



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CIVIL

"HACIA UNA MEJOR REGULACION DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL"

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JESUS DOMINGUEZ MENDIETA



ASESOR: LIC. CARLOS CORREA ROJO





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CIVIL

OFICIO INTERNO SEMCIV/6/9/04/56

ASUNTO: Aprobación de Tesis

**SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ,
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .**

El alumno **JESÚS DOMÍNGUEZ MENDIETA**, elaboró en este Seminario bajo la asesoría y responsabilidad del Lic. Carlos Correa Rojo, la tesis denominada **"HACIA UNA MEJOR REGULACIÓN DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL "** y que consta de 197 fojas útiles.

La tesis de referencia, en mi opinión, satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con apoyo en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, se otorga la aprobación correspondiente y se autoriza su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de esta Facultad.

Reciba un cordial saludo.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. 6 de Septiembre de 2004.

LIC. LUIS GUSTAVO ARRATÍBEL SALAS
Director del Seminario

LGAS'egr.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CIVIL**

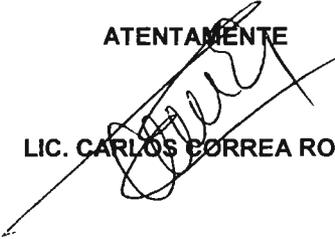
México, Distrito Federal a 20 de agosto de 2004

**DR. LUIS GUSTAVO ARRATÍBEL SALAS
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CIVIL**

Me es particularmente grato saludarlo por este medio, mismo que aprovecho para hacer de su apreciable conocimiento que el C. Jesús Domínguez Mendieta, alumno de nuestra Honorable Facultad de Derecho, con número de cuenta 9223449-5, bajo la supervisión del suscrito, ha concluido la elaboración de la tesis intitulada "**HACIA UNA MEJOR REGULACIÓN DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL**", y en consecuencia, me permito aprobar su presentación para los efectos procedentes en el seminario a su digno cargo.

Sin más por el momento, quedo de usted.

ATENTAMENTE


LIC. CARLOS CORREA ROJO

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, que escribió para mí una vida que al final de cada desconsuelo, siempre me ha tenido preparada una alegría, y que me ha prestado tiempo para disfrutar de la sonrisa que adorna el día de hoy el rostro de todos aquellos que me quieren.

A MIS PADRES, que hoy como siempre están a mi lado brindandome su apoyo incondicional, sin siquiera entender totalmente que esto no es solo por mí, sino por devolverles tan solo un poco de lo que me han dado con su ejemplo y sobre todo con su amor.

A MIS HERMANOS, no solo al de sangre, al que sin duda es la primera vez que le abro mi corazón y le doy gracias por existir, sino a aquellos que han cuidado de mí, con un consejo, con un hombro en el cual apoyarme y con un ejemplo, y que seguramente si volteo ahora estarán ahí, como siempre; **Paco, Carlos, Cristián, Ernesto, Gregorio, Helena, Cuauhtémoc, Jair, Jorge, Juan, Manuel, Katya, Luis, Luis Humberto, y Toño**, excelentes personas, excelentes hermanos.

A AMBAR, que siendo un regalo de Dios, me ha brindado siempre el apoyo y la comprensión de una madre, la camaradería de una amiga y sobre todo su amor de mujer, y que se ha convertido en mi compañera, espero que no solo para este momento, sino para toda la vida.

<p>A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, que desinteresadamente adopta como hijos a miles de desconocidos, recibiendo a cambio miles de corazones pumas que como el mío, en cada latido le dicen gracias por el cariño que recibimos en tus aulas, por la oportunidad de vida que no has obsequiado, y a quién le pido, forme a mis hijos como hombres de bien y como buenos universitarios, amigos, NO OLVIDEMOS NUNCA A LA UNAM.</p>	
	<p>AL HONORABLE SÍNODO, que el día de hoy ha de valorar si soy digno de salir a la calle a demostrar que: NUESTRA ALMA MATER ES, SIGUE SIENDO Y SERÁ LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS DE ÉSTE HERMOSO PAÍS.</p>

A TODOS USTEDES: GRACIAS

**HACIA UNA MEJOR REGULACIÓN DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO
PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES

1.1	CONCEPTO DE DERECHO REGISTRAL_____	2 - 5
1.2	EVOLUCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL_____	5 - 25
1.2.1	DEFINICIÓN Y OBJETIVOS_____	25 - 26
1.3	FUNCIONAMIENTO ACTUAL_____	26 - 30

CAPÍTULO 2 PRINCIPIOS Y GENERALIDADES DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

2.1	PRINCIPIOS REGISTRALES_____	32 - 32
2.1.1	DE PUBLICIDAD_____	32 - 34
2.1.2	DE INSCRIPCIÓN_____	35 - 36
2.1.3	DE ESPECIALIDAD_____	37 - 41
2.1.4	DE CONSENTIMIENTO_____	42 - 45
2.1.5	DE TRACTO SUCESIVO_____	45 - 47
2.1.6	DE ROGACIÓN_____	47 - 49
2.1.7	DE PRIORIDAD_____	49 - 52
2.1.8	DE LEGALIDAD (CALIFICACIÓN)_____	52 - 55
2.1.9	DE PRESUNCIÓN DE EXACTITUD REGISTRAL_____ (LEGITIMACIÓN Y FÉ PÚBLICA).	56 - 57

2.2	SISTEMAS REGISTRALES _____	57 - 63
2.3	PROPIEDAD Y POSESIÓN _____	63 - 67
2.3.1	CONCEPTO DE PROPIEDAD _____	67 - 69
2.3.2	PROPIEDAD ORIGINARIA Y PROPIEDAD DERIVADA _____	69 - 70
2.3.3	CONCEPTO DE POSESIÓN _____	70 - 73
2.3.4	DIFERENCIAS _____	73 - 73
2.4	CONCEPTO DE PATRIMONIO _____	74 - 75
2.4.1	TEORÍA CLÁSICA _____	76 - 77
2.4.2	TEORÍA MODERNA _____	77 - 78
2.4.3	CONCEPTO DE PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL _____	78 - 80
2.5	PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO _____	81 - 84
2.5.1	TEORÍA CLÁSICA _____	85 - 86
2.5.2	TEORÍA MODERNA _____	86 - 87

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO EN MATERIA REGISTRAL FEDERAL

3.1	REGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES NACIONALES _____	89 - 100
3.2	DISPOSICIONES NORMATIVAS EN MATERIA REGISTRAL FEDERAL _____	100 - 101
3.2.1	ACTOS Y DOCUMENTOS INSCRIBIBLES _____	101 - 118
3.2.2	RECTIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS INSCRIPCIONES _____	118 - 128
3.2.3	CONSULTA, CERTIFICACIÓN E ÍNDICE	

DE FOLIO REAL_____	128 - 131
3.3 COMENTARIOS EN PARTICULAR A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES_____	132 - 139
3.4 ANÁLISIS DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL_____	139 - 150
3.4.1 CONTRADICCIONES Y OMISIONES_____	150 - 158
3.4.2 COMENTARIOS EN PARTICULAR_____	158 - 161

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS DE LAS MODIFICACIONES PROCEDENTES

4.1 TEXTO DE LAS REFORMAS SUGERIDAS_____	164 - 186
4.2 JUSTIFICACIÓN Y VENTAJAS DE LAS MISMAS_____	186 - 191
CONCLUSIONES_____	192 - 193
BIBLIOGRAFÍA_____	194

INTRODUCCIÓN

Durante el último año de la carrera, ante la extensa gama de materias optativas que ofrece nuestra amada Facultad, elegí la denominada "Derecho Notarial y Registral", en ese momento con una inclinación clara hacia lo notarial, y con algo de desdén por la parte registral.

Así las cosas, en septiembre del 2001, en la incesante búsqueda de todos los egresados por un lugar de trabajo, surgió la oportunidad de ingresar a las filas del Gobierno Federal, ni más ni menos que formando parte del Registro Público de la Propiedad Federal.

Ahí me topé con algunas realidades difíciles de entender, el resto de la Unidades Administrativas que conformaban la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, menospreciaban la actividad registral, considerándola un trabajo de machote, mecánico, sin un fondo jurídico, pero lo peor, es que en alguna ocasión escuché decir a uno de mis compañeros: "somos capturistas federales".

Aún no entiendo bien, porque hay personas que no tienen interés en conocer el fondo de su trabajo, y se limitan a realizar las actividades más sencillas sin querer dar un paso más, seguramente eso complicaría su trabajo, pero entonces sabrían el porque de lo que hacen.

Afortunadamente, en mi paso por esa gran institución, tuve la fortuna de contar con buenos "maestros" y al paso del tiempo, descubrí lo difícil e intrincado de las disposiciones que rigen la materia registral, comencé a profundizar en la esencia y objetivos de la creación del Registro Público de la Propiedad Federal, y a cuestionar la exactitud (por no encontrar otra palabra), de los supuestos contenidos en su Reglamento, todo ello debido a la continua toma de decisiones

para aplicar la Ley al caso concreto, para cumplir con una adecuada calificación registral, y para procurar la salvaguarda del patrimonio nacional.

Es en el marco de estas reflexiones, que me incliné por dedicar mi tesis para obtener la Licenciatura en Derecho, a una materia tan importante como desconocida.

Surge este trabajo de investigación, con la intención de que pueda ayudar a mis compañeros a entender el funcionamiento del lugar en que trabajan, a mostrarles las causa que motivaron la creación del Registro Público de la Propiedad Federal, y como ha evolucionado el conjunto de normas que rigen su existencia.

Así, haremos un recorrido por los aspectos más relevantes en el transitar de las otrora oficinas de hacienda, hasta llegar a la Unidad Administrativa encargada de llevar en nuestros días, el Registro de los actos jurídicos mediante los cuales se adquieren, transmiten, modifican o extinguen, los derechos reales que conforman el patrimonio inmobiliario federal.

Procuraremos también, espero que de manera adecuada, el entendimiento de aquellos principios que caracterizan y dan forma al conjunto de normas que integran el así llamado, derecho registral, pues de nada sirve profundizar en el estudio de las normas adjetivas contenidas en el Reglamento de nuestro "Registro Federal", si no conocemos la base sobre la cuál fueron creadas.

Referiremos brevemente los conceptos básicos que en conjunción con los principios mencionados, nos ofrecen una visión precisa del objeto y fin de las Instituciones Registrales en general, buscando acotar su aplicación, en el ámbito federal.

Por lo que hace a las propuestas que al efecto se realizan, espero que si no son escuchadas tal como se formulan, por los responsables de elaborar un marco jurídico adecuado que propicie la consolidación del Registro Público de la Propiedad Federal, como un medio de protección y control del patrimonio nacional, por lo menos brinde las bases para su mejor regulación

Es en resumen esta tesis, un esfuerzo por hacer del conocimiento de todo aquel involucrado con la materia registral, ya como estudiante, ya como encargado de su funcionamiento y aplicación, aquellos principios, conceptos y objetivos que le dan vida, con la esperanza de aportar algo a esa Institución, que si bien no determina el curso de la protección inmobiliaria federal, si contribuye en gran medida a su viabilidad, mediante la publicidad de sus inscripciones, y el valor probatorio de sus constancias.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

1.1 CONCEPTO DE DERECHO REGISTRAL

Es menester de nuestro primer capítulo, referir el origen y evolución de una Institución Registral muy particular, en tanto que su finalidad es dotar de publicidad a los actos jurídicos que se celebren respecto de los bienes de la Nación, sin embargo, no podemos entrar en materia sin antes referimos al conjunto de normas que rigen su funcionamiento y estructura, por lo que dedicaremos la primera parte del presente estudio, a establecer una definición que nos aclare lo que para efectos de esta investigación, entenderemos como "Derecho Registral".

La problemática para determinar los elementos que comprende el concepto que pretendemos establecer, comienza cuando nos damos cuenta de que a esta rama del derecho se le han atribuido diversas denominaciones, ya sea en razón de su origen, de la finalidad que persigue, de su objeto, e incluso de la institución cuyo funcionamiento regula.

Así pues, comenzaremos por abundar en las diversas acepciones que se le han atribuido al conjunto de normas que nos ocupa, así como en los motivos que les dieron origen:

I.- **Derecho Hipotecario:** Esta denominación surge en España por dos motivos:

El primero atiende a la ley que le da origen, pues no obstante haber surgido con anterioridad diversas disposiciones que tenían como objetivo dotar de publicidad a determinados actos, especialmente cargas o gravámenes e hipotecas, se considera que con la promulgación de la Ley Hipotecaria de 1861, se creó el régimen inmobiliario registral vigente en aquel país.¹

¹ Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo I, Barcelona, Editorial Francisco Seix, S.A. 1985, pág. 521.

Para entender tal consideración, es necesario hacer referencia la conformación de la mencionada Ley Hipotecaria, que al momento de su promulgación, comprendió tres partes esenciales:

- a) **Parte material.**- constituida por dos aspectos fundamentales, el régimen registral en general y la regulación del derecho real de hipoteca, estableciendo al efecto disposiciones relativas a los actos y derechos inscribibles, los efectos de la registración y los principios fundamentales del sistema registral, e implantando la parte sustantiva de las anotaciones preventivas.
- b) **Parte adjetiva u orgánica.**- Que contenía la regulación del funcionamiento y organización del Registro de la Propiedad.
- c) **Parte transitoria.**- Relativa a normas sobre liberación de gravámenes, a la inscripción de derechos adquiridos y no inscritos antes de su promulgación y a los libros de las suprimidas Contadurías de hipotecas.

El segundo tiene que ver con su objeto, es decir se le atribuye tal denominación, toda vez que surgió para evitar que los propietarios pudiesen vender como libres, bienes sujetos a alguna carga o hipoteca, en perjuicio de adquirentes posteriores, así en un inicio los oficios o contadurías de hipotecas solo se establecían como instrumentos de publicidad de censos, gravámenes reales de constitución convencional, como pueden ser las servidumbres, y sobre todo las hipotecas.

II.- **Derecho Publicitario:** Resulta claro que el motivo de tal acepción, lo constituye el hecho de que las Instituciones Registrales tienen como finalidad primordial el publicitar las operaciones inmobiliarias que son objeto de inscripción, propiciando con ello la certeza jurídica de las mismas.

III.- **Derecho Inmobiliario.**- Tal denominación se fundamenta en el hecho de que en su origen, el este conjunto de normas se ocupa únicamente de la inscripción y publicidad de actos jurídicos relacionados con bienes inmuebles, sin embargo, en la actualidad existen registros públicos que tienen por objeto publicitar actos relacionados con bienes diversos, tal es el caso del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, que contempla el registro de operaciones sobre bienes muebles, e incluso de personas morales.

IV.- **Derecho del Registro Público de la Propiedad.**- Siendo tal acepción originada, en razón de que el conjunto de normas que nos ocupa, establecen la creación y funcionamiento de dichas instituciones de carácter público.

Así llegamos a la denominación de "**Derecho Registral**", que para efectos de la presente Tesis, resulta ser la más adecuada, adoptando en principio el pensamiento del doctrinario Guillermo Colín Sánchez, quien en su libro "Procedimiento Registral de la Propiedad", manifiesta:

"A nuestro juicio, toda actividad registral está regulada por normas jurídicas específicas, razón por la cuál, al conjunto de éstas es correcto denominarle Derecho Registral" ²

En efecto, no obstante que la doctrina (e incluso el presente estudio) aborda el tema del derecho registral con un enfoque primordialmente inmobiliario, resulta evidente que existen instituciones registrales diversas, que pueden no referirse únicamente a bienes inmuebles, y que se caracterizan ya sea por limitaciones al principio de publicidad o por los actos y bienes que son materia de inscripción.

Finalmente, no gustaría aventurarnos a elaborar una definición propia de derecho registral, partiendo de la consideración de que se trata de una rama del derecho,

² COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Procedimiento Registral de la Propiedad, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1999; pág 7.

un conjunto de normas independientes, ordenado y sistematizado, que tiene un fin específico:

"Conjunto de normas de interés general y de orden público, que tienen por objeto dotar de publicidad y certeza, a los actos jurídicos que deriven en la adquisición, modificación, transmisión y extinción de derechos reales o personales, mediante su inscripción en una Institución de carácter público."

1.2 EVOLUCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Entremos ahora en materia, y para efectos didácticos, dividiremos la historia del Registro Público de la Propiedad Federal en tres etapas:

PRIMERA ETAPA ORIGEN

Promulgada por el entonces Presidente de la República Mexicana, Porfirio Díaz, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1902, la Ley de Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, constituye el antecedente más remoto, no del derecho registral en México, que es mucho más antiguo, sino del Registro Público de la Propiedad Federal, y aunque de manera vaga, establece disposiciones que en nuestra opinión son relevantes para la materia registral, y que analizaremos a continuación:

"Artículo 49.- En la Secretaría de Hacienda se formarán uno o más registros, donde se inscribirán los terrenos, edificios y fincas que sean de propiedad federal, haciéndose de ellos la debida clasificación. En dichos registros, se expresará la procedencia del inmueble, su naturaleza, ubicación y linderos; el nombre, si lo tuviere, el valor en que se adquirió o en que hubiese sido justipreciado; las servidumbres que reporte y las

que tuviere en su favor, así como las referencias a los expedientes, planos o documentos que contemplaren la descripción del inmueble, su historia y condición fiscal."

Las modificaciones que vaya sufriendo el derecho de propiedad y las condiciones materiales del inmueble y su valor, se harán también constar, inscribiendo en los registros las anotaciones necesarias.

Con este único artículo, se da lugar a la creación del Registro de la Propiedad Federal (aunque no establece su característica de ser público), y se determinan los aspectos que deben registrarse, a fin de permitir la clasificación, identificación y conocimiento de la situación jurídica y administrativa de los inmuebles de propiedad federal.

"Artículo 67.- Los documentos donde se haga constar algún contrato de que sea objeto una propiedad Federal, deberán extenderse por las Oficinas de Hacienda, se elevarán a escritura pública cuando lo exijan las leyes comunes, y en el Distrito Federal y en los Territorios se formarán, al efecto, protocolos especiales que estarán a cargo de los Notarios de Hacienda. Las escrituras se registrarán en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, conforme a las leyes locales."

En el artículo analizado, se crea la figura de los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, ya que se determina el uso de un protocolo especial para aquellos documentos expedidos ante su fe pública, en los que consten los contratos de que sean objeto las propiedades federales.

Artículo 69.- De las escrituras otorgadas relativas a inmuebles federales, expedirá el Notario dos copias certificadas, dentro de los ocho días siguientes a la firma del documento. La tesorería conservará una de dichas copias y remitirá la otra a la Secretaría de Hacienda para su archivo.

Con lo anterior, se establece la obligación de remitir un ejemplar de los documentos relativos a actos jurídicos celebrados respecto de propiedades federales, para su guarda.

No menos importantes para la materia registral federal, son las disposiciones que en materia inmobiliaria se establecen en el ordenamiento de 1902, ya que determinan el objeto de la creación del Registro Público de la Propiedad Federal.

En este sentido, esta primera ley en materia de bienes nacionales establece entre otras cosas:

- a) La división de los bienes inmuebles de la Federación, en Bienes de dominio público o de uso común, y bienes propios de la Hacienda Federal.
- b) Define los bienes de dominio público o de uso común, señalando en principio que no son susceptibles de constituir propiedad particular, y los declara inalienables, imprescriptibles e inembargables, señalando que no pueden ser objeto de hipoteca, ni reportar en beneficio de particulares, ningún derecho de usufructo, uso o de habitación.

- c) Señala que solo los bienes que por actos de autoridad hubieren sido destinados al uso común, podrán ser enajenados, cuando por algún motivo dejen de servir para dicho objeto.
- d) Sujeta las servidumbres pasivas respecto de dichos inmuebles, a las leyes y reglamentos administrativos, excluyendo al derecho común.
- e) Determina que los bienes propios de la Hacienda Federal, son los que le pertenecen en pleno dominio, dividiéndolos entre los que están destinados a un servicio público, y los demás que por cualquier título traslativo de dominio o por virtud de la Ley, adquiera la Hacienda Federal.
- f) Declara que los bienes propios de la Hacienda Pública, destinados a un servicio público son imprescriptibles, e inembargables, y que no se puede constituir hipoteca sobre ellos, estableciendo la aplicación supletoria de las leyes del derecho común, en lo no previsto en sus preceptos.
- g) Establece la prescripción para los bienes propios de la Hacienda Pública, no destinados a un servicio público, determinando reglas para su procedencia.
- h) Declara cuales son los bienes Nacionalizados.
- i) Establece que las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, a favor el concesionario.

En General, se establecen disposiciones relativas a la administración y conservaciones de los inmuebles federales, y a los contratos de los que pueden ser objeto.

Volviendo a la materia registral propiamente hablando, el 14 de marzo de 1903, se emite un ordenamiento encaminado a proveer la observancia de algunos artículos de la Ley de Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, en el que se detallan aspectos correspondientes al registro de los bienes inmuebles propios de la Federación, y que tomando en consideración que rigen hasta la entrada en vigor del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal de 1979, se transcriben íntegramente a continuación.

"REGLAS

Para la observancia de los Arts. 36, 38, 40, 55, 66 y 67 de la Ley Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales.

Registro

1ª.- La Sección de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda, procederá a formar los registros de los bienes inmuebles propios de la Federación. Al efecto, promoverá que se recaben de las Oficinas Federales, de las de los Estados y de las Notarías Públicas, los datos que de ellas puedan obtenerse; y formará expedientes separados por cada inmueble que sea objeto de registro, con las constancias que contengan los datos requeridos para la inscripción del predio por la Ley de fecha 18 de diciembre del corriente año.

2ª.- La propia Sección abrirá tres libros de registro correspondientes a otros tantos grupos, en que se clasificará la propiedad inmueble de la Nación, a saber:

Primer Grupo.- Predios Rústicos.

Segundo Grupo.- Predios Urbanos.

Tercer Grupo.- Templos y sus anexidades.

Cada libro contendrá el número de orden del asiento, el número del expediente relativo al predio que se registre y los demás datos que enumera el artículo 49 de la citada Ley.

3ª.- Además de los libros de que se habla en el artículo anterior, se llevarán los siguientes:

- I. Un registro para líneas férreas, telegráficas y telefónicas pertenecientes a la Nación, el cuál contendrá el número de orden, el número del expediente, los nombres y puntos terminales de las líneas, sus ramales, accesorios y dependencias, y los valores de adquisición o construcción.*

- II. Un Registro de capitales pertenecientes a la Nación, por constitución de censo o que se hallen asegurados con hipoteca. En este registro se hará constar la situación y el nombre de la finca gravada, el lugar y fecha del otorgamiento de la escritura y de su registro, el nombre del notario y los de los otorgantes, el número de expediente, el monto del capital, el tipo del rédito y fecha del vencimiento del gravamen.*

- III. Un registro de contratos de arrendamiento y concesiones de uso o aprovechamiento de los predios de propiedad federal otorgados a favor de un particular o de una sociedad o corporación. Este*

registro contendrá: el número de expediente, el número correspondiente en el registro de la propiedad, al inmueble o inmuebles de que se trate, la fecha del acuerdo o contrato que originó el derecho otorgado por el Fisco, y el término de la concesión o del contrato.

4ª.- Un índice de los expedientes que hayan servido para la formación de los registros de que habla la regla 2ª, dividido en treinta libros, uno para cada estado, Territorio y Distrito Federal. En este índice se hará contar el número de orden del expediente; el nombre por orden alfabético, del lugar en que se encuentre el predio; el nombre de este, y el número que le corresponda en el registro respectivo.

5ª.- En los expedientes que deban ser registrados en el índice, se harán las anotaciones de referencia a los antecedentes que existan, relativos al inmueble de que aquellos sean objeto.

6ª.- Se utilizarán para la formación de los registros, los siguientes elementos:

- I. Las noticias de que habla la circular de 21 de enero de 1897.*
- II. Los decretos a los que se refieren los artículos 20 y 21 de la ley que se reglamenta, cuando el cambio de destino lo sufra un predio de dominio público y de uso común.*

III. Los trabajos de la Dirección de Catastro del Distrito Federal, la que remitirá a la Secretaría de Hacienda copia de las actas y planos de los predios nacionales que deslinde.

IV. Los demás actos que se obtengan conforme a lo dispuesto en la regla 1ª.

7ª.- Las oficinas de Hacienda, en el término de seis meses, complementarán las noticias que debieron rendir con arreglo a la circular de 21 de enero de 1897, sin perjuicio de que se recaben de los encargados de los templos, los datos que sean necesarios para completar las noticias referentes a esta clase de predios."

Como podemos apreciar, se establece mediante el presente ordenamiento, el sistema de libros de registro, constituido en principio por tres libros que atienden a la clasificación de los bienes nacionales, en rústicos, urbanos y templos y anexidades.

Además, se ordena llevar un registro de las líneas férreas, telegráficas y telefónicas, un registro de capitales pertenecientes a la Nación y un registro de contratos de arrendamiento y concesiones de uso o aprovechamiento de predios de propiedad federal, en los que se hará relación a alguno de los tres primeros libros, según corresponda.

Finalmente, se instituye el uso de un índice, dividido en treinta libros, cuyos datos permitirán la relación de los inmuebles, conforme a su ubicación, con los datos de registro correspondientes.

Cabe mencionar que la circular de 21 de enero de 1897, se refería al envío de noticias respectivas a los bienes nacionalizados, es decir, aquellos que pertenecieron a las Instituciones Religiosas o fueron administrados por ellas, y que con la llamada Ley Juárez, promulgada en julio de 1859, ingresaron a dominio de la nación.

SEGUNDA ETAPA TRANSICIÓN

El 25 de agosto de 1919, se emite un ordenamiento que tiene por objeto reorganizar las oficinas y departamentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene como efecto un "ascenso jerárquico" del Registro Público de la Propiedad Federal, pues las antes oficinas, encargadas de llevar el registro de los bienes nacionales, se convierten en el Departamento de Bienes Nacionales, que además de la función registral, que pasa de manera implícita a su ámbito competencial, adquiere el manejo de los asuntos relacionados con la titulación de todos los bienes muebles e inmuebles de la Nación.³

En este transitar administrativo, la función registral nunca fue independiente, y siempre estuvo supeditada al destino de la Unidad Administrativa a la que estuviese conferida, así, mediante Decreto de 29 de noviembre de 1921, se erige en una Dirección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Departamento de Bienes Nacionales, gloria pasajera, ya que aunque no se cuenta con la documentación que lo ordenó en su momento, para 1932, era nuevamente un Departamento, como se desprende Decreto de 27 de enero del referido año, que al efecto determinó:

"Artículo Único.- Corresponde al Departamento de Bienes Nacionales las mismas facultades que le fueron conferidas a la Dirección de Bienes Nacionales por el Decreto de 29 de Noviembre de 1921."

³ Artículo 8º, del Reglamento de 25 de agosto de 1919, que Reorganiza las Oficinas y Departamentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin cambios significativos en materia registral, transcurrieron diez años más, al cabo de los cuales se promulgó una Nueva Ley General de Bienes Nacionales (publicada el 3 de julio de 1942), que se estructuró con cinco capítulos, intitulados "Disposiciones Generales", "Del Dominio Público", "De los Inmuebles del Dominio Privado", "De los Muebles del Dominio Privado y "Del Registro de la Propiedad Federal".

Dentro de las disposiciones de este nuevo ordenamiento, relativas a la materia registral federal, destacan las siguientes:

- a) Se ratifica la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar un registro de la propiedad federal, mediante una Dependencia encargada del mismo, es decir, se prevé la existencia de una Unidad Administrativa cuyas facultades versarán específicamente respecto de la materia registral.

Recordemos que anteriormente, estas funciones correspondían al Departamento de Bienes Nacionales, que además conocía de otras ramas de la materia inmobiliaria.

- b) Se dota al Registro de la Propiedad Federal, de la característica de ser público, y establece la obligación a sus funcionarios, de permitir la consulta de las inscripciones asentadas en los Libros de Registro, y de los libros y documentos con ellas relacionados, a quién lo solicite.
- c) Se contempla la expedición de copias certificadas de las inscripciones y de los documentos con ellas relacionados.
- d) Se establece un listado de los títulos y documentos susceptibles de inscripción federal, señalando que no se hará inscripción de los bienes de dominio público, salvo cuando se trate de aquellos que están

destinados a un servicio público y los equiparados a estos conforme la ley.

- e) Se determina la supremacía de las inscripciones federales ante las locales, cuando se refieran a bienes de dominio público.
- f) Se establece la expedición de constancias y su valor probatorio.
- g) Se contemplan los supuestos de extinción de las inscripciones y la existencia y requisitos que deben cumplir las cancelaciones.

Por lo que hace a los requisitos generales de las inscripciones, continúa regulando los mismos elementos considerados en su antecesora, sin que se aprecien modificaciones de fondo.

Cabe señalar que en la Ley General de Bienes Nacionales de 1942, se prevé la elaboración de un Reglamento, que determinará las secciones que integrarán al Registro Público de la Propiedad Federal, los libros que debía llevar y los requisitos de los mismos, sin embargo, no se tienen evidencias de que dicho Reglamento se haya emitido.

Finalmente, por lo que hace al resto de sus disposiciones, establece que el Patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y bienes de dominio privado, desapareciendo "Los Propios de la Hacienda Federal", y reclasificando al efecto los bienes que se incluyen en cada categoría y aumentando su número.

Al igual que su antecesora, enuncia las características relativas a cada uno de los tipos de inmuebles que integran el Patrimonio Nacional, regulando su situación jurídica originaria, y lo relativo a los actos jurídicos de que pueden ser objeto, con la diferencia de que dedica un capítulo especial para lo relativo a los muebles de propiedad federal.

El 30 de Enero del 1969, se expide una nueva Ley General de Bienes Nacionales, que por lo que hace a la materia registral federal, no contiene ningún cambio de fondo, sin embargo debemos considerar, hablando de transición, que para este momento la competencia en materia inmobiliaria federal, ya no corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino de la Secretaría del Patrimonio Nacional.⁴

Asimismo, se cambia la denominación del registro inmobiliario federal, incluyendo su carácter de "público", y pasa a ser el Registro Público de la Propiedad Federal, denominación que perdura hasta nuestros días.

Esta nueva Ley, contiene varias innovaciones, por ejemplo, amplía la lista de los bienes considerados como del dominio público de la federación y pone un mayor énfasis en determinar a los considerados como del dominio privado.

Incluye (entre otros), dentro de los bienes del dominio público de la federación a los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos sean muebles o inmuebles, así como a los declarados por ley como inalienables e imprescriptibles, además de los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, resaltando la inclusión de aquellos bienes muebles que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles.

