de ocupaciones irregulares de inmuebles, de modificaciones no fundamentadas a usos de suelo autorizados y de operaciones comerciales al margen de la ley, entre otras.

Como se podrá apreciar la correspondencia biunívoca de estas funciones impacta no solamente en el establecimiento de un sistema de derechos de propiedad y de planeación del territorio, sino va más allá toda vez que su adecuada instrumentación genera impactos económicos y financieros identificados en la generación de plusvalías por la asignación de espacios físicos, donde la recuperación de las mismas a cargo de la autoridad permitirá un mayor financiamiento a infraestructuras, equipamientos y servicios para la región o localidad donde se inserten, incrementando el valor de los inmuebles, la certeza jurídica de las operaciones, el dinamismo en el mercado inmobiliario y la posibilidad de recaudar mayores ingresos que puedan destinarse a proyectos de desarrollo en beneficio de la sociedad.

De forma más específica, esta relación Registro-Territorio fundamenta la instrumentación de las políticas públicas de planeación y de administración territorial y de vivienda, principalmente, repercutiendo en los procesos de desarrollo urbano, en la asignación y utilización de espacios físicos, en la distribución de los asentamientos humanos, en la dotación de infraestructura, equipamientos y servicios, en la protección del medio ambiente y en la consolidación de un sistema de administración inmobiliaria, entre otras aristas de análisis, y en donde el marco jurídico juega un papel relevante en la regulación de la propiedad.⁹⁰

Los impactos de esta relación pueden resumirse en las cuatro características que a continuación se identifican:

Cuadro núm. 20

Relación funcional entre el Registro Público y la Administración Territorial

Registro Público	Administración Territorial
<i>Por identificación del inmueble:</i>	<i>Por uso del suelo:</i>
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Régimen de propiedad ⊙ Folio real ⊙ Fecha de inscripción ⊙ Clave única de Registro del Territorio ⊙ Uso del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Habitacional ⊙ Industrial ⊙ Servicios ⊙ Área protegida ⊙ Zona de desarrollo controlado
<i>Por ubicación del inmueble:</i>	<i>Por tipo de inmueble:</i>
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Municipio o delegación ⊙ Localidad ⊙ Domicilio ⊙ Vialidades 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Urbano ⊙ Semiurbano o en transición al medio urbano ⊙ Rústico

Fuente: Elaboración propia

Como se podrá apreciar, la relación de los aspectos señalados tiene impacto en la gestión del suelo sobre todo si se considera que una adecuada toma de decisiones en la administración del territorio y en la asignación de espacios físicos

⁹⁰ López Velarde Vega, Oscar. "El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México," en Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coordinadores), *Derecho Urbanístico*. Universidad Nacional Autónoma de México. 2011. pp. 3-31

depende, en gran medida, de las características del bien inmueble que será susceptible de afectación, sea por su tipo, ubicación y potencialidades en condiciones de certeza jurídica y debida identificación.

Son por estas razones que la estrecha asociación que se genere entre el Registro y la Planeación/Administración del Territorio permitirá establecer mejores escenarios para la recuperación de plusvalías a cargo de la autoridad con motivo no sólo de una adecuada distribución de espacios, sino también de la propia generación de infraestructura, equipamiento y servicios acordes con el uso del suelo y con los bienes inmobiliarios sujetos a regulación.

De igual forma, esta relación virtuosa de las funciones registral y de administración territorial que impacta necesariamente en el ordenamiento del suelo, también reúne las condiciones para erigirse en un poderoso instrumento de control del suelo que contribuya a atenuar y abatir la ocupación irregular de inmuebles, normando la calidad y distribución del territorio apoyándose en las herramientas del propio catastro para determinar las características de los inmuebles, su inventario, valor y contribución fiscal.

Aunado a lo anterior, una tesis fundamental de las ventajas comparativas generadas en esta relación radica en la posibilidad de planear la ocupación de espacios destinados a vocaciones productivas, identificando de acuerdo con los tipos de suelo y la calidad de los inmuebles, la actividad económica así como la vivienda, la infraestructura y los servicios que requiere la población para consolidar el núcleo de población.

Estos factores también inciden en la estrategia global que debe seguir la autoridad para instrumentar acciones de desarrollo urbano en condiciones de sustentabilidad y que sean lo suficientemente capaces y oportunos para detonar actividades productivas con una vocación perfectamente identificada, de acuerdo con las prioridades nacionales y regionales que sean planteadas de forma corresponsable por conducto de autoridades, desarrolladores e inversionistas, principalmente.

Ante ello, la modernización de las funciones arriba citadas cobra especial relevancia si se considera que éstas inciden en la canalización de inversiones que servirán de palanca para el desarrollo económico de una región o localidad, de forma que garanticen la plena identificación de los activos inmobiliarios más adecuados para detonar actividades productivas.

En ese sentido, el establecimiento del vínculo funcional del Registro con el Catastro y con la Administración Territorial debe estar asociado al concepto de sustentabilidad que se está utilizando en torno a la figura de desarrollo urbano integral y en donde se reconoce la necesidad de asociar las políticas de desarrollo socioeconómico respecto de su espacio físico, con la finalidad de evitar el desmedido crecimiento de manchas urbanas y de abatir los márgenes de discrecionalidad en la planeación territorial y de gestión del suelo, entre otros aspectos.

Por ende, uno de los aspectos fundamentales para el buen éxito de la elaboración y puesta en marcha de este tipo de instrumentos consiste en la identificación de los elementos estructurales que permitirán el uso y disposición de los espacios físicos considerando para ello la concurrencia horizontal y vertical que ha sido abordada con antelación, mismos que deben ser recogidos en la relación registro/administración del territorio basado en los siguientes componentes:

Derivado de lo antes expuesto, la vinculación de las funciones precitadas constituyen elementos que deben estar presentes en toda política pública de ordenamiento del suelo, cuya incorporación resulta imprescindible para la consecución de los objetivos que persigue la autoridad en la triada descrita para los conceptos de marco jurídico-propiedad-desarrollo económico.

A partir de estas últimas orientaciones generales, se propondrán a continuación algunas propuestas que, a juicio del autor, pueden contribuir a la construcción de una política integral del suelo a partir de la relación y alcance en las aplicaciones las funciones de Registro, Catastro y Planeación y Administración del Territorio.

4.2. *Propuestas para una política integral de suelo y de administración del territorio*

Como ha sido analizado en secciones anteriores, la debida ejecución de acciones en materia registral, catastral y de administración del territorio contribuyen a la consolidación de una política integral de suelo, en la medida en que éstas cumplen por separado con su misión esencial, son capaces de articular sus alcances y están en condiciones de reforzar el papel de la autoridad mediante una asociación funcional orientada a garantizar la consolidación de vocaciones productivas, a regular los usos y destinos del suelo y a conocer con precisión los inmuebles que serán afectos a determinadas actividades, repercutiendo necesariamente en los pilares objeto de esta investigación: propiedad, norma jurídica y desarrollo económico.

Asimismo, la necesidad de administrar el territorio no puede ser vista como una acción caprichosa de las instituciones para asignar discrecionalmente la orientación del suelo, por el contrario, el capital permanece y se mantiene si le es garantizado el espacio físico para su desarrollo, con lo cual estará aportando nuevas inversiones que redundarán en mayor ocupación de mano de obra y en la generación de infraestructura, equipamientos, servicios y vivienda que decantarán en mayores escenarios de valor inmobiliario derivados de la propia certeza jurídica de las operaciones, de la identificación física de los inmuebles y de la gestión del suelo, todo lo cual contribuye a generar plusvalías que impactarán en todos los ámbitos de la vida política, económica y social.

Los elementos vertidos constituyen los ejes rectores y parámetros de análisis para conducir una política pública de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio, los cuales deben ser recogidos, aceptados y asimilados por la realidad mexicana para construir líneas de acción específicas y claras que retomen las premisas antes indicadas, mediante la participación de los tres órdenes de gobierno y en función de las estructuras administrativas, de las instituciones participantes y de las funciones que corresponde a cada orden de gobierno atender.

Parte fundamental de la concreción de estos objetivos y líneas de acción depende de la atingencia y dedicación que se tengan a procesos modernizadores como el que debe dirigirse hacia el registro público y de los efectos que tenga éste en su relación con el catastro y con la planeación del territorio, de modo que la asociación venturosa de funciones y procesos impacte en la identificación del suelo, determinando los mejores espacios físicos para las actividades productivas de una localidad o región.

Bajo esa tesis, si bien a esta fecha la experiencia nacional indica que existen avances en procesos modernizadores de algunos Registros y Catastros del país, así como de diversos instrumentos y mecanismos formales que sustentan su puesta en marcha, la estrategia debe ser mejorada para que ésta adquiera un carácter integral, expansivo y agresivo en cuanto su alcance por vertiente (registral, catastral y de ordenamiento del territorio), y contribuya al cumplimiento de la política pública referida.

En ese sentido, un primer paso que debe darse en esta estrategia está determinado por la posibilidad de emprender esfuerzos sistemáticos de modernización en las 36 instituciones registrales del país, a la luz de aprovechar la inercia hasta ahora establecida en el Programa de Modernización y Vinculación de Registros Públicos y Catastros, así como en los diversos foros y eventos que en estas materias se han tenido.

Lo anterior no implica que sean minimizadas algunas propuestas para las materias catastral y de planeación/administración territorial, precisando que de 42 propuestas identificadas el mayor número de ellas están enfocadas a la vertiente registral, toda vez que esta área constituye la razón natural de esta investigación.

Asimismo, es de reconocerse que algunas de ellas en la actualidad se instrumentan para atender necesidades propias de la operación específica de estas instituciones, sin que se cuente a la fecha con un enfoque integral que oriente los esfuerzos para consolidar y ejecutar una política pública de ordenamiento del territorio, aspecto que ha sido comentado a lo largo de este trabajo.