En cuanto a los señalados como bienes del dominio privado de la federación, se mencionan los muebles destinados al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos como bienes de dominio público, y los ubicados dentro del Distrito y Territorios Federales considerados por la legislación común como vacantes.

Se determina la competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, para representar al Gobierno Federal, en todas aquellas operaciones por las cuales la

⁴ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 24 de Diciembre del 1958.

Federación adquiera la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio público, la posesión, conservación y administración de los bienes inmuebles federales, y el conocimiento y resolución de todos los asuntos que en cualquier forma los afecten.

Se reserva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la intervención en los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal, asumiendo el carácter de fideicomitente y a la Secretaría de Gobernación la facultad de regular el funcionamiento de las asociaciones religiosas que, por cualquier concepto utilicen inmuebles federales destinados al culto público.

Se prevé la creación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, que tendrá a su cargo la adecuada justipreciación de los bienes que integran el patrimonio nacional, ya sea para su administración o enajenación, así como para las adquisiciones que se realicen con la finalidad de dotar a las dependencias administrativas de los elementos necesarios para su funcionamiento.

De igual relevancia, resulta la creación del denominado "Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación" cuya operación y actualización se encomienda también de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que surge ante la necesidad concentrar, revisar y vincular la información contenida en los inventarios de bienes y recursos que debían llevar las dependencias del Gobierno Federal, estableciendo la obligación de aportar los datos que la referida Secretaría solicitase, para cumplir con estos fines, y lograr con ello la creación de un Inventario Nacional.

Finalmente, se incluye un capítulo de sanciones, destinado a evitar el aprovechamiento indebido por parte de particulares, de los bienes que integran el patrimonio nacional.

No obstante que la Ley General de Bienes Nacionales de 1969, prevé nuevamente la elaboración de un Reglamento, que determine la conformación del Registro Público de la Propiedad Federal, los libros que debe llevar y los requisitos que debe reunir, esto no se lleva a cabo de inmediato, y es hasta el 30 de agosto de 1978, cuando se da cumplimiento a esta obligación.

Cumplimiento que se antoja tardío, ya que con su entrada en vigor, establece el sistema de Folio Real, descontinuando el uso de los Libros de Registro que se habían utilizado hasta entonces, como medio para materializar las inscripciones relativas a inmuebles federales.

Para este momento, la competencia en materia inmobiliaria federal, y por ende en materia registral federal, corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal de 1978, cuenta en su articulado, con disposiciones tanto de carácter sustantivo u orgánico, como adjetivo o de funcionamiento, y se conforma de nueve capítulos, cuyos aspectos relevantes, analizaremos a continuación:

Capítulo Primero "Disposiciones Generales"

Establece la competencia de la Dirección General del Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para ejercer la función registral y la elaboración del catálogo e inventario de los bienes inmuebles federales;

Determina que el Registro Público de la Propiedad Federal, está a cargo de un Director, y se integra de tres Unidades Administrativas, a saber: de Control del Folio Real, de Análisis e Inscripciones y de Inventario y Catálogo.

Señala, de conformidad con la Ley que regula, los títulos y documentos susceptibles de inscripción, atendiendo a los actos que consignan, y;

Establece la obligación a cargo de las personas que intervinieron en los actos jurídicos inscribibles, así como de los Notarios o funcionarios ante quienes se haya autorizado la escritura o documento correspondiente, de solicitar su inscripción en un plazo de 60 días naturales, contados a partir de la fecha de su autorización.

Capítulo Segundo "De la Unidad de Control de Folio Real"

Regula el funcionamiento de una Unidad Administrativa, encargada de controlar el ingreso y trámite de las solicitudes de inscripción.

Instituye el Sistema de Folio Real, para llevar a cabo el registro de los inmuebles de la Federación, señalando que consistía en una forma impresa, que doblada en tres partes (o secciones) iguales entre sí, resultara no mayor de 0.30 centímetros de ancho por 0.40 centímetros de largo, siendo cada hoja distinguible, al ser de diferente color (Se asignó el color blanco tanto a la portada del Folio Real, como a la sección de Inscripciones de Propiedad, el color rosa se utilizó para la sección de Gravámenes y Limitaciones, y la tercera sección de color azul claro, se empleó para consignar inscripciones preventivas y observaciones).

Se establecían las reglas para el uso de los Folios Reales, y de las secciones correspondientes, determinando que actos correspondía asentar en cada una de ellas y los datos que debía contener la inscripción.

Se aclara que el Folio Real consta de un original y una copia, debiendo encuadernarse las segundas, formando libros identificados por numeración progresiva seguida del año correspondiente, a fin de que en caso de pérdida o destrucción del original, fuera substituido por la copia.

Capítulo Tercero "De las Reglas Registrales"

Se determina que documentos son susceptibles de inscripción, por cuanto hace a su autenticidad (testimonios de escrituras públicas, originales, copias certificadas, etc.).

Establece que la Unidad de Análisis e Inscripciones encabezada por el Director del Registro, determinará la procedencia de las solicitudes de inscripción, autorizando en su caso un Folio Real por inmueble.

Se prevé la manera de realizar las inscripciones (sin guarismos, abreviaturas, etc.), así como diversos supuestos a tomar en cuenta, antes de proceder a materializar el registro de un documento.

Capítulo Cuarto "De la rectificación de inscripciones"

Se determinan los supuestos bajo los cuales, es procedente rectificar una inscripción, ya sea por un error material o de captura, o bien, por un error de concepto o interpretación.

Capítulo Quinto "De la Extinción de las Inscripciones"

Se reglamenta lo procedente a la extinción de los efectos jurídicos, de las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal, identificando los supuestos de la Ley General de Bienes Nacionales, con las cancelaciones totales, y considerando la existencia de cancelaciones parciales.

Se determinan las reglas para realizar una cancelación, ya sea sobre derechos reales o derechos personales.

Capítulo Sexto "De la Consulta del Folio y de las Certificaciones"

Se establece en procedimiento para la consulta de las inscripciones y los documentos con ellos relacionados, que obren en los acervos del Registro Público, así como lo relativo a la expedición de constancias y copias certificadas.

Capítulo Séptimo "De los índices"

Se implementa la utilización de índice de predios, que faciliten las funciones que el Registro Público de la Propiedad tiene encomendadas, determinando lo relativo a su integración y actualización.

Capítulo Octavo "Del Inventario y Catálogo de los Bienes Inmuebles de la Nación"

Se reglamentó lo relativo al inventario general o nacional de bienes inmuebles federales, establecido en el capítulo VI de la Ley General de Bienes Nacionales, refiriendo los mecanismos para su integración i actualización.

Capítulo Noveno "De las sanciones"

En este capítulo se comprenden sanciones para el caso de incumplimiento de las disposiciones que en materia registral, determina el propio reglamento.

Cabe mencionar que en el segundo transitorio del ordenamiento que analizamos, se ordena el traslado de las inscripciones efectuadas en los Libros de Registro, al nuevo sistema de Folio Real, tarea que a la fecha no se ha concluido.

TERCERA ETAPA DISPOSICIONES RECIENTES EN MATERIA REGISTRAL

Comenzaremos el presente apartado, haciendo un análisis general de la norma que estuvo vigente hasta el pasado 19 de mayo del año en curso.

La Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de enero de 1982, más amplia en su articulado que su antecesora, conserva los lineamientos básicos de la norma que abroga con su entrada en vigor, aunque contiene disposiciones que se pueden considerar como innovadoras.

Se incluye dentro de los bienes sujetos al dominio público de la federación, a los terrenos ganados natural o artificialmente a los ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

Se agrega en la categoría de los sujetos al régimen de dominio privado, a los bienes muebles e inmuebles que la federación adquiera en el extranjero, determinando la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para adquirir, administrar y conservar dichos inmuebles.

Se confiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en representación del Gobierno Federal, la competencia para ejercer actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles federales, dedicando un capítulo a regular lo relativo a las adquisiciones efectuadas para satisfacer los requerimientos de inmuebles que planteen las dependencias de la Administración Pública Federal, salvo lo dispuesto por aquellas normas en las que se reserven facultades a otras Secretarías o Departamentos de Estado.

Se determinan los supuestos bajo los cuales, las dependencias de la Administración Pública Federal, podrán arrendar inmuebles para satisfacer sus necesidades.

Se modifica el régimen jurídico protector de los bienes del dominio privado de la federación, dejando de considera a los bienes sujetos al mismo como inembargables.

Dedica un capítulo a la regulación de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar;

Determina lo relativo a la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación, enajenación de inmuebles, así como la ejecución de obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición de los mismos.

Amplía las disposiciones encaminadas a regular el otorgamiento, funcionamiento, vigilancia y extinción de las concesiones relativas a inmuebles federales.

Se establece la obligación a cargo de los Notarios Públicos, que intervengan en la formalización de los actos jurídicos susceptibles de inscripción, para gestionar el registro federal y local de las escrituras públicas correspondientes, dentro de un lapso no mayor a seis meses.

Finalmente, se establece que la obligación de elaborar y actualizar los catálogos e inventarios de los bienes de la Nación, corresponde, no solo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sino también a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Por lo que hace al capítulo de sanciones, cabe resaltar que se contemplan las penas que en su caso pueden ser impuestas a los notarios públicos que autoricen actos o contratos en contra de las disposiciones que se establecen en los capítulos anteriores, las cuales podrán consistir en multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, e incluso la revocación de la autorización para actuar como notarios del patrimonio inmueble federal, cuando ese sea el caso.

REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD VIGENTE

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de octubre de 1999, determina el ejercicio de la materia registral, a cargo de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública.

Aún cuando este Reglamento será objeto de un estudio minucioso en los capítulos posteriores, cabe hacer de manera general las siguientes precisiones:

- a) **Carece de una parte sustantiva u orgánica.**- Es decir, a diferencia de su antecesor, el Reglamento vigente no determina que Unidades integran el Registro Público de la Propiedad Federal, ni las funciones que tienen a su cargo.
- b) **No contempla sanciones para su incumplimiento.**
- c) Dedicar un capítulo para regular lo relativo al Sistema Nacional de Información Inmobiliaria Federal, en el que conserva disposiciones relativas a la conformación y actualización de Inventario Nacional, e incorpora normatividad aplicable al Catastro Federal, sin que ninguna de estas funciones esté encomendada al Registro Público de la Propiedad Federal.
- d) Modificar la estructura y conformación del Folio Real, el cual determina que consistirá en un original conformado con el número de páginas que sean necesarias para asentar las inscripciones solicitadas, y autorizadas. Se establecen los datos de identificación que cada Folio debe contener (número registral progresivo e inmutable) y se deja de contemplar la existencia de una copia de los mismos.
- e) Se prevé un procedimiento para la reposición de asientos registrales destruidos o deteriorados de tal forma, que se impida establecer el tracto sucesivo.

Por lo que hace a nuestra flamante Ley General de Bienes Nacionales, su análisis exhaustivo será materia del Capítulo tercero de la presente tesis.

1.2.1 DEFINICIÓN Y OBJETIVOS.

Procederemos ahora a conceptualizar a la Institución Registral que ha sido objeto de nuestro análisis, distinguiendo su naturaleza, de los objetivos que persigue como Institución Pública.

El Registro Público de la Propiedad Federal, a diferencia de otras instituciones de su tipo, no ha despertado mucho interés en la doctrina mexicana, sin embargo en opinión del Maestro Guillermo Colín Sánchez, esta Institución Registral, se puede definir de la siguiente manera:

"...Es una Institución, cuyo objeto es el control y registro de la propiedad inmueble federal para instrumentar la política de ordenación del territorio nacional y formular programas para el mejor uso, explotación o aprovechamiento de dichos bienes, especialmente para fines de beneficio social.⁵

Es decir, atribuye al Registro Público de la Propiedad Federal, los fines que persigue la Ley General de Bienes Nacionales, al determinar las reglas del juego en materia inmobiliaria federal.

Esta definición es tan acertada como cualquier otra, sin embargo, para efectos del presente estudio, y seguramente influidos por la información que día con día se maneja en la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, distinguiremos a esta Unidad Administrativa como Institución Registral, y como medio de control inmobiliario.

Como Institución, podemos partir de la nueva Ley General de Bienes Nacionales, para afirmar que:

⁵ COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Ob. cit. pág 447.

El Registro Público de la Propiedad Federal, es la institución dependiente de la Secretaría de la Función Pública, encargada de inscribir los títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes a la Federación, a las Empresas de Participación Estatal y a 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

Por lo que hace a la finalidad que se persigue con la inscripción de los títulos y documentos arriba mencionados, se puede decir que:

El Registro Público de la Propiedad Federal, es la institución encargada de dotar de certeza jurídica a los actos jurídicos en él inscritos, a través de la publicidad de sus inscripciones, y dotándolos de oponibilidad frente a terceros, propiciando además el óptimo control y aprovechamiento de los bienes inmuebles que integran el patrimonio nacional.

1.3.- FUNCIONAMIENTO ACTUAL.

El presente punto, tiene como objetivo describir al lector la integración actual del Registro Público de la Propiedad Federal, toda vez que el Reglamento que lo rige no lo establece.

Cabe mencionar que la explicación que a continuación se ofrecerá respecto a la integración y funcionamiento de la Institución Registral que motiva el presente estudio, actualmente no está reflejada en ninguna disposición de carácter administrativo, en atención a que el último Manual de Procedimientos de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal autorizado, es de 1998 y sus disposiciones han quedado en desuso, sobre todo a partir del proceso iniciado por

la Subdirección de Registro Público de la Propiedad Federal, en julio del 2003, a fin de obtener la Certificación ISO 9001-2000.

La competencia en materia registral federal, y de aprovechamiento y control de patrimonio inmobiliario federal, corresponde actualmente a la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo establecido en la nueva Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública en vigor, funciones que ejerce a través su órgano Desconcentrado, La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, que dentro de su estructura cuenta con la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, Unidad Administrativa que tiene dentro de las facultades que le confiere el Reglamento Interior de dicha Comisión, publicado el 26 de enero del 2004, la de llevar el Registro Público de la Propiedad Federal.⁶

El Registro Público de la Propiedad Federal, es actualmente una Unidad Administrativa de nivel Subdirección, dependiente de la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, y se integra para su funcionamiento de tres áreas substanciales:

a) Departamento de Inscripciones.

Encargado de realizar la calificación registral de los documentos presentados para su registro, así como de la materialización de las inscripciones correspondientes, se integra por un jefe de departamento y cuatro servidores públicos que lo auxilian.

Su titular, tiene el carácter de Registrador, y su firma, junto con la del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, da validez a los asientos registrales.

⁶ Artículo 8 del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Este Departamento cuenta con quince días hábiles, contados a partir de la presentación de los documentos presuntamente registrables, en la Oficialía de Partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, para efectuar la inscripción correspondiente.

b) Departamento de Expedición de Constancias.

Integrado por un Jefe de Departamento y dos auxiliares, tiene a su cargo la prestación de los siguientes servicios:

Expedición de:

- Copias simples y certificadas de inscripciones y de los documentos con ellas relacionados.
- Certificados de Inscripción y no-inscripción Federal.
- Certificados de Libertad de Gravámenes.
- Constancias de Propiedad y No Propiedad Federal.

c) Área de Atención a Clientes.

Integrada por cuatro servidores públicos de nivel operativo, que dependen directamente de la Subdirección de Registro Público de la Propiedad Federal, al carecer de un Jefe de Departamento, fue creada durante el rediseño de los procesos operativos de la Subdirección de Registro Público de la Propiedad Federal, ante las exigencias de la norma Iso 9001-2000, y tiene a su cargo la prestación de servicios de carácter complementario, de los que se sirven los dos departamentos antes mencionados, para el desempeño de sus funciones.

Así, una vez que los documentos ingresan a la Oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, se envían al Director de Registro Público y Catastro para el turno correspondiente en cada una de las tres Subdirecciones a su cargo.

Turnados por el Director de área, se remiten al Subdirector de Registro Público de la Propiedad los asuntos de su competencia, a fin de que los asigne ya sea al Departamento de Inscripciones, o bien, al de Expedición de Constancias.

En este punto, todas las solicitudes de inscripción pasan al área de Atención a Clientes, en el que se llevan a cabo las siguientes actividades:

- a) Se controla el tránsito de las solicitudes de inscripción, desde su ingreso a la Subdirección, hasta su entrega en la Oficialía de partes para su despacho, registrando los avances que en su atención se vayan reportando.
- b) Se efectúa un análisis previo, o de forma, en el que se determina si los documentos presentados son inscribibles, ya sea atendiendo al acto jurídico que consignan, o a su legitimidad.
- c) Se lleva a cabo una búsqueda de antecedentes registrales, cuyo resultado se asienta en la solicitud de inscripción, y en caso de que los mismos se encuentren en otra Unidad Administrativa, se procede a solicitarlos.
- d) En caso de que los documentos presentados para su registro, no sean inscribibles, se elabora un oficio de respuesta al solicitante, fundando y motivando las causa de la improcedencia.

- e) De ser positivo el resultado de este análisis previo, la solicitud y la documentación anexa, se turna al Departamento designado para su atención definitiva.

En este orden de ideas, podemos manifestar como conclusión, que el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad Federal, está encomendado a tres áreas sustantivas, dentro de las cuales resalta sin duda el Departamento de Inscripciones, puesto que da vida a los objetivos primordiales de la Institución Registral de la que forma parte.

CAPÍTULO 2

PRINCIPIOS Y GENERALIDADES DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

2.1 PRINCIPIOS REGISTRALES

Durante el desarrollo del presente capítulo, abundaremos en aquellos principios de derecho que caracterizan, dan forma y terminan por regir a la materia registral, sirviéndonos de un sistema ejemplificativo, para demostrar la manera en los mismos se manifiestan en los ordenamientos que establecen la creación y el funcionamiento de los Registros Públicos de la Propiedad, y particularizando su inclusión las disposiciones normativas aplicables en el ámbito federal.

Analizaremos de inicio la esencia de la materia registral, aquellos principios sin los cuales no se puede concebir la existencia del derecho registral, en tanto que explican el contenido y función de las Instituciones Registrales.

2.1.1 DE PUBLICIDAD.

Como ya hemos mencionado, el derecho registral surge ante la necesidad de dotar de certeza a la realización de ciertos actos jurídicos, es decir, con un enfoque totalmente inmobiliario, su objetivo principal ha sido desde su origen, evitar que las transmisiones y gravámenes o cargas que se efectúen respecto de un bien inmueble puedan ser ocultados, es decir, mantenerlos en la clandestinidad, pudiendo con ello causar un perjuicio a un tercero, quien de buena fe adquiera sin conocimiento cargas y gravámenes que pesen sobre una propiedad, y en el peor de los casos sea víctima de un delito al adquirir un inmueble que ha sido objeto de otras enajenaciones.

El principio de publicidad, es pues un elemento tan lógico con indispensable en la vida y funcionamiento de los Registros Públicos de la Propiedad, puesto que en acatamiento al mismo, se establece como una obligación de dichas instituciones, el permitir al público en general el acceso a las inscripciones que se efectúan, es decir, una vez practicada una inscripción, toda persona tiene derecho a enterarse de su contenido.

Sobre el particular, el maestro Guillermo Colín Sánchez, manifiesta que este principio tiene como fundamento el supuesto de que todo titular potencial de derechos reales sobre un determinado bien, debe estar en posibilidad de conocer la situación jurídica del mismo, y esto se verifica a través de los asientos registrales; con los que se dota de certeza a la realización de cualquier acto jurídico posterior, al dejar al descubierto situaciones que de permanecer ocultas pudiesen constituir vicios en la voluntad de los contratantes.⁷

Así las cosas, podemos establecer que el principio de la publicidad se manifiesta en dos aspectos principales:

- a) Como la potestad de toda persona para solicitar el acceso a las inscripciones efectuadas a partir de los diversos actos jurídicos efectuados, respecto de un bien inmueble en particular, y la correlativa obligación de las Instituciones Registrales a permitir dicho acceso, y:
- b) Como la obligación a cargo de los Registro Públicos de la Propiedad, de expedir a todo aquel que lo solicite certificaciones y/o constancias de todos aquellos actos jurídicos que obran inscritos, e incluso de los documentos que formen parte de dichas inscripciones y se encuentren contenidos en los acervos de la Institución correspondiente.

A mayor abundamiento y de manera ejemplificativa, nos referiremos tanto al Código Civil del Distrito Federal, como a la Ley General de Bienes Nacionales, con la finalidad de mostrar la forma en que el principio de publicidad en sus dos aspectos fundamentales, se encuentra materializado en ambos cuerpos normativos:

Código Civil para el Distrito Federal:

⁷ COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Ob cit. pág 82.

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

Ley General de Bienes Nacionales:

"Artículo 84.- Los Encargados del Registro Público de la Propiedad Federal, están obligados a permitir a las personas que los soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionan, y expedirán, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas de las inscripciones y documentos relativos.

Ahora bien, del análisis de ambos preceptos, se desprende una característica mas del principio de publicidad, y consiste en que no se establece ninguna restricción para el acceso al contenido de las inscripciones ni a la obtención de certificaciones y/o constancias de las mismas, es por ello que queda de manifiesto que al acudir en ejercicio de los derechos que ambos preceptos confieren, no se requiere hacerlo con una calidad específica y mucho menos acreditar un interés jurídico, así, el principio de publicidad no tiene mas limitación que el previo pago de los derechos que tal acceso genere.

2.1.2 DE INSCRIPCIÓN.

Definido por el Diccionario Jurídico Mexicano, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en los siguientes términos: "por el que los derechos nacidos extrarregistralmente, adquieren oponibilidad frente a terceros"⁸; consiste básicamente en la materialización de un asiento registral efectuado en los medios y formas determinados por cada Institución registral, es decir, ya sea en los llamados "Libros de registro", o bien en los denominados "Folios Reales" (siendo ambos, sistemas registrales, serán analizados con más detenimiento en el apartado correspondiente), logrando con ello dotar al derecho inscrito de oponibilidad a terceros.

Siendo un poco más específicos, podemos señalar que el principio de inscripción se manifiesta a través un extracto obtenido de los documentos que consignan los actos jurídicos inscribibles (siempre que cumplan los requisitos legales establecidos al efecto), y que de conformidad con las normas que rigen a cada Registro Público, debe contener ciertas características, extracto que se asienta en los medios establecidos para tal efecto y al que se dota de publicidad.

Así tenemos como características del principio de inscripción los siguientes:

- a) Se vuelve tangible mediante un extracto que a grandes rasgos contiene:
- Los datos de identificación del documento inscrito.
 - La denominación del acto jurídico que se consigna en dicho documento.
 - Las partes que intervienen en el acto.
 - Los datos que permitan la identificación del inmueble objeto de la operación inmobiliaria de que se trate, o bien, respecto del cual se establece un gravamen o carga.
 - La fecha de inscripción.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas; Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. - UNAM, Tomo P-Z, Segunda Edición, Revisada y Aumentada, México 1998; pág. 2747.

- b) Para que dicho extracto sea oponible a terceros, debe obrar asentado precisamente, bajo el sistema registral que la Institución adopte.

En este orden de ideas, debemos concluir que las inscripciones de un Registro Público, constituyen el objeto de su creación y al mismo tiempo son el instrumento para cumplir con sus fines.

En el caso específico de la materia registral federal, en el artículo 12 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, se establecen las características mínimas que debe contener el extracto mencionado, y se transcribe a continuación de nuevo de forma ejemplificativa, a reserva de que se analice de manera más profunda en lo subsecuente, al ser materia de una de las propuestas de reforma materia del presente estudio:

"Artículo 12.- La inscripción expresará, cuando menos, lo siguiente: fecha de la inscripción; número del asiento registral; título o documento que se inscribe; acto que se inscribe; nombre de las partes que intervienen en el acto; nombre del inmueble si constare en el título, o la referencia al registro anterior en donde aparezcan esos datos; ubicación, linderos y superficie del inmueble objeto de inscripción; mención de haberse agregado el plano o croquis al legajo correspondiente; valor de los bienes de que se trate cuando conste en el título exhibido; datos del Registro Público de la Propiedad local que corresponda; fecha del título exhibido; nombre y cargo del servidor público que lo haya autorizado, y fecha de presentación del título en el Registro Público de la Propiedad Federal".

2.1.3 DE ESPECIALIDAD.

Íntimamente relacionado con el de inscripción, el principio de especialidad consiste básicamente en no dar lugar a dudas respecto del bien o derecho que se inscribe, es decir, determinarlo perfectamente.

Al respecto, se ha opinado que no se trata propiamente de un principio, sino de los requisitos indispensables que debe cumplir una inscripción, pues de lo contrario habría que elevar a rango jerárquico de principio registral a todo lo exigido por el reglamento para el registro de las operaciones previstas por dicho ordenamiento jurídico.⁹

Sin embargo, debemos decir que este razonamiento no es del todo exacto, pues si bien es cierto que los requisitos establecidos para efectuar una inscripción tienden a propiciar la perfecta identificación de los inmuebles inscritos y los derechos que los afectan, también lo es que existen normas que rigen otro tipo de aspectos registrales, que comparten ese objetivo.

Así tenemos que el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, materializa este principio en el artículo que a continuación se transcribe:

“Artículo 30.- Para identificar los inmuebles y los derechos que los afectan, en el registro se anotarán los siguientes datos:

I. La naturaleza del inmueble, expresando si es rústico o urbano, y el nombre con el que se le conozca;

⁹ COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Ob. cit. pág 83.

II. La situación de los inmuebles rústicos se determinará expresando su ubicación y sus linderos con otros inmuebles;

III. La situación de los inmuebles urbanos se determinará expresando la población en que se ubiquen, nombre de la calle y número exterior si lo tuviere, así como anotando los datos que con anterioridad hubieren identificado al inmueble;

IV. La superficie del inmueble se anotará en la forma en que aparezca en el título que se exhiba;

V. El acto o contrato se inscribirá con la denominación que se le dé en el título exhibido para su registro, y si en éste apareciere innominado, así se hará constar en la inscripción;

VI. El valor del inmueble o derecho inscribible será el que conste en el título exhibido para su registro, y

VII. Los nombres, apellidos, denominaciones y razones sociales que aparezcan en el título exhibido para su registro."

De la lectura del precepto anterior, se desprenden dos conclusiones, en primer lugar queda patente la intención de dar cumplimiento al principio registral que nos ocupa, y en segundo término que su contenido está encaminado a complementar los requisitos mínimos que debe contener una inscripción, señalados en el artículo 12 de dicho Reglamento.

En este punto parecería que efectivamente existe una identidad entre lo que consideramos un principio registral y las características que debe tener una inscripción, sin embargo antes de comulgar con esta idea, procedamos al análisis de algunos preceptos más.

"Artículo 29.- Cuando haya diferencias entre los datos que como antecedentes obren en el Registro Público de la Propiedad Federal y los del título exhibido para su registro, se deberá justificar la identidad del inmueble registrado con el que es objeto del acto contenido en el título que se pretende inscribir."

"Artículo 31.- El registrador deberá abstenerse de modificar los datos que contenga el título de cuya inscripción se trate."

Resulta evidente que los artículos anteriores no se refieren a los requisitos establecidos en los artículos 12 y 30 ya analizados, y que señalan las características de una inscripción, sino que se constituyen como reglas registrales que deben observarse antes de asentar en forma definitiva el extracto correspondiente, no obstante lo anterior, su intención es igualmente evitar que pueda existir confusión en cuanto los inmuebles inscritos, o bien a los derechos que los afectan

"Artículo 32.- El registro de los inmuebles federales se realizará autorizando un Folio Real por separado para cada inmueble."

"Artículo 33.- Para los efectos de este Reglamento se considerará como un solo inmueble el que reúna cualquiera de las siguientes características:

I. El perteneciente al Gobierno Federal comprendido dentro de unos mismos linderos sin solución de continuidad;

II. El inmueble urbano que tenga una sola entrada, aun cuando los diferentes pisos o unidades que lo integran pertenezcan a distintos dueños, circunstancia que será anotada en el asiento, y

III. El inmueble urbano que aunque tenga dos o más entradas forme en su interior una sola finca."

"Artículo 34.- No se considerará como un solo inmueble el que reúna las siguientes características:

I. Los contiguos hacia los costados, independientes entre sí, y con distintas entradas, aun cuando todos pertenezcan a la Federación, y

II. Los inscritos en diferentes Folios Reales."

"Artículo 35.- Cuando se fraccione un inmueble de propiedad federal, se presentará en el Registro Público de la Propiedad Federal el plano de la división y una relación que contenga los linderos y superficies de las fracciones resultantes, a fin de que:

I. Se tome razón en el Folio Real que corresponda;

II. Se realice la cancelación parcial correspondiente a las fracciones que dejan de ser de propiedad federal, y

III. Se inscriban como inmuebles nuevos las partes separadas que continúen siendo de propiedad federal, autorizando en este caso un Folio Real para cada parte separada, con número registral independiente.

Artículo 36.- Cuando dos o más inmuebles inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal se fusionen para formar uno solo, se hará una inscripción como si se tratara de un inmueble nuevo haciendo relación de las inscripciones anteriores, a cuyo efecto se autorizará el Folio Real que corresponda, asignándole un número registral distinto."

De igual forma, los preceptos transcritos tienen por objeto establecer reglas de observancia para los responsables del Registro Público de la Propiedad Federal, encaminadas a la diferenciación no solo de los inmuebles, sino de los derechos inscritos, en tanto que no se atiende únicamente a la situación física de los bienes, sino también a la jurídica, señalando por ejemplo que el hecho de que dos inmuebles independientes, pertenecientes a la federación, colindantes entre sí y que cuenten con distintas entradas **no serán considerados como uno solo**, esto en razón de que no obstante que materialmente forman una sola **unidad topográfica** con identidad de propietario, resulta indispensable que exista un **acto jurídico** que los fusione para que sean considerados como un solo inmueble.

En conclusión, el principio de especialidad está conformado por todas aquellas normas contenidas en los ordenamientos que rigen la vida y el funcionamiento de las instituciones registrales, que tienen por objeto propiciar la perfecta identificación de los inmuebles inscritos y de los derechos consignados a cargo de los mismos, y no solo en aquellas que establecen los requisitos esenciales de una inscripción.

2.1.4 DE CONSENTIMIENTO.

"A virtud del cual solo puede modificarse un asiento, con la voluntad de la persona titular; el titular registral debe consentir la modificación de la inscripción"¹⁰

El análisis de este principio registral resulta un poco más complejo, y comenzaremos por determinar que en que consiste modificar; así tenemos la siguiente definición que nos ofrece el Diccionario Enciclopédico Océano:

"Modificar.- Limitar, determinar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y se distinguan unas de otras. Reducir las cosas a los términos justos, eliminando el exceso. Transformar una cosa mudando alguno de sus accidentes"¹¹

Partiendo de ambas definiciones, y aplicando la segunda a la materia registral, se podría asegurar que el principio de consentimiento rige tanto a las cancelaciones como a las rectificaciones de asientos registrales, de tal suerte que en estricta observancia al mismo, no se podría proceder a efectuar ninguno de estos actos sin el consentimiento del titular registral.

A mayor abundamiento, si aceptamos que modificar consiste en limitar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y se distinguan unas de otras o bien en reducir las cosas a los términos justos, eliminando el exceso, estaríamos refiriéndonos en materia registral a las denominadas cancelaciones parciales, hablando claro de los derechos reales que las inscripciones consignan; y tomado en cuenta que al no existir en materia local una actuación de oficio por parte de los Registros Públicos de la Propiedad, tendríamos que aceptar con base en el principio de consentimiento, que ninguna inscripción de este tipo podría efectuarse sin el consentimiento del titular registral.

¹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas; Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. - UNAM, Tomo P-Z, Segunda Edición, Revisada y Aumentada, México 1998; pág. 2747.

No obstante, el Código Civil para el Distrito Federal, en su sección intitulada "De quienes pueden solicitar el registro y de la calificación registral" establece lo siguiente:

"Artículo 3018.- La inscripción o anotación de los títulos en el Registro Público pueden pedirse por quién tenga interés legítimo en el derecho que se va a inscribir o anotar, o por el notario que haya autorizado la escritura de que se trate"

Es decir, al hablar de "quien tenga interés legítimo" no se está facultando únicamente al titular registral, no por el hecho evidente de que se autorice al Notario Público que emitió la escritura respectiva, puesto que podríamos entender su intervención como la de un mandatario; si no porque entendemos que titular registral, es aquella persona que aparece en la anotación correspondiente, como propietario del bien o derecho inscrito.

En este orden de ideas, existen personas distintas al titular registral que pueden tener un legítimo interés en que se efectúe una anotación que limite un derecho inscrito, tal es el caso del llamado "Tercero Registral", quien no siendo parte en el acto jurídico que originó la inscripción tiene un derecho real sobre el bien registrado.

De tal suerte, podemos asegurar que dicho principio no opera por lo que hace a las cancelaciones que se realizan en materia registral, puesto que aunado a lo anterior, es de todos conocido que una autoridad jurisdiccional, en ejercicio de sus facultades puede ordenar la realización de un asiento registral de cualquier índole.

Ahora bien, si aceptáramos que modificar implica "transformar una cosa mudando alguno de sus accidentes", podríamos decir que en materia registral este principio se refiere a las denominadas "rectificaciones", las cuales son procedentes cuando existe discrepancia entre el título y la inscripción, ya sea por un error de captura, o bien por un error de interpretación.¹²

Sin embargo, en materia de rectificaciones, tanto en el ámbito local como en el federal, existen demasiadas excepciones a este principio:

Código Civil para el Distrito Federal.

"...Artículo 3026.- Cuando se trate de errores de concepto los asientos practicados en los Folios del Registro Público solo podrán rectificarse con el consentimiento de todos los interesados en el asiento.

A falta del consentimiento unánime de los interesados, la rectificación solo podrá efectuarse por resolución judicial..."

Como se puede apreciar, la codificación aplicable en materia local, establece claramente una excepción, puesto que en el caso de las rectificaciones originadas por un error de concepto, no basta la voluntad del titular registral, sino que debe existir el consentimiento unánime de los interesados.

Más aún, como ya se ha mencionado puede darse el caso de que la rectificación se lleve a en contra de la voluntad del titular registral, puesto que expresamente se establece que en caso de no existir acuerdo entre los interesados, ésta será procedente por mandato judicial.

¹² Profundizaremos en el estudio de las rectificaciones en el capítulo tercero de la presente Tesis, por lo que hace al Registro Público de la Propiedad Federal.

Por lo que hace al ámbito federal, el reglamento aplicable prevé una excepción única, puesto que como ya se había mencionado, los Registros Públicos de la Propiedad de carácter local, operan bajo el principio de que su actuación únicamente se origina a petición de parte, es decir bajo el principio de rogación que analizaremos más adelante, sin embargo, en el caso específico del artículo 43 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, se señala que estas podrán efectuarse "de oficio o a petición de parte interesada".

Es decir, al amparo de este precepto, cuando los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal, detecten que en una inscripción se presenta un error material, un error de concepto o ambos, pueden proceder a rectificarlo por acuerdo del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal y del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

Con base en lo anterior, no queda mas que concluir que **el principio de consentimiento no opera en la materia registral, toda vez que no la rige**, y que la inclusión de su estudio como tal, por parte de la doctrina, atiende más bien al principio de fe pública registral.

Actualmente, el consentimiento podría entenderse no a través del concepto de "titular registral", sino de la figura de "parte interesada".

2.1.5 DE TRACTO SUCESIVO.

Su puede entender como la serie de inscripciones que consignan actos concatenados entre sí, sin que exista una ruptura, es decir, en los Registro Públicos de la Propiedad, se contiene la historia de los inmuebles allí registrados y de sus dueños, con una regla básica, toda inscripción tiene un antecedente y debe extinguirse para dar lugar a una nueva, con lo que se busca que **quién** aparezca registralmente como titular de los derechos inscritos, sea realmente el propietario.

Sobre el particular, el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, señala que existen dos excepciones a este principio.

"1ª Cuando el Registro Público se creó en el año de 1870, quedó abierto para inscribir la posesión y propiedad existentes en aquella época, A estas inscripciones se les llamó "primera de la finca"

"2ª Cuando se da con la inmatriculación, o sea, la incorporación, por medio de un procedimiento judicial o administrativo de un inmueble, al Registro Público de la Propiedad"¹³

En nuestra opinión, más que como excepciones, podríamos considerar que ambas situaciones corresponden al punto de arranque del tracto sucesivo, es decir, necesariamente debe partirse de la primera inscripción para comenzar a escribir la historia de un inmueble.

En efecto, la inmatriculación judicial permite la realizar una inscripción en el Registro Público de la Propiedad, respecto del inmueble objeto del procedimiento, bajo una premisa, que dicho inmueble no se encuentre previamente inscrito.

Nuevamente podemos apreciar la manera en la que el Código Civil para el Distrito Federal, aterraza este principio.

"Artículo 3019.- Para inscribir o anotar cualquier título, deberá constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgó aquel o de la que vaya a resultar perjudicada por la inscripción, a no ser que se trate de una inscripción de inmatriculación."

¹³ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo; *Derecho Registral*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A.; México, 1992; págs. 106 y 107.

"...Artículo 3020.- Inscrito o anotado un título no podrá inscribirse o anotarse otro de igual o anterior fecha que refiriéndose al mismo inmueble o derecho real, se le oponga o sea incompatible..."

Por lo que hace al ámbito federal, el actual Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, adopta este principio, al establecer que en todo Folio Real autorizado, deberá hacerse referencia a los antecedentes registrales del inmueble para el cuál se autoriza, así como a los expedientes relativos, con excepción de aquellos inmuebles que no cuenten con ellos, así por ejemplo, en la práctica no resulta procedente efectuar una inscripción relativa a la enajenación de un inmueble de propiedad federal, sin que se cuente con la inscripción relativa al acto jurídico, del cual emana el derecho real (de posesión o de propiedad) en favor de la federación.

2.1.6 DE ROGACIÓN.

Este principio se puede definir como la imposibilidad jurídica de que los Registros Públicos de la Propiedad realicen actos registrales de *motu proprio*, es decir, de oficio.

En efecto, en materia local no existe la obligación a cargo de las personas físicas o morales, de solicitar la inscripción de los actos jurídicos en virtud de los cuales se adquiera, grave, modifique o extingan derechos reales, ya de propiedad ya de posesión, respecto de los bienes inmuebles que les son propios, por lo que la actividad registral está supeditada en principio a la voluntad de los titulares de los derechos reales susceptibles de ser inscritos, y en segundo término al interés de los mismos, en que los actos que celebren en relación con **esos derechos reales** sean oponibles a terceros, manifestándose ambos aspectos a través de una solicitud de inscripción, es decir a petición de parte interesada.

Esta imposibilidad jurídica deviene principalmente de los siguientes hechos:

- a) El Registro Público de la Propiedad como Institución, no tiene facultades para obligar a los titulares de los derechos reales materia de inscripción, a registrar los actos jurídicos que celebran en relación con los mismos, sobre todo porque de no ser por un acto voluntario de cualquiera de las partes que intervienen en la celebración de los mismos, no hay forma de saber cuando o como se celebraron.
- b) El costo de la publicidad registral; puesto que la anotación de un derecho real o personal respecto de un bien inmueble inscrito en un Registro Público de la Propiedad, si bien se considera un servicio público que se debe prestar de manera obligatoria, genera el inmediato pago de derechos, y tal como está la situación económica del país, de volverse una obligación, se estaría en muchos casos "obligando a lo imposible".
- c) Los derechos reales que una persona tiene o adquiere legalmente respecto de un bien inmueble, no se ven afectados por la no-inscripción del título que lo consigna, toda vez que en nuestro país los efectos de las inscripciones son meramente declarativos, es decir, no constituyen derecho alguno.

En síntesis, diremos que los derechos surgen propiamente de los actos jurídicos celebrados respecto de un inmueble, en tanto que la inscripción de dichos actos, los dota de publicidad y los hace oponibles a terceros, es decir, el hecho de que la enajenación de un bien inmueble no se encuentre inscrita en el Registro Público correspondiente, no menoscaba el derecho del adquirente sobre el bien, quién a pesar de no haber protegido sus derechos reales mediante la publicidad de una inscripción, puede en la vía judicial hacer hacerlos valer, demostrando por ejemplo, que quién enajenó un bien inmueble de su propiedad, ya no era el propietario al momento de la celebración del contrato.

Ahora bien, por lo que respecta a Registro Público de la Propiedad Federal, podemos decir que se rige por el principio de rogación, es decir, la maquinaria registral tiene como interruptor para su funcionamiento, la solicitud de parte interesada, con dos particularidades:

- a) Tanto la Ley General de Bienes Nacionales como el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, establecen como una obligación el solicitar el registro de los actos o contratos inscribibles.
- b) Se autoriza a los funcionarios del Registro Público de la Propiedad Federal, a nuestro juicio como excepción al principio de rogación, para actuar de oficio en el caso de la rectificación de inscripciones.

2.1.7 DE PRIORIDAD.

También conocido como de prelación, se basa en la máxima jurídica "primero en tiempo, primero en derecho", y calificado como uno de los pilares del derecho registral, tiene por finalidad en palabras del maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, que dos derechos no puedan, al mismo tiempo, ocupar un mismo lugar y preferencia¹⁴.

Este principio cuenta con dos características:

- a) Ante la existencia de dos derechos reales, respecto de un mismo bien, como podría darse en el caso de la doble venta de un inmueble, prevalecerá la que primero se haya inscrito; es decir, si bien es cierto que no se puede obligar al titular de un derecho real inscribible a solicitar su registro, también lo es que en caso de hacerlo, se le "premia", dotando al acto jurídico en virtud del cual adquirió la titularidad de dicho

¹⁴ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo; Ob. cit. págs. 82 y 83.

inmueble (derechos reales), en principio de publicidad y sobre todo de preferencia, es decir, primero en registro, primero en derecho.

- b) Permite la coexistencia de derechos personales o de crédito iguales, pero los dota de preferencia distinta, por ejemplo en el caso de dos embargos impuestos sobre el mismo bien, con el monto del remate se liquidará a los acreedores de conformidad con el orden de sus inscripciones, es decir, será preferentemente cubierto el crédito del primero que haya registrado su embargo, y en su caso se liquidará al segundo en tiempo con lo que reste.

El primer caso, merece una explicación más amplia, y debemos entenderlo diferenciando el efecto de las inscripciones, de la fuente de los derechos inscritos, es decir, en un sistema constitutivo, como lo veremos más adelante, los actos jurídicos no surten efectos sino hasta el momento de su inscripción, siendo ésta, un requisito para su perfeccionamiento.

En nuestro sistema, se establece por el contrario (Código Civil para el Distrito Federal):

"Artículo 2014.- En las enajenaciones de cosas ciertas y determinadas, la traslación de la propiedad se verifica entre los contratantes, por mero efecto del contrato, sin dependencia de tradición ya sea natural, ya sea simbólica, debiendo tenerse en cuenta las disposiciones relativas del Registro."

"Artículo 3007.- Los documentos que conforme a este Código sean registrables y no se registren, no producirán efectos en perjuicio de tercero"

"Artículo 3008.- La inscripción de los actos o contratos en el Registro Público tiene efectos declarativos"

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

Esto es, nuestro sistema declarativo, las anotaciones del Registro Público, no son fuente de los derechos inscritos, pero si les otorga un "plus" relativo y temporal, es decir, existiendo dos derechos inscribibles, de la misma categoría, la Ley ordena que prevalezca el que primero se inscribió, sin embargo prevalece en cuanto a su oponibilidad a terceros de buena fe, puesto que en estas situaciones, invariablemente uno de estos actos jurídicos, será declarado nulo, y en su caso, la inscripción que lo protege, dejará también de surtir efectos jurídicos.

Nuevamente, a falta de una regulación expresa en materia federal, recurriremos a las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, en las cuales se "aterriza" el principio de prioridad o prelación.

"...Artículo.- 3013.- La preferencia entre derechos reales sobre una misma finca u otros derechos, se determinará por la prioridad de su inscripción en el Registro Público, cualquiera que sea la fecha de su constitución..."

"Artículo 3015.- La prelación entre los diversos documentos ingresados al Registro Público se

determinará por la prioridad en cuanto a la fecha y número ordinal que les corresponda al presentarlos para su inscripción..."

Podemos concluir de lo anterior, que el principio de prioridad tiene como objeto "jerarquizar" los derechos inscritos, ante dos derechos contradictorios de igual naturaleza, se dará preferencia al primero en registro, siendo esta existencia correspondiente al plano real, pues atendiendo a una buena técnica registral, no podrían obrar inscritos dos derechos contradictorios debido a nuestro siguiente principio.

2.1.8 DE LEGALIDAD (CALIFICACIÓN).

Entendamos este principio como aquel que tiene por objeto impedir que se dote de la seguridad registral a un título contrario a derecho, o en su caso, que no cumple con los requisitos formales o de fondo exige la ley, ya sea para su celebración o para su inscripción.

Se le denomina también principio de calificación, en virtud de que el cumplimiento de sus fines, se manifiesta a través del análisis exhaustivo de los documentos presentados para su inscripción, análisis que debe ser realizado por el Registrador, a fin de determinar la procedencia de la solicitud, es decir, califica si son inscribibles o no.

Sobre el particular, es necesario precisar que bajo este principio, se obliga y se faculta al mismo tiempo al Registrador para analizar, no solo los requisitos que el Reglamento aplicable establece para que un documento sea inscribible, sino que, va más allá, bajo su responsabilidad, debe determinar si el acto jurídico consignado en dichos documentos no es contrario a derecho; si es exacto, es decir si no existe confusión ya sea en cuanto a la naturaleza de los derechos que consigna, o en el inmueble sobre el cual versan estos derechos; si cumple con las

formalidades que las leyes sustantivas establecen para su celebración, e incluso la capacidad de los que fueron parte en el mismo.

Así tenemos que el Código Civil para el Distrito Federal, determina perfectamente esta actividad, al establecer que los registradores deberán calificar los documentos que se presenten para su inscripción, considerando al efecto como causales para negar o suspender la anotación correspondiente, las que a continuación se describen:¹⁵

- a) **Cuando el título presentado no sea de los que deben inscribirse o anotarse.**- Es decir, si compete al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, dotar de publicidad a los actos que se consignan en los títulos o documentos presentados para su inscripción; podríamos mencionar a manera de ejemplo, la solicitud de anotar la transmisión de un derecho real, respecto de un inmueble que se encuentra fuera del territorio que comprende el Distrito Federal.

- b) **Cuando el documento no reúna las formas extrínsecas que establezca la ley.**- Es decir, si se cumple con las formalidades que para la validez de dichos actos se establecen, por ejemplo, en el caso de la cancelación de una inscripción, motivada solicitada con base en el mutuo consentimiento de las partes, se pide como requisito de forma, se pide que dicho consentimiento se haga constar en escritura pública.

- c) **Cuando los funcionarios ante quienes se haya otorgado o rectificado el documento, no hayan hecho constar la capacidad de los otorgantes o cuando sea notoria la incapacidad de estos.**- Esta causal se refiere a un requisito de fondo, como lo es la capacidad de los que intervienen en la celebración del acto jurídico que consignado,

¹⁵ Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, artículo 3021.

facultando al Registrador para suspender la inscripción en el primer supuesto, y a negarla en el segundo.

- d) **Cuando el contenido del documento sea contrario a las leyes prohibitivas o de interés público.-** Es decir, en el caso de que la celebración del acto jurídico consignado en el documento, se encuentre prohibida por alguna disposición legal; al efecto mencionaremos como ejemplo, la solicitud de inscripción de una compraventa de un bien inmueble que tenga como enajenante a un incapaz, y como adquirente a su tutor.
- e) **Cuando haya incompatibilidad entre el texto del documento y los asientos del registro.-** Situación que podría darse, cuando coincidiendo todos los demás elementos que identifican al inmueble y tratándose de una venta total, la superficie consignada en el documento no coincida con la que conste en las anotaciones anteriores.
- f) **Cuando no se individualicen los bienes del deudor sobre los que se constituya un derecho real, o cuando no se fije la cantidad máxima que garantice un gravamen en el caso de las obligaciones de monto indeterminado, salvo los casos previstos en la última parte del artículo 3011, cuando se den las bases para determinar el monto de la obligación garantizada.-** Esta causa de improcedencia se refiere a la perfecta identificación de derechos que se pretenden inscribir, ya se reales o personales, en cuanto a su alcance o bien en cuanto a los bienes inmuebles respecto de los cuales se constituyen, por ejemplo cuando no se determine con exactitud y de manera clara, cual es el bien respecto del cual se establece una hipoteca.
- g) **Cuando falte otro requisito que deba llenar el documento de acuerdo con el código u otras leyes aplicables.-** Por ejemplo, en el caso de que se presente para su inscripción una escritura pública, que

por un error, carezca de la firma de autorización del Notario que la otorgó, siendo esto un requisito que se establece en la Ley del Notariado.

En este sentido, habiéndose inscrito un título, tampoco podrá inscribirse otro de la misma clase que refiriéndose al mismo inmueble o derecho real, se le oponga o sea incompatible.

Ahora bien, por lo que hace al Registrador federal, indudablemente debe calificar cuestiones de forma y fondo, y podemos señalar en principio que si un documento presentado para inscripción, no aporta los datos que establece el artículo 12 del Reglamento del Registro Público, como requisitos mínimos que debe contener una inscripción, resultará improcedente su anotación definitiva.

De igual forma, será negada la inscripción de un documento, que consignando un acto jurídico inscribible, no se encuentre dentro de los señalados por el artículo 17 del citado Reglamento, como por ejemplo, una escritura pública presentada en copia simple.

Adicionalmente, debemos hacer notar, que el Registrador Federal, debe poner especial atención en que se cumpla con los requisitos establecidos por las normas aplicables en materia inmobiliaria federal, tanto para el otorgamiento de un acto jurídico que verse sobre derechos reales de propiedad federal, como para su formalización, ejemplo de lo anterior lo constituye el último párrafo del artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales, que al efecto establece:

"Artículo 72.-Ningún Notario del Patrimonio Inmueble Federal podrá autorizar una escritura de adquisición o enajenación de bienes inmuebles en que sea parte el Gobierno Federal, sin la intervención o aprobación previa de la Secretaría de Desarrollo Urbano, y Ecología, quién determinará libremente quienes deben hacerlo..."

2.1.9. DE PRESUNCIÓN DE EXACTITUD REGISTRAL (LEGITIMACIÓN Y FÉ PÚBLICA).

Así denominado por el maestro Guillermo Colín Sánchez¹⁶, tiene su fundamento en la presunción de que la verdad registral, coincide con la verdad extrarregistral, es decir, que quien aparece en las inscripciones efectuadas por el Registro Público de la Propiedad, como titular de un derecho real, lo es también en la realidad.

Así pues, comenzaremos por establecer que este principio se compone de dos aspectos fundamentales.

- a) **De fe pública registral.**- Consistente en la presunción de existencia y validez que otorga un Registro Público de la Propiedad a los derechos inscritos, o;
- b) **De legitimación.**- Derivada de la fe pública registral, la inscripción de un derecho real sobre un inmueble, legitima a su titular registral para afectar el bien inscrito.

Al respecto, el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, manifiesta:

"...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"¹⁷

Como se puede observar, ambos aspectos están íntimamente relacionados, y se fusionan en las disposiciones normativas aplicables a la materia registral,

¹⁶ COLÍN SÁNCHEZ Guillermo. Ob cit. pág 81.

¹⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo; Ob cit. pág. 77.

tal es el caso del artículo 3010 del Código Civil para el Distrito Federal, que entre otras cosas establece:

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

Así las cosas, podemos concluir que este principio consiste en la presunción *iuris tantum*, derivada de la fe pública registral, de que quien aparece como titular de un derecho real en la inscripción correspondiente, es quien está legitimado para celebrar actos jurídicos por los cuales se grave, modifique, transmita o extinga el derecho que registralmente le es propio.

2.2 SISTEMAS REGISTRALES.

Comenzaremos este tema, acotando que los sistemas registrales se pueden analizar a través de dos aspectos, el primero de ellos atiende al efecto de las inscripciones y podemos establecer en este punto que existen principalmente dos sistemas registrales:

- a) Constitutivo.-** En este sistema, se establece que para el perfeccionamiento de la transmisión de la propiedad, es necesario que el acto o contrato del cual surgen los derechos reales anotables, sea inscrito en el Registro Público de la Propiedad.

Bajo este sistema, resulta lógico que la inscripción, al establecerse como en requisito para que un acto jurídico surta plenamente sus efectos, adquiere el carácter de obligatoria, o de lo contrario, el acto celebrado puede adolecer de nulidad.

Dado que en nuestra legislación, se ha adoptado un sistema distinto, es necesario mencionar algunos ejemplos, así tenemos al sistema alemán, que toma en cuenta dos elementos esenciales y suficientes para que se produzca la constitución, modificación o transmisión de un derecho real:

a-I) El acuerdo real.- Concebido como un negocio de disposición, aun acuerdo de voluntades inmediatamente dirigido a realizar un cambio de titularidad de derechos, en virtud del cual efectivamente transmiten y adquieren, y que cuando se refieren a la transmisión de la propiedad, se requiere dotar al acto generador de derechos y obligaciones, de una investidura o solemnidad.

a-II) La inscripción.- Viene a constituir el medio para formalizar solemnemente el acto jurídico generador de derechos, y tiene como efecto exteriorizar *erga omnes*, el cambio jurídico operado, mediante el ingreso de la nueva titularidad en el mundo registral.

En el derecho germánico, se considera que ambos elementos son esenciales, dado que la falta de uno de ellos impide todo cambio jurídico real, de igual modo se les considera suficientes, dado que basta su concurrencia para que se efectúe la transmisión.

Como comentario a dicho sistema, podemos decir que tiene la ventaja de que al someter a inscripción todo acto de constitución, modificación, transmisión y extinción de derechos reales inmobiliarios, bajo la premisa de que se trata de un requisito **sine qua non**, para que surta plenamente sus efectos, la realidad registral excepcionalmente discrepa de la realidad extrarregistral.

b) Declarativo.- Consiste en que la transmisión de la propiedad se verifica por mero efecto del contrato, sin que intervenga en ella la inscripción en el Registro Público de la Propiedad,

Consecuencia de ello es que en México, la inscripción sea plenamente potestativa, solo se inscribe un título si se pretende que este surta efectos contra terceros y dotando con ello a su derecho de certeza jurídica y publicidad.

Es decir, si bien es cierto que la publicidad registral previene por ejemplo que un derecho adquirido pueda verse conflictuado por un tercero de buena fe, también los es que el derecho adquirido es plenamente válido sin intervención de la publicidad registral, el contrato que lo consigna surte efectos plenos entre las partes, y su titularidad puede ser demostrada en la vía judicial.

Así, volvemos a los supuestos del Código Civil para el Distrito Federal (artículos 3007, 3008 y 3009), que establecen claramente estos aspectos, es decir, se preceptúa que las inscripciones del Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos, y que aquellos actos que sean registrables y no se registren no surtirán efectos en perjuicio de terceros, protegiendo en principio a los terceros de buena fe; sin embargo resulta cuestionable el alcance de dicha protección, puesto que en el caso de que se anule el derecho del otorgante, que sin duda habrá actuado de mala fe, será cuestión judicial determinar quien se queda con el bien inmueble, y a quién se le confiere el derecho de entablar el juicio de evicción.

Finalmente podemos decir que las características del sistema adoptado en nuestro país, impiden la plena eficacia de la publicidad registral y propicia que generalmente la verdad registral, no coincida con la realidad.

En cuanto al segundo enfoque con el que se deben estudiar los sistemas registrales, tiene que ver con los medios a través de los cuales se materializan las inscripciones de un Registro Público de la Propiedad; así decimos que tenemos principalmente dos sistemas registrales:

a) **Sistema de libros.**- En los cuales se procedía a la inscripción de los títulos y documentos que consignaban la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles.

Característica del sistema de libros de registro, lo constituye el hecho de que los mismos estaban organizados por secciones, así, se autorizaba un libro

para la sección primera, relativa a inscripciones de propiedad, un libro distinto para la sección segunda, destinado a contener las inscripciones relativas a gravámenes, etc., en este sentido, cada libro contenía datos que permitieran su identificación, tales como sección, tomo y volumen (asignados según su orden), y a cada asiento se le relacionaba con sus antecedentes mediante anotaciones marginales.

Resulta claro que el sistema registral que en este punto analizamos, tenía varios inconvenientes, por ejemplo, su difícil manejo y la dispersión de las inscripciones, en efecto, para conocer la historia completa de un inmueble, era necesario contar con ambas secciones, que estaban constituidas prácticamente por tantos libros como asientos hubiese respecto de un mismo inmueble.

Dentro del sistema de libros de registro, se contaba con tres "subsistemas registrales", caracterizados por la forma de asentar las inscripciones, pudiéndose adoptar cualquiera de ellos:

a-I) **El de transcripción**, en el que se reproduce literalmente el título presentado para su registro;

a-II) **El de inscripción**, que consiste en un extracto que contenga los elementos fundamentales del acto jurídico que se consigna, y;

a-III) **El de Incorporación**, que se caracterizaba por dispersas aún más las inscripciones, ya que por un lado se efectuaba una anotación breve, respecto a los datos de identificación del título, por el otro se abría un apéndice en el que se concentraban copias certificadas de los títulos inscritos.

Finalmente, debemos hacer referencia a lo que para efectos de la presente Tesis, se considera como un mecanismo de apoyo, tendiente a facilitar la

localización de los antecedente registrales, en las instituciones que adoptaron el sistema de libros, y se refiere a los índices:

Considerado por el maestro Guillermo Colín Sánchez como un sistema registral,¹⁸ se caracteriza por el uso de tarjetas organizadas por orden alfabético, y que contenían los nombres de las calles comprendidas en la competencia territorial del Registro Público que las empleaba, haciendo referencia al Libro de Registro, que contenía las inscripciones relativas a las fincas que se ubicaran en dicha calle.

Por lo que hace a la vida del Registro Público de la Propiedad Federal, dicho sistema operó del periodo comprendido de 1903 a 1978, con una característica muy particular, a diferencia del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, la división o "especialidad" de los libros, no atendía a la naturaleza de los actos materia de inscripción, sino a la naturaleza de los inmuebles a los que se buscaba dotar de certeza jurídica, en razón de lo anterior, se autorizaron 31 libros, denominados o clasificados en "Urbanos", "Rústicos", "Descentralizados General", "Templos y Anexidades", y una excepción "Acuerdos y Decretos Presidenciales" (en este caso, sí se atiende a la naturaleza del acto inscrito).

Finalmente diremos, que en sus orígenes, todos los Registro Públicos de la Propiedad iniciaron el cumplimiento de sus fines, con base en el sistema de Libros de Registro, y con posterioridad adoptaron el sistema de Folio Real, cuyo estudio abordaremos a continuación:

b) **Sistema de Folio Real.**- Definido el Folio Real como: "El instrumento destinado a la realización material de la publicidad registral, en relación con todos aquellos actos o contratos que se refieran a una misma finca, bien mueble o persona moral y que, reuniendo los requisitos formales de validez precisen de

¹⁸ COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Ob cit. pág 123.

registro, conforme a la ley, para los efectos de su oponibilidad a terceros"¹⁹, este sistema se caracteriza principalmente por concentrar todas las inscripciones relativas a un inmueble, considerado como la unidad básica registral, en un solo documento, facilitando con ello el cumplimiento al principio de tracto sucesivo.

Es decir, con base en este sistema registral, se autoriza la apertura de un Folio Real para cada inmueble, y dividido en secciones, se contienen en dicho Folio todos los aspectos que constituyen la historia del inmueble en cuestión, situación que facilita la función registral, .

Como ya se mencionó en nuestro Capítulo primero, con la entrada en vigor del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal de 1978, se instituyó el sistema de Folio Real, en los siguientes términos:

ARTICULO 10.- El registro de los bienes inmuebles de la Federación de los actos a que se refiere el artículo 3o., de este Reglamento, se llevará por el sistema denominado del Folio Real, que consiste en una forma impresa, que doblado en tres partes iguales entre sí, resulte no mayor de 0.30 centímetros de ancho por 0.40 centímetros de largo. Cada una de las partes del folio será de diferente color de manera que sea fácilmente distinguible.

ARTICULO 11.- *El Folio Real constará de un original y una copia debidamente autorizada por el Director del Registro o por el funcionario que deba suplirlo en sus ausencias. Al Folio Real se le dará en riguroso orden progresivo el número que le corresponda para su identificación y clasificación interna.*

¹⁹ COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Ob. cit. pág 131.

La copia del Folio deberá encuadernarse formando libros identificados por numeración progresiva seguida del año al que corresponda.