Como consecuencia de ello, las propuestas se ubican por vertiente de trabajo al tenor de lo siguiente:

A. Desde el Registro Público

1. Apoyo formal de las autoridades estatales y municipales para la ejecución de iniciativas de modernización, mismo que puede ser monitoreado desde la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), con la finalidad de que este órgano colegiado esté en condiciones de difundir buenas prácticas y experiencias a nivel nacional y de establecer compromisos de apoyo para aquellas entidades federativas que aún encuentran rezagos en sus procesos de modernización.
2. Asignación específica en los presupuestos por ejercicio fiscal para las acciones de modernización registral, y en donde las autoridades junto con los congresos locales determinen no solamente el monto de recursos de apoyo, sino también suscriban convenios de colaboración para el seguimiento en la aplicación de los beneficios y su fiscalización correspondiente.
3. Reforzamiento y, en su caso, adecuación del Modelo Integral arriba citado, aprovechando el espacio de foros y grupos colegiados identificados en el Instituto Mexicano de Derecho Registral, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano y del propio Comité de Evaluación del Programa de Modernización y Vinculación de Registros Públicos y Catastros.
4. Determinación de una estrategia nacional de modernización que comprenda, en una primera fase, la constitución de organismos descentralizados de carácter registral para que, en una segunda etapa, se pueda transitar hacia la incorporación de las funciones catastrales y de administración del territorio a la primera de las funciones citadas, de modo que se consolide el esfuerzo de constituir centros de información estratégica inmobiliaria.
5. Diseño de una estrategia nacional mediante convenios de colaboración entre Registros Públicos que permita el desarrollo de procesos de consulta

y de inscripción a nivel nacional, desde cualquier punto geográfico de la República, sugiriendo iniciar en aquellos RPP's que cuentan con niveles de modernidad suficientes y satisfactorios que han sido identificados en secciones anteriores, a efecto de diseminar esta práctica hacia el resto del país.

6. Instrumentación de propuestas de mejora en el marco jurídico registral alineadas a las últimas modificaciones realizadas al Artículo 73, fracción XXIX-R referida a la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2013.⁹¹
7. Adecuación de los procesos sustantivos de inscripción, consulta y de certificación a las nuevas exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional antes mencionado.
8. Alineamiento de los soportes e infraestructura informática registrales junto con acciones de gestión de la calidad que beneficien en tiempos reales la prestación de los servicios hacia los usuarios del Registro Público.
9. Culminación de acciones de migración del acervo documental que permitan su preservación, guarda y custodia.
10. Capacitación sistemática a personal de los Catastros orientada al mejoramiento de las habilidades gerenciales, de conocimientos y de ética en el servicio.
11. Realización de trabajos de empatía en la información entre el Registro y el Catastro y de éstos hacia la planeación y administración del territorio, mediante la instauración de comisiones u órganos colegiados con capacidad técnica y autoridad suficientes para iniciar el desarrollo de acciones en esta materia.
12. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación mediante la suscripción de convenios de colaboración a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano federal con sus homólogas a nivel estatal y/o

⁹¹ Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 27 de diciembre de 2013

municipal, a fin de impulsar y consolidar la instrumentación de la política pública de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.

13. Actualización de reglas de operación y de lineamientos específicos del Programa de Modernización y Vinculación de Registros Públicos y Catastros que contemplen en su contenido y alcance la orientación de las líneas de acción antes mencionadas.
14. Continuidad en los trabajos y sesiones del Comité Técnico Especializado en Información Catastral y Registral, coordinado por el INEGI, de modo que sus acciones permitan agilizar la identificación del territorio mediante la asimilación simétrica de información generada principalmente por los Registros y los Catastros.
15. Consolidación del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal que contribuya con datos relevantes hacia las entidades federativas y municipios para la asignación de espacios físicos y de usos de suelo en el entorno regional y local.
16. Establecimiento de acciones y medidas de seguimiento en la aplicación y ejercicio de los recursos federales, estatales y/o municipales que sean destinados a los Registros Públicos, de forma que se justifique la asignación de apoyos y la continuidad de los mismos en el tiempo.

B. Desde el Catastro

1. Apoyo por parte de las autoridades estatales y municipales para la debida instrumentación del Modelo de Catastro vigente que considere la ejecución de iniciativas de coordinación entre dichos órdenes de gobierno en esta materia.
2. Instrumentación de mecanismos de corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno estatal y municipal en los procesos de inventario de inmuebles, la valuación de los mismos, en la actualización de valores catastrales y en la recaudación de impuestos, de forma que la gestión impositiva sea ágil y justa en beneficio de la ciudadanía.
3. Asignación de recursos para las acciones de modernización catastral, y en donde las autoridades junto con los congresos locales participen en el

seguimiento en la aplicación de los beneficios y su fiscalización correspondiente.

4. Realización de trabajos de empatía en la información entre el Catastro y el Registro y de éstos hacia la planeación y administración del territorio, mediante la instauración de comisiones u órganos colegiados con capacidad técnica y autoridad suficientes para iniciar el desarrollo de acciones en esta materia.
5. Instrumentación de propuestas de mejora en el marco jurídico del Catastro de acuerdo con las últimas modificaciones realizadas al Artículo 73, fracción XXIX-R referida a la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, citado en incisos anteriores.
6. Adecuación de los procesos catastrales sustantivos a las nuevas exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional antes mencionado.
7. Mejoramiento en los procesos operativos catastrales asociados a padrones de inmuebles, levantamientos cartográficos, vuelos fotogramétricos, valuación de inmuebles, actualización de valores catastrales y en recaudación de impuestos.
8. Capacitación sistemática a personal de los Catastros orientada al mejoramiento de las habilidades gerenciales, de conocimientos y de ética en el servicio.
9. Alineamiento de los soportes e infraestructura informática registrales junto con acciones de gestión de la calidad que beneficien en tiempos reales la prestación de los servicios hacia los usuarios del Catastro estatal y municipal.
10. Culminación de acciones de migración del acervo documental que permitan su preservación, guarda y custodia.
11. Realización de trabajos de empatía en la información entre el Registro y el Catastro y de éstos hacia la planeación y administración del territorio, mediante la instauración de comisiones u órganos colegiados con

capacidad técnica y autoridad suficientes para iniciar el desarrollo de acciones en esta materia.

12. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación mediante la suscripción de convenios de colaboración a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano federal con los órdenes de gobierno estatal y municipal, con la finalidad de apoyar la instrumentación de la política pública de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.
13. Establecimiento de acciones y medidas de seguimiento en la aplicación y ejercicio de los recursos federales, estatales y/o municipales que sean destinados a los Catastros, de forma que se justifique la asignación de apoyos y la continuidad de los mismos en el tiempo.

C. Desde la administración territorial

1. Continuidad en la inscripción de los planes de desarrollo urbano ante el Registro Público, así como de las modificaciones a los usos y destinos de suelo conforme a la normatividad registral y de ordenamiento del territorio.
2. Establecimiento de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, sea por conducto de la CONAGO, que permitan la instrumentación de propuestas y mecanismos jurídicos, técnicos y administrativos orientados a la identificación de las unidades espaciales en atención a su entorno ambiental.
3. Como consecuencia de lo anterior, la diseminación de buenas prácticas y experiencias a nivel nacional y de establecer compromisos de apoyo para aquellas entidades federativas que aún encuentran rezagos en sus procesos de ordenamiento ambiental del territorio.
4. Instrumentación de políticas y lineamientos de operación asociados con la identificación física y jurídica de los inmuebles (por región, zona, manzana) y con la asignación de espacios conforme con su identificación, uso de suelo, ubicación y tipología de activos inmobiliarios.
5. Determinación de estrategias para la intervención de espacios físicos y adecuación de los procesos operativos de adquisición, expropiación o

permuta de bienes o activos inmobiliarios afectos a actividades productivas en general.

6. Instrumentación de bancos de tierras (reservas territoriales) que sirvan como complemento para crecimiento ordenado de localidades o, en su caso, de amortiguador para el abatimiento de fenómenos de asentamientos humanos irregulares o de generación de zonas de alto riesgo.
7. Instrumentación de convenios de participación con el Registro y con el Catastro orientados al diseño e instrumentación de metodologías de información estadística en materia geográfica, ambiental, económica, política y social, en apoyo a la regionalización y al ordenamiento del territorio.
8. Participación en los trabajos de homologación de información registral, catastral y de administración del territorio a través de comisiones u órganos colegiados con capacidad técnica y autoridad suficientes para el desarrollo de acciones en esta materia.
9. Actualización permanente de la información y de los mapas temáticos del territorio en forma coordinada con el Registro y con el Catastro para confirmación y deslinde de tierras, uso y destinos del suelo, identificación de inmuebles y de áreas de riesgos, principalmente.
10. Diseño de lineamientos y políticas de operación para la promoción de figuras administrativas en auxilio a la autoridad (Administradores de Ciudades o City Managers), así como de mecanismos de gobernanza orientados a la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos, en la vigilancia del ejercicio del presupuesto y en la toma de decisiones de la autoridad.⁹²
11. Alineamiento de los soportes e infraestructura informática de desarrollo urbano junto con acciones de gestión de la calidad que beneficien en tiempos reales a los usuarios de sus servicios.

⁹² Para mayor información de los temas vertidos, se sugiere consultar en específico: En lo que respecta al tema de City Manager, véase la experiencia del International City Management Association de México, A.C.

En lo que corresponde al tema de Gobernanza, véase Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. 2006 y Porras Francisco (Coordinador) et. al., *Gobernanza y Redes de Política Pública en Espacios Locales de México*, Instituto Mora, 2012.

12. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación mediante la suscripción de convenios de colaboración a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano federal con sus homólogas a nivel estatal y/o municipal, a fin de impulsar y consolidar la instrumentación de la política pública de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.
13. Establecimiento de acciones y medidas de seguimiento en la aplicación y ejercicio de los recursos federales, estatales y/o municipales que sean destinados a procesos de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio, de forma que se justifique la asignación de apoyos y la continuidad de los mismos en el tiempo.

Esta relación de propuestas permite confirmar que por sí mismas son fundamentales para apoyar la instrumentación de una política pública del tipo que se requiere para la planeación y el ordenamiento del territorio, no obstante lo anterior, el alcance que tiene cada una de ellas no es suficiente para completar una visión integral de la administración territorial.

En ese sentido, los primeros pasos para lograr el éxito de la vinculación funcional integral se centran prácticamente en los esfuerzos del Registro Público para que a partir de éste se puedan asociar, bajo un enfoque de integralidad, acciones de modernización hacia el catastro y hacia la planeación del territorio, al tenor de las siguientes argumentaciones:

- ⊙ La modernización de las instituciones registrales parte en 2003 y continúa aplicándose a la fecha, aspecto que le otorga una ventaja comparativa en la “carrera modernizadora” con respecto de las otras dos funciones analizadas.
- ⊙ Se reconoce que si bien puede ser susceptible de adecuaciones, la ejecución del Modelo Integral de Registro Público de la Propiedad ha sido exitosa en la actualidad, si se toma en cuenta que su difusión marca una pauta y, a la vez, un hito en su aplicación a nivel nacional, a diferencia del Modelo de Catastro que está en espera de generar ventajas en el mediano plazo con motivo de su instrumentación, y por de la posibilidad de diseminar

un modelo de desarrollo urbano en el país acorde con la realidad política, económica, social y ambiental que debe reunir dicho prototipo.

- ◉ Otra de sus ventajas se ubica en el universo de atención, estimándose que es más accesible emprender trabajos de modernización en 36 instituciones registrales con que cuenta el país, a diferencia del catastro municipal y de la planeación del territorio, en virtud de que ambas requieren una estrategia de modernidad a nivel nacional mucho más profunda por las propias características y funcionalidades que revisten, en atención a su universo objetivo (2457 municipios), así como a los tipos de inmuebles con que cuentan.
- ◉ De igual forma, la modernización registral encuentra condiciones de instrumentación favorables a diferencia de la planeación y de administración territorial, si se considera que las adecuaciones funcionales y operativas de esta última dependen de estudios mucho más profundos en relación con las condiciones de usos y destinos de suelo asociadas a características geográficas y ambientales de la zona o zonas de estudio comprendidas dentro de los planes de desarrollo urbano.
- ◉ Otro elemento que ha normado el apoyo a la modernización registral, se encuentra en el periodo de vida administrativo que tiene el orden de gobierno estatal, lo que permite establecer una estrategia de trabajo y de procesos alineados a la modernización en un horizonte de ejecución de al menos seis años lectivos, a diferencia de la administración municipal donde su ejecución depende del conocimiento y del grado de respuesta que se tenga en un plazo de tres años.
- ◉ El desarrollo de procesos operativos y la infraestructura informática también constituyen elementos diferenciales en esta comparación, toda vez que a excepción de algunos catastros o áreas de planeación del territorio de ciudades medias o grandes del país, los Registros Públicos a esta fecha cuentan con procesos y plataformas tecnológicas así como con proyectos de gestión de la calidad actualizados ya puestos en marcha, los cuales pueden marcar diferencias en su operación y atención a los usuarios.

- ◉ Un tema adicional de los resultados alcanzados radica en la aceptación que han tenido los Registros Públicos de la Propiedad para efectuar cambios en su normatividad interna al incorporar la firma electrónica y la constitución del folio electrónico, aspectos éstos medulares no solamente para generar certidumbre en sus operaciones, sino también contribuir al establecimiento de centros de información estratégica, con la consecuente disminución de tiempos de respuesta en las necesidades de servicio requeridas por sus usuarios.
- ◉ Este aspecto por sí mismo marca una diferencia si se toma en cuenta que los procesos que siguen el catastro y el desarrollo urbano son mucho más amplios en espectro y alcance respecto de los propios del Registro Público, motivo por el que su adecuación tomará más tiempo en comparación con lo ya realizado en la función registral.
- ◉ Asimismo, la posibilidad de que los RPP's puedan transitar de unidades administrativas centralizadas a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituye un área de oportunidad para garantizar que las acciones de modernización permanezcan en el tiempo, toda vez que una porción importante de los recursos que genera con motivo de la contraprestación de los servicios por pagos de derechos pueden aplicarse a la estrategia de continuidad de la modernización.

Por las razones esgrimidas, un factor que es clave para contribuir al desarrollo territorial armónico en nuestro país y que ha sido sustentado a lo largo de este trabajo, se encuentra en los Registros Públicos de la Propiedad, toda vez que al lograr su modernización se propiciarán mejores condiciones para que la propiedad y el desarrollo económico encuentren bases sólidas y escenarios de actuación adecuados para la gestión del suelo.

Esta estrategia debe estar complementada por el intercambio de información con el Catastro y el ordenamiento territorial a efecto de regular la asignación de espacios físicos y, con ello, generar mejores condiciones para impulsar la dinámica productiva.

Es de destacarse que la fundamentación arriba anunciada ha encontrado eco en las autoridades de nuestro país para reconocer la necesidad tanto de establecer instituciones registrales ágiles en sus procedimientos en favor de la ciudadanía, contribuyendo a una mejor planeación y gestión del suelo, a través de una mejor vinculación de los procesos registrales con sus similares de tipo catastral y de administración territorial.

De suyo, estas premisas se recogen en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que señala las principales líneas de acción a las que debe ceñirse la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente para los mexicanos, basado entre otros aspectos en la modernización antes citada, así como en la intervención del territorio para la rehabilitación de entornos, incidir positivamente en la plusvalía habitacional e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente, entre otras acciones.⁹³

En ese sentido, la modernización de las instituciones registrales constituye un aspecto total para la administración del territorio no solamente por la obligatoriedad que tiene la función registral para dar publicidad a las diversas operaciones que le son requeridas, sino también por la incidencia que tiene para articular información asociada con el inventario de inmuebles y para contribuir en la mejor asignación de espacios territoriales, en función de los usos de suelo que están contenidos en los planes de desarrollo urbano y que le son requeridos inscribir.

Por consiguiente, en la medida en que se transite y culmine la modernización registral y, con ello, vincularla a la modernización del catastro y concatenar ambas a procesos de administración territorial, se estará en condiciones de avanzar en una estrategia integral de ordenamiento del suelo que repercutirá en el desarrollo del mercado inmobiliario, en el establecimiento de mejores esquemas de financiamiento y en la generación de plusvalías, aspectos éstos que serán abordados a continuación.

⁹³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 5, Estrategia 2.5.1 p. 75

4.3. Repercusiones de la modernización registral en la administración territorial

“La primera es la dificultad para registrar una propiedad, rubro en el cual el país ocupa la posición 141. Mejorar en este rubro ayudaría a dar mayor certidumbre legal a los negocios, disminuyendo los costos por posibles conflictos y disputas”⁹⁴

La presente cita corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y se ofrece con el objeto de reforzar los planteamientos que han sido vertidos a lo largo de este trabajo enfatizando en la necesidad de continuar con los esfuerzos modernizadores en las instituciones registrales de nuestro país, de manera que éstos contribuyan al mejoramiento de los procesos de gestión de suelo y fundamenten la ejecución adecuada de una política pública de administración territorial.

El Plan Nacional vigente retoma en su contenido las principales inquietudes en torno a este requerimiento, indicando las líneas de acción que la autoridad debe seguir para su cristalización y, con ello, revertir las tendencias del crecimiento desordenado de las ciudades y la ocupación de espacios, entre otros factores, que distorsionan la dinámica productiva y la aceleración económica de regiones o localidades.

Por tales motivos, es la modernización registral un elemento catalizador del desarrollo económico en la medida en que sus esfuerzos se encaminen a la implementación de un sistema de derechos de propiedad y en la que la información generada por los Registros Públicos sea un factor neurálgico en la toma de decisiones de intervención del territorio.

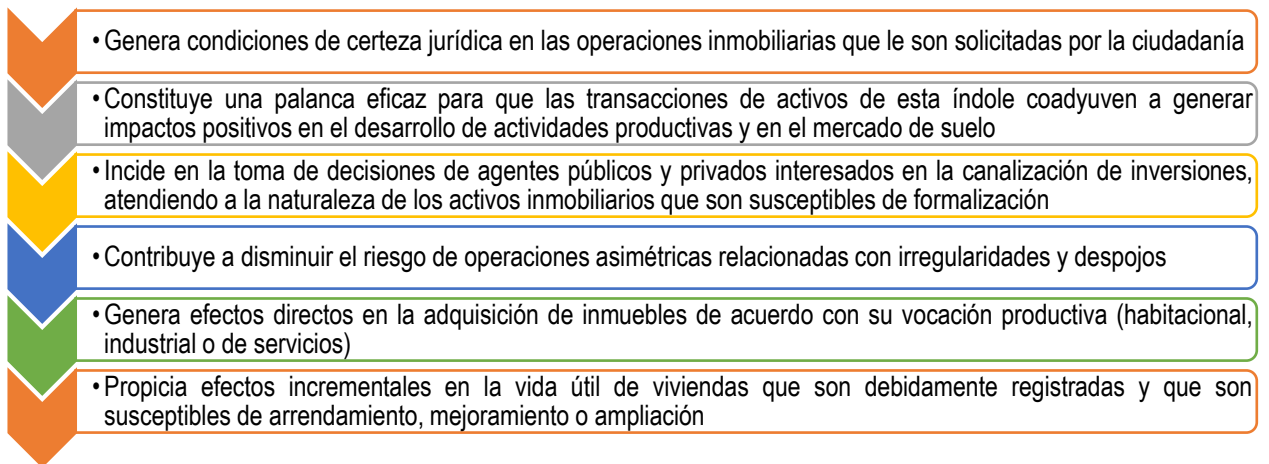
Las repercusiones de contar con instituciones modernizadas, con información certera y con viabilidad para realizar intercambios de información intra e interinstitucional, evidentemente abonarán al incremento del valor del patrimonio, a la generación de mejores condiciones para el financiamiento, la recaudación fiscal y la infraestructura, principalmente, pero sobre todo tendrán un efecto multiplicador