Si se pierde o destruye cualquiera de los ejemplares del Folio Real, se sacará inmediatamente copia del otro ejemplar para sustituirlo.

ARTICULO 12.- *El Folio Real será autorizado en los siguientes términos: "Se autoriza el presente Folio Real para los asientos relativos al predio federal en el descrito". A continuación se asentará la fecha, el nombre y la firma del Director del Registro Público de la Propiedad Federal.*

ARTICULO 13.- *En la carátula del Folio Real, en el ángulo superior izquierdo deberá aparecer el escudo nacional y la siguiente leyenda: "Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas. Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal, Dirección del Registro Público de la Propiedad Federal", asimismo, se anotará el número registral, que será progresivo e inmutable.*

2.3 PROPIEDAD Y POSESIÓN

En virtud de que los Registros Públicos de la Propiedad, surgen ante la necesidad de publicitar la adquisición, enajenación, modificación y extinción de derechos reales, hemos creído conveniente hacer un breve análisis de los dos derechos que mayormente se busca tutelar, es decir, la propiedad y la posesión,

conceptos que analizaremos en los subtemas correspondientes a este mismo punto, sin embargo, a manera de introducción , abordaremos ahora lo relativo a los derechos reales y los derechos personales, a fin de establecer puntos de referencia para diferenciarlos, y así poder determinar cuales son susceptibles de inscripción.

La Escuela clásica, encabezada por Aubry y Rau y Baudry Lacantinerie, parece ser la mas aceptada por la doctrina mexicana, claro con algunas variantes, y consiste en establecer que existe una separación clara e irreductible, entre derechos reales y derechos personales, definiendo al derecho real como un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien, para su aprovechamiento total o parcial, siendo este poder jurídico oponible a terceros.

Por su parte, se define al derecho personal como una relación jurídica que otorga al acreedor la facultad de exigir del deudor una prestación o abstención de carácter patrimonial o moral.

Es decir, el derecho real, se entiende como el dominio que en virtud de la ley, tiene una persona sobre un bien, y que lo faculta para usarlo, aprovecharlo, afectarlo, etc., mientras que la idea de derecho personal, también llamado derecho de crédito, se identifica con el concepto de obligación, es decir, como un vínculo jurídico entre dos personas, una de las cuales denominada acreedor, tiene el derecho de exigir a la otra, denominada deudor, una prestación o abstención, de carácter patrimonial o moral.

CUADRO COMPARATIVO

CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO REAL	CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO PERSONAL
El sujeto pasivo es indeterminado, en tanto que todo el mundo esta obligado a respetar el ejercicio de su derecho.	Los sujetos están determinados, tanto el pasivo como el activo.

Implica el ejercicio de un poder jurídico sobre una cosa.	Hay una relación entre dos personas de derecho, que faculta al acreedor para exigir al deudor, una conducta o prestación.
El objeto siempre es una cosa.	El objeto directo es una prestación, que puede consistir en un dar, hacer o no hacer.
La cosa siempre es determinada.	La obligación puede recaer sobre una cosa indeterminada.
Como obligación universal, es simple abstención.	La obligación puede ser positiva o negativa.
Da a su titular el derecho de persecución, es decir, en caso de ser desposeído, puede exigir la restitución de la cosa a cualquier tercero que lo detente.	Confiere al acreedor la posibilidad de exigir el cumplimiento únicamente al deudor.
Da preferencia.- Da a su titular la facultad de satisfacer su interés antes que nadie, se manifiesta con base en dos principios a) El que es primero en tiempo es primero en derecho, en caso de oposición entre dos derechos reales de la misma categoría, se da preferencia al primero en tiempo. b) La mejor calidad de un derecho real, le da preferencia sobre derechos reales de menor categoría.	No da preferencia.
Se ejerce sin intermediario, es decir, directamente del titular a la cosa.	El derecho, por lo que hace al objeto, se ejerce con la mediación del deudor.

En nuestra opinión resulta claro que los derechos reales y los personales son completamente distintos, en atención a los sujetos, a la naturaleza del objeto, y a los efectos que producen, así que concluyamos el presente punto haciendo referencia a la clasificación de los derechos reales, que nos ofrece el maestro Ernesto Gutiérrez y González.²⁰

a) **Derechos reales principales**, es decir, aquellos que otorgan la tenencia de la cosa a nombre propio, y que en caso de que otro la tenga, siempre será a nombre del titular del derecho real, son:

- La propiedad.- Objeto de nuestro siguiente tema.
- El usufructo.- Definido como el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos.
- El uso.- Derecho para percibir los frutos de una cosa ajena, los que basten a las necesidades del usuario y su familia.
- La Habitación.- Este derecho da a su titular, la facultad de ocupar gratuitamente, en casa ajena, las piezas necesarias para sí y para las personas de su familia, y;
- La servidumbre.- Consiste en un gravamen real impuesto sobre un inmueble, en beneficio de otro, perteneciente a distinto dueño.

b) **Derechos reales accesorios**, que no dan la tenencia de la cosa, y si la llegan a dar, siempre es a nombre de otra persona.

- La prenda.- Recae sobre un bien mueble enajenable, para garantizar el incumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago.

²⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad*; Editorial José M. Cajica JR., S.A., México 1971, págs. 182, 348, 384, 385, 386, 404 y 410.

- La hipoteca.- Es en su naturaleza, una garantía real sobre bienes que **no** se entregan al acreedor, pero que lo faculta para ser pagado con el valor de los bienes afectos a ella.

Respecto de estos últimos derechos reales, cabe mencionar que **por** su naturaleza, se confunden con derechos personales, sin embargo el vínculo **jurídico** no se establece entre la cosa y el acreedor, sino que habiendo un sujeto **pasivo**, éste decide garantizar el cumplimiento de su obligación.

2.3.1 CONCEPTO DE PROPIEDAD

La propiedad es el derecho real por excelencia; y en sus orígenes, se consideraba que este derecho permitía obtener de una cosa determinada, **toda** la utilidad jurídica que era susceptible de procurar.

Comencemos su análisis **partiendo** de la teoría clásica, que a través **de sus** exponentes Planiol y Ripert, ofrece la siguiente definición:

"Propiedad es el Derecho Real de usar, gozar y disponer de los bienes **en** forma absoluta, exclusiva y perpetua."²¹

La propiedad como derecho absoluto, consiste en que **no obstante** las limitaciones que la ley le impone, atendiendo ya sea al interés público, **a su** carácter social, o a los derechos **de** un tercero, tiene ese carácter, **en tanto que** faculta al dueño para hacer lo que **desea** con su bien.

Se le considera un derecho exclusivo, en tanto que excluye a cualquier **otra** persona del goce de la cosa, que **corresponde** al propietario.

²¹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Ob. cit. pág. 192.

También se considera que es un derecho perpetuo, es decir, perpetuo en sí mismo, mientras el propietario no transmita su derecho real, este no se extingue sino hasta su muerte, y aún así, se extingue únicamente respecto del titular.

La propiedad se compone de tres elementos o atributos:

- a) El *ius utendi*, o derecho de servirse de la cosa conforme a la naturaleza de la misma.
- b) El *ius fruendi*, o derecho de goce, consiste en percibir los frutos que la cosa produce, de aprovechar sus productos.
- c) El *ius abutendi*, o derecho de disponer, de usar la cosa de manera definitiva, de extinguirla, por lo menos en relación a su dueño, de modo que puede transformarla, consumirla o enajenarla.

Respecto de la propiedad, nuestra legislación establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las modalidades que fije la ley y que no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.²²

Toquemos ahora lo relativo a los medios para adquirir la propiedad, partiendo de una primera clasificación.

- a) A título universal y a título particular.- Se entiende por adquisición a título universal, aquella en la que se transfiere la totalidad del patrimonio de una persona, siendo la figura más ejemplificativa la de la herencia.

Por lo que hace a las adquisiciones a título particular, son aquellas que versan sobre bienes determinados, siendo la figura más común, la del contrato.

²² Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, arts. 830 y 831.

- b) Adquisiciones primitivas y derivadas.- Las primeras, se caracterizan porque la cosa adquirida no ha estado en el patrimonio de ninguna persona, sino que ha permanecido sin dueño, y el adquirente es el primer ocupante de la misma.

Las adquisiciones derivadas, consisten en la transmisión de un patrimonio a otro, la cosa ha tenido dueño, y este la transmite a otra.

- c) Adquisición a título oneroso y a título gratuito.- Resulta claro que en las primeras se paga un precio cierto y en dinero por la adquisición, y en los segundos no se presenta una contraprestación.

Finalmente cabe hacer mención a otra clasificación comúnmente aceptada por la doctrina mexicana, y es la que divide los medios de adquisición de la propiedad, distinguiendo las transmisiones entre vivos, y por causa de muerte, en las primeras se presenta nuevamente como ejemplo el contrato, y en las segundas puede revestir la forma de herencia legítima, testamentaria o bien por legados.

El derecho de propiedad, tiene como medio de protección a la acción reivindicatoria, que parte del hecho de que no todo poseedor es propietario, ya sea porque el titular del derecho real sobre la cosa, ha decidido libremente otorgarla en posesión a una persona distinta, o bien, porque este hecho se dé en contra de su voluntad.

Consiste básicamente en la facultad del propietario de exigir, en ejercicio de su derecho, se le restituya en la posesión de la cosa que le es propia.

Sin duda un estudio a conciencia del derecho real de propiedad, nos llevaría cientos de páginas, ya que la información que sobre el particular existe es muy amplia, y no siendo el objeto del presente trabajo, no abordaremos temas como las formas en que se puede presentar la propiedad, o las limitaciones que

en particular establece la ley, esperando que baste con lo ya dicho, para tener un conocimiento general.

2.3.2 PROPIEDAD ORIGINARIA Y PROPIEDAD DERIVADA

Ya se habló en el punto anterior, de las denominadas adquisiciones primitivas y las adquisiciones derivadas, siendo esto materia del derecho privado, y por tanto comprendiendo bienes muebles e inmuebles, abordemos pues este tema, desde el punto de vista de la propiedad del Estado.

No varía mucho el fondo de estos conceptos al hablar del patrimonio nacional, e incluso podemos identificar la denominada propiedad originaria de la Nación, con el concepto de adquisiciones primitivas, en tanto que ambos conceptos se refieren al primer propietario de un bien o cosa.

Así, la propiedad originaria de la Nación, se encuentra consagrada en el artículo 27 Constitucional, en el que se establece que la nación mexicana es en principio la primera propietaria de las tierras y aguas que se encuentran en su territorio.

Por lo que se refiere a la propiedad derivada, la propia Constitución prevé, el derecho de la Nación, como propietaria, de transmitir el dominio de esas tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, es decir, toda propiedad sobre tierras y aguas que ostenten los particulares, será derivada, y tendrá las limitaciones y modalidades que la ley determine, en atención al interés público y a su objeto social.

2.3.3 CONCEPTO DE POSESIÓN

"La posesión puede definirse como una relación o estado de hecho, que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos

de aprovechamiento (*ánimus domini*), como consecuencia de un derecho real o personal, o sin derecho alguno.²³

Es decir, una persona puede poseer un bien ya sea porque le es propio, o simplemente en virtud de un estado de hecho, es decir, sin que le asista el derecho para ello.

Como elementos de la posesión, podemos decir que principalmente son los siguientes:

- a) Corpus.- Se refiere a la tenencia material de la cosa, comprende aquellos actos materiales que dan muestra del primer elemento de la definición arriba transcrita, es decir, el poder exclusivo de retener una cosa.
- b) Animus.- Que consiste en conducirse como dueño respecto de la cosa retenida, realizando en respecto de ella actos materiales en provecho propio.

La posesión en este sentido, también puede ser originaria y derivada, la primera se deriva de la titularidad de un derecho real, es decir, la posee porque le es propia, y la segunda se presenta cuando en virtud de un acto jurídico el propietario de una cosa, la entrega a otro, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder.

Sobre el particular, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal señala:

²³ ROJINA VILLEGAS, Rafael; *Compendio de Derecho Civil II, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*. 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995. pág. 182.

"Artículo 790. Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho...Posee un derecho el que goza de él".

"Artículo 791.- Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria, el otro, una posesión derivada."

"Artículo 790.- La posesión da al que la tiene la presunción de propietario para todos los efectos legales. El que posee en virtud de un derecho personal, o de un derecho real distinto de la propiedad, no se presume propietario, pero si es poseedor de buena fe tiene a su favor la presunción de haber obtenido la posesión del dueño de la cosa o derecho poseído".

En este punto, la posesión derivada es consensual por parte del propietario, y quien la adquiere, no tiene el ánimo de ser propietario, el corpus, se caracteriza por un aprovechamiento económico y temporal de la cosa.

Sin embargo la posesión puede derivar en la adquisición del derecho real de propiedad del bien poseído, a través de la prescripción positiva, situación que se presenta no solo cuando la posesión es de buena fe, sino también cuando esta se adquiere de mala fe, e incluso, por medio de delito o violencia.

En términos generales, la prescripción positiva es una forma de adquirir bienes por el simple transcurso del tiempo y bajo las condiciones que la ley imponga, debiendo en este caso existir una posesión que cuente con las características de ser a título de dueño (*corpus y animus domini*), pacífica, es decir, sin que medie violencia, continua y pública, determinándose que cuando medie violencia, el plazo para la prescripción se computará a partir de que esta cese.

Podemos concluir que la posesión (tanto la originaria como la derivada), no constituye por sí misma un derecho real, sino que es una manifestación del derecho de propiedad: Poseo una cosa porque me es propia, o bien, porque el propietario así lo quiso.

También queda claro que la posesión, en caso de que opere la prescripción positiva, no constituye en sí misma un derecho real, sino que se ve legitimada a través de una resolución que hace las veces de título de propiedad.

No entraremos en materia de protección posesoria, baste con decir que existe, y que a nuestro entender es mayor que la que se brinda a la propiedad.

2.3.4 DIFERENCIAS.

PROPIEDAD	POSESIÓN
Es un derecho real, incluso, el derecho real por excelencia.	No es un derecho real.
Siempre existe un título que lo acredita.	Puede obtenerse mediante la celebración de un acto jurídico, o sin él.
Es el derecho que se tiene sobre una cosa.	Es una situación de hecho.
Confiere a su titular, la calidad de dueño.	Consiste en manejarse como dueño, aún cuando no lo sea.
Es un derecho perpetuo.	Es en principio temporal.

2.4 CONCEPTO DE PATRIMONIO

Difícil resulta abordar el tema relativo al patrimonio, ya que existen diversas teorías y definiciones al respecto, sin embargo, comenzaremos su análisis partiendo de la siguiente premisa:

"Se llama patrimonio al conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero".²⁴

Es decir, el patrimonio en su aspecto activo, está constituido por el conjunto de bienes y derechos, mientras que su aspecto pasivo se constituye por el conjunto de obligaciones y cargas, en ambos casos, susceptibles de valoración económica.

Adicionalmente, a estas características, se agrega el hecho de los bienes que integran al patrimonio constituyen una universalidad de derecho, es decir, el conjunto de esos derechos y obligaciones, es único e indivisible, y abarca no solo los bienes presentes, sino los futuros.

"Una universalidad de derecho es un conjunto de bienes que forman un activo y reportan un pasivo; conjunto de bienes que es distinto, desde el punto de vista de la relación jurídica abstracta, de los bienes que lo integran"²⁵

Esta definición, esta íntimamente ligada a los principios que sobre el particular postula la teoría clásica del patrimonio, que estudiaremos a continuación, sin embargo, por el momento podemos decir que, la relación jurídica abstracta a que se hace referencia, es la que une a todos y cada uno de los

²⁴ FERNÁNDEZ AGUIRRE, Arturo, Derecho de los Bienes y de las Sucesiones; Editorial Cajica, México 1963; pág. 34.

²⁵ DE IBARROLA, Antonio, Cosas y Sucesiones; Sexta Edición; Editorial Porrúa, México, 1986; pág. 48.

elementos que integran el patrimonio, con su titular, y por lo tanto los vincula **entre** sí.

2.4.1 TEORÍA CLÁSICA

También llamada "del patrimonio personalidad", consiste en señalar que el patrimonio se manifiesta como una emanación de la personalidad, y lo **considera** como el conjunto de bienes obligaciones y cargas que constituyen una **entidad** abstracta, una universalidad de derecho, que se mantiene siempre en **vinculación** constante con la persona jurídica.

Principios de la doctrina clásica

- a) **Solo las personas pueden tener un patrimonio**, porque solo ellas son capaces de tener derechos y obligaciones.
- b) **Toda persona necesariamente debe tener un patrimonio**. Como ya mencionamos, el patrimonio como universalidad de derecho, comprende **no** solo los bienes presentes, in actu, sino también los bienes in potentia, o **por** adquirir, de tal suerte que aún cuando no se tengan bienes presente, el patrimonio estará integrados por los bienes en potencia.
- c) **Toda persona solo puede tener un patrimonio**. El patrimonio es **único e** indivisible, cada persona tiene solo un patrimonio y todos los bienes **derecho**, obligaciones y cargas presente y futuros que le corresponda, se **encuentran** unidos formando una unidad abstracta.
- d) **El patrimonio es inseparable de la persona**. Es decir, no se puede **enajenar** durante la vida de su titular, el patrimonio de una persona no se **puede** extinguir, sino hasta el momento de su muerte, ya que aún cuando se **enajenen** todos los bienes presentes, la persona tendrá un patrimonio en potencia.

Como crítica a la teoría que acabamos de analizar, se ha dicho que se confunde el patrimonio con la capacidad de las personas, entendiendo capacidad como la aptitud de una persona para convertirse en titular de derechos y obligaciones y que por ello se dota al patrimonio de las características que son atribuibles a la personalidad, como la indivisibilidad e inalienabilidad.

De igual forma, se dice que el patrimonio no es indivisible, y que nuestra legislación prevé la existencia de dos o masas de bienes, distintas e independientes, y como ejemplo se da entre otros, el de la constitución del patrimonio de familia, regulado por nuestro Código Civil, y que consiste en un conjunto determinado de bienes, y derechos, que adquieren el carácter de inalienables e inembargables, al estar destinados a satisfacer ciertas necesidades básicas de los miembros de una familia, pero que no salen del patrimonio del que lo constituye.

A nuestro parecer, el patrimonio como unidad abstracta es indivisible, lo que pasa es que, en atención a que cada uno de sus elementos conserva su individualidad jurídica, pueden ser afectos de manera individual o en grupos, a la realización de algún fin, por ejemplo, en el caso de la sociedad conyugal, los bienes afectos a ella, no salen de la esfera patrimonial del que los aporta, sino que constituye un régimen especial sobre ellos, como podría ser la copropiedad. El patrimonio puede sufrir variaciones continuamente, e incluso salir de él algunos de los elementos que lo integran, sin embargo, los bienes y derechos que no salgan del patrimonio, siguen constituyendo una universalidad de derecho.

Otro cuestionamiento es el relacionado con la característica de que el patrimonio es inalienable, durante la vida de su titular, toda vez que existen en nuestro Código civil disposiciones que permiten por ejemplo, la donación total de los bienes de una persona, sin embargo, pensemos en lo siguiente, una donación absoluta no podrá implicar los bienes afectos al patrimonio de familia, toda vez que este es inalienable e inembargable, y toda vez que nuestra legislación establece que la constitución de este régimen no produce el efecto de que los

bienes salgan de la esfera patrimonial del que los aporta, debemos concluir que esos bienes siempre formarán parte de su patrimonio, aun cuando no pueda disponer plenamente de ellos.

2.4.2 TEORÍA MODERNA.

También llamada del patrimonio afectación, se elabora con base en el destino que en un momento dado puedan tener ciertos bienes, derechos y obligaciones, con relación a un fin jurídico o económico.²⁶

"Conforme a esta doctrina, la noción de patrimonio ya no se confunde con la de personalidad, ni se le atribuyen las características de indivisibilidad e inalienabilidad propias de la persona, sin dejar por ello de existir en relación con estos conceptos, pero no de identidad o de proyección del concepto de persona sobre el patrimonio"²⁷.

Es decir, de acuerdo con los autores que integran esta corriente, **dado** que la persona tiene durante su existencia diversos fines económicos y jurídicos, el patrimonio podrá dividirse, formando grupos de bienes, derechos, obligaciones y cargas, destinados al cumplimiento de esos fines, y que tendrán **como** característica de ser masas autónomas, organizadas jurídicamente **en forma** especial, haciendo referencia a los ya citados casos del patrimonio de **familia**, de los bienes afectos a **sociedad conyugal**, de los que constituyen el **patrimonio** del heredero, en relación con los bienes del decujus, etc.

Es opinión de la doctrina, que los supuestos mencionados, **constituyen** excepciones, y que en nuestro sistema jurídico, con algunas variaciones se **acepta** la teoría clásica, en tanto que toda persona debe tener un patrimonio, y **solamente** las personas pueden tener bienes.

²⁶ DE IBARROLA, Antonio, Ob. cit. pág. 55.

²⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael; Ob. cit. pág. 15.

En nuestra particular opinión, el patrimonio como unidad abstracta es único e indivisible, y el que los bienes que lo integran puedan en un momento dado estar afectos a determinados fines económicos o jurídicos, no afecta a esa unidad jurídica abstracta, pues si toda persona debe tener un patrimonio, este no estará comprendido solo por los bienes, derechos y obligaciones que pueda en un momento dado enajenar, sino también por aquellos derechos irrenunciables, o que por su naturaleza estén fuera del comercio, o bien, no sean susceptibles de valoración económica, en fin, el patrimonio no se puede separar de la persona, en tanto que toda persona debe tener un patrimonio.

Concluamos pues, que el patrimonio es el conjunto de bienes, derechos, obligaciones y cargas, que susceptibles o no de valoración económica, forman una universalidad de derecho, y la cual puede estar constituida de varias universalidades de hecho, o bien conjuntos de bienes derechos obligaciones y cargas, destinados al cumplimiento de un fin económico o jurídico.

2.4.3 CONCEPTO DE PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL.

Varias definiciones se han elaborado a fin de establecer en que consiste el patrimonio nacional, por ejemplo, el profesor emérito de nuestra *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, don Gabino Fraga, señala:

"El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituye el dominio o patrimonio del propio Estado"²⁸

No menos merecedora de ser tomada en cuenta, es la opinión que al efecto emite el Doctor en Derecho y maestro de nuestra amada universidad, Miguel Acosta Romero, al hablar del patrimonio del Estado:

²⁸ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª Edición, Editorial Porrúa, 1993, pág. 343.

"Es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad o cometido"²⁹

En este punto, podemos notar una ligera afinidad, el patrimonio del Estado, o patrimonio federal, se integra por los bienes que le son propios, y que son útiles para el cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, otro doctrinario mexicano, parece ofrecer una visión más completa de los bienes que integran el patrimonio del Estado:

"Es posible conceptualizar el patrimonio del Estado como el conjunto de bienes materiales o incorpóreos, susceptibles de apreciación pecuniaria o no, y de obligaciones del mismo, que posee como elementos constitutivos de su estructura político social y que los destina de manera directa o indirecta a la consecución de sus objetivos".³⁰

Concepto a nuestro juicio muy exacto, ya que contempla la existencia de bienes incorpóreos, como lo puede ser el espacio aéreo que es propio de la Nación Mexicana, o bien, los bienes que no son susceptibles de valoración económica, como los monumentos Arqueológicos históricos o artísticos.

Ahora vayamos al grano, los inmuebles que integran el patrimonio inmobiliario federal.

Nuestra nueva Ley general de Bienes Nacionales, nos ofrece una definición algo escueta pero trataremos de precisarla:

²⁹ ACOSTA ROMERO Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1989, pág 109.

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa, México 1997, pág. 54.

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

"Fracción VIII. Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal: El conjunto de inmuebles federales y aquellos propiedad de las Entidades,"

Esta fracción no se explica por si sola, sino que tiene que ser complementada por otras definiciones que al efecto se contienen en el mismo precepto.

"Fracción VII. Inmueble federal: El terreno con o sin construcciones de la Federación, asó como aquellos en que ejerza la posesión, control o administración a título de dueño. No se considerarán inmuebles federales aquellos terrenos o construcciones propiedad de terceros que por virtud de algún acto jurídico posea, controle o administre la federación."

"Fracción III. Entidades: Las entidades paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

"Fracción IV. Federación: El orden de Gobierno que en los Términos de esta Ley ejerce sus facultades en materia de bienes nacionales, a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial."

Con todo lo relatado, procederemos a formular nuestro propio concepto:

"El patrimonio inmobiliario Federal, es el conjunto de terrenos con o sin construcciones propios de la Federación, así como aquellos respecto de los cuales

ejerza la posesión, control o administración a título de dueño; susceptibles de apreciación pecuniaria o no".

Se excluye de los bienes que integran el patrimonio inmobiliario federal, a los propios de la Empresas de Participación Estatal, ya que estos ingresarán al dominio público de la federación, hasta el momento en que dichas entidades sean liquidadas, no porque hasta ese momento sean propiedad del Estado, sino porque con su liquidación se volverán determinables dichos bienes, y pueden ser inmuebles o no.

2.5 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

"El Estado tiene una sola personalidad, la cual se manifiesta en formas jurídicas muy diversas, sea como ente al que se reconoce capacidad para ser sujeto de Derecho en las relaciones internas de un país, sea como persona de derecho internacional, como sujeto de derecho y obligaciones derivadas de una comunidad internacional"³¹

En efecto, la conclusión a la que llegaremos es que el Estado tiene una sola personalidad jurídica, y que la manifiesta mediante su sujeción ya sea a normas de derecho privado, o bien de derecho público, dependiendo del caso concreto.

Sin embargo, por considerarlo necesario para que cualquier lector comprenda el objetivo y alcance del Registro Público de la Propiedad Federal, tocaremos en este punto los conceptos que integran la idea de personalidad jurídica del Estado, pues como hablar de la protección y certeza jurídica de los bienes de un "ente" que desconocemos.

³¹ SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, México, 1998, pág. 183.

De tal suerte, sin profundizar en un tema tan antiguo como el derecho mismo, comenzaremos por analizar el concepto de estado, partiendo de las llamadas "Teorías Contemporáneas".

Comenzaremos por decir, que se ha tratado de conceptualizar al Estado, desde un punto de vista sociológico, es decir, se considera al Estado como un fenómeno social, y bajo los preceptos de esta corriente, se identifica al Estado con la sociedad, en tanto que se dice que los seres humanos organizados colectivamente, crean al Estado como medio de organización para el cumplimiento de sus fines comunes.

También se ha tratado de entender el concepto de Estado como institución, bajo esta perspectiva el estado se define como "una Institución de instituciones, que surge como una necesidad de defensa colectiva y de la realización del bien común", considerándose como institución a todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados³².

Por su parte, la "Teoría de las dos facetas del Estado" consiste en establecer que el Estado tiene dos aspectos el social y el jurídico, y que por lo tanto corresponde a la sociología estudiarlo como un complejo de hechos sociales; y a la ciencia jurídica desde un aspecto normativo, mencionaremos como su máximo exponente a George Jellinek, que al efecto considera que el Estado es una Realidad Social, en la que se produce y se aplica el ordenamiento jurídico.³³

Con base en el pensamiento de Hans Kelsen, surgen las teorías puramente jurídicas, partiendo de la idea de que el Estado es simplemente un sistema normativo vigente, es decir, se identifica al Estado con el Derecho.

En este punto, debemos concluir que a través de la historia, el Estado ha sido conceptualizado, ya sea con base en los elementos que lo componen, o bien,

³² SERRA ROJAS, Andrés, Ob. cit. pág. 183.

³³ PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1975, pág. 183.

con el enfoque que le interesa a la rama de la ciencia que lo toma como objeto de estudio.

Sin embargo, para los fines de esta tesis, adoptaremos como concepto de Estado, el que ofrece el Maestro Francisco Porrúa en los siguientes términos:

"El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes"³⁴

Como podemos observar, en la definición que se adopta concurren los elementos más notables que integran al estado, puesto que se conjugan conceptos como población, territorio, gobierno, y se combina el enfoque social con el jurídico.

Otro concepto que hay que analizar para comprender el tema que nos ocupa, es sin duda **la personalidad jurídica**, y en tanto que este concepto se refiere en principio a los "atributos" de la persona, comenzaremos con las palabras que, sobre el particular expresa el Doctor en Derecho, Guillermo Floris Margadant:

"El derecho objetivo no flota como una nube sobre la realidad social, sino que se concreta en forma de derechos y deberes subjetivos los cuales necesitan, para existir, "titulares"; y estos centros de imputación de derechos y deberes (para hablar con la acertada terminología de Kelsen), son personas"³⁵

³⁴ PORRÚA PÉREZ, Francisco, Ob. cit. pág. 190.

³⁵ FLORIS MANGADANT S. Guillermo, El Derecho Privado Romano, Editorial Esfinge, Vigésima Edición, corregida y aumentada, México, 1994, pág 115.

En efecto, se considera persona a todo ente (físico o moral), con capacidad reconocida por la ley para ser sujeto de derecho, comprendiendo derecho en sus dos aspectos, es decir, como facultades y obligaciones.

En este sentido, el maestro Andrés Serra Rojas, en su obra ya citada, señala que se consideran derechos de la personalidad a la suma de derechos que la ley le confiere, en tanto que se le llama obligaciones de la personalidad, a todas las cargas y deberes que la ley ordena sean a su cargo, y que responden siempre a propósitos de interés general.

Asimismo, se acepta la existencia de dos tipos de personas, las físicas, y las jurídicas o morales, siendo las primeras los seres humanos en general, y las segundas creaciones legales, consistentes en la asociación de seres humanos para la realización de ciertos fines.

Finalmente diremos, que la personalidad jurídica surge ante la necesidad aterrizar el conjunto de normas, derechos y obligaciones que establece el derecho, en un ente determinado, y en este sentido la persona (física o moral) es el centro de imputación del derecho.

Concluamos este análisis con la siguiente definición:

"La personalidad jurídica es, pues, la representación de una unidad de sentido, en razón de los fines jurídicos, lo que necesariamente implica la responsabilidad de un sujeto de derechos y obligaciones"³⁶

Esperando haber cumplido el cometido de explicar los conceptos abordados, pasemos ahora al análisis de las diversas teorías que tratan de explicar la personalidad jurídica del Estado.

³⁶ LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José; Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Ediciones Botas, México, 1958, pág.841.

2.5.1. TEORÍA CLÁSICA

Consiste en afirmar que el Estado tiene dos personalidades:

- a) **De derecho Público.**- Cuando actúa como ente soberano, teniendo relaciones con otros Estados, y con los particulares con el carácter de autoridad.
- b) **De derecho privado.**- Cuando entra en relaciones de coordinación con particulares para celebrar contratos sujetos al derecho común.

Esta teoría parte del hecho de que el Estado en su actuar cotidiano, en ocasiones se sujeta a las normas del derecho público, momento en el que su actuación se equipara a la de un particular, encontrándose Estado y particular en igualdad de circunstancias, mientras que en otras, en virtud del interés público, resulta necesario para el Estado participar en un acto jurídico, investido de las facultades y atribuciones que derivan de su carácter soberano, estableciendo una relación de supra-subordinación.

En síntesis, postula que en el Estado se manifiesta una dualidad en cuanto a su personalidad, la cual será determinada dependiendo del tipo de derecho que rija un acto jurídico en el cual participe, es decir, en algunos casos el Estado asume la calidad de un particular para la realización de un fin específico y en otros, el Estado en ejercicio de su potestad soberana y en cumplimiento de sus deberes y por causas de interés general, se somete única y exclusivamente a las normas de derecho público.

CRITICA:

- a) Esta teoría no resuelve los casos en los que el Estado se encuentre sometido al mismo tiempo tanto a normas de derecho público como de derecho privado.

- b) Resulta contraria al hecho de que la personalidad en esencia es única.
- c) De conformidad con sus postulados, podríamos llegar a pensar que un particular se convertiría en un ente de derecho público, cuando en un caso concreto se sujete a la aplicación de normas de ese carácter.

"De este modo, debemos desechar en lo absoluto la idea de que sea menester acudir a la doble personalidad, para explicar la conducta del Estado con imperio, o la conducta del Estado sin imperio, en relación con las gestiones patrimoniales toda vez que unas y otras se explican porque tienen el mismo sentido: Los fines del Estado"³⁷

2.5.2 TEORÍA MODERNA

La teoría moderna pugna por la existencia de una sola personalidad jurídica del Estado, que no se divide por el hecho de sujetarse a las normas del derecho privado en unas ocasiones, mientras que en otras actúa en ejercicio de su soberanía, en el campo del derecho público.

Sobre el particular, el Maestro Miguel Acosta Romero hace las siguientes afirmaciones:

"1.- El Estado, es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de Derecho público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.

2.- Que esa personalidad jurídica surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente.

3.- Que esa personalidad jurídica es de Derecho Público y que está consagrada en la Constitución, al establecer su entidad como Estado soberano, su

³⁷ LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Ob. cit. pág.847.

forma de Estado, determinar su soberanía, sus órganos de gobierno o poderes, su territorio y la competencia de dichos órganos, así como su orden jurídico.

4.- Considero que esa utilidad es de Derecho Público y que es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena y que el Estado, aun aceptando una limitación a su soberanía, interna, cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden, por lo que considero que debe desecharse la doctrina de que el Estado tiene dos personalidades; cuando se sujeta al Derecho Civil nunca deja de ser Estado, como ya lo afirmé, y tiene la inmunidad a que se refiere el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Como conclusión al presente tema, podemos adoptar la que ofrece el maestro Miguel Acosta Romero:

"Es Estado es una persona jurídica de Derecho Público, con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia."³⁸

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Primer Curso; Editorial Porrúa, México, 1995. Pág. 101.

CAPÍTULO 3

**MARCO JURÍDICO EN MATERIA
REGISTRAL**

MARCO JURÍDICO EN MATERIA REGISTRAL FEDERAL

Durante el desarrollo del presente tema, analizaremos lo que sin duda es la piedra angular de la materia Registral Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, recientemente aprobada, y que como sus predecesoras, determinan cuales bienes integran el patrimonio nacional, la manera en la que se pueden afectar los derechos reales que sobre ellos tiene la federación, y de manera muy particular, constituye un intrincado sistema que tiene por objeto propiciar el óptimo control y aprovechamiento de los inmuebles que se consideran de propiedad federal, teniendo el Registro Público de la Propiedad Federal, un papel preponderante en dicho sistema.

3.1.-REGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES NACIONALES.

Como ya se ha analizado en nuestro primer capítulo, las disposiciones normativas en materia de bienes nacionales, surgen en principio para tener una idea clara de cómo estaba conformado el patrimonio nacional, regulando en sus inicios de manera prioritaria lo relativo a inmuebles; y en segundo término, estableciendo reglas y criterios que permitiésemos evitar la posible causación de un detrimento patrimonial a la federación.

En razón de ello, se ha dotado a los inmuebles que integran el universo de los llamados "propios de la federación", de diferentes características, sujetándolos mediante leyes específicas al régimen de dominio público o bien al régimen de dominio privado, caracterizándose los primeros por ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, quedando los segundos sujetos al tráfico inmobiliario, regulado por el derecho común.

Una vez asentado lo anterior, procedamos al estudio de la Ley General de Bienes Nacionales vigente, empleando en muchas ocasiones un análisis comparativo entre sus disposiciones y las contenidas en la Ley que abroga.

Entre sus innovaciones, desaparece casi por completo el régimen de dominio privado de la federación; y decimos casi por completo, porque la realidad es que resultaría poco rentable para el Gobierno Federal, conservar inmuebles que no son aptos para destinarlos a un servicio público o que no tengan la característica de ser de uso común, y por que por ende, es preferible propiciar su aprovechamiento, ya se mediante actos que le generen a la federación un beneficio pecuniario (arrendamiento o enajenación), utilitario (permuta), o social (fines educativos, obras públicas, etc.).

"...Artículo 1. la presente ley es de orden publico e interés general y tiene por objeto establecer:

I. Los bienes que constituyen el patrimonio de la nación;

II. El régimen de dominio publico de los bienes de la federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal..."

Así, nuestra nueva Ley termina de tajo con la tradicional división de los bienes que integran al Patrimonio Nacional, contenido en su antecesora, es decir, ya no existen bienes del dominio privado de la federación por naturaleza, sino únicamente por disposición de la propia Ley (como lo veremos más adelante), y se dota en principio a la totalidad los bienes nacionales de la protección jurídica que les brinda el nuevo régimen establecido, en los términos de su artículo 13, que al efecto establece:

"Artículo 13. los bienes sujetos al régimen de dominio publico de la federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros".

Pero, como agrupa la Ley General de Bienes Nacionales vigentes, a los inmuebles considerados como del dominio público por la Ley derogada?, trataremos de explicarlo a continuación:

BENES DEL DOMINIO PRIVADO

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1982	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 2004
.Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el Artículo 2o. de esta Ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;	.Los transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (Artículo 4).
.Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;	.Los de 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 (Artículo 4).
.Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;	.Los inmuebles adquiridos por la Federación en el Extranjero (Artículo 31).
.Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;	En General los sujetos a leyes específicas (Artículo 4).
.Los bienes muebles de propiedad Federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;	

.Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;	
.Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero;	
.Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra;	
.También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.	

En principio, podemos establecer a partir del cuadro antes presentado, que la Nueva Ley General de Bienes Nacionales, únicamente considera como bienes sujetos al régimen de dominio público, a aquello respecto de los cuales la Federación se encuentra impedida para disponer plenamente, tales como los bienes adquiridos por la Federación en el extranjero, en cuyo caso no se quiere decir que exista un limitación a los derechos que le son propios, sino que las formas de disposición de dichos inmuebles (enajenación, uso, etc.), se rigen tanto por disposiciones internacionalmente aceptadas, es decir, los tratados que sobre

la materia haya suscrito México, como por las leyes propias del país en el que se encuentran ubicados.

Asimismo, por lo que hace a los bienes propiedad de las Instituciones públicas que tienen el carácter de autónomas, con personalidad y patrimonio propios, tampoco pueden ser sujetos al régimen de dominio público, en tanto que este acto constituiría una afectación a su autonomía, así, los bienes que conforman el patrimonio de las instituciones mencionadas, no tienen el carácter de inalienables, a fin de que operen plenamente las disposiciones que al efecto norman la existencia de estos entes públicos de carácter federal.

Finalmente, tampoco se dota de la característica de ser inalienables, a los inmuebles que previamente han sido destinados al servicio de Administración y Enajenación de Bienes, toda vez que existen normas específicas en la materia, como lo es la Ley de para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, es decir, aquellos bienes que siendo de propiedad federal, se han considerado como no aptos para el cumplimiento de los fines del Estado, y se busca su aprovechamiento.

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1982	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 2004
.Los de uso común;	.Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
.Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;	.Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

<p>.Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del Artículo 3o. de esta Ley;</p>	<p>.Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;</p>
<p>.El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;</p>	<p>.El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;</p>
<p>.Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;</p>	<p>.Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p>
<p>.Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad Federal;</p>	<p>.Los inmuebles Federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a estos conforme a esta Ley;</p>
<p>.Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;</p>	<p>.Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;</p>
<p>.Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;</p>	<p>.Los inmuebles Federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la Ley de la materia o la declaratoria correspondiente;</p>
<p>.Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;</p>	<p>.Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;</p>

<p>·Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;</p>	<p>·Los inmuebles Federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;</p>
<p>·Los muebles de propiedad Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y</p>	<p>·Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter Federal;</p>
<p>·Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.</p>	<p>·Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la federación;</p>

<p>Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.</p>	<p>Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;</p>
	<p>Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la federación;</p>
	<p>Los bienes muebles de la federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la Ley de la materia o la declaratoria correspondiente;</p>
	<p>Los bienes muebles determinados por Ley o decreto como monumentos arqueológicos;</p>
	<p>Los bienes muebles de la federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los poderes legislativo y judicial de la federación;</p>

	<p>·Los muebles de la federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;</p>
	<p>·Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;</p>

	.Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las Leyes aplicables, y
	Los demás bienes considerados del dominio publico o como inalienables e imprescriptibles por otras Leyes especiales que regulen bienes nacionales.

Partiendo del cuadro respectivo, cabe hacer varios señalamientos; en principio, se incluye bajo el amparo de la Ley General de Bienes Nacionales vigente, en el rubro respectivo a los bienes sujetos al régimen de dominio público, a muebles e inmuebles que su antecesora consideraba como susceptibles de enajenación, atendiendo a razones que en nuestra opinión son las siguientes:

Bienes Nacionalizados antes de la reforma constitucional de 1992.-

Entendiéndose como tales, a los inmuebles propios de las Asociaciones Religiosas, destinados o abiertos a culto público antes de que la Constitución, concediera en la fracción II de su artículo 27, capacidad jurídica a dichas asociaciones para adquirir bienes que sean indispensables para su objeto, y que en nuestra opinión, debido a la coyuntura en las relaciones Estado Iglesia, no se consideraron útiles para la realización de los fines del Gobierno Federal, o simplemente no querían conservar.

Inmuebles propiedad de las denominadas Paraestatales o Empresas de Participación Estatal.- En este caso, consideramos que se ubicó a sus bienes bajo el régimen de dominio privado, en razón de la propia naturaleza de dichas

empresas, es decir, su régimen jurídico es en palabras del Maestro Alfonso Nava Negrete, híbrido; dado que se crean mediante la unión de esfuerzos de particulares y del Gobierno Federal, están sujetas a normas de derecho público y normas de derecho privado.

Bienes propios de los Poderes Legislativo y Judicial.- Atendiendo a razones de autonomía, los inmuebles adquiridos por los dichos Poderes históricamente han sido ubicados bajo el régimen de bienes de dominio público, situación distinta a la que operaba respecto de sus bienes muebles, hasta la entrada en vigor de la Nueva Ley General de Bienes Nacionales, es decir, la Ley derogada permitía la posibilidad de que los muebles adquiridos para el cumplimiento de los fines de los poderes Ejecutivo y Judicial, que no tuviesen la característica de ser considerados de difícil sustitución,³⁹ y dejaran de ser aptos para el servicio público, podían ser inmediatamente enajenados, con la perspectiva de obtener una parte de lo invertido y con miras a la renovación.

Los bienes inmuebles adquiridos por la vía del derecho público para establecer reservas territoriales, para fines de desarrollo urbano, habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.- En tanto que el objeto de su adquisición, atiende al cumplimiento de los fines sociales del Estado, mediante la satisfacción de necesidades como la vivienda, se permitía la posibilidad de su enajenación, con el objetivo de que en caso de que el Estado no tuviese recursos suficientes, estos fines pudiesen realizarse a través de instituciones públicas o empresas privadas que compartieran los mismos objetivos.

Los muebles e inmuebles, que adquiriese la Federación, por cualquier título.- En este caso, por disposición de la Ley, todos aquellos bienes que ingresaran al patrimonio nacional, lo hacían bajo el régimen de dominio privado, y se requería de un acto administrativo para que adquiriesen la característica de ser inalienables.

³⁹ Enumerados en la fracción XI, del Artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

Así, el régimen de dominio privado subsiste no como regla general, sino como excepción, la nueva Ley General de Bienes Nacionales, tiene como objetivo primordial dotar de una mayor protección jurídica a los bienes que integran el Patrimonio Nacional, y en principio solo permite la sujeción a las leyes y normas del derecho privado, a aquellos que por su naturaleza no puede someter al régimen de dominio público, o bien, que antes de su promulgación hayan sido considerados como no aptos para la realización de sus fines.

Por cuanto hace los bienes señalados dentro del artículo 6 de la norma que analizamos, el régimen de dominio privado como tal, adquiere un carácter transitorio, es decir, perderán su carácter de inalienables y estarán sujetos a normas específicas o de derecho privado, mediante un acto que los desincorpore del régimen que les ha sido impuesto, situación que lógicamente se verificará cuando exista una inminente enajenación.

Finalmente, debemos mencionar que lo inmuebles de propiedad federal, se rigen tanto por la Ley General de Bienes Nacionales, como por normas específicas, para todos aquellos actos distintos a la enajenación, como podría ser su conservación, mantenimiento, etc., sin que por ello pierdan el carácter de bienes del dominio público, tal es el caso de los considerados como monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; y por cuanto hace a las concesiones, de manera general se establece que las normas contenidas en la misma, se aplicaran sin contravención a las normas específicas que en cada caso regulen la materia.

3.2.-DISPOSICIONES NORMATIVAS EN MATERIA REGISTRAL FEDERAL.

La Ley General de Bienes Nacionales, es la fuente de la que emanan las normas que rigen la materia registral, estableciendo normas de carácter sustantivo, a las que se debe sujetar el Registro Público de la Propiedad Federal, ya que no obstante que únicamente dedica ocho artículos a este fin, las disposiciones contenidas en los mismos, abarcan los siguientes aspectos:

- a) Determina que actos y documentos son materia de inscripción federal.
- b) Establece la oponibilidad a terceros de las inscripciones federales, y las dota de supremacía ante las inscripciones locales, en caso de oposición.
- c) Impone la obligación de permitir a las personas que los soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos, y los documentos que son ellos se relacionan, así como la expedición de copias certificadas de unas y otros (principio de publicidad registral).
- d) Regula de manera enunciativa, lo referente a las constancias que expide el Registro Público de la Propiedad Federal.
- e) Refiere de manera general, los casos de procedencia de las cancelaciones de inscripción.
- f) Prevé la necesidad de establecer mecanismos de comunicación entre el Registro Público de la Propiedad Federal, y los Registros Públicos de la Propiedad con carácter local.

De los aspectos arriba mencionados, consideramos indispensable abundar en dos que consideramos fundamentales en la vida del Registro Público de la Propiedad Federal, los actos y documentos inscribibles y la cancelación de inscripciones.

3.2.1 ACTOS Y DOCUMENTOS INSCRIBIBLES.

Dos artículos constituyen el tema que ahora nos ocupa, mediante los cuales La Ley General de Bienes Nacionales, determina la naturaleza de los actos susceptibles de inscripción federal, y que trataremos de explicar a continuación:

"ARTÍCULO 41.- Está a cargo de la Secretaría el Registro Público de la Propiedad Federal, en el que se inscribirán los actos jurídicos y administrativos que acrediten la situación jurídica y administrativa de cada inmueble de la Federación, las entidades y 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."

El presente artículo comprende dos aspectos fundamentales:

- a) Al hablar de cada inmueble de la federación, la Entidades y las Instituciones Autónomas de carácter Federal con personalidad y patrimonio propios, queda claro que serán objeto de inscripción todos los inmuebles que integran el patrimonio nacional (excluyéndose los bienes muebles), cuestión que toma realce al considerar que la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, contenía en su Capítulo VII, intitulado "Del Registro Público de la Propiedad Federal", una disposición que establecía que **no serían objeto de inscripción los bienes de dominio público**, salvo en el caso de los destinados por la Federación a un servicio público, y los que formando parte del patrimonio nacional, se utilizaran de hecho para un servicio público, así como lo equiparados de conformidad con la propia ley.

Es decir, se manifiesta nuevamente el objetivo principal del nuevo ordenamiento en la materia: Dotar de una mayor protección y certeza jurídica a los bienes que integran el patrimonio inmobiliario Federal; eliminando la restricción mencionada, y sometiéndolos a la publicidad registral federal.

Queda claro que con lo anterior, las cargas de la Institución Registral Federal se intensificarán de manera considerable, es decir, a partir de ahora,

serán objeto de inscripción de los monumentos históricos o artísticos de propiedad federal, los considerados monumentos arqueológicos, los terrenos ganados al mar natural o artificialmente, las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación, etc.

b) El regular como objeto de inscripción a los títulos y documentos que acrediten la situación jurídica y administrativa de los inmuebles arriba mencionados, implica que serán susceptibles de inscripción por ejemplo, todas las concesiones otorgadas respecto de inmuebles que anteriormente no eran sujetos de inscripción.

"ARTÍCULO 42.- Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal:

- I. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes a la Federación, a las entidades y a 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, incluyendo los contratos de arrendamiento financiero, así como los actos por los que se autoricen dichas operaciones;***

Para comprender el alcance de la fracción que nos ocupa, debemos precisar dos conceptos:

- a) **Título.-** En sentido jurídico es utilizado con dos acepciones fundamentales, como una relación jurídica existente entre dos o más personas respecto de un bien, y como el documento o instrumento que prueba esa relación⁴⁰, por lo que para efectos de la presente tesis, se entenderá este término en ambos sentidos, toda vez que en el artículo 42 de la Ley General de Bienes Nacionales, se refiere únicamente a títulos, sin embargo, comprende la inscripción tanto de documentos que consignan la adquisición, transmisión, modificación y extinción de derechos reales, como de actos jurídicos en general, que no tienen ninguno de estos efectos, relativos todos a inmuebles de propiedad federal.
- b) **Federación.-** De conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales (Artículo 2°), se considera como tal, al orden de Gobierno ejerce sus facultades en materia de bienes nacionales a través de los tres Poderes que lo conforman, y que como sabemos son Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este orden de ideas, si entendemos por "título" a cualquier documento que consigne derechos de propiedad o posesión, pertenecientes a la Federación, a las paraestatales y a las instituciones autónomas de carácter federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, podemos considerar que los supuestos establecidos en la fracción I del artículo que analizamos, se pueden englobar "títulos", que de manera ejemplificativa se contienen en algunas de las fracciones subsecuentes, puesto que en su naturaleza, son documentos derivados de actos jurídicos o administrativos, que consignan la adquisición, transmisión, modificación o extinción de los mencionados derechos reales, situación que trataremos de explicar a continuación.

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo VIII (Rep-Z). Editorial Porrúa, México, 1985.

DOCUMENTOS QUE CONSIGNAN ACTOS JURÍDICOS QUE TIENEN POR EFECTO LA ADQUISICION O EXTINCIÓN DE DERECHOS REALES

II. Los decretos presidenciales expropiatorios de inmuebles de propiedad privada y de bienes ejidales y comunales;

Los Decretos Presidenciales Expropiatorios constituyen, por si mismos, el título mediante el cual, aquellos inmuebles que por causa de utilidad pública, y por la vía del derecho público, se incorporan al patrimonio nacional, para satisfacer necesidades de carácter social o de interés público, hablamos pues de un derecho real de propiedad en principio, y derivado de su ejecución, de un derecho de posesión.

III. Las declaratorias por las que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación;

Actos jurídicos administrativos que tienen por objeto establecer derechos reales a favor del Gobierno Federal, con la particularidad de que en este caso, se tiene como fundamento la propiedad originaria de la nación.

Establecido en el artículo 55 de la Ley General de Bienes Nacionales, consiste en un procedimiento administrativo que busca obtener un título de propiedad a favor de la federación, sin tener que recurrir a la vía jurisdiccional, y que procede respecto de aquellos inmuebles respecto de los cuales, alguna Dependencia, la Procuraduría General de la República o las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República ejerzan la posesión, control o administración a título de dueño, sin que exista una inscripción en el Registro Público de la Propiedad que por su ubicación corresponda.

Explicaremos lo anterior de la siguiente forma:

- a) Se tiene la posesión por parte de alguna de las Instituciones públicas mencionadas, respecto de un inmueble que no obra inscrito en el Registro Público de la Propiedad que corresponde a su ubicación.
- b) La inscripción no existe ya sea porque el particular al que pertenece el predio no inscribió el título que lo acredita como tal, o bien, porque nunca ha tenido dueño.
- c) La Federación se ha conducido como dueño del mismo, sin embargo tampoco tiene un título que le confiera la titularidad del mismo.
- d) Si el inmueble no tiene dueño, en razón de la propiedad originaria establecida en el Artículo 27 Constitucional, pertenece a la Nación, y la Federación, lo declara así a través de un procedimiento administrativo, que a diferencia del judicial es más ágil.

IV. Las declaratorias y resoluciones judiciales relativas a los inmuebles nacionalizados;

En nuestra opinión, se trata de la adquisición de derechos reales secundarios, es decir, por disposición de la ley dichos inmuebles son de propiedad federal, sin embargo, se requiere de una resolución administrativa o judicial, que la reconozca de manera expresa, a fin de que el Estado esté en posibilidad de ejercer plenamente sus derechos sobre ellos.

Como ejemplo tenemos a los inmuebles que pertenecieron a las asociaciones religiosas antes de la reforma constitucional de 1992, no destinados al culto público, y que con la llamada Ley Juárez, promulgada en julio de 1859,

ingresaron a dominio de la nación. En su origen, estos inmuebles son de propiedad federal, sin embargo, se requiere de un procedimiento establecido (Ley de Nacionalización de Bienes), para que se determine en cada caso, si se cumple con los supuestos establecidos para declararlos como tales.

IX. Las declaratorias por las que la Federación adquiere el dominio de los bienes afectos a las concesiones, permisos o autorizaciones que así lo establezcan;

Supuesto que opera en el campo de las concesiones, y que consiste en que al término de estas, ya sea por haberse concluido el tiempo establecido en su otorgamiento, o bien en el caso de una revocación, se podrá emitir una declaratoria, que tendrá por efecto que los bienes materia de la misma, sus mejoras y accesiones, pasen de pleno derecho al control y administración del gobierno federal, sin que medie indemnización.

XVIII. Las resoluciones de ocupación y sentencias que pronuncie la autoridad judicial relacionadas con inmuebles federales o de las entidades;

XIX Las informaciones ad-perpetuam promovidas por el Ministerio Público de la Federación, para acreditar la posesión y el dominio del Gobierno Federal o de las entidades sobre bienes inmuebles;

Ambas fracciones, se refieren a documentos que consignan derechos de posesión, y que harán las veces de título de propiedad, es decir, la posesión física de los inmuebles sobre los que dichas resoluciones versan, ya obra en poder de la Federación, sin embargo esta posesión debe ser legitimada, y previos los

requisitos legales establecidos al efecto, se reconocen y asientan en un documento, que es en este caso una resolución jurisdiccional.

Estas fracciones se refieren a aquellos documentos que reconocen derechos reales a favor del Gobierno Federal, cuando se recurre a la vía jurisdiccional, en vez de la vía administrativa que establece el artículo 55 de la Ley General de Bienes Nacionales, en razón de existir una oposición fundada, en este caso, se da por terminado el procedimiento administrativo y se da vista a la Procuraduría General de la República, para que determine lo que conforme a derecho proceda.

XX. Las resoluciones judiciales que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I de este artículo;

Es decir, en general todas las resoluciones judiciales cuyo efecto sea la adquisición, transmisión, modificación o extinción de derechos reales pertenecientes a la Federación, a las Paraestatales, etc.

XXII. Los actos jurídicos que no requieren intervención de notario previstos en el artículo 99 de esta Ley;

El artículo 99 de la Ley General de Bienes Nacionales, comprende supuestos de adquisición y extinción de derechos reales, que distingue de las adquisiciones o enajenaciones genéricas de los inmuebles que regula, en atención a la forma, es decir, a que por los fines de dichos actos, no se requiere intervención de notario público, así, establece:

FRACCIÓN	ADQUISICIÓN DE DERECHOS REALES	EXTINCIÓN DE DERECHOS REALES
I	Donaciones a favor de la Federación.	
II		Donaciones de la Federación a favor de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y de sus respectivas Entidades.
III	Adquisiciones y enajenaciones a título gratuito u oneroso que realice la Federación con las Entidades (Paraestatales).	
IV	Declaratorias por las que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación.	
V	Transmisiones de propiedad a favor de la Federación de los inmuebles que hubiesen formado parte del patrimonio de las Entidades (Paraestatales), en los casos en que se extingan, disuelvan o liquiden.	
IX	Las declaratorias administrativas sobre inmuebles nacionalizados	

Por lo que hace a las fracciones VI, VII, VIII, y X, no se contienen en el cuadro arriba presentado, al no ser útiles para su objetivo, ya sea porque los actos que prevé, se encuentran comprendidos en otras fracciones del artículo 42 de la Ley General de Bienes Nacionales, o bien, porque no son objeto de inscripción.

DOCUMENTOS QUE CONSIGNAN ACTOS JURÍDICOS QUE TIENEN POR EFECTO LA MODIFICACIÓN DE DERECHOS REALES

Como ya mencionamos, el derecho real de propiedad confiere a su titular la facultad de obtener de un bien, todos los beneficios que le pueda reportar, y lo legitima para realizar actos de administración y de dominio, acotemos pues el presente apartado, como el relativo a aquellos actos que modifican derechos reales, limitando o variando su ejercicio.

- a) Fracciones del artículo 42 de la Ley General de Bienes Nacionales que modifican derechos reales, a efecto de limitar o restablecer su pleno ejercicio.

V. Las declaratorias por las que se determine que un bien está sujeto al régimen de dominio público de la Federación;

XII. Las declaratorias de supresión de zonas federales y los acuerdos administrativos que desincorporen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación y autoricen la enajenación de las zonas federales suprimidas y de los terrenos ganados al mar, a los ríos, lagos, lagunas, esteros y demás corrientes de aguas nacionales;

XVII. Los acuerdos administrativos que desincorporen inmuebles del régimen de dominio público de la Federación y autoricen su enajenación;

El Gobierno Federal, tiene la propiedad de los bienes que integran su patrimonio, sin embargo, autolimita su ejercicio, su pleno dominio sobre ellos, a fin de dotarlos de una mayor protección, mediante su sujeción al régimen de dominio público de la Federación.

El derecho real de propiedad, contiene en sí mismo, el *ius Abutendi*, con base en el cual puede modificar, consumir o enajenar un inmueble, y se modifica, para limitarlo, cuando se le dota a los inmuebles sobre los que recae, de la característica de ser inalienables, así, las fracciones arriba transcritas se refieren a aquellos actos administrativos, que modifican el alcance y ejercicio del derecho real de propiedad, ya sea para permitir la enajenación de un inmueble, sujetándolo a las leyes de derecho privado (desincorporación del régimen de dominio público), o bien, limitando su ejercicio del **ius Abutendi**, al dotarlos de la característica de ser inalienables (Incorporación del régimen de dominio público).

Cabe mencionar que en la práctica, un decreto desincorporatorio, contiene también la autorización de venta, pues la posterior celebración de dicho acto es lo que motiva su emisión, y por lo tanto, podemos considerar que se encuentran incluidos en la primera parte de la fracción I del artículo que analizamos.

b) Fracciones del artículo 42 de la Ley General de Bienes Nacionales que modifican derechos reales, a efecto de fundirlos, o dividirlos.

XV. Los acuerdos administrativos por los que los inmuebles federales se fusionen o subdividan;

XVI La constitución del régimen de propiedad en condominio en los inmuebles federales;

Artículo 42, párrafo 3°.- Las entidades que tengan por objeto la adquisición, desarrollo, fraccionamiento o comercialización de inmuebles, así como la regularización de la tenencia de tierra y el desarrollo

urbano y habitacional, únicamente deberán solicitar la inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal de los títulos por los que se adquiera o, en su caso, se fraccionen dichos bienes."

Los preceptos arriba transcritos, prevén la inscripción de documentos que modifican derechos reales adquiridos, sin extinguirlos o transmitirlos por sí mismos, es decir, un acto administrativo mediante el cual se subdivide un inmueble de propiedad federal, no extingue el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre los ahora distintos inmuebles, sigue siendo dueño de ambos, pero los distingue para efectos por ejemplo de su uso o enajenación.

De igual forma, la constitución del régimen de propiedad en condominio de inmuebles federales, únicamente posibilita su enajenación a distintas personas, por ejemplo en el caso de fines habitacionales, sin embargo, hasta en tanto se realicen dichas enajenaciones, la propiedad de cada una de las partes (con elementos comunes), sigue siendo del Estado.

Por lo que hace a fusión de predios, el Gobierno Federal no adquiere en virtud de dicho, acto un derecho real, sino que modifica en su aspecto legal los derechos que le son propios, es decir, fusiona dos derechos reales, para crear uno solo.

Por otro lado, el artículo que nos ocupa, prevé en el resto de sus fracciones la inscripción de documentos relativos a actos jurídicos que no producen ninguno de los efectos comprendidos en su fracción primera, y que abordaremos a continuación:

a) Documentos relativos a actos jurídicos que si bien afectan uno de los derechos que caracterizan al derecho real de propiedad, como los es el *ius Utendi*, o bien pudieran constituir una posesión temporal, por

disposición de la Ley General de Bienes Nacionales, no crean derechos a favor de los beneficiarios.

VI. Las concesiones sobre inmuebles federales;

Actos jurídicos administrativos, que permiten a un particular el uso o la explotación de un inmueble propiedad del Estado, mediante una contraprestación.