⁹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Apartado IV.1. Diagnóstico: existe la oportunidad para que seamos más productivos. Competencia y desregulación. p. 45

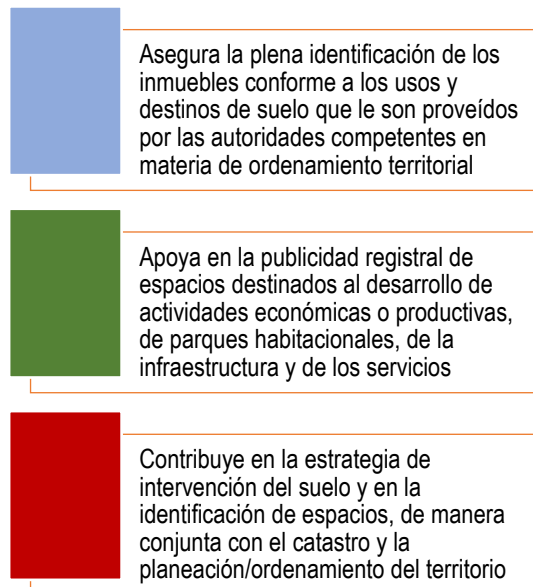
en diversos ámbitos relacionados con la propiedad, el derecho y el propio desarrollo económico.

Más allá de la misión que tiene la función registral en la inscripción, publicidad y validación de actos que le son requeridos, los efectos de su actuación impactan necesariamente en la intervención del territorio y en la gestión del suelo, mismas que se ilustran en las siguientes vertientes:

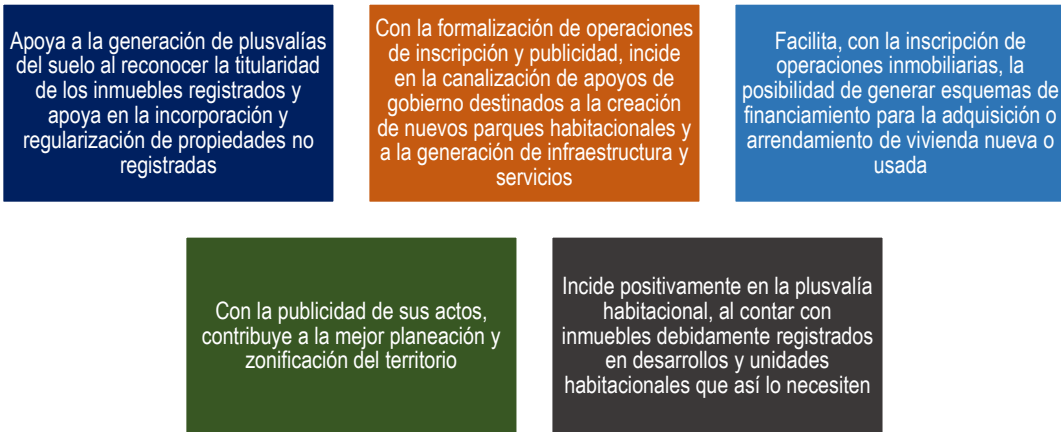
A. Por el alcance de sus operaciones



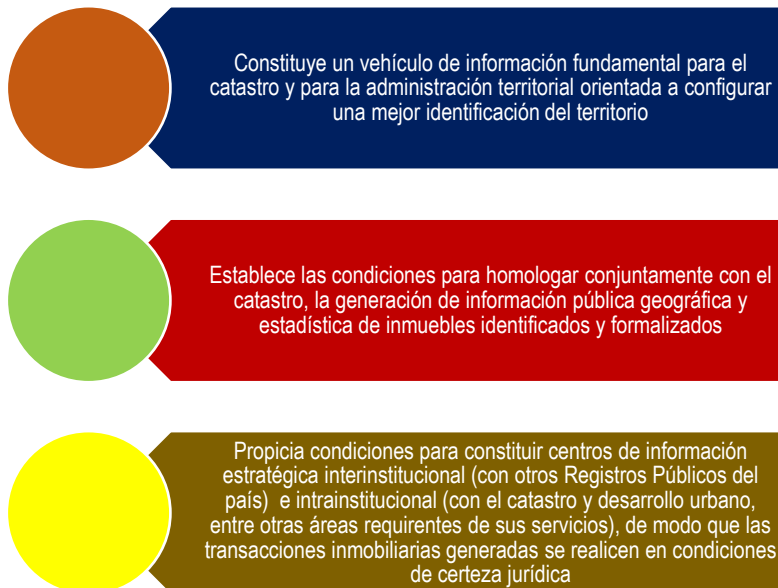
B. Por su impacto en la distribución de espacios físicos



C. Por su impacto en la conformación de desarrollos urbanos



D. Por el tipo de información que genera



E. Por su impacto en la vivienda



F. Por la transferencia de información estratégica para otros sectores o dependencias en:

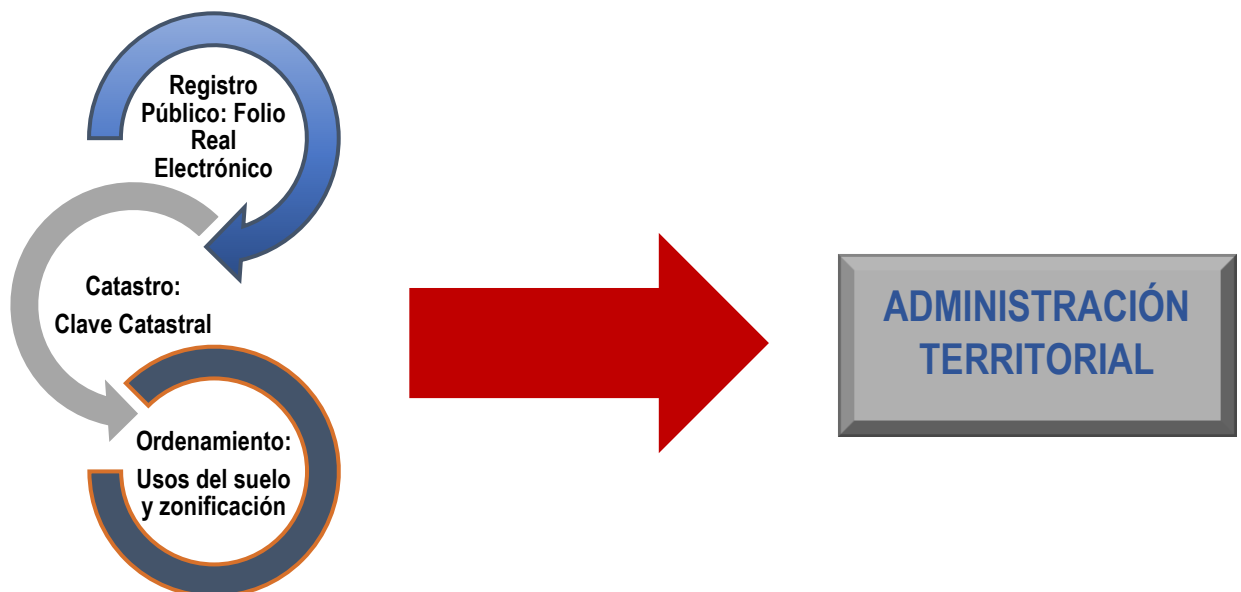


Con base en lo antes expuesto, las repercusiones derivadas de procesos modernizadores como los que se han planteado para las instituciones registrales, se verán reflejadas en el intercambio de información con el catastro y con la planeación y administración del territorio, y sobre todo con la posibilidad real de realizar ocupaciones de superficies ordenada y racionalmente, en las que se privilegie la instalación y desarrollo de actividades productivas asociadas a las características geográficas, ambientales, políticas, económicas y sociales de una determinada región o localidad, y en donde la normatividad vigente y actualizada sea un verdadero soporte que fundamente la adecuada asignación de los espacios en términos de objetividad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.

Una síntesis ilustrativa de ello se encuentra en la siguiente gráfica que muestra la concatenación pretendida y su corresponsabilidad en cada uno de los ámbitos analizados en esta investigación, a saber:

Cuadro núm. 21

Llaves de Acceso para el Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia

En la medida en que instrumenten acciones de modernización registral de forma continua, se estarán dando pasos firmes para que estas instituciones sean eficaces y eficientes en garantizar la certeza jurídica de las inscripciones registrales y, con ello, contribuir al establecimiento de mejores condiciones para la ocupación de los espacios físicos en función de sus características y vocación productiva, todo lo cual impactará en mejorar las condiciones de desarrollo económico del país.