XIII. Los acuerdos que destinen al servicio público o al uso común los terrenos ganados al mar, a los ríos, lagos, lagunas, esteros y demás corrientes de aguas nacionales;

Los terrenos ganados al mar, a los ríos, lagos, etc., ingresan al Patrimonio Nacional, en atención a su naturaleza bajo el régimen de dominio público, sin embargo, no tienen aún una utilidad manifiesta para la realización de los fines del Estado, así, después de los procedimientos establecidos al efecto, se podrá actuar de dos maneras:

a-1) Desincorporando del dominio público y autorizando su venta, por no ser apto para la prestación de un servicio público.

a-2) Como es el caso de la presente fracción, emitiendo un acto administrativo que tenga por objeto destinarlos a la prestación de un servicio público, por ser útiles para tal fin, o bien, considerarlos como de uso común.

XIV. Los acuerdos administrativos que destinen inmuebles federales;

Actos administrativos, que tienen por objeto permitir a una o varias Instituciones Públicas, el uso total o parcial de un bien inmueble de propiedad federal, para la realización de los fines que les son propios, es decir, para la prestación de un servicio público.

Sobre estos dos tipos de actos jurídicos, la Ley General de Bienes Nacionales, hace menciones específicas, para evitar que por su naturaleza, se considere que son generadores de derechos reales de carácter temporal.

Artículo 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

Artículo 70.- El destino únicamente confiere a la Institución Destinataria el derecho de usar el inmueble destinado en el uso autorizado, pero no transmite la propiedad del mismo, ni otorga derecho real alguno sobre él.

Situación que toma realce, si consideramos que en opinión de la doctrina, los derechos personales no son susceptibles de inscripción federal, y sin embargo, tanto en el caso de las concesiones, como en el de los arrendamientos y comodatos, materia de la fracción que a continuación abordaremos, al no constituirse derechos reales, necesariamente se crean derechos personales.

XXI. Los contratos de arrendamiento y de comodato sobre inmuebles federales;

El Código Civil para el Distrito Federal, define ambas figuras jurídicas en los siguientes términos:

Artículo 2398.- Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto.

Artículo 2497.- El comodato es un contrato por el cuál uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible, y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.

Claramente, tanto el comodato como el arrendamiento, constituyen un derecho de carácter personal, y de acuerdo con el derecho común, traen aparejada la obligación de devolver el bien, al término del contrato respectivo, sin embargo, por celebrarse respecto de bienes que integran el Patrimonio Nacional, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal.

b) documentos que por sí mismos no generan los efectos jurídicos señalados en la primera parte de la fracción I del artículo que nos ocupa, pero que constituyen un antecedente para generar dichos efectos.

a) Fracciones que se refieren a documentos que consignan el derecho de Reversión.

VIII. Las concesiones, permisos o autorizaciones que establezcan que los bienes afectos a las mismas, ingresarán al patrimonio de la Federación;

Cláusula incluida en los títulos de concesión, consistente en establecer que al término de la misma, los bienes afectos a su objeto ingresarán al patrimonio de la Federación.

X. Las declaratorias de reversión sobre inmuebles donados;

El derecho de reversión no aplica únicamente respecto de mejoras y accesiones sobre un inmueble concesionario, es una cláusula que en su caso puede implicar que un bien donado para la realización de servicios públicos, como lo podrían ser la educación o la salud, al momento de dejar de ser destinados por los donatarios a dichos fines, se revertirán a favor de la federación, es decir regresen a formar parte de su patrimonio.

XI. Las resoluciones de reversión sobre inmuebles expropiados a favor de la Federación y de las entidades;

En nuestra opinión, esta fracción se refiere al otro lado de la moneda del derecho de reversión, puesto que consiste en el derecho del particular que ha sufrido una expropiación, para exigir la devolución del inmueble expropiado, en el caso de que dicho bien no se destine para el fin que constituyó la causa de utilidad pública.

c) Documentos que consignan actos administrativos que tienen por objeto acreditar la situación física, jurídica y administrativa de los bienes nacionales.

XXIII. Las actas de entrega recepción de inmuebles federales;

XXIV. Las actas de entrega recepción de obras públicas relativas a la construcción y demolición en inmuebles federales;

Documentos de carácter administrativo, que formalizan la entrega de un bien inmueble para fines específicos, y que buscan consignar el estado físico de los inmuebles entregados y en su caso la nueva situación administrativa a la que están sujetos, determinando con ello su situación jurídica.

VII. Las resoluciones judiciales o administrativas relativas a deslindes de inmuebles federales;

Actos jurídicos administrativos, que tienen por finalidad determinar la situación física de los inmuebles de propiedad federal, y que como ejemplo, se presenta en el caso de los terrenos baldíos, es decir, aquellos que se encuentran sin deslindar. La propiedad de los mismos es originaria, pero es necesario determinar la dimensión, medidas y colindancias de los mismos, para aterrizar este derecho.

XXV. Las actas levantadas por la Secretaría en las que se identifique y describa la situación física que guarden los inmuebles federales, y

Dichas actas, tienen por objeto, establecer la situación física de un inmueble, por lo que hace a su estado de conservación, y en el caso de los

denominados inmuebles compartidos, a la ubicación y superficie precisas de la parte que se entrega a cada Institución Pública.

Por lo que hace la fracción XXVI del precepto que ahora nos ocupa, constituye la puerta abierta para que se posibilite la inscripción de algún acto jurídico que por razones de interés público, deba ser obrar en el Registro Público de la Propiedad Federal, y que sin embargo no encuadre en ninguna de las fracciones contenidas en el artículo 42 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Finalmente, es necesario precisar que los actos jurídicos mediante los cuales se transmite la propiedad, posesión y demás derechos reales pertenecientes a la Federación, a la Entidades y a las Instituciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, necesariamente implican una extinción o una modificación de los mencionados derechos reales, es decir, la posesión derivada, podría considerarse que se transmite mediante las concesiones o lo acuerdos de destino, sin embargo como ya lo vimos, no constituyen derechos reales, y claramente el arrendamiento y el comodato tampoco, de tal suerte que los demás actos de disposición derivados de los derechos reales por excelencia como lo son la propiedad y la posesión, implicarán necesariamente una extinción o una modificación de los mismos.

3.2.2 RECTIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS INSCRIPCIONES (CANCELACIÓN).

Importante resulta hablar de los supuestos en los que las inscripciones pueden ser modificadas, ya sea en cuanto a su alcance, eficacia, validez, o por existir un error involuntario en el asiento respectivo, situación que se abordó de forma somera, en el apartado correspondiente al principio de consentimiento.

Comenzaremos por tocar lo relativo a la denominada anteriormente "Extinción de Inscripciones", que en la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, hoy abrogada, se regulaba en los siguientes términos

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1982

Artículo 90.- La extinción de las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal, sólo operará:

- I. Como consecuencia del mutuo consentimiento de las partes formalizado conforme a la Ley, o por decisión Judicial o Administrativa que ordene su cancelación;***
- II. Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción, y***
- III. Cuando se destruya o desaparezca por completo el inmueble objeto de la inscripción.***

Para entender el espíritu de esta disposición, recurriremos nuevamente a su comparación con lo establecido en Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal:

Artículo 3028.- Las inscripciones no se extinguen en cuanto a terceros sino por su cancelación o por el registro de la transmisión del dominio o derecho real inscrito a favor de otra persona.

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

"Artículo 3032.- La cancelación de las inscripciones y anotaciones preventivas podrá ser total o parcial."

"Artículo 3033.- Podrá pedirse y deberá ordenarse en su caso, la cancelación total:

- I. Cuando se extinga por completo el inmueble objeto de la inscripción;**
- II. Cuando se extinga, también por completo, el derecho inscrito o anotado;**
- III. Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción o anotación;**
- IV. Cuando se declare la nulidad del asiento;**
- V. Cuando sea vendido judicialmente el inmueble que reporte el gravamen en el caso previsto por el artículo 2325; y**
- VI. Cuando tratándose de Cédula Hipotecaria o de embargo hayan transcurrido dos años desde la fecha del asiento, sin que el interesado haya promovido en el juicio correspondiente."**

Si aceptamos que en principio la Ley General de Bienes Nacionales, tomó como base para sus disposiciones en materia registral, lo establecido en el Código Civil, dada la importancia y alcance que tuvo en otros tiempos, al ser de observancia general, debemos concluir que en su artículo 90, contenía disposiciones relativas únicamente a la extinción total de los efectos jurídicos de una inscripción, que derivarían lógicamente en una cancelación, sin regular específicamente lo relativo a las cancelaciones parciales, que dejan subsistentes los efectos de la inscripción respecto de una parte de los derechos que contiene.

No obstante lo anterior, La ley General de Bienes Nacionales resultaba convenientemente imprecisa, es decir se prestaba a la interpretación, y se consideró que en su artículo 90 regulaba una especie cancelaciones sin ser limitativa, y que en su artículo 91 establecía requisitos para el contenido de cancelaciones en general, permitiendo con ello que el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal previera otras causales de procedencia para las mismas.

Artículo 91.- En la cancelación de las inscripciones se asentarán los datos necesarios a fin de que se conozca con toda exactitud cuál es la inscripción que se cancela y las causas por las que se hace la cancelación.

Como se verá, de manera errónea se sustituye en la nueva La Ley General de Bienes Nacionales, el término extinción, por el de cancelación, puesto que como ya se explicó, el espíritu de la Ley abrogada era establecer los supuestos en los que las inscripciones dejaran de surtir efectos jurídicos totalmente, es decir, en nuestra opinión se refería únicamente a las cancelaciones totales.

Artículo 44.- La cancelación de las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad Federal, sólo operará:

- I. Como consecuencia del mutuo consentimiento de las partes formalizado conforme a la Ley, o por decisión Judicial o Administrativa que ordene su cancelación;***
- II. Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción, y***
- III. Cuando se destruya o desaparezca por completo el inmueble objeto de la inscripción.***

Artículo 45.- En la cancelación de las inscripciones se asentarán los datos necesarios a fin de que se conozca con toda exactitud cuál es la inscripción que se cancela y las causas por las que se hace la cancelación.

Como se podrá apreciar, la sustitución de este término no da lugar a la interpretación mencionada, la primera fracción podría en su caso dar lugar a una cancelación parcial, en el caso de que así lo manifesten los interesados, mientras que en las restantes, se regulan las cancelaciones que tienen por finalidad que una inscripción deje completamente de surtir sus efectos jurídicos.

En efecto, la nulidad del documento o la destrucción total de los inmuebles inscritos derivaría en la extinción de los efectos jurídicos de la inscripción misma, pues de seguir dotándolos de la protección registral se atendería contra los siguientes principios registrales:

- a) **De Legalidad.-** En tanto que se daría efectos jurídicos a un asiento o inscripción derivada de un documento nulo.

- b) **De Fe Pública Registral y de Legitimación.-** Puesto que registralmente, existiría el inmueble objeto de inscripción, y por ende se legitimaría a su titular para realizar actos jurídicos respecto del mismo, cuando en la realidad extrarregistral, el inmueble ha desaparecido.

Sin embargo, escapan a las fracciones anteriores supuestos contenidos en el actual Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, y que a continuación mencionaremos:

- a) Cuando se extinga por completo el derecho inscrito.

- b) Cuando se declare la nulidad de la inscripción.

- c) Cuando sea vendido judicialmente el inmueble que reporte un gravamen, y que deba pasar al comprador libre de gravámenes, salvo estipulación en contrario, y en tal caso la autoridad judicial deberá ordenar la cancelación.

Siendo flexibles, y sacando de contexto la segunda parte de la fracción primera, podríamos considerar que la nulidad de la inscripción derivará necesariamente de una resolución judicial o administrativa, como en el caso de la enajenación judicial, sin embargo, es nuestra opinión que en su contexto, la decisión administrativa o judicial a que se refiere dicha fracción, se presentaría en aquellos casos en los que no existiera consenso entre los interesados, y que no necesariamente redundaría en la declaración de nulidad de la inscripción, sino a causas distintas, es decir, la inscripción válida en cuanto a su conformación, surtiría efectos hasta su cancelación, en tanto que la declaración de nulidad implica que la inscripción nunca surtió efectos jurídicos.

Por lo que hace al caso de que el derecho real inscrito se extinga totalmente, por ejemplo, por haber sido enajenado el inmueble a favor de particulares, la cancelación de la inscripción no procederá con la sola presentación del documento que así lo consigne, toda vez que este supuesto no está comprendido en las fracciones analizadas, es decir, las partes que solicitan la cancelación no serían los que intervinieron en el acto inscrito, y por lo tanto deberá mediar un resolución administrativa o judicial para su cancelación.

Tal situación resulta alarmante, si tomamos en cuenta que por su naturaleza, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal no podrá contener los supuestos analizados, toda vez que redundaría en su inconstitucionalidad.

"La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la Soberanía Nacional (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la Ley, sino que solo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa"⁴¹.

Entendamos esto de la siguiente forma, la facultad reglamentaria que confiere el artículo 89 Constitucional al Presidente de la República, tiene por objeto proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las Leyes que expida el Congreso de la Unión, es decir, facilitar su aplicación, sin embargo, los Reglamentos Administrativos están subordinados a la Ley y no pueden modificarla,

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob Cit. Pág 27.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 72...f) En la Interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"...

Al efecto, la doctrina establece:

" ...El Reglamento no puede rebasar el contenido de una Ley Creando situaciones que ésta no contiene. El Reglamento no complementa a la Ley, porque entonces estaría legislando el Presidente de la República; lo que hace es desarrollar y particularizar las situaciones ya legalmente previstas. Está subordinado siempre al texto de la Ley; su expresión, en extensión numérica de palabras, puede ser mayor que la de la Ley, pero no puede rebasar el contenido de la misma..."⁴²

RECTIFICACIÓN DE INSCRIPCIONES

En la vida del Registro Público de la Propiedad Federal, existen tres actos administrativos fundamentales, la inscripción de un derecho, la cancelación del mismo y la rectificación de inscripciones, constituyendo este último punto, otra omisión de la Ley General de Bienes Nacionales, que de manera indebida, pero necesaria, regula el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

"Artículo 43.- La rectificación de las inscripciones autorizadas en los términos de este Reglamento podrá hacerse de oficio o a petición de parte interesada y

⁴² NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, pág. 81.

sólo procederá por error ya sea material o de concepto existente entre el contenido del título o documento y la inscripción contenida en el Folio Real, y se hará por acuerdo del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal y del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal."

Error material.- Tanto el Código Civil para el Distrito Federal, como el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, coinciden en señalar que este se presenta cuando que se escriban unas palabras por otras; se omita la expresión de alguna circunstancia; se equivoquen los nombres o las cantidades al copiarlas del título sin cambiar el sentido general de la inscripción ni de ninguno de sus conceptos, sin embargo el ordenamiento federal, señala en su parte in fine que también existe error material cuando se practique la inscripción en parte distinta del Folio Real a la que le corresponde.⁴³

Error de concepto.- Existe error de concepto cuando al elaborar el asiento registral, alguno de los contenidos en el título presentado para su registro, se altere o varíe su sentido, ya sea debido a una interpretación equívoca, o bien por una errónea clasificación del acto contenido en el título, dejando la puerta abierta el Código Civil para el Distrito Federal, al señalar en su parte final "cualquier otra circunstancia".⁴⁴

La rectificación se autoriza mediante un acuerdo emitido por el Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal y el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, en el que se consignen las causas que la motivaron, es decir, en su contenido dicho acuerdo únicamente versará sobre la parte específica de la inscripción, respecto de la cuál se haya cometido el error material o de concepto.

⁴³ Artículos 2024 del Código Civil para el Distrito Federal y 44 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁴⁴ Artículos 3025 del Código Civil para el Distrito Federal y 45 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

Cabe mencionar algunas particularidades que al respecto se establecen:

a) **Excepción al principio de Consentimiento.**- Toda vez que la rectificación puede realizarse sin que medie la voluntad de las partes que intervinieron en el acto, al permitirse su procedencia de oficio.

Tal situación obedece en principio a la conformación del acervo de esta Institución Registral, en efecto como ya se ha mencionado, a diferencia de otros registros públicos de la propiedad, además de las inscripciones, los Folios Reales están conformados por los documentos que dieron origen a las mismas, por lo que se cuenta con elementos necesarios para subsanar los errores contenidos en las inscripciones, es decir, se cuenta con los elementos esenciales para subsanar un error de captura (material) o de interpretación (concepto).

b) **Posible concurrencia de la actuación de oficio y a petición de parte en una misma rectificación.**

"Artículo 46.- Cuando el error material o de concepto conste en el título o documento presentado para su registro, la rectificación de los asientos sólo procederá mediante la exhibición de una nueva documentación que corrija los errores, o por resolución judicial."

Con base en el artículo transcrito, es posible que concurren en un procedimiento de rectificación de asiento registral, tanto la actuación de oficio por parte del Registro Público de la Propiedad Federal, como la petición de parte interesada. En efecto en caso de que los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal, detecten que una causal de rectificación proviene directamente del documento presentado para su registro, en ejercicio de sus facultades, podrán requerir a las partes que intervinieron en el acto jurídico que este consigna, remitan nueva documentación en la que se subsanen los errores materiales o de

concepto que hacen necesaria una modificación; y en consecuencia resulta lógico que al momento de cumplir con dicho requerimiento, la parte interesada manifestará que lo hace para efectos de que se proceda a la rectificación que resulte procedente, manifestando con ello su interés como parte interesada.

3.2.3 CONSULTA, CERTIFICACIÓN E ÍNDICE DE FOLIO REAL.

Se considera importante profundizar en los preceptos que aterrizan el principio de publicidad registral, que constituye una de las características esenciales del Registro Público de la Propiedad Federal.

Tal característica está directamente relacionada con el objetivo de la Institución Registral materia de la presente Tesis, pues no se podría dotar de certeza jurídica a los actos inscritos, ni se podrían oponer a terceros los derechos ahí consignados, si no se pudiera conocer de los mismos, así, este principio se establece como una obligación.

Ley General de Bienes Nacionales de 1982

Artículo 84.- Los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal están obligados a permitir, a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionan, y expedirán, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas y de los documentos relativos.

Ley General de Bienes Nacionales de 2004

Artículo 84.- El Registro Público de la Propiedad Federal permitirá a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se

relacionan, y expedirán, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas y de los documentos relativos.

Resulta curioso el hecho de la variación entre el ordenamiento derogado y el vigente, respecto del sujeto sobre el cual recae la obligación de permitir el acceso a las inscripciones y en su caso proporcionar copias certificadas de las mismas y los documentos que les dieron origen

Con la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, se hablaba de una obligación a cargo de los encargados de la Institución, y al no establecerse una sanción para el caso de incumplirla, los servidores públicos aludidos, serían sancionados conforme a la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos, sin embargo, ahora se responderá de este incumplimiento como institución, y en su caso, al no tener el Registro Público de la Propiedad Federal personalidad jurídica propia, surge la incógnita respecto de a quién hacer responsable y cuales son los efectos del incumplimiento.

Podríamos suponer que a los responsables de la Institución, pero en su caso el Registro Público de la Propiedad Federal depende de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, que a su vez forma parte de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, que es un órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública

ÍNDICE DE FOLIO REAL

El siguiente tema que abordaremos dentro de este punto es el relativo al catálogo electrónico que utiliza el Registro Público de la Propiedad Federal, con la finalidad de agilizar la búsqueda de antecedentes registrales, y que no obstante no tener un fundamento en la Ley General de Bienes Nacionales vigente (recordemos que desde 1903, se preveía su existencia), al constituir una herramienta para el desempeño de sus funciones, no deriva en una inconstitucionalidad.

El Índice de Folio Real, materializa con su funcionamiento lo establecido en la Sección Sexta del actual Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, intitulada "De los Índices", y tiene como base el número registral o número de Folio Real.

Contiene la denominación del inmueble inscrito, su ubicación, superficie la mención de si forma parte o no, del patrimonio de la federación, anotando si se trata de un inmueble rústico o urbano, y en el último caso, se expresará el nombre de la calle en que se ubique y el número oficial que le corresponda.⁴⁵

También se deberán anotar en dicho índice:

- a) los cambios que sufra un inmueble en cuanto a los datos que permitan su identificación, como su denominación, la calle, el número, el nombre de la colonia, fraccionamiento o población, número catastral, etc.⁴⁶
- b) Las transmisiones de propiedad y lo relacionado con gravámenes, limitaciones y modalidades que se impongan a la propiedad inmobiliaria federal o la modifiquen o la extingan.⁴⁷

Adicionalmente a los datos arriba señalados, en la práctica se han incorporado al Índice de Folio Real los siguientes:

- a) La fecha de la inscripción que da origen al apartado específico del índice;
- b) El número de Registro Federal Inmobiliario (asignado por el Inventario Nacional).

⁴⁵ Artículo 60 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad de 1999.

⁴⁶ Artículo 61 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad de 1999.

- c) Los datos de la inscripción correspondiente en los Libros de Registro, en el caso de un traslado.
- d) Los datos de inscripción local del título que consigne los derechos asentados en el Folio Real correspondiente.
- e) El destinatario, en el caso de los acuerdos de destino.
- f) El Valor de adquisición.
- g) La naturaleza del acto inscrito y los datos de identificación del documento que lo consigna.
- h) Observaciones.

En general, el Índice de Folio Real contiene una referencia breve de todos los actos inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, y tendrá una carátula por cada asiento registral, permitiendo al ser en esencia un catálogo electrónico o computarizado, realizar búsquedas de antecedentes registrales más rápidas y eficientes.

3.3 COMENTARIOS EN PARTICULAR A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

La nueva Ley General de Bienes Nacionales es en su conjunto innovadora, sin embargo habrá que hacer algunas precisiones:

1. **Cumple con su objetivo primordial**, dota de una mayor protección jurídica al Patrimonio Inmobiliario Federal, y a los bienes nacionales en general, al sujetarlos en su mayoría al régimen de dominio público de la federación, con lo que les confiere la característica de ser inalienables.

⁴⁷ Artículo 62 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad de 1999.

2. Subsana la omisión relativa a la sanción a que se hacen acreedores los Notarios públicos, que hayan formalizado los actos jurídicos susceptibles de inscripción federal.

Sobre este particular, Ley General de Bienes Nacionales de 1982, en el segundo párrafo de su artículo 85 establecía:

"Los Notarios que intervengan en los actos a que hace referencia las fracciones anteriores, estarán obligados a hacer las gestiones correspondientes para obtener la inscripción de las escrituras relativas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, de acuerdo a la ubicación del bien, y a remitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el testimonio respectivo debidamente inscrito en un lapso no mayor de seis meses contados a partir de la fecha en la que hayan autorizado dicha escritura, y en caso de incumplimiento incurrirán en responsabilidad, en cuyo caso serán sancionados en los términos de ésta ley".

Es decir, los Notarios que intervinieran en los actos enumerados en el artículo 85 como susceptibles de inscripción federal, tenían la obligación de gestionar la inscripción de las escrituras públicas correspondientes, tanto en el ámbito local como en el federal en un plazo menor a seis meses, a fin de estar en posibilidad de cumplir en tiempo, con su envío a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin embargo no existía una sanción para el incumplimiento, puesto que en Capítulo IX, denominado "Sanciones", solo un artículo se refería a las penas establecidas para los Notarios, y lo hacía en los siguientes términos:

" Artículo 99.- Los Notarios que autoricen actos o contratos en contra de las disposiciones de esta Ley o de sus reglamentos, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, podrá sancionarlos con multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general vigente, para el Distrito Federal.

Respecto de los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, podrá además cancelarles la autorización que les hubiere otorgado para actuar con tal carácter."

Como se puede apreciar, el presente artículo contemplaba sanciones para el caso de que se autorizaran actos o contratos en contra de las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, o sus reglamentos, sin embargo es indudable que el acto de autorización o formalización de una escritura pública, nada tiene que ver con la gestión de su inscripción, y por lo tanto, al incumplimiento de dicha obligación, no le eran aplicables las sanciones previstas.

Por cuanto hace a la Ley General de Bienes Nacionales vigente, establece la misma obligación en el segundo párrafo de su artículo 98, con la diferencia de que en su Título Séptimo, relativo a las Sanciones, señala:

"Artículo 99.- A los notarios públicos y notarios del patrimonio inmueble federal, que autoricen actos o contratos en contra de las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran, la Secretaría podrá sancionarlos con multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general vigente, para el Distrito Federal..."

Ciertamente se agregan solo seis palabras, pero hacen una gran diferencia, en tanto que posibilitan la aplicación de las penas establecidas, para el caso de que los notarios públicos incumplan con su obligación de gestionar en tiempo las inscripciones locales y federales de las escrituras públicas que autoricen.

2. Regula de manera enunciativa y limitativa aspectos fundamentales de la Materia Registral Federal, como es el caso mencionado de las cancelaciones y el de las constancias que expide el Registro Público de la Propiedad Federal.

Ley General de Bienes Nacionales de 1982

ARTICULO 89.- Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal probarán la autenticidad de los actos a que se refieran.

Este artículo, al mencionar únicamente la existencia de las constancias que emite la Institución Registral Federal, y los efectos de las mismas, permitía que su Reglamento contemplara la expedición de certificados de libertad de gravámenes, constancias de inscripción y no-inscripción federal y constancias de propiedad y no-propiedad federal.

Ley General de Bienes Nacionales de 2004

ARTÍCULO 46.- Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal probarán la existencia de la inscripción de los actos a que se refieran, las cuales podrán consistir en:

- i. La impresión del folio real respectivo, o***
- ii. La utilización de un medio de comunicación electrónica, en los términos que establezca el Reglamento de dicho Registro.***

En el caso de que la constancia expedida en los términos de la fracción II de este artículo fuere objetada por alguna de las partes en juicio, o que el juzgador, el Ministerio Público o cualquier autoridad que conozca del procedimiento no tuviera certeza de su autenticidad, deberán solicitar al Registro Público de la Propiedad Federal que expida la constancia en los términos previstos por la fracción I del presente precepto.

La nueva Ley General de Bienes Nacionales, establece de manera limitativa cuales podrán ser las constancias que emita el Registro Público de la Propiedad Federal, y aunque pareciera a simple vista innovadora, al contemplar la expedición de constancias por medios electrónicos de comunicación, la verdad es que a partir de su entrada en vigor, la única constancia plenamente válida que puede expedirse, es la copia certificada de las inscripciones, del Folio Real correspondiente.

Así, volvemos al ya multicitado alcance de un reglamento, que no podrá regular la emisión de constancias distintas a la reconocida por la Ley General de Bienes Nacionales, ya que su validez deriva de esta.

En la práctica esto podría suponer la desaparición del Departamento de Expedición de Constancias, ya que el análisis de fondo que implicaba por ejemplo, la expedición de una constancia de no-propiedad federal, ya no es necesario, y su tarea se limita a fotocopiar Folios Reales y certificarlos.

Redundará también para efectos fiscales, pues debemos recordar que los inmuebles federales están exentos del pago del impuesto predial, sin embargo las oficinas recaudadora locales, exigen como requisito para decretar dicha exención, una constancia de propiedad federal.

4. Establece un procedimiento administrativo que permitirá la regularización en la vía del **fast track**, de un gran número de inmuebles, respecto de los cuales, alguna Dependencia, la Procuraduría General de la República o las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, ejerza posesión, control o administración a título de dueño, sin que exista una inscripción en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.⁴⁸

Situación curiosa, ya que no contempla a los bienes que en las mismas condiciones tienen bajo su control, posesión o administración los Poderes Legislativo y Judicial.

Motivo de un estudio aparte, será debatir la constitucionalidad de dicho procedimiento, ya que en esencia, el resultado del mismo es que el Gobierno Federal declare que un bien inmueble es suyo, teniendo la Secretaría de la Función Pública, la facultad de desvirtuar las pruebas ofrecidas por un opositor, determinando si acreditó o no su interés jurídico.

5. Establece el denominado "Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal", que se constituye por un conjunto de políticas, criterios y mecanismos de coordinación de acciones tendientes a
 - I. Lograr la administración eficaz y el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, en beneficio de los servicios públicos y funciones a cargo de la Administración Pública Federal;
 - II. Promover la seguridad jurídica del patrimonio inmobiliario federal y Paraestatal, y
 - III. Coadyuvar a que los recursos presupuestarios destinados a la adquisición, administración, conservación y mantenimiento de los

⁴⁸ Ley General de Bienes Nacionales, Artículos 55, 56 y 57.

inmuebles necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública Federal, sean aplicados con eficiencia y eficacia.⁴⁹

Dicho sistema será operado por un órgano colegiado, que se crea como un foro en el que se determinarán las normas que rijan la política inmobiliaria, y que se integrará con:

- Las Dependencias administradoras de inmuebles.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y;
- Las cinco Entidades (Empresas de Participación Estatal), que cuenten con mayor número de inmuebles dentro de su patrimonio, a través de los representantes que al efecto designen.
- Instituciones destinatarias, cuando ello posibilite la solución de problemas específicos.⁵⁰

6. Consolida el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria establecido en la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, cambiando su denominación, determinando como se integra, y que Unidades Administrativas lo Constituyen, y le da el carácter un "instrumento de apoyo" para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal.⁵¹

7. Limita a nuestro juicio de manera accidental, las clases de documentos inscribibles, con la redacción de su artículo 37, que a la letra dice:

"...ARTÍCULO 37.- La Secretaría solicitará, recibirá, compilará y concentrará la información y documentación relativas al patrimonio inmobiliario federal y paraestatal. Para ello, integrará lo siguiente:

⁴⁹ Ley General de Bienes Nacionales, artículo 26.

⁵⁰ Ley General de Bienes Nacionales, artículo 27.

⁵¹ Ley General de Bienes Nacionales, artículos del 34 al 39.

III. Registro Público de la Propiedad Federal, que estará constituido por el conjunto de libros, folios reales u otros medios de captura, almacenamiento y procesamiento de los datos relativos a los documentos que acrediten derechos reales y personales sobre los inmuebles, así como por el primer testimonio u original de los mencionados documentos...

Actualmente el Registro Público de la Propiedad Federal permite la inscripción de:

I. Testimonios de escrituras públicas autorizadas por notario del patrimonio inmueble federal o habilitado en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales;

II. Documentos originales autorizados por autoridad competente o copias de los mismos debidamente certificadas, y

III. Sentencias y providencias judiciales en copia certificada legalmente.⁵²

Es decir, se integra tanto por primeros o ulteriores testimonios de escrituras públicas, como por copias certificadas, ya sea de documentos que no requieren intervención de notario, o de sentencias y providencias judiciales, sin embargo, con la entrada en vigor de dicho artículo, y a efecto de darle cumplimiento, solo serán registrables los primeros testimonios de las escrituras públicas que consignen derechos reales susceptibles de inscripción federal, y los originales de los documentos que no requieran intervención de notario público.