Aunado a lo anterior, la modernización del Registro Público constituye no solamente un elemento detonador para el ordenamiento del suelo, sino también genera resultados multifactoriales hacia otras funciones de gobierno, como son las relativas al catastro, a la administración territorial, a las obras públicas y a la administración financiera, entre otras, que impactan necesariamente en los objetivos del Estado en su relación con el marco jurídico y la propiedad, para:

- i. Instrumentar políticas públicas que orienten los esfuerzos del ordenamiento territorial sustentable, a efecto de detonar actividades productivas con una vocación perfectamente identificada, de acuerdo con las prioridades nacionales y regionales.
- ii. Establecer mejores controles de uso del suelo a efecto de abatir la ocupación irregular de inmuebles, normando la calidad y distribución del territorio con apoyo en las herramientas de información que genera el registro y el catastro para determinar las características de los inmuebles, su inventario, valor y contribución fiscal.
- iii. Contribuir a la colocación de inversiones en territorios aptos en los que confluyan el empleo, la vivienda, la infraestructura, los equipamientos y servicios de manera ordenada y con respeto al medio ambiente.
- iv. Fomentar la cultura de inscripción y el desarrollo de proyectos de rentabilidad social.
- v. Establecer políticas que incentiven la recaudación y fortalezcan los procesos de desarrollo urbano, con base en la correcta vinculación de datos registrales y catastrales.
- vi. Facilitar la reincorporación a la formalidad de bienes inmuebles para que éstos puedan constituir activos de las familias que puedan insertarse en el mercado inmobiliario y en el acceso a fuentes formales de crédito.
- vii. Ofrecer información estratégica para definir y desarrollar proyectos de desarrollo económicos multifinalitarios.

4.4. Reflexiones del capítulo

El éxito de una política de ordenamiento territorial depende en buena medida del alineamiento que tengan las instituciones a cargo del registro, del catastro y de la administración del suelo, sin pasar por alto su necesaria modernización funcional y operativa, a fin de que se constituyan en ejes para la toma de decisiones en la ocupación de espacios que contribuyan al desarrollo económico.

Si bien las funciones analizadas son corresponsables del buen desempeño que tengan las autoridades para su intervención, se hace necesario apuntalar los procesos de modernización dirigidos al Registro Público para que sea ésta en una primera fase el detonador integral de los esfuerzos de modernidad y, con ello, instrumentar una estrategia que armonice integralmente acciones orientadas a la asignación y mayor control del suelo.

Asimismo, se ha destacado que esta relación resulta importante para la identificación del territorio especialmente para el intercambio de información asociada al control de las operaciones inmobiliarias, y en las que debe asegurarse su cotejo en atención a la realidad física de los inmuebles y a los diversos usos de suelo asignados.

Con ello, la vinculación pretendida impacta en la generación de plusvalías, en el financiamiento de infraestructuras, en el valor de los inmuebles, en el acceso de créditos y en la recaudación de mayores ingresos que le permitan a la autoridad realizar erogaciones por concepto de la prestación de servicios públicos o de obras a favor de la ciudadanía.

Una adecuada intervención del territorio tal y como ha sido abordado a lo largo de esta investigación, debe contar con una estrategia integral en la que la propiedad, el marco jurídico y el desarrollo económico constituyan los ejes para el diseño y conducción de una política pública de administración territorial soportada en las llaves de acceso que fueron referidas al final de la sección anterior.

Conclusiones

Con base en lo desarrollado a lo largo de este trabajo, se presentan las principales conclusiones referidas a la importancia de modernizar a las instituciones registrales y su contribución a la administración territorial, al tenor de lo siguiente:

1. Para una buena conducción de la política pública de planeación y de administración del territorio, se requiere contar en una primera instancia con instituciones registrales robustas a nivel nacional, con capacidad de generar certeza jurídica en sus operaciones de modo que éstas coadyuven a fomentar el desarrollo económico.
2. Si bien los avances logrados de 2005 a la fecha marcan una tendencia positiva en la modernización registral, se hace necesario continuar con estas acciones orientándolas sobre todo a la consolidación de un sistema nacional de derechos de propiedad que permita, desde cualquier punto geográfico del país, realizar consultas e inscripciones transversales, alentar el mercado inmobiliario, facilitar el acceso al crédito y el financiamiento, contribuir a la dinámica inmobiliaria, garantizar el valor patrimonial de las familias y generar efectos sobre la inversión, el empleo, la vivienda y la infraestructura, principalmente.
3. Lo anterior será posible instrumentar en la medida en que las 36 instituciones registrales del país participen conjuntamente en las acciones para su modernización, alineando los esfuerzos que se realicen en esta materia, de acuerdo con los preceptos establecidos en cada componente del Modelo Integral de Registro Público de la Propiedad.
4. Ello implica desarrollar acciones de remediación en los marcos jurídicos locales, en los procesos operativos, en las plataformas tecnológicas, en la profesionalización del personal, en el resguardo y mantenimiento del acervo documental, así como en la vinculación con otras funciones de gobierno, de forma que su actualización asociada con parámetros de

desempeño contribuyan a la prestación de servicios hacia los usuarios perfectamente medibles, en términos de satisfacción y de certeza jurídica.

5. Punto fundamental para su instrumentación estriba en contar con medidas de desregulación del marco normativo enfocando la simplificación de trámites, procesos y sistemas que, sin perder de vista su misión esencial, coadyuven a la seguridad jurídica de las operaciones inmobiliarias y, consecuentemente, a la decantación de actividades productivas en beneficio de la ciudadanía.
6. Una reflexión importante que debe prevalecer en la modernización del Registro Público, radica en la posibilidad de transitar de unidades administrativas centralizadas a organismos públicos con personalidad y patrimonio propios, en aras de garantizar la continuidad de la modernización de sus procesos y servicios, con el consecuente efecto que puede generar en los ingresos captados y en la posibilidad de asignar una mayor cantidad de recursos a la modernización.
7. Para lo anterior, se requiere del concurso de las autoridades federales, estatales y municipales para impulsar y culminar estas acciones, con planes de trabajo de mediano y largo plazo, así como con la adecuada asignación de apoyos financieros dirigidos a resolver las diversas áreas de oportunidad que tienen los Registros Públicos y, con ello, reforzar su relación con los Catastros y con las áreas de Desarrollo Urbano, con el objeto de consolidar la estrategia integral de modernidad y, con ello, contribuir a la ejecución de una verdadera política de ordenación del territorio.
8. Tema importante a seguir consiste en la diseminación de las buenas prácticas hasta ahora alcanzadas por los Registros Públicos que han sido considerados como buenas prácticas, con el propósito de que aquellas instituciones que se encuentren con niveles insuficientes o críticos en la estrategia de modernización registral puedan adoptarlas y adecuarlas a sus expectativas y realidades, de manera que transiten hacia el esquema de

integralidad que se requiere para conjuntar las acciones con el catastro y la administración del territorio.

9. A partir de la experiencia que se ha tenido en la modernización registral y su correspondiente alineamiento a las directrices establecidas en el modelo referido, se favorece implícitamente la presencia de escenarios para la emisión de información oportuna y confiable destinada a consolidar un sistema de administración territorial.
10. Con ello, se establecen las condiciones para la homologación de datos y la vinculación de las funciones registral, catastral y de desarrollo urbano, mismas que constituyen los ejes rectores de dicho sistema y, por ende, los elementos soporte de la política de administración territorial que el Estado mexicano debe considerar en su ejecución.
11. En adición a lo anterior, un paso para consumir la estrategia de modernización radica en la posibilidad de integrar no solamente los esfuerzos de las instituciones registrales, sino también en la capacidad de diseminar experiencias locales que permitan abatir costos por curvas de aprendizaje y por adopción de procesos, sistemas y de gestión, entre otros aspectos y, a la vez, generar sinergias en la operación y funcionamiento de los Registros Públicos en beneficio de los usuarios de sus servicios y de la certeza jurídica que deben ofrecer en la inscripción y publicidad de los actos que le son requeridos.
12. Se insiste que para el buen desempeño de dicho sistema de derechos de propiedad, es imprescindible que los Registros Públicos se erijan en centros de información estratégica que, conjuntamente con el catastro y con la administración del territorio, tengan una incidencia en la intervención del territorio y en la gestión del suelo.
13. Esto también hace necesario reflexionar sobre una estrategia integral de modernización de las dos funciones referidas, toda vez que el ordenamiento territorial depende del adecuado y actualizado suministro de

información, con la finalidad de realizar de forma ordenada la asignación de los espacios físicos destinados a la actividad productiva, con lo cual también se estarán otorgando las condiciones para la generación y recuperación de plusvalías y la canalización de nuevas inversiones, a efecto de crear un círculo virtuoso en la relación propiedad-marco jurídico-desarrollo económico.

14. De suyo, la existencia de acciones gubernamentales como las descritas en este trabajo, dan cuenta de la intención para continuar con la modernización registral, misma que ahora debe poseer una visión de largo plazo y en donde el territorio se consolide como el activo importante en la política pública señalada, justifique el quehacer del Estado y de sus instituciones y contribuya a la consolidación de vocaciones productivas, entre otras aristas de análisis que fueron abordadas.
15. La función de Registro Público cumple un papel toral en las determinaciones de certeza jurídica comentadas con un impacto directo en la regulación del suelo, en el registro de negocios, en la protección civil y en la determinación de riesgos, por citar algunas de las vertientes que han sido identificadas en esta investigación.
16. Con base en lo antes expuesto, se confirma la hipótesis de esta investigación en el sentido de que en la medida en que se aporten recursos y apoyos continuos a los procesos de modernización registral y se cuente con la voluntad política para continuar con estos esfuerzos, se estarán dando pasos sólidos para que los Registros Públicos se erijan en centros de información estratégica y, con ello, en un elemento eje que contribuya a la consolidación de una política de administración territorial orientada a consolidar la triada propiedad, derecho y desarrollo económico de nuestro país que fue detallada en este trabajo.

ANEXO 1 Buenas Prácticas Registrales en México

Con base en los antecedentes expuestos y a las medidas de optimización que han sido referidas en capítulos anteriores, a continuación se presenta una síntesis ejecutiva de las fortalezas y áreas de oportunidad identificadas en los RPP's, considerando para ello una muestra significativa de 16 instituciones registrales⁹⁵ que pueden constituir referentes a nivel nacional y que resultan interesantes de conocer en virtud de que han emprendido esfuerzos para lograr su modernización, considerando entre otras vertientes temáticas de estudio, las siguientes:

1. Por la **visión integral de los procesos de modernización**, siendo los casos de Colima, Morelos, Puebla, Tamaulipas y Yucatán.
2. Por la **calidad de sus esfuerzos**, entre los que se encuentran Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Jalisco.
3. Por la **dimensión geográfica** que cubren: Chihuahua y Sonora.
4. Por sus **acciones de remediación** en condiciones de alto impacto/corto plazo, siendo representativos Aguascalientes y Campeche.
5. Por el **volumen de operaciones**, identificados en los casos del Distrito Federal y Estado de México.

En función de lo anterior, cada caso seleccionado ubica el componente temático en el que se inserta, el tipo de acciones sobresalientes que ha llevado a cabo, conforme a los preceptos establecidos en el Modelo Integral precisando en sus áreas de oportunidad para alcanzar la plenitud de lo preceptuado en dicho modelo. A continuación se exponen los casos identificados.

⁹⁵ La información que se brinda de cada caso se realiza en estricto orden alfabético y toma como base la consulta de diversas fuentes acreditadas, incluyendo soportes documentales y páginas electrónicas de los diversos RPP's referidos, así como de las autorizaciones que fueron brindadas a la máxima Casa de Estudios por diversos institutos registrales para el desarrollo de esta investigación.

1 Aguascalientes

Esta entidad registral, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, se ha distinguido por instrumentar acciones de corto plazo y de alto impacto en su proceso de modernización permitiéndole obtener niveles de suficiencia en materia de modernización registral y en los niveles de prestación de sus servicios, principalmente en las siguientes áreas:⁹⁶

MARCO JURÍDICO

- i. Actualización de su marco jurídico con la instrumentación del nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad, así como de la normatividad que guarda relación con la función registral: Código Civil, Ley de Catastro, Ley Notarial y la Ley de Uso de Medios Electrónicos y Firma Digital.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Puesta en marcha de reingeniería en sus principales procesos de registro sobre todo los relacionados con inscripción y consulta.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. La entidad ha venido trabajando de forma continua su proceso de captura histórica y la digitalización de su acervo, de forma que se cuente con la información de los inmuebles y la asignación de folios reales electrónicos con el historial de las operaciones.

⁹⁶ Fuente: <http://www.aguascalientes.gob.mx/segob/registropublico/pemgeneralidades.aspx> 2013.

2 Baja California

Históricamente Baja California ha sido un referente a nivel nacional no solamente por la instrumentación de sus procesos de modernización, sino también por la calidad de sus esfuerzos siempre orientados al usuario final. Esta entidad registral dependiente del Ejecutivo Estatal cuenta con las siguientes fortalezas:⁹⁷

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Visión de largo plazo en donde el papel de las autoridades estatales ha sido fundamental para el logro de este proceso de modernización.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Procesos registrales automatizados para la consulta de inscripciones y de certificaciones, además de operar en línea con sus cinco oficinas registrales (Mexicali, Tijuana, Tecate, Ensenada y Playas de Rosarito).

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Gestión de calidad con mejora continua en sus procesos, siendo el RPP acreedor a diversos premios, tales como: Estatal de Calidad, Innova y Calidad ISO 9001, entre otros.⁹⁸

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN REGISTRAL

- i. Altos niveles de profesionalización de su personal registral y con habilidades gerenciales para atender y orientar a sus usuarios.

⁹⁷ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing. pp. 73-85

⁹⁸ Para mayor información, véase: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/rppc/#> 2013.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Acervo documental totalmente digitalizado, lo que le ha permitido convertirse en una “oficina sin papel”.

VINCULACION CON OTROS SECTORES

- ii. Establecimiento de mecanismos formales de vinculación con el Catastro para consultar información referente a claves catastrales de los predios y asociarlos a la realidad jurídica de los inmuebles, además de contar con convenios con los notarios para el envío de información automatizada.

3 Campeche

Unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Gobierno que se ha distinguido por instrumentar acciones de corto plazo en su proceso de modernización permitiéndole avanzar en su modernización en las siguientes áreas:⁹⁹

MARCO JURÍDICO

- i. Reforzamiento del marco jurídico registral para incorporar la figura de la firma y folio electrónicos ajustando sus procesos de registro, con base en su ley registral vigente.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Actualización de su infraestructura informática para relacionarla con el Sistema de Gestión Registral (SIGER) que, en materia de propiedad inmobiliaria, ha sido proporcionada por la Secretaría de Economía federal.
- ii. Desarrollo y consulta vía web para certificados de libertad de gravamen, de imágenes electrónicas de documentos ya expedidos y de comunicados de conclusión de asientos electrónicos, realizados mediante transacciones bancarias en línea.

⁹⁹ Para mayor información, véase <http://www.rppyc.campeche.gob.mx>

4 Chihuahua

Se reconoce que la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado ha avanzado en sus procesos de modernización registral considerando sobre todo las dimensiones geográficas propias de la entidad, toda vez que mediante 14 oficinas registrales atiende a los 67 municipios que lo integran.¹⁰⁰

Esta institución actualmente adscrita a la Secretaría General de Gobierno ha venido trabajando en su proceso de modernización operativa, logrando niveles satisfactorios de modernidad en las siguientes áreas:

MARCO JURÍDICO

- i. Apoyo de las autoridades estatales para la consolidación de los esfuerzos de modernización.
- ii. Actualización de su marco jurídico con la publicación de la nueva Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de fecha 26 de junio de 2010, mediante la cual se garantiza la instrumentación de su programa de modernización, la reestructuración funcional y operativa de esta institución.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Actualización de procesos automatizados de inscripción y certificación de documentos.

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Gestión de calidad en sus procesos sujetos a certificación.

¹⁰⁰ Para mayor información, véase Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Sistema Nacional de Información Municipal. 2013, en: <http://snim.rami.gob.mx/> La información vertida considera las autorizaciones brindadas por el RPP en cuestión.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN REGISTRAL

- i. Adecuados niveles de profesionalización de su personal registral para atender y orientar a sus usuarios.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. La entidad ha venido trabajando de forma continua su proceso de captura histórica y la digitalización de los índices pertenecientes a asientos registrales.

VINCULACION CON OTROS SECTORES

- i. Establecimiento de mecanismos formales de vinculación con el Catastro para consultar información referente a claves catastrales de los predios y asociarlos a la realidad jurídica de los inmuebles.

5 Colima

Se distingue por contar con un organismo descentralizado denominado Instituto para el Registro del Territorio (IRT), responsable de instrumentar integralmente un proyecto que asocia la modernización del Registro Público con el Catastro, siendo éste un factor estratégico que le ha permitido avanzar en sus esfuerzos de modernidad.¹⁰¹

Colima cuenta entre sus fortalezas más importantes con las siguientes:

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Visión de proyecto a largo plazo y apoyo por parte de las autoridades para consolidar sus esfuerzos de modernización.

MARCO JURÍDICO

- i. Marco jurídico actualizado que da pie tanto a la creación del organismo descentralizado antes referido, el cual aglutina las funciones registrales y catastrales, como a la aplicación de firma electrónica.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Actualización de procesos automatizados de inscripción y certificación de documentos, así como de consulta y gestión por internet (estos últimos en proceso de instrumentación).

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Infraestructura tecnológica de punta con un sistema registral robusto y que puede ser compartido a otros RPP's del país.

¹⁰¹ Para mayor información, véase http://rpccolima.col.gob.mx/contenidos/detalle/metas-actuales_98 y OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing. pp. 113-123

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Gestión de calidad con mejora continua en sus procesos sujetos a certificación.

VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES

- i. Establecimiento de mecanismos formales de vinculación con el Catastro, aspecto que le permite consultar información referente a claves catastrales de los predios y asociarlos a la realidad jurídica de los inmuebles

6 Distrito Federal

Se erige en una unidad administrativa adscrita a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal que se caracteriza por el volumen de operaciones que realiza diariamente, lo cual agrega ingredientes de complejidad en sus esfuerzos de modernización con el objeto de facilitar sus procesos de inscripción, consulta y certificación, así como a mejorar los niveles de atención hacia los usuarios.¹⁰²

Independiente del tipo de acervo documental que administra y de las cargas de trabajo que se le presentan de manera cotidiana, la estrategia seguida el Registro Público ha sido enfocada hacia las siguientes vertientes:

MARCO JURÍDICO

- i. Reforzamiento del marco jurídico registral para incorporar la figura de la firma y folio electrónicos ajustando sus procesos de registro, con base en su ley registral vigente.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Desarrollo de un sistema registral propio el cual sirve de soporte a las gestiones, inscripciones y trámites de forma electrónica, introduciendo la firma digital para garantizar la autenticidad de la información registral.
- ii. Desarrollo y consulta vía web para certificados de libertad de gravamen, de imágenes electrónicas de documentos ya expedidos y de comunicados de conclusión de asientos electrónicos, realizados mediante transacciones bancarias en línea.

¹⁰² Para mayor información, véase <http://www.consejeria.df.gob.mx/index.php/rppyc>

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN REGISTRAL

- i. Incremento en las capacidades del personal del Registro para el uso adecuado de la plataforma, lo cual redundará en atención de los usuarios.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Acervo registral digitalizado a demanda de los libros y folios cartulares para completar la migración de las bases de datos al sistema informático.

7 Estado de México

La entidad se caracteriza no solamente por las dimensiones geográficas que observa, sino también porque resulta ser una de las de mayor complejidad en el país, al contar con el mayor número de oficinas registrales y de trámites que se llevan a cabo.

El Instituto de la Función Registral del Estado de México se erige en un organismo público descentralizado que ha desarrollado acciones de modernización operativa logrando niveles satisfactorios en las siguientes áreas:¹⁰³

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Apoyo de las autoridades estatales para la consolidación de los esfuerzos de modernización.
- ii. Cuenta con un Comité encargado de la modernización del RPP.