8. Establece la creación de un nuevo órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, que en sustitución de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se hará cargo de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Función Pública, en materia de administración de inmuebles federales y de valuación de inmuebles nacionales.
9. Establece, la obligación de gestionar el registro de los títulos y documentos que consignent actos susceptibles de inscripción, determinando a los sujetos sobre los cuales recae dicha obligación.

3.4 ANÁLISIS DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Durante el desarrollo de la presente investigación, se han analizado las disposiciones contenidas en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, que a nuestro juicio son las más relevantes, es por ello, que en obvio de repeticiones, en el presente punto nuestro objeto de estudio será analizado únicamente por lo que hace a su estructura.

Principiaremos por establecer que el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal no cuenta con una parte orgánica, es decir, no establece las áreas que lo integran, ni las facultades de cada área, y menos aún, los requisitos que se deben cumplir para dirigirlas, no es que no existan, simplemente se encuentran en otras disposiciones de carácter administrativo (manuales de organización).

El Reglamento objeto del presente estudio, se conforma únicamente por normas y disposiciones de carácter adjetivo, es decir, establecen su funcionamiento a través de los siguientes "apartados":

⁵² Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal de 1999, artículo 17.

CAPÍTULO I "DISPOSICIONES GENERALES".- Consta de ocho artículos, en los que se determinan los siguientes aspectos:

Artículos 1º, 2º y 3º.- Relatan el origen y ejercicio de la función registral, estableciendo que en principio se encuentra a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública", y que se ejerce por el Registro Público de la Propiedad Federal, Institución a cargo del Director de Registro Público de la Propiedad Federal (designado por el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales), y que como hemos visto depende de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, una de las cinco Direcciones Generales que integran a la mencionada Comisión, órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública.

Artículo 3º.- Establece los actos jurídicos inscribibles, refiriéndose a los documentos que los consignan.

Artículo 4º.- Determina los sujetos que tienen la obligación de solicitar la inscripción de los actos o contratos señalados en el artículo 3º.

Artículo 5º.- Establece las facultades y obligaciones de los responsables inmobiliarios y administradores Locales y Regionales de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en materia de integración y actualización del Registro Público de la Propiedad Federal y del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria.

Artículo 6º.- Consigna la obligación de aportar los documentos e informes que requiera la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, para el cumplimiento de las funciones registral y catastral, obligación a cargo de las instituciones públicas o privadas que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado inmuebles que pertenecen a la Nación.

Artículo 7°.- Refiere que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, expedirá normas y procedimientos específicos, que determinen tanto los formatos y medios electrónicos conforme a los cuales la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, deberá llevar el Registro Público de la Propiedad Federal y el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, como los mecanismos necesarios par su integración y actualización, y en general para la debida observancia del propio Reglamento.

Artículo 8°.- Faculta al Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal, para ejercer directamente las funciones conferidas en dicho Reglamento, al Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

CAPÍTULO II DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

SECCIÓN PRIMERA "Del Registro"

Se establece como sistema registral, el de Folio Real, cuyo formato deberá ser autorizado por el Presidente de la Comisión de Avalúos Nacionales, a propuesta del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal, y se contienen las reglas para su apertura, identificación, clasificación, (número progresivo e inmutable, fecha, nombre y firma de quién lo autoriza) y conformación.⁵³

Se señalan los requisitos mínimos que debe tener una inscripción

Se determina la división del Folio Real en tres secciones, y se señala la finalidad de cada una de ellas.⁵⁴

a) **Sección de Inscripciones de Propiedad.-** En ella se inscribirán, en general, los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique o

⁵³ Artículos 9, 10 y 11 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁵⁴ Artículos 13, 14, 15 y 16 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

extinga el dominio o la posesión del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles.

b) **Sección de Gravámenes y Limitaciones.**- Contendrá los asientos relativos a los títulos por los cuales se grave el dominio o la posesión, o en los que consten derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal, sobre bienes inmuebles, los decretos presidenciales por los que se incorporen o desincorporen inmuebles federales del régimen de dominio público, los decretos y acuerdos de destino, contratos de arrendamiento sobre inmuebles federales, las concesiones, permisos o autorizaciones relativos a inmuebles federales y su extinción, los certificados de derechos de uso, etc.

c) **Sección de "Inscripciones Preventivas y Observaciones".**- Destinada a contener las inscripciones que versen sobre demandas y resoluciones relacionadas con inmuebles federales, y demás actuaciones registrales que deban registrarse, las observaciones que resulten procedentes, etc.

SECCIÓN SEGUNDA "DE LAS REGLAS REGISTRALES"

En esta sección, se establece en principio la clase de documentos que se consideran inscribibles, no atendiendo a los actos que en ellos se consignan, sino a su autenticidad.⁵⁵

Se instituye la calificación registral en sus dos aspectos, de fondo y de forma, que derivarán en una inscripción definitiva o preventiva.⁵⁶

Se establecen los términos de cinco días hábiles para realizar la calificación registral y el de quince días hábiles para efectuar el asiento registral, ambos

⁵⁵ Artículo 17 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁵⁶ Artículos 19 y 20 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

contados a partir de su ingreso en la Oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.⁵⁷

Se contemplan las características, formalidades y requisitos que deben tomarse en cuenta al momento de realizar un asiento registral, por ejemplo, determinando que las inscripciones deben realizarse sin abreviaturas, guarismos, correcciones o alteraciones, que deben estar firmados por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal y por el Registrador para su validez, que debe hacerse la mención de los antecedentes registrales, salvo en el caso de inmuebles que no los tengan, se determinan los datos que deben asentarse a fin de permitir la perfecta identificación del bien objeto de la inscripción, los documentos que deben acompañarse al título a registrar, etc.⁵⁸

Se prevén situaciones que pueden presentarse y se determina como proceder ante ellas, como en el caso de que un mismo documento se refiera a varios inmuebles, o que contenga actos inscribibles y actos que no lo son, se establece la apertura de un Folio Real por cada inmueble y en consecuencia determina que bienes se considerarán como un solo inmueble, se señala como proceder ante una fusión, ante una subdivisión, ante una copropiedad, etc.⁵⁹

SECCIÓN TERCERA "De la Rectificación y de la Reposición de Inscripciones"

En la presente sección, se determina un procedimiento para subsanar errores materiales o de concepto en una inscripción, se definen los conceptos de ambos tipos de errores, se faculta al Registro Público de la Propiedad para actuar de oficio ante la necesidad de una rectificación, y se prevé el hecho de que el error se encuentre en el documento que dio origen al asiento registral.⁶⁰

⁵⁷ Artículos 19 y 27 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁵⁸ Artículos 22, 23, 25, 26, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁵⁹ Artículos 24, 28, 32, 33, 34, 3536, 37, 38, 39, 37, 38, 38, 40, 41 y 42 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁶⁰ Artículos 43, 44, 45, 46 y 47 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

De igual forma, se establece que cuando por destrucción o mutilación se haga imposible establecer el tracto sucesivo entre los asientos registrales que integran un Folio Real, procederá su reposición a partir de los documentos que les dieron origen, y siempre a petición de parte interesada o por orden judicial.⁶¹

SECCIÓN CUARTA "DE LA EXTINCIÓN Y CANCELACIÓN DE INSCRIPCIONES"

En la sección cuarta se aborda el tema ya tratado de las cancelaciones, se establecen las causales para su procedencia en el caso de derechos reales y personales, su alcance (cancelaciones totales o parciales), la forma que deben revestir los documentos en los que se consignen dichas causales, quienes las deben autorizar, y los requisitos que debe contener una cancelación⁶².

SECCIÓN QUINTA "De la Consulta del Folio Real y de la Certificaciones"

Se regula la publicidad de los asientos registrales y de los documentos con ellas relacionados, estableciendo los requisitos para su consulta.⁶³

Se prevé la expedición de copias certificadas de las inscripciones y documentos que conforman un Folio Real, así como de certificados de libertad de gravámenes, y de constancias en las que conste la existencia o inexistencia de un derecho.⁶⁴

SECCIÓN SEXTA "De los índices"

Se establecen los principios que rigen al índice de Folio Real, señalándose los datos que debe contener, y previendo su continua actualización, a fin de facilitar el desempeño de la función registral.⁶⁵

⁶¹ Artículo 48 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁶² Artículos 49, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁶³ Artículo 57 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁶⁴ Artículos 58 y 59 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁶⁵ Artículos 60, 61 y 62 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

CAPÍTULO III "Del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria"

Este capítulo constante de tres secciones, contiene disposiciones encaminadas a regular en principio lo relativo al denominado "Sistema Nacional de Información Inmobiliaria" que tendrá por objeto la integración y actualización del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales, mediante la recopilación, revisión y sistematización de los inventarios que de acuerdo con lo previsto en el propio Reglamento deben elaborar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los gobiernos de los estados y municipios, las asociaciones religiosas y las demás instituciones públicas y privadas que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado dichos bienes.⁶⁶

En su primera sección, intitulada "Del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales", no se regula específicamente la forma de operación de dicha Unidad Administrativa, sino que se enfoca a determinar la integración de los inventarios de carácter secundario, a que hicimos referencia en el párrafo anterior, y que sirven para la actualización del Inventario Nacional, estableciéndose las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de coordinación del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria.⁶⁷

La segunda sección, denominada "Disposiciones Relativas a la Información Catastral", regula el contenido y formalidades de la Ficha Catastral Federal, en la que se consignan las operaciones relativas al aspecto físico de los inmuebles federales.⁶⁸

Establece las funciones de los responsables inmobiliarios de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y de los administradores locales y

⁶⁶ Artículo 63 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁶⁷ Artículos 64 y 65 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

regionales, tanto en materia catastral, como en materia de conformación y actualización del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria,

La tercera sección intitulada "Del acervo documental", contiene disposiciones relativas al contenido del Centro de Documentación, Unidad Administrativa dependiente actualmente de la Subdirección de Registro Público de la Propiedad Federal, y que conforme al presente capítulo custodiará la documentación que respalde el contenido de las fichas catastrales.⁶⁸

De igual manera, se establece la responsabilidad de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, a través de la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, respecto del control de las fichas catastrales federales, y la obligación de expedir constancias de inscripción con la información básica catastral que obre en sus archivos, así como planos certificados de los inmuebles correspondientes.⁷⁰

Habiendo concluido el análisis del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, por cuanto hace a su estructura, nos permitiremos hacer un paréntesis, a manera de breviarío, que tiene por objeto dar a conocer de manera general, el funcionamiento de las Unidades Administrativas que se regulan, de manera inexacta, y a nuestro juicio indebida, en el Capítulo Tercero del citado Reglamento, con base en información que se ofrece tanto en la página interna de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Intranet), como en documentos elaborados por la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal para diversos fines.

Esto con el objetivo de aportar a los lectores un panorama claro de lo que actualmente es el Inventario Nacional, el Catastro Federal y el Centro de Documentación, unidades administrativas que junto con el Registro Público de la

⁶⁸ Artículos 66, 76, 77 y 78 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁶⁹ Artículo 79 primer párrafo del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

⁷⁰ Artículos 79 segundo párrafo 80 y del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

Propiedad Federal, integran la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

INVENTARIO NACIONAL DE BIENES INMUEBLES NACIONALES

El Inventario Nacional de la Propiedad Federal, es la unidad administrativa (con nivel Subdirección) encargada de llevar a cabo el levantamiento, integración y actualización de los datos de identificación de los inmuebles que integran el Patrimonio Nacional.

El inventario deberá referirse a los inmuebles que de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales deban ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal y tiene por objetivo constituirse como un instrumento de control sobre los inmuebles de propiedad federal y sobre aquellos que en su conjunto integran el patrimonio nacional, desarrollándose como una herramienta informática de estadística inmobiliaria, con el objeto de contribuir al aprovechamiento racional y efectivo de dicho patrimonio.

Se sirve para el cumplimiento de sus objetivos de la denominada Cédula de Inventario, que es el formato diseñado para que los usuarios de los inmuebles anoten la información relativa a las características físicas, jurídicas y administrativas de cada inmueble.

La cédula consta de 5 secciones para anotar la siguiente información:

- I. Datos generales.- Sección para identificar por su denominación a la Institución o Asociación Religiosa que administra el inmueble y al propio inmueble.
- II. Datos de ubicación.- Sección para situar físicamente al inmueble en forma precisa, incluyendo sus medidas y colindancias.

- III. Características del inmueble.- Sección para reportar el tipo de inmueble, su superficie y algunos servicios.
- IV. Título de propiedad y antecedentes registrales.- Sección para asentar la información relativa a los actos jurídicos que involucran la propiedad del bien inmueble.
- V. Sección para anotar los datos de usuario y la utilidad del inmueble.
- VI. La cédula concluye con un espacio destinado a anotar las observaciones relevantes respecto de cuestiones que no estén previstas en el formulario. También incluye un espacio para anotar los datos del encargado de llenado y del responsable estatal de la institución, así como para consignar su firma, con el propósito de aclarar o reconsultar la información que se estime necesaria.

Además de lo anterior, deberá consignar

- a) Número de Registro Federal Inmobiliario (RFI), que es el indicador asignado desde 1982 por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal a cada inmueble para su identificación inequívoca.
- b) Clave operativa (COP), que es el número asignado a cada cédula para su seguimiento y control durante el operativo.
- c) Número de identificación del inmueble, en el caso de que la dependencia, entidad o asociación religiosa se lo asigne.

CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

El Catastro de la Propiedad Federal, es la unidad administrativa (con nivel Subdirección) encargada de la identificación física y delimitación de los inmuebles que integran el Patrimonio Federal. Además ejerce funciones de inspección y vigilancia sobre los mismos, y se constituye en un elemento indispensable para la solución de controversias relacionadas con inmuebles de propiedad federal, en virtud de sus límites y extensión superficial.

El acervo del Catastro de la Propiedad Federal, se integra con planos y fotografías utilizados en dictámenes de delimitación de predios federales respecto de los colindantes, así como de las construcciones existentes en los mismos, enfocados a la supervisión de su estado de conservación, destino y uso específico, información que es indispensable para delinear el procedimiento a seguir para la regularización jurídica o administrativa del inmueble.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

Es la Unidad Administrativa (con nivel de Departamento), encargada de custodiar un acervo general que a la fecha consta de más de 200,000 expedientes que reflejan la historia de la adquisición, uso, destino y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario nacional, es decir, se contienen no solo los documentos que consignan los mencionados actos jurídicos, sino también, aquellos que consignan las gestiones previas al otorgamiento de dichos títulos.

Estarán autorizados para consultar en sala los documentos que resguarda el Centro de Documentación, los servidores públicos de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, presentando solicitud institucional, y público en general, siempre que muestren identificación personal y manifiesten por escrito el interés de la consulta, por otro lado el préstamo de expedientes esta reservado a los servidores públicos de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN INMOBILIARIA

El Sistema Nacional de Información Inmobiliaria es el instrumento de captación de los datos de identificación, ubicación, características, antecedentes jurídicos y administrativos de los inmuebles que conforman el patrimonio nacional.

Se creó con el objeto de propiciar la integración y actualización del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales, mediante la concentración de la información de inventarios de carácter secundario

Su finalidad actual es la vinculación de la información contenida en el Registro Público de la Propiedad Federal, el Inventario Nacional, El Catastro Federal, y el Centro de Documentación, a través de un sistema informático que permuta que la información actualizada en cada área, incida o se concentre en todos los acervos existentes, logrando con esto obtener una imagen real del patrimonio inmobiliario, en todo momento.

3.4.1 CONTRADICCIONES Y OMISIONES.

Pasemos ahora al tema que da origen a la presente Tesis, y que es el relativo a las "áreas de oportunidad", es decir aquellos aspectos que a nuestro juicio son susceptibles de mejora en cuanto a la regulación que actualmente ofrece el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

CONTRADICCIÓN 1

PLAZO DE SESENTA DÍAS HÁBILES PARA SOLICITAR LA INSCRIPCIÓN

Artículo 4° del RRPPF	Tienen obligación de solicitar la inscripción de los actos o contratos a que se refiere el artículo anterior las personas que en ellos intervengan, el notario ante quien se formalice la operación respectiva, o bien el servidor público que haya autorizado la escritura o documentos de que se trate, disponiendo para hacerlo de un plazo de sesenta días naturales , contados a partir de la fecha de autorización definitiva. Los decretos expropiatorios de bienes inmuebles a favor del Gobierno
------------------------------	---

	Federal y, en su caso, de los organismos descentralizados para destinarlos a la prestación de los servicios públicos a su cargo o a las actividades propias de su objeto, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal dentro del mismo término a que se refiere este artículo , contado a partir de que entren en vigor. En este caso, la inscripción deberá solicitarla el titular de la dependencia que haya tramitado el expediente expropiatorio respectivo o el titular del organismo descentralizado que la hubiere solicitado.
Artículo 98 de la LGBN, Párrafo Segundo	Los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal y los notarios públicos estarán obligados a hacer las gestiones correspondientes para obtener la inscripción de las escrituras relativas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda a la ubicación del bien, y a remitir a la Secretaría el testimonio respectivo debidamente inscrito, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha en la que hayan autorizado cada escritura, salvo en casos debidamente justificados. En caso de incumplimiento, incurrirán en responsabilidad y serán sancionados en los términos de esta Ley."

La redacción del artículo 98 no es muy clara, sin embargo entendemos que el envío a la Secretaría de la Función Pública, del testimonio respectivo debidamente inscrito, se refiere a la inscripción local, y que su remisión tiene como finalidad su inscripción federal y resguardo, y con base en esta interpretación se laboran los siguientes razonamientos.

- a) El plazo comprendido en la Ley General de Bienes Nacionales, se establece a cargo de los Notarios Públicos ante cuya fe se autorizan actos jurídicos registrables, y por lo tanto la sanción para el incumplimiento, únicamente aplica para ellos; en cambio la obligación establecida en el Reglamento del Registro Público Federal, incluye además a las personas que en ellos intervengan, al servidor público que haya autorizado la escritura y, en el caso de los decretos expropiatorios mencionados, al titular de la dependencia que haya tramitado el expediente respectivo o al titular del organismo descentralizado que la hubiere solicitado.

- b) En atención a la supremacía de La Ley General de Bienes Nacionales, los Notarios Públicos no incurrirán en responsabilidad en caso de desacatar el plazo de sesenta días naturales para solicitar la inscripción.
- c) La razón de esta contradicción, puede radicar en el plazo de sesenta días, contados a partir de su entrada en vigor, que establecía La Ley General de Bienes Nacionales de 1982⁷¹, para registrar los contratos de arrendamiento que tuvieran celebrados las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, situación que no se justifica, dado que dicho término es transitorio.
- d) Ni la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, ni la vigente, contemplan otro plazo para solicitar la inscripción de los actos jurídicos y documentos registrales.
- e) Si la Ley General de Bienes Nacionales establece un término no mayor de seis meses solicitar la inscripción federal, a favor de los Notarios Públicos, se debe conceder el mismo término a los demás sujetos obligados conforme al Reglamento.
- f) El Registro Público de la Propiedad Federal ya no cuenta con un apartado de sanciones, y el establecer en su Reglamento una obligación a cargo de personas no obligadas por la Ley General de Bienes Nacionales (plazo de sesenta días naturales), no tiene sentido.
- g) En la práctica dicho precepto es inoperante, se procede a la inscripción de documentos, cuya presentación ha excedido el plazo establecido, sin que se tome ninguna acción, pues no corresponde al Registro Público de la Propiedad Federal establecer sanciones, y tampoco tiene la obligación de informar el incumplimiento

⁷¹ Artículo Sexto Transitorio de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

En conclusión, el artículo cuarto del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, debe ser modificado, por lo menos en lo respectivo al plazo que establece, aunque siguiendo una buena técnica jurídica debe ser sustituido totalmente.

CONTRADICCIÓN 2
SUPREMACÍA DE LAS INSCRIPCIONES FEDERALES

<p>Artículo 12 del RRPPF</p>	<p>Artículo 12.- La inscripción expresará, cuando menos, lo siguiente: fecha de la inscripción; número del asiento registral; título o documento que se inscribe; acto que se inscribe; nombre de las partes que intervienen en el acto; nombre del inmueble si constare en el título, o la referencia al registro anterior en donde aparezcan esos datos; ubicación, linderos y superficie del inmueble objeto de inscripción; mención de haberse agregado el plano o croquis al legajo correspondiente; valor de los bienes de que se trate cuando conste en el título exhibido; datos del Registro Público de la Propiedad local que corresponda; fecha del título exhibido; nombre y cargo del servidor público que lo haya autorizado, y fecha de presentación del título en el Registro Público de la Propiedad Federal.</p> <p>Al final de cada asiento irá el sello oficial, la firma del registrador y la del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, sin dejar espacios de por medio.</p>
<p>Artículo 42 de la LGBN, Párrafos Cuarto y Quinto</p>	<p>Las inscripciones de actos jurídicos y administrativos ante el Registro Público de la Propiedad Federal surtirán efectos contra terceros, aun cuando no estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la ubicación de los inmuebles, quedando a salvo los derechos de aquéllos para hacerlos valer en la vía legal precedente.</p> <p>En caso de oposición entre los asientos registrales del Registro Público de la Propiedad Federal y los del Registro Público de la Propiedad de la localidad en que se ubiquen los bienes, se dará preferencia a los del primero en las relaciones con terceros, quedando a salvo los derechos de éstos para hacerlos valer en la vía legal precedente.</p>

- a) La Ley General de Bienes Nacionales prevé la posibilidad de que haya documentos inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, que carezcan de inscripción local, señalando que no por ello las inscripciones dejarán de surtir efectos contra terceros.
- b) La Ley General de Bienes Nacionales tiene la clara intención de dotar de supremacía a las inscripciones federales ante las locales, en caso de oposición.
- c) El Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal establece los datos de inscripción local, como requisito mínimo que debe contener una inscripción.

Podemos concluir con base en lo anterior, que el artículo 12 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, es contrario al espíritu de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que con su redacción impide que se presenten los supuestos contenidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 42.

CONTRADICCIÓN 3 REGLAS REGISTRALES

Artículo 28 del RRPPF	Cuando un mismo título se refiera a varios inmuebles, el registro se hará detallando los datos de cada uno de ellos, haciendo constar en forma general los datos comunes a todos ellos. La inscripción en este caso tendrá tantos números como inmuebles contenga el título a registrar.
Artículo 32 del RRPPF	El registro de los inmuebles federales se realizará autorizando un Folio Real por separado para cada inmueble.

RAZONAMIENTOS

- a) El Folio Real consta de un original, conformado por el número de páginas que sean necesarias para asentar las inscripciones de los documentos, y cada página será numerada progresivamente, conteniendo los mismos datos de identificación que la primera, es decir, el número progresivo e inmutable que corresponde a cada Folio Real, y su número página (por ejemplo, a la segunda inscripción .del Folio Real 300, le corresponderá página número 300/1).

- b) El artículo 28 establece que cuando un título se refiera a varios inmuebles, la inscripción tendrá tantos números como inmuebles contenga el título a registrar, lo que implica que se destinará una página por inmueble.

Podemos concluir que el artículo 28 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal contradice el contenido del artículo 32, pues de su redacción se desprende que cuando un mismo título se refiera a varios inmuebles, todos se asentarán bajo un mismo número de Folio Real, y se destinará una página para cada inmueble.

OMISIÓN 1 NEGATIVA DE INSCRIPCIÓN

La calificación registral, como se analizó en el apartado correspondiente, es a la vez un derecho y una obligación, consistente en la revisión exhaustiva de un documento presentado para su inscripción, por cuanto hace a los requisitos de fondo y forma que dichos documentos deben cumplir, tanto para su celebración como para su inscripción, teniendo como resultado la determinación de la procedencia o improcedencia de la inscripción, sin embargo, a nuestro juicio, este último supuesto no se contempla en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, no obstante que en la práctica se da con frecuencia.

Artículo 19.- La oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, entregará diariamente al Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal la documentación que ingresó, a efecto de que se analice y determine dentro de los cinco días hábiles siguientes, si es inscribible y si reúne los requisitos legales procedentes.

Artículo 20.- Cuando se determine que un documento es inscribible y llena las formas legales, la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal autorizará la inscripción que corresponda, misma que surtirá sus efectos desde el día en que el documento haya sido presentado en la oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

En caso contrario, la propia Dirección autorizará una inscripción preventiva, anotando las observaciones de fondo o de forma encontradas en el documento, haciéndolas del conocimiento del promovente.

Una vez subsanado lo anotado en la observación, se registrará el documento de que se trate en forma definitiva y la inscripción surtirá sus efectos desde la fecha de su presentación.

RAZONAMIENTOS

- a) Si como resultado de la calificación registral se determina que el documento presentado es inscribible y reúne los requisitos legales, se autorizará su inscripción.

- b) De lo contrario, se autorizará una inscripción preventiva, anotando las observaciones de fondo y de forma objetadas en el documento.

En conclusión, no se da lugar a la negativa de la inscripción, que como ya dijimos en la práctica se presenta cotidianamente, ya sea porque el documento se presentó en copias simples, porque no consigna ninguno de los actos que son susceptibles de inscripción, por ser notoriamente nulos o contrarios a derecho, etc.

OMISIÓN 2

EFFECTOS JURÍDICOS DE LOS ASIENTOS REPUESTOS

Debemos comenzar por señalar que acertadamente se contempla la figura de la reposición, para aquellos casos en los que los asientos registrales se destruyan, o sufran un deterioro tal que haga imposible establecer el tracto sucesivo, situación que regula en un solo artículo, que se transcribe a continuación:

Artículo 48.- Procede la reposición de asientos registrales cuando por su destrucción o mutilación se haga imposible establecer el tracto sucesivo entre los efectuados y otros posteriores. La reposición se hará si se tienen a la vista los documentos que dieron origen a los asientos y por solicitud de la parte interesada o por orden judicial.

Los folios en que consten los asientos repuestos deberán ostentar la leyenda: "Reposición".

RAZONAMIENTOS

- a) Desde cuando surten efectos los asientos registrales repuestos, desde que se realiza la reposición, o desde que fueron efectuados originalmente?.
- b) Si la finalidad de la reposición es restablecer el tracto sucesivo, queda claro que deberá surtir efectos desde la presentación originaria del documento correspondiente, pero con base en que se determina esta fecha en el caso de que el asiento a reponer haya sido destruido.
- c) Porque no se permite la actuación de oficio, en el caso de que habiéndose destruido o mutilado la inscripción, los documentos que le dieron origen, obren en el acervo registral.

Debemos concluir que el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal es omiso en la regulación de las reposiciones de inscripción, lo que origina que las incógnitas presentadas se resuelvan en la práctica, sin fundamento alguno.

3.4.2 COMENTARIOS EN PARTICULAR.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, ha regulado durante mas de cuatro años la actividad de la Institución Registral Federal, conteniendo en sus preceptos graves faltas de técnica jurídica, puesto que se excede en algunos casos al regular situaciones no previstas por la Ley que reglamenta, es omiso en otros, al haber sido elaborado por servidores públicos que no estaban inmersos en la vida diaria del Registro Público de la Propiedad Federal, y en las situaciones ya abordadas, contiene disposiciones contradictorias entre sí, y más aún, contrarias a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales.

Resalta el hecho de que un ordenamiento que tiene como finalidad regular el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad Federal, contenga disposiciones relativas a Unidades Administrativas distintas, como lo son el Inventario Nacional y el Catastro Federal, que por su importancia deben tener un reglamento propio, pero lo peor del caso, es que las regule de manera deficiente, claro ejemplo el del referido Inventario, pues la sección primera del Capítulo III se intitula "Del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles", y sin embargo apenas lo menciona.

Por lo que hace al Sistema Nacional de Información, que en nuestra opinión motiva la inclusión de las disposiciones cuestionadas en el párrafo anterior, debe ser también regulado en cuanto a su finalidad y funcionamiento, por un ordenamiento independiente, ya que el hecho de que el Registro Público de la Propiedad Federal esté inmerso en dicho sistema, no justifica que ambos se regulen en un mismo ordenamiento.

Sobre este particular, debemos señalar que la Ley General de Bienes Nacionales recién promulgada, contiene disposiciones más precisas respecto del otrora Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, al que ahora denomina "Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal.

Para finalizar este punto, cabe hacer dos comentarios mucho más particulares.

El primero se refiere al ya analizado artículo 12 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, que establece los datos mínimos que debe contener una inscripción, y que señala entre otras cosas "la mención de haberse agregado plano"

La Ley General de Bienes Nacionales de 1982, a diferencia de la vigente, no establecía la obligación de anexar un plano o croquis a los documentos que

consignaran actos jurídicos susceptibles de inscripción, sin embargo nuestro reglamento si previó dicha obligación en algunos casos:

Artículo 18.- El obligado, dentro del término que fija el artículo 4o. de este Reglamento, deberá presentar en la oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, el título o documento de cuya inscripción se trate. Cuando se refiera a transmisiones o modificaciones de propiedad deberá anexarse un plano o croquis del inmueble; tratándose de usos o destinos se anexará plano autorizado por la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

Siendo estrictos, ante la falta de croquis o plano en los casos mencionados, se debería proceder a realizar una inscripción preventiva (toda vez que no se contempla la negativa de inscripción), lo que redundaría en un doble trabajo, puesto que sin duda este requisito sería subsanado, y ello implicaría realizar una inscripción definitiva, pero la redacción del artículo 12 permite una salida más sencilla, en efecto, establece como requisito mínimo **la mención** de haberse agregado plano o croquis, y en la práctica, cuando no se agrega ni uno ni otro, se realiza una inscripción definitiva en la que se consigna la leyenda "No se agrega plano", es decir, se hace la mención en sentido negativo.

El segundo comentario versa sobre la calificación registral, que siendo tan importante se considera menos complicada que la captura de datos, situación que demostraremos a continuación.

El artículo 19 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, establece un término de cinco días hábiles para determinar si un documento es inscribible o no, es decir, para calificar su forma y fondo, sin embargo, el artículo 27 señala que las inscripciones deberán practicarse dentro de los quince días

siguientes al de la presentación del documento correspondiente, es decir, se concede la mitad del tiempo para la calificación registral, que para capturar una inscripción, claro cuidando que se cumplan los requisitos establecidos.

Ahora que si el término de quince días, se estableció pensando en las cargas de trabajo de la Institución Registral Federal, tal bondad es insuficiente, puesto que en nuestra experiencia personal, en un mismo día pueden ingresar documentos que generan hasta siete mil inscripciones, y si consideramos que el Registrador cuenta con solo cuatro servidores públicos que le auxilian en sus tareas, resulta claro que quince días hábiles no bastan, lo que genera el constante incumplimiento del estándar de servicio establecido.