MARCO JURÍDICO

- i. Marco normativo robusto no solamente por el decreto por el que se creó en 2010 el IFREM, sino también por contar con últimas adecuaciones al Reglamento de la Ley Registral (2012) sobre todo en materia de procesos de registro, así como del perfil que deben reunir los registradores.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Procesos automatizados en todas las oficinas del Instituto.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Infraestructura informática y sistema registral que se ha venido adecuando a las necesidades de servicio de los usuarios.

¹⁰³ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing. pp. 61-73

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN REGISTRAL

- i. Capacitación a funcionarios registrales en temas inherentes a la propia operación del RPP.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Trabajos continuos de captura histórica y la digitalización de asientos que evitan el deterioro y el mal uso de la información documental.

8 Guanajuato

La Dirección General de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Estado, es una de las instituciones que desde finales de los años 90's del siglo pasado ha venido trabajando en acciones de modernización, convirtiéndose en un referente a nivel nacional por lo que hace a la calidad y eficiencia en la prestación de sus servicios.

La continuidad de su proyecto de modernización ha redituado para Guanajuato generar fortalezas como las que a continuación se describen:

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Respaldo de las autoridades del Gobierno del Estado en la canalización de apoyos al RPP para el cumplimiento de sus acciones de modernización.

MARCO JURÍDICO

- i. Uso de firma y folio electrónicos en sus operaciones garantizando la certeza jurídica de las operaciones registrales.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Reforzamiento de procesos automatizados de consulta, certificación e inscripción lo cual permite responder a los requerimientos formulados por los usuarios, tanto en su oficina sede como en las oficinas foráneas.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Infraestructura informática actualizada orientada a plataformas web¹⁰⁴ lo que facilita el acceso a consultas de los usuarios en movimientos registrales de esta institución.

¹⁰⁴ Para mayor información, véase <http://www.rppc.guanajuato.gob.mx/>

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Instrumentación de acciones de gestión de calidad y de mejora continua en sus procesos operativos básicos a favor de los usuarios.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN REGISTRAL

- i. Constante capacitación y mejoramiento de habilidades al personal del Registro.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Acervo documental digitalizado lo que le permite conservar en buen estado la información física.

INDICADORES DE DESEMPEÑO

- i. Desarrollo y explotación de indicadores de desempeño que le permiten medir la gestión y calidad de los servicios prestados por sus oficinas y del personal adscrito a éstas.

9 Jalisco

Las acciones de modernización seguidas por este Registro Público, adscrito a la Secretaría General de Gobierno, le han permitido alcanzar niveles de modernidad satisfactorios encaminando sus esfuerzos al reforzamiento de la calidad de sus procesos y servicios, generando entre otras las siguientes fortalezas:¹⁰⁵

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Visión de largo plazo en la instrumentación de acciones de modernización contando con el apoyo estatal para su cumplimiento.

MARCO JURÍDICO

- i. Uso de firma y folio electrónicos en sus operaciones garantizando la certeza jurídica de las operaciones registrales.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Procesos automatizados de consulta, certificación e inscripción en oficina sede como en las oficinas foráneas.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Infraestructura informática actualizada orientada a plataformas web (SIRJAL) que facilita el acceso a consultas de los usuarios y de otros RPP's interesados en movimientos registrales de esta institución.

¹⁰⁵ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing. pp. 123-131

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Gestión de calidad en sus procesos operativos básicos a favor de los usuarios, ejemplificados en los Sistemas ISO 9001 e ISO 27001.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Proceso continuo de captura, digitalización e indexación del acervo documental lo que le permite conservar en buen estado la información física.

INDICADORES DE DESEMPEÑO

- i. Establecimiento de indicadores de desempeño que permiten medir la gestión y calidad de los servicios prestados.

10 Morelos

Esta entidad cuenta con el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales de Morelos (ISRyC) que desarrolla integralmente un proyecto que asocia la modernización del Registro Público con el Catastro, siendo éste un factor estratégico que le ha permitido avanzar en sus esfuerzos de modernidad.¹⁰⁶

Morelos cuenta entre sus fortalezas más importantes con las siguientes:

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Visión de proyecto a largo plazo y apoyo por parte de las autoridades para consolidar sus esfuerzos de modernización.

MARCO JURÍDICO

- i. Marco jurídico actualizado que da pie tanto a la creación del organismo descentralizado antes referido, el cual aglutina las funciones registrales y catastrales, como a la aplicación de firma electrónica.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Actualización de procesos automatizados de inscripción y certificación de documentos, así como de consulta y gestión por internet (estos últimos en proceso de instrumentación).

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Infraestructura tecnológica de punta con un sistema registral robusto y que puede ser compartido a otros RPP's del país.

¹⁰⁶ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing, pp. 106-113.

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Gestión de calidad con mejora continua en sus procesos sujetos a certificación.

VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES

- i. Establecimiento de mecanismos formales de vinculación con el Catastro, aspecto que le permite consultar información referente a claves catastrales de los predios y asociarlos a la realidad jurídica de los inmuebles.

INDICADORES DE DESEMPEÑO

- i. Establecimiento de indicadores de desempeño que permiten medir la gestión y calidad de los servicios prestados.

11 Nuevo León

Cuenta con un organismo descentralizado denominado Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, organismo que tiene a su cargo la consolidación de la información georeferenciada del territorio, principalmente en lo referente a la identificación de predios y construcciones y en la determinación de valores de suelo, todo lo cual redundará en el fortalecimiento de las finanzas públicas locales.¹⁰⁷

Entre sus fortalezas más importantes se encuentran las siguientes:

MARCO JURÍDICO

- i. Marco jurídico originó la creación del organismo descentralizado en 2009, incorporando las funciones registrales y catastrales, así como a la aplicación de firma electrónica.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Infraestructura tecnológica de punta con un sistema catastral robusto y que puede ser homologable hacia la función registral en el Estado.

VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES

- i. Establecimiento de mecanismos formales de vinculación con el Catastro, aspecto que le permite consultar información referente a claves catastrales de los predios y asociarlos a la realidad jurídica de los inmuebles.

¹⁰⁷ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing, pp. 182-194.

12 Puebla

Esta entidad registral cuenta con un proyecto integral dirigido a la modernización del Registro Público con el Catastro, a través del organismo descentralizado denominado Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla (IRCEP), el cual tiene a su cargo la instrumentación de acciones de modernidad.¹⁰⁸

Desde la óptica registral, Puebla cuenta entre sus fortalezas más importantes con las siguientes:

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Visión de proyecto a largo plazo y apoyo por parte de las autoridades para consolidar sus esfuerzos de modernización.

MARCO JURÍDICO

- i. Marco jurídico actualizado que fundamenta la operación del organismo descentralizado y el que aglutina las funciones registrales y catastrales.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Actualización de procesos de inscripción y certificación de documentos.

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Gestión de calidad en sus procesos sujetos a certificación.

¹⁰⁸ La información vertida considera las autorizaciones brindadas por el IRCEP.

VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES

- i. Mecanismos formales de vinculación con el Catastro, aspecto que le permite consultar información referente a claves catastrales de los predios y asociarlos a la realidad jurídica de los inmuebles.

13 Querétaro

Las acciones de modernización seguidas por este Registro Público, adscrito a la Secretaría General de Gobierno, le han permitido alcanzar niveles satisfactorios de modernidad encaminando sus esfuerzos al reforzamiento de la calidad de sus procesos y servicios, generando entre otras las siguientes fortalezas:¹⁰⁹

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Respaldo de las autoridades del Gobierno del Estado, específicamente de la Secretaría de Gobierno, en la canalización de apoyos al RPP para el cumplimiento de sus acciones de modernización.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Reforzamiento de procesos automatizados de consulta, certificación e inscripción en su oficina sede.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Infraestructura informática actualizada lo que hace más fácil el acceso a consultas de los usuarios y de otros RPP's interesados en movimientos registrales de esta institución.

GESTIÓN DE LA CALIDAD

- i. Instrumentación de acciones de gestión de calidad y de mejora continua en sus procesos operativos básicos a favor de los usuarios.

¹⁰⁹ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing. pp. 85-94

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN REGISTRAL

- i. Constante capacitación y mejoramiento de habilidades al personal del Registro.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Acervo documental digitalizado lo que le permite conservar en buen estado la información física.

INDICADORES DE DESEMPEÑO

- i. Desarrollo y explotación de indicadores de desempeño que le permiten medir la gestión y calidad de los servicios prestados por sus oficinas y del personal adscrito a éstas.

14 Sonora

Las acciones de modernización seguida por el Instituto Catastral y Registral del Estado (ICRESON), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda del Estado ha generado la siguiente fortaleza:

VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES

- i. Actualización de la información catastral en la entidad a nivel finca.

15 Tamaulipas

Esta entidad posee un proyecto integral que cubre las vertientes registral y catastral en el estado, con una estrategia de modernidad enfocada a atender no solamente las limitaciones que, en tiempos pasados, enfrentó la función con motivo del rezago de documentos registrales, sino también por la falta de seguridad en sus procesos lo que generaba inseguridad jurídica en las operaciones que le presentaban los usuarios.

En la actualidad, este organismo descentralizado ha avanzado considerablemente en su proceso modernizador, destacando entre otras acciones las siguientes: ¹¹⁰

MARCO JURÍDICO

- i. Mejoramiento de la normatividad operativa del Registro con base en una nueva Ley del Registro Público de la Propiedad Inmueble y del Comercio, sustituyendo a la anterior de 1927.
- ii. Incorporación del folio y de firma electrónicos reconocidos para todos los asientos registrales.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN REGISTRAL

- i. Capacitación al personal en los nuevos procesos registrales asociados al nuevo sistema informático que evita la manipulación de las inscripciones.

POLÍTICAS INSTITUCIONALES

- i. Instalación de nuevas oficinas regionales en Ciudad Mante, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa y Tampico para acercar los servicios a los usuarios y evitar, con ello, gastos innecesarios para gestionar trámites en la oficina sede ubicada en la capital del Estado (Ciudad Victoria).

¹¹⁰ Para mayor información, véase <http://registropublico.tamaulipas.gob.mx/ProyectoModernizacion.aspx>

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Migración del acervo documental del Registro a medios electrónicos bajo la figura de escaneo por demanda.

VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES

- i. Instrumentación de la estrategia de consolidación de información entre las oficinas regionales del Registro Público con las del Catastro, con el propósito de lograr el intercambio de datos generados entre el folio electrónico y la clave catastral.

16 Yucatán

Es una de las entidades federativas que derivado del apoyo de sus autoridades estatales ha logrado emprender de forma integral acciones de modernización en los diversos componentes de los Modelos RPP y de Catastro, además de contar con un organismo público descentralizado (Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán) que contempla la conjunción de las funciones registral y catastral el cual contribuye a la política de administración territorial en el estado.

111

En razón de lo anterior, se destacan las fortalezas de su estrategia modernizadora:

VISIÓN DEL PROGRAMA

- i. Visión de gobierno para emprender acciones de modernización de forma sistemática.

MARCO JURÍDICO

- i. Marco jurídico robusto caracterizado por la Ley que crea al Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán (INSEJUPY), así como de su normatividad reglamentaria y estatuto orgánico.

PROCESOS REGISTRALES

- i. Procesos registrales y catastrales alineados a los Modelos referidos y dirigidos a la atención eficiente de los usuarios.

¹¹¹ OCDE (2012), *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing. pp. 53-59

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- i. Desarrollo de un sistema registral propio acompañado de infraestructura informática suficiente para responder en servicio web al desarrollo de procesos registrales y catastrales.

POLÍTICAS INSTITUCIONALES

- i. Organismo descentralizado de la Administración Pública de Yucatán, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión a cargo de la prestación de servicios registrales, catastrales y de archivo notarial.

ACERVO DOCUMENTAL

- i. Acervo registral digitalizado evitando el deterioro de los libros.

VINCULACIÓN CON OTROS SECTORES

- i. Establecimiento de mecanismos de colaboración e intercambio en las funciones de registro, catastro y archivo notarial.

INDICADORES DE DESEMPEÑO

- i. Indicadores de desempeño que miden el nivel y tiempo de respuesta a los requerimientos que le son presentados por los usuarios.

ANEXO 2 Tabla de Cuadros y Gráficas

REFERENCIA	DENOMINACION	PÁG.
Cuadro núm. 1	Interconexión de la propiedad con los procesos de planeación y de administración territorial	26
Cuadro núm. 2	Relación de concurrencia matricial del ordenamiento territorial	38
Cuadro núm. 3	Componentes de la planeación territorial	41
Cuadro núm. 4	Factores de impacto en el proceso de desarrollo urbano	46
Cuadro núm. 5	Factores de éxito para el desarrollo urbano sustentable	47
Cuadro núm. 6	Elementos estructurales del desarrollo urbano sustentable	48
Cuadro núm. 7	Antecedentes de la función registral	53
Cuadro núm. 8	Evolución del marco registral en México	57
Cuadro núm. 9	Principios de Modernidad	85
Cuadro núm. 10	Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad	89
Cuadro núm. 11	Apoyos federales destinados al Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad	93
Cuadro núm. 12	Fases de la Estrategia de Modernización del Catastro	94
Cuadro núm. 13	Diagnósticos catastrales practicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía	95
Cuadro núm. 14	Eventos destacables del proceso modernizador registral en México	98
Cuadro núm. 15	Identificación de buenas prácticas registrales en los casos de estudio seleccionados	100
Cuadro núm. 16	Propuesta de acciones de optimización registral para el resto de entidades federativas	100
Cuadro núm. 17	Promedio nacional por componente	103
Cuadro núm. 18	Vinculación RPP-Catastro-Administración Territorial	109
Cuadro núm. 19	Cédula Única Catastral y Registral	121
Cuadro núm. 20	Relación funcional entre el Registro Público y la Administración Territorial	125
Cuadro núm. 21	Llaves de Acceso para el Ordenamiento Territorial	144

ANEXO 3 Listado de abreviaturas

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
INDAABIN	Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Modelo RPP	Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PGR	Procuraduría General de la República
RAN	Registro Agrario Nacional
RPP's	Registros Públicos de la Propiedad
S.N.C.	Sociedad Nacional de Crédito
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
SNIEG	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Bibliografía General

1. Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. 2006.
2. Arnaiz Eguren, Rafael. *Registro de la Propiedad y Urbanismo*. Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. Madrid. 1995.
3. Ayala Espino, José Luis. *Límites del Mercado. Límites del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1992.
4. Bodenheimer, Edgar. *Teoría del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. 1976.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. 1984.
6. Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. en colaboración con Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. *Estado Actual de la Vivienda en México* Ediciones 2008 a 2012.
7. Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. *Programa de Modernización de los Registros Públicos. Principios de Modernidad*. 2003.
8. Crossman, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*. Fondo de Cultura Económica. Colección Popular. 1978.
9. Dabat, Alejandro, *Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo en Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa. Colección Jesús Silva Herzog. 2002
10. Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Colección DEMOS. 1970.
11. Fernandes, Edésio y Maldonado Copello, María Mercedes. *El derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción*. Lincoln Institute of Land Policy. 2009.

12. Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coordinadores). Derecho Urbanístico. Universidad Nacional Autónoma de México. 2011. Primera Edición.
13. Flores Trejo, Fernando, et al. Curso Introductorio de Derecho Registral. Instituto Mexicano de Derecho Registral, A.C. Primera Edición, México, 1991.
14. González, Florentino. Elementos de Ciencia Administrativa. Escuela Superior de Administración Pública. Santa Fé de Bogotá. Colombia. 2000.
15. Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. 1971.
16. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos. Diario Oficial de la Federación. 2012.
17. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dirección General de Geografía y Medio Ambiente. Cátedra de Información Catastral y Registral. 2012.
18. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Diario Oficial de la Federación. 2012.
19. Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. 2000.
20. Lungo, Mario. Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2005.
21. Massiris Cabeza, Ángel. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Banco de la República de Colombia. 2010.
22. Morales Schechinger, Carlos. El debate por reformas al suelo urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. 2003.
23. Morales Schechinger, Carlos. Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos. Lincoln Institute of Land Policy. 2005.

24. Naef, Werner. La idea del Estado en la Edad Moderna. Ediciones Nueva Época. Madrid, España. 2000.
25. Organización de Estados Americanos. Foro de Mejores Prácticas de las Américas. Modernización de los Sistemas de Catastro y Registro. 2005.
26. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Mejores prácticas registrales y catastrales en México. 2012
27. Pérez Benítez, Julio A., El Proceso de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Registral. 2010.
28. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Derecho Registral. Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2003.
29. Porras Francisco (Coordinador) et. al., Gobernanza y Redes de Política Pública en Espacios Locales de México, Instituto Mora, 2012.
30. UN-HABITAT. Construcción de Ciudades Más Equitativas. Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina. 2014.
31. Rivera Rodríguez, Isaías. El nuevo Derecho Agrario Mexicano. McGraw Hill Interamericana. Serie Jurídica. 1994.
32. Rodríguez Vera, Luis Fernando. El Registro Público de la Propiedad. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2012
33. Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. 2013.
34. Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. Ediciones Gernika, S.A. 2010
35. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo de 2013.

36. Serna de la Garza, José María. El Régimen Constitucional de la Propiedad en México. Congreso Internacional de Derecho Comparado Asia-México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2005.
37. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 1979.
38. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad. 2005.
39. Wolin, Sheldon S. Política y perspectiva. Amorrortu Editores. 1960

Relación de publicaciones y documentos de apoyo consultados:

1. Centro Internacional de Derecho Registral, Madrid, España. Versión de consulta en http://www.cinder.info/?page_id=162&language=es. 2012
2. Colegio de Notarios de Jalisco. Revista Digital de Derecho. 2012.
3. Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Multilateral de Inversiones. Programa de Mejora de Acceso al Crédito a través del Fortalecimiento de los Derechos de Propiedad. 2004.
4. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Bienes Nacionales. 2013.
5. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2013.
6. Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, A.C. Presentación del Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, a cargo de Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. 2013.
7. Gobierno del Distrito Federal. Consejería Jurídica y Servicios Legales. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Antecedentes del Sistema Registral Mexicano. 2013.

8. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013.
9. International City Management Association de México, A.C. Taller El Administrador Municipal. 2013.
10. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Diario Oficial de la Federación. 2008.
11. Proyectos Urbanos Integrales. Medellín, Colombia. 2013.
12. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. Metodología de Evaluación Técnica aplicada a Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS). 2012.

Consulta de sitios de información pública por internet asociada a experiencias de modernización registral en México:¹¹²

1. <http://www.aguascalientes.gob.mx/segob/registropublico/pemgeneralidades.aspx>
2. <http://www.bajacalifornia.gob.mx/rppc/#>
3. <http://www.rppyc.campeche.gob.mx>
4. http://rppccolima.col.gob.mx/contenidos/detalle/metas-actuales_98
5. <http://www.consejeria.df.gob.mx/index.php/rppyc>
6. <http://www.rppc.guanajuato.gob.mx>
7. <http://www.icreson.gob.mx/logros.php>
8. <http://registropublico.tamaulipas.gob.mx/ProyectoModernizacion.aspx>

¹¹² Nota importante: Para efectos de cierre de esta investigación, se consultaron los sitios de información pública por internet, detectándose que están habilitados a la fecha referida.