De lo anterior derivan dos conclusiones:

- a) La existencia del término de cinco días no tiene razón de ser, puesto que al no regularse actualmente la negativa, toda solicitud derivará en una inscripción, ya sea definitiva o preventiva.
- b) Aún cuando nuestra intención es regular las causales que originen una negativa, consideramos debe existir un solo término, que dicho sea de paso, sea más amplio, y que una vez agotado tenga como resultado, ya sea la realización de la inscripción solicitada, o la resolución que determine su improcedencia, pues nada garantiza que habiéndose calificado el documento, al momento de materializar la inscripción, se detecte alguna causa que derive en la negativa de la inscripción, pues al fin y al cabo, todos cometemos errores.

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN PROCEDENTES

PROPUESTAS DE LAS MODIFICACIONES PROCEDENTES

En el presente capítulo, estableceremos a manera de propuestas, las modificaciones que a nuestro juicio resolverán la problemática planteada en el capítulo tercero, respecto de las disposiciones de nuestro actual Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, abordando no solo aquellos puntos que hemos señalado como contradicciones, omisiones y comentarios en particular, sino también, las que resultan lógicas en atención a la entrada en vigor de la Nueva Ley General de Bienes Nacionales.

Cabe hacer en este punto una precisión, y es en el sentido de que habiéndose argumentado la inadecuada inclusión de preceptos, que establecen situaciones jurídicas no previstas por la Ley General de Bienes Nacionales (cancelaciones y rectificaciones), estos aspectos no serán tocados en nuestra propuesta de reformas, en atención a que su existencia, tal y como está normada, es necesaria en la vida del Registro Público de la Propiedad Federal, y eliminarlas o modificarlas para que el Reglamento esté acorde a las deficiencias manifiestas en la Ley que regula, atentaría contra la finalidad de la presente tesis "Una mejor regulación del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

4.1 TEXTO DE LAS REFORMAS SUGERIDAS.

REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1o.- La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo la función registral prevista en los artículos **41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48**, respectivamente, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Artículo 2o.- La función registral la ejerce el Registro Público de la Propiedad Federal, de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública.

El Registro Público de la Propiedad Federal está a cargo de un Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal designado por el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, quien será suplido en los términos del artículo 74 del Reglamento Interior de la propia Secretaría.

Artículo 3o.- En el Registro Público de la Propiedad Federal se inscribirán los títulos y documentos en que se consignen cualquiera de los actos o contratos a que se refiere el artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales. Asimismo, deberán inscribirse las declaratorias de provisiones, usos, reservas o destinos sobre áreas o predios de propiedad federal establecidos en los programas de desarrollo urbano respectivos; los certificados de derecho de uso, y los demás actos que por su naturaleza deban inscribirse.

Artículo 4o.- Podrán solicitar la inscripción de los títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior:

- I. **Las Instituciones Públicas de carácter Federal obligadas a ello, de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales y las demás disposiciones aplicables en materia inmobiliaria, a través de los representantes inmobiliarios que al efecto designen, o de sus titulares.**
- II. **La Asociaciones Religiosas, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás personas de derecho público o privado que intervinieron en ellos, a través de persona autorizada o representante legal.**
- III. **El Notario Público ante quién se formalice la operación respectiva, o bien, el servidor público que haya autorizado la escritura o documentos de que se trate.**
- IV. **La autoridad judicial o administrativa que emita cualquiera de las resoluciones a que se refiere el artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales y;**
- V. **En General, quién tenga interés legítimo en el derecho que se va a inscribir, o su representante legal.**

En el caso de las fracciones I y III del presente artículo, la solicitud deberá realizarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de autorización definitiva.

De presentarse la documentación respectiva de manera extemporánea, se dará aviso a la Secretaría de la Función Pública, para que en el ámbito de su competencia, determine lo procedente.

Artículo 5o.- Las entidades que tengan por objeto la adquisición, desarrollo, fraccionamiento o comercialización de inmuebles, así como la regularización de la tenencia de tierra y el desarrollo urbano y habitacional, únicamente deberán solicitar la inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal de los títulos por los que se adquiriera o, en su caso, se fraccionen dichos bienes.

Artículo 6o.- Las inscripciones de actos jurídicos y administrativos ante el Registro Público de la Propiedad Federal surtirán efectos contra terceros, aun cuando no estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la ubicación de los inmuebles, quedando a salvo los derechos de aquéllos para hacerlos valer en la vía legal procedente.

Artículo 7o.- Los planos, memorias técnicas, descripciones analítico topográficas y demás documentos que permitan la identificación física de los inmuebles federales, deberán formar parte del anexo del acto jurídico o administrativo objeto de la inscripción, debiéndose hacer referencia en la misma a dichos documentos.

Cuando el acto jurídico o documento, se refiera a transmisiones o modificaciones de propiedad deberá anexarse un plano o croquis del inmueble, autorizado por autoridad competente; tratándose de usos o destinos se anexará plano autorizado por la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

Artículo 8o.- En caso de oposición entre los asientos registrales del Registro Público de la Propiedad Federal y los del Registro Público de la Propiedad de la localidad en que se ubiquen los bienes, se dará preferencia a los del primero en las relaciones con terceros, quedando a salvo los derechos de éstos para hacerlos valer en la vía legal procedente.

Artículo 9o.- Los responsables inmobiliarios y los administradores locales y regionales deberán aportar los documentos e informes que requiera la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, para el cumplimiento de la función registral.

Artículo 10.- Los estados y municipios, las asociaciones religiosas, las asociaciones civiles, los particulares y demás instituciones públicas o privadas que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado inmuebles que pertenecen a la Nación, **deberán aportar los documentos e informes que requiera la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, para el cumplimiento de la función registral.**

Artículo 11.- La Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal llevará el Registro Público de la Propiedad Federal empleando los formatos y los medios electrónicos que determine la Secretaría de la Función Pública, en los términos de las normas y procedimientos que para tal efecto expida.

Asimismo, la propia Secretaría expedirá las normas y procedimientos necesarios **para la integración y actualización del Registro Público de la Propiedad Federal;** para el cumplimiento de las funciones a cargo de los responsables inmobiliarios y los administradores locales y regionales, y en general, para la debida observancia de este Reglamento.

Artículo 12.- Las funciones que tiene a su cargo el Registro Público de la Propiedad Federal, en materia del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, se ejercerán conforme a las normas y procedimientos que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública.

Artículo 13.- Las atribuciones que se otorgan en este Reglamento al Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, se confieren sin perjuicio de su ejercicio directo por el Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

CAPÍTULO II
Del Registro Público de la Propiedad Federal
Sección Primera
Del registro

Artículo 14.- El registro de los bienes inmuebles de la Federación y de los actos o contratos a que se refiere el artículo 3o. de este Reglamento, se realizará mediante el sistema registral denominado Folio Real.

El formato de Folio Real utilizado en el Registro Público de la Propiedad Federal será el autorizado para tales fines por el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, a propuesta del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

Artículo 15.- La apertura de un Folio Real para la inscripción de un inmueble federal será autorizada por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, en los términos siguientes: "Se autoriza el presente Folio Real para los asientos relativos al predio federal en él descrito".

A cada Folio Real se le dará el número registral que le corresponda para su identificación y clasificación, en riguroso orden progresivo e inmutable, asentándose en el mismo la fecha y el nombre y firma de quien lo autoriza.

Artículo 16.- El Folio Real constará de un original conformado por el número de páginas que sean necesarias para asentar las inscripciones de los documentos que hayan sido calificados registralmente como procedentes. Cada página será numerada progresivamente, conteniendo los mismos datos de identificación que la primera.

Artículo 17.- La inscripción expresará, cuando menos, lo siguiente: fecha de la inscripción; número del asiento registral; título o documento que se inscribe; acto que se inscribe; nombre de las partes que intervienen en el

acto; nombre del inmueble si constare en el título, o la referencia al registro anterior en donde aparezcan esos datos; ubicación, linderos y superficie del inmueble objeto de inscripción; los datos que permitan la identificación del plano o croquis a que se refiere el artículo 6° del presente Reglamento, al legajo correspondiente; valor de los bienes de que se trate cuando conste en el título exhibido; fecha del título exhibido; nombre y cargo del servidor público que lo haya autorizado, y fecha de presentación del título en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Al final de cada asiento irá el sello oficial, la firma del registrador y la del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, sin dejar espacios de por medio.

Artículo 18.- Los asientos registrales o inscripciones se clasificarán en tres secciones: "Inscripciones de Propiedad", "Gravámenes y Limitaciones" e "Inscripciones Preventivas y Observaciones", y se asentarán en forma continua para un registro cronológico de asientos.

Artículo 19.- En la sección de "Inscripciones de Propiedad" se registrará lo siguiente:

I. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes a la Federación, a las Paraestatales, y a las Instituciones de carácter Federal con personalidad Jurídica y Patrimonio propios;

II. Los decretos presidenciales expropiatorios de bienes inmuebles a favor del Gobierno Federal;

III. Los bienes inmuebles nacionalizados;

IV. La venta de bienes inmuebles federales sujeta a condición suspensiva o resolutoria, así como el cumplimiento de la condición respectiva;

V. La venta de bienes inmuebles federales con reserva de dominio;

VI. El testimonio de las informaciones ad perpetuam, promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación sobre bienes inmuebles;

VII. Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos señalados en la fracción I;

VIII. Las sentencias relacionadas con inmuebles federales que pronuncie la autoridad judicial, y

IX. Los demás títulos que conforme a la ley deban ser registrados.

Artículo 20.- En la sección de "Gravámenes y Limitaciones" se registrará lo siguiente:

I. Los títulos por los cuales se grave el dominio o la posesión, o en los que consten los derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal sobre bienes inmuebles;

II. Los decretos presidenciales por los que se incorporen o se desincorporen del dominio público de la Federación bienes inmuebles;

III. Los decretos y acuerdos de destino, cambio de destino o la afectación de bienes inmuebles federales;

IV. La subrogación de derechos de acreedor por parte del Gobierno Federal en los embargos y los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;

V. Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal cuyo plazo sea de cinco años o más, así como el subarrendamiento o cesión de derechos de arrendatario;

VI. La prenda de frutos pendientes de bienes inmuebles federales y los títulos que deban inscribirse en los términos de los artículos 2857 y 2861 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal;

VII. Las resoluciones de ocupación relacionadas con inmuebles federales que pronuncie la autoridad judicial;

VIII. Las declaratorias a las que se refiere la fracción I del artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales;

IX. Las declaraciones de provisiones, usos, reservas o destinos sobre inmuebles de propiedad federal;

X. Las concesiones, permisos o autorizaciones relativos a bienes inmuebles federales, así como las declaraciones de nulidad, caducidad y revocación de los mismos;

XI. Las resoluciones judiciales de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos señalados en las fracciones anteriores;

XII. Los certificados de derecho de uso que la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal expida para inmuebles en uso por asociaciones religiosas e inmuebles de uso compartido, y

XIII. Los demás que conforme a la ley deban ser registrados.

Artículo 21.- En la sección de "Inscripciones Preventivas y Observaciones" se registrarán, en los términos del artículo 20 de este Reglamento, lo siguiente:

- I. Las inscripciones preventivas;
- II. Las demandas y resoluciones relacionadas con bienes inmuebles federales, así como las actuaciones judiciales que de acuerdo con la ley deban registrarse;
- III. Las observaciones que resulten procedentes respecto de cualquiera de las secciones del Folio Real, y
- IV. Los demás que conforme a la ley deban registrarse.

Sección Segunda

De las reglas registrales

Artículo 22.- Sólo se registrará lo siguiente:

I. Los primeros testimonios de escrituras públicas autorizadas por notario del patrimonio inmueble federal o habilitado en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales;

II. Documentos originales autorizados por autoridad competente.

Para los efectos del presente artículo, se considerarán documentos originales, las sentencias y providencias judiciales en copia certificada legalmente, así como la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de los actos jurídicos a que se refiere el artículo 3º de este Reglamento.

Artículo 23.- La oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, entregará diariamente al Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal la documentación que ingresó, a efecto de

que se analice y determine si es inscribible y si reúne los requisitos legales procedentes.

Artículo 24.- El Registrador bajo su responsabilidad, calificará los documentos que se presenten para la práctica de alguna inscripción, misma que podrá negarse en los siguientes casos:

- I. Cuando el documento presentado no consigne un acto jurídico inscribible.
- II. Cuando el documento presentado no sea de los señalados en el artículo 22 de este Reglamento.
- III. Cundo sea notoria la incapacidad de alguno de los otorgantes.
- IV. Cuando el contenido de los documentos sea contrario a las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales u otras leyes prohibitivas aplicables.
- V. Cuando no se permita la perfecta identificación del derecho que se consigna, o del bien inmueble sobre el cual recae.
- VI. Cuando adolezca de algún requisito señalado por la Ley General de Bienes Nacionales, o en otras disposiciones aplicables, que derive en la inexistencia o nulidad absoluta del acto jurídico consignado.
- VII. Cuando no contenga alguno de los datos a que se refiere el artículo 17 del presente ordenamiento.
- VIII. En general, cuando se determine que existe una omisión de fondo insubsanable.

Artículo 25.- Cuando se determine que un documento es inscribible y llena las formas legales, la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal autorizará la inscripción que corresponda, misma que surtirá sus efectos desde el día en que el documento haya sido presentado en la oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

Artículo 26.- La propia Dirección autorizará una inscripción preventiva, cuando habiéndose determinado que el documento presentado es inscribible y llena las formas legales:

- I. Existan diferencias entre los datos que como antecedentes obren en el Registro Público de la Propiedad Federal, relativos a la identificación del inmueble correspondiente, y los consignados en título exhibido para su registro.

- II. El acto jurídico consignado no permita establecer correctamente el tracto sucesivo.

También se podrá autorizar una inscripción preventiva, cuando se determine que el documento presentado es inscribible, pero que carece de algún requisito establecido por la Ley General de Bienes Nacionales, u otras normas aplicables, que derive en su nulidad relativa, así como en aquellos caso en los que se determine que la omisión de forma es subsanable.

En todos los casos, la anotación preventiva deberá contener las observaciones encontradas.

Una vez subsanado lo anotado en la observación, se registrará el documento de que se trate en forma definitiva y la inscripción surtirá sus efectos desde la fecha de su presentación.

Artículo 27. Turnado un documento a la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, dispondrá de un término de 20 días hábiles, para resolver sobre la procedencia de la inscripción correspondiente, emitiendo al efecto:

- I. **Resolución de procedencia, informando los datos de inscripción correspondientes,**
- II. **Resolución de improcedencia, fundando y motivando las causas que originaron la misma, o**
- III. **Resolución que informe la autorización de la Inscripción Preventiva, haciendo del conocimiento del solicitante las causas que la motivaron.**

Artículo 28.- Una vez que se practique el registro solicitado, el documento **presentado** será archivado en el Registro Público de la Propiedad Federal, en los medios que se determinen en las normas y procedimientos que para el efecto expida la **Secretaría de la Función Pública**.

Artículo 29.- Las anotaciones e inscripciones que practique el Registro Público de la Propiedad Federal se harán con claridad, sin abreviaturas, guarismos, correcciones o alteraciones.

Artículo 30.- Salvo el caso de inmuebles sin antecedentes registrales, en todo Folio Real autorizado deberá hacerse referencia a los antecedentes registrales del inmueble para el cual se autoriza, así como a los expedientes respectivos.

Artículo 31.- Cuando un título se refiera a diversos actos o contratos relativos a uno o varios inmuebles, solamente se inscribirán aquéllos cuyo registro proceda, haciéndose mención expresa en la razón a que se refiere el artículo siguiente, de los que queden excluidos del Registro Público de la Propiedad Federal.

Artículo 32.- Practicado un asiento registral se estampará un sello al calce del documento que lo originó, donde se anotará el número registral del Folio Real en el que se haya efectuado la inscripción y la fecha de ésta. Dicha razón será firmada por el registrador y por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

Artículo 33.- Los asientos registrales no surtirán efectos, hasta en tanto sean firmados por el registrador y por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal. Dichas firmas deberán exigirse por quien presente el título respectivo con la razón de haber sido inscrito.

Si la firma omitida fue la de un registrador o la del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal que hubiesen concluido el ejercicio de sus cargos, deberán firmar el asiento respectivo el registrador y el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal en funciones, siempre que se estime que dicho asiento se practicó correctamente.

Artículo 34.- Cuando un mismo título se refiera a varios inmuebles, el registro se hará detallando los datos de cada uno de ellos, haciendo constar en forma general los datos comunes a todos ellos. La inscripción en este caso tendrá tantos números como inmuebles contenga el título a registrar.

Artículo 35.- Para identificar los inmuebles y los derechos que los afectan, en el registro se anotarán los siguientes datos:

- I. La naturaleza del inmueble, expresando si es rústico o urbano, y el nombre con el que se le conozca;
- II. La situación de los inmuebles rústicos se determinará expresando su ubicación y sus linderos con otros inmuebles;

III. La situación de los inmuebles urbanos se determinará expresando la población en que se ubiquen, nombre de la calle y número exterior si lo tuviere, así como anotando los datos que con anterioridad hubieren identificado al inmueble;

IV. La superficie del inmueble se anotará en la forma en que aparezca en el título que se exhiba;

V. El acto o contrato se inscribirá con la denominación que se le dé en el título exhibido para su registro, y si en éste apareciere innominado, así se hará constar en la inscripción;

VI. El valor del inmueble o derecho inscribible será el que conste en el título exhibido para su registro, y

VII. Los nombres, apellidos, denominaciones y razones sociales que aparezcan en el título exhibido para su registro.

Artículo 36.- El registrador deberá abstenerse de modificar los datos que contenga el título de cuya inscripción se trate.

Artículo 37.- El registro de los inmuebles federales se realizará autorizando un Folio Real por separado para cada inmueble.

Artículo 38.- Para los efectos de este Reglamento se considerará como un solo inmueble el que reúna cualquiera de las siguientes características:

I. El perteneciente al Gobierno Federal comprendido dentro de unos mismos linderos sin solución de continuidad;

II. El inmueble urbano que tenga una sola entrada, aun cuando los diferentes pisos o unidades que lo integran pertenezcan a distintos dueños, circunstancia que será anotada en el asiento, y

III. El inmueble urbano que aunque tenga dos o más entradas forme en su interior una sola finca.

Artículo 39.- No se considerará como un solo inmueble el que reúna las siguientes características:

I. Los contiguos hacia los costados, independientes entre sí, y con distintas entradas, aun cuando todos pertenezcan a la Federación, y

II. Los inscritos en diferentes Folios Reales.

Artículo 40.- Cuando se fraccione un inmueble de propiedad federal, se presentará en el Registro Público de la Propiedad Federal el plano de la división y una relación que contenga los linderos y superficies de las fracciones resultantes, a fin de que:

I. Se tome razón en el Folio Real que corresponda;

II. Se realice la cancelación parcial correspondiente a las fracciones que dejan de ser de propiedad federal, y

III. Se inscriban como inmuebles nuevos las partes separadas que continúen siendo de propiedad federal, autorizando en este caso un Folio Real para cada parte separada, con número registral independiente.

Artículo 41.- Cuando dos o más inmuebles inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal se fusionen para formar uno solo, se hará una inscripción como si se tratara de un inmueble nuevo haciendo relación de las inscripciones anteriores, a cuyo efecto se autorizará el Folio Real que corresponda, asignándole un número registral distinto.

Artículo 42.- Cuando se segregue parte de un inmueble para fusionarlo a otro y ambos estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, se harán las anotaciones del caso en los respectivos folios, conservando cada uno su número registral.

Artículo 43.- En toda inscripción relativa a inmuebles en los que el suelo pertenezca al Gobierno Federal, y lo edificado o plantado sea propiedad de un tercero, deberá hacerse referencia expresa de esta circunstancia.

Artículo 44.- Las inscripciones relativas a hipotecas sólo se practicarán si el documento respectivo se ajusta a lo dispuesto por los preceptos que rigieron la operación.

Artículo 45.- Cuando se trate de derechos, la inscripción deberá contener todos los datos que según el documento los determine o limite.

Artículo 46.- El documento y la inscripción que se refieran a partes indivisas de un inmueble o derecho precisarán con exactitud la parte alícuota correspondiente a cada copropietario, en los términos que aparezcan en el documento presentado para su registro.

Artículo 47.- La inscripción de un inmueble podrá comprender lo en él edificado, bien sea por la declaración de voluntad manifestada en el documento, o a través de información testimonial rendida ante la autoridad judicial o protocolizada por notario público.

Sección Tercera

De la rectificación y de la reposición de las inscripciones

Artículo 48.- La rectificación de las inscripciones autorizadas en los términos de este Reglamento podrá hacerse de oficio o a petición de parte interesada y sólo procederá por error ya sea material o de concepto existente entre el contenido del

título o documento y la inscripción contenida en el Folio Real, y se hará por acuerdo del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal y del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

Artículo 49.- Existe error material cuando se escriban unas palabras por otras; se omita la expresión de alguna circunstancia; se equivoquen los nombres o las cantidades al copiarlas del título sin cambiar el sentido general de la inscripción ni de ninguno de sus conceptos, o se practique la inscripción en parte distinta del Folio Real a la que le corresponde en los términos de este Reglamento.

En este caso, el asiento expresará las causas que motivan la rectificación.

Artículo 50.- Existe error de concepto cuando al inscribir alguno de los contenidos en el título presentado para su registro, se altere o varíe su sentido, por errónea interpretación o clasificación del acto contenido en el título.

En este caso, la rectificación se hará a través del análisis del documento o título de que se trate.

Artículo 60.- Cuando el error material o de concepto conste en el título o documento presentado para su registro, la rectificación de los asientos sólo procederá mediante la exhibición de nueva documentación que corrija los errores, o por resolución judicial.

Artículo 61.- Rectificado un asiento, se corregirán todos los que de él deriven y que incurran en el mismo error.

La rectificación produce efectos desde el momento en que se anote en el Folio Real.

Artículo 62.- Procede la reposición de asientos registrales cuando por su destrucción o mutilación se haga imposible establecer el tracto sucesivo entre los efectuados y otros posteriores.

Artículo 63.- La reposición de las inscripciones autorizadas en los términos de este Reglamento podrá hacerse de oficio, a petición de parte interesada o por orden judicial, y sólo procederá si se tienen a la vista los documentos que dieron origen a los asientos registrales, y se hará por acuerdo del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal y del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal.

Los efectos de las inscripciones repuestas conforme al presente artículo, se retrotraerán hasta la fecha en que fueron asentadas por primera vez, permitiendo con ello el restablecimiento del tracto sucesivo, fecha que se determinará de conformidad con los datos que arrojen tanto el Sistema de Registro y Control de Correspondencia de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, como los índices se lleven en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Los folios en que consten los asientos repuestos deberán ostentar la leyenda: "Reposición".

Sección Cuarta

De la extinción y cancelación de las inscripciones

Artículo 64.- Las inscripciones se extinguen por las causas que señala el artículo 90 de la Ley General de Bienes Nacionales. La cancelación de la inscripción puede ser total o parcial. Será total cuando se extinga por completo el inmueble objeto de la inscripción; cuando se extinga por completo el derecho inscrito; cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción; cuando se declare la nulidad de la inscripción o cuando sea vendido judicialmente el inmueble que reporte un gravamen, y que debe pasar al comprador libre de

gravámenes, salvo estipulación en contrario, y en tal caso la autoridad judicial deberá ordenar la cancelación.

La cancelación será parcial cuando se reduzca el inmueble objeto de la inscripción o cuando se reduzca el derecho inscrito.

Artículo 65.- Para la cancelación de las inscripciones que obren en el Registro Público de la Propiedad Federal, se tendrá en cuenta lo siguiente:

I. El consentimiento de las partes para la cancelación de un registro deberá constar en escritura pública autorizada por notario público o por notario del patrimonio inmueble federal según sea el caso, o en documento autorizado por autoridad judicial o administrativa competente;

II. La resolución judicial o administrativa que ordene la cancelación de un registro deberá constar en copia certificada por la autoridad competente;

III. La desaparición o destrucción completa del inmueble objeto de la inscripción de cuya cancelación se trate se acreditará a través de información testimonial rendida ante la autoridad judicial. En este caso deberá presentarse copia certificada en la que consten las declaraciones rendidas, y

IV. La nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción sólo podrá declararla la autoridad judicial. En este caso deberá exhibirse copia certificada que contenga la resolución correspondiente.

Artículo 66.- Para autorizar la cancelación de inscripciones de derechos personales sobre inmuebles de propiedad federal, se tendrá en cuenta lo siguiente:

I. Si son temporales, la cancelación se hará de oficio o a petición de parte interesada, calculando el cumplimiento del plazo correspondiente, y

II. Si son vitalicios, la cancelación procederá a petición de parte interesada, debiendo exhibirse copia certificada del acta de defunción del titular del derecho.

Artículo 67.- La cancelación de anotación de embargo, secuestro, intervención de rentas o de la demanda de juicio hipotecario constituidos a favor del Gobierno Federal o de un organismo descentralizado, se hará por mandamiento de la misma autoridad que hubiere ordenado la inscripción, o de la que legalmente la sustituye en el conocimiento del asunto.

Artículo 68.- Tratándose de gravámenes reales o de demandas de juicios hipotecarios, la cancelación también procederá a solicitud de quien exhiba el título en el que conste la autorización de la cancelación del gravamen.

Artículo 69.- Las inscripciones preventivas se cancelarán en los siguientes casos:

I. Cuando se realice la inscripción definitiva;

II. Por acuerdo o resolución de las autoridades administrativas o judiciales competentes. En este caso se deberá exhibir el documento original que ordena la cancelación, y

III. Cuando las omisiones de fondo y forma que le dieron origen no sean subsanadas en los treinta días naturales después de realizada la inscripción, prorrogables de acuerdo con la naturaleza de la omisión.

Artículo 70.- Las cancelaciones serán autorizadas por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal y por el registrador. Los asientos de las cancelaciones se harán en la parte del Folio Real que corresponda.

Artículo 71.- En la cancelación de inscripciones se anotarán todos los datos que señala este Reglamento para practicar el registro, a fin de que se conozca con

exactitud cuál es la inscripción que se cancela; asimismo, se anotarán las causas por las que se hace la cancelación.

Sección Quinta

De la consulta del Folio Real y de las Certificaciones

Artículo 72.- El público podrá consultar las inscripciones contenidas en el Folio Real y los documentos con ellas relacionados en el Registro Público de la Propiedad Federal o en los medios informáticos de que se disponga, debiendo los interesados observar las siguientes reglas:

I. Llenar formatos de solicitud de información que para tal efecto se les proporcionen;

II. Se consultarán Folios Reales originales, sólo si no hubiera a disposición otros medios de consulta;

III. Los interesados podrán tomar los datos que requieran, y

IV. Las consultas solamente podrán realizarse durante los días y en los horarios que para el efecto se establezcan.

Artículo 73.- El Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal expedirá las certificaciones que se soliciten por escrito de las inscripciones contenidas en el Folio Real y de los documentos con ellas relacionados.

La certificación se hará en una copia del Folio Real que corresponda y, en su caso, de los documentos con él relacionados.

Artículo 74.-Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal probarán la existencia de la inscripción de los actos a que se refieran, las cuales podrán consistir en:

- I. La impresión del folio real respectivo, o
- II. El estudio razonado, fundado y motivado, que determine la situación jurídica y administrativa del inmueble de que se trate, enviado por correo electrónico al solicitante, y validado por una firma electrónica.

Dicha firma electrónica, será asignada al Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, quien bajo su propia responsabilidad, podrá delegar su uso, en el servidor público responsable de la elaboración y envío de dichas constancias.

En el caso de que la constancia expedida en los términos de la fracción II de este artículo fuere objetada por alguna de las partes en juicio, o que el juzgador, el Ministerio Público o cualquier autoridad que conozca del procedimiento no tuviera certeza de su autenticidad, deberán solicitar al Registro Público de la Propiedad Federal que expida la constancia en los términos previstos por la fracción I del presente precepto.

ARTÍCULO 75.- La secretaría de la Función Pública emitirá los lineamientos que estime necesarios, para la conformación, autenticación y uso de la firma electrónica a que se refiere la fracción II del artículo anterior.

Sección Sexta De los índices

Artículo 76.- El orden y la clasificación del Folio Real, que tendrá como base el número registral, servirá para elaborar el índice de inmuebles, en el que se asentará su denominación si la tuviere, su ubicación, superficie, si forma parte del patrimonio de la Federación, si se trata de inmueble rústico o urbano expresando el nombre de la calle en que se ubique y el número

oficial que le corresponda, y cualquier otro dato de identificación que facilite el ejercicio de la función registral.

Artículo 76.- Si cambiare el nombre de un inmueble, la calle, el número, el nombre de la colonia, fraccionamiento o población, su número catastral o cualquier otro dato aportado para su identificación, los cambios introducidos deberán constar en los índices, para que la localización pueda efectuarse con arreglo tanto a las nuevas referencias como a las anotaciones del caso en el Folio respectivo. Todo ello procederá cuando las autoridades correspondientes o los interesados comuniquen oficialmente al Registro Público de la Propiedad Federal los cambios efectuados.

La Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal ordenará las anotaciones de los cambios que ocurrieren, para lo cual estará atenta de obtener la información que sea necesaria por los conductos que considere convenientes.

Artículo 78.- Las transmisiones de propiedad y lo relacionado con gravámenes, limitaciones y modalidades que se impongan a la propiedad inmobiliaria federal o la modifiquen o extingan, se asentarán en los Folios Reales correspondientes y darán origen a las anotaciones respectivas en los índices.

4.2 JUSTIFICACIÓN Y VENTAJAS DE LAS MISMAS:

Las modificaciones introducidas al primer capítulo, denominado Disposiciones Generales, atienden a dos razones fundamentales:

- a) La estructura y contenido de la nueva Ley General de Bienes Nacionales, y;
- b) A nuestra intención de que el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, únicamente contenga disposiciones aplicables a dicha Unidad Administrativa.

Cabe mencionar para efectos didácticos, que en el presente apartado, al tratar de justificar las reformas propuestas, se incluirá al lado del artículo reformado cuando esto sea procedente, su correlativo, en el ordenamiento vigente.

Artículos 1, 2 y 3.- Las modificaciones no son de fondo, pero se hacen necesarias en atención al contenido de las disposiciones que contienen tanto la Ley General de Bienes Nacionales, como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

En el caso del artículo tercero, consideramos que la redacción propuesta evita caer en redundancias, ya que el artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales, comprende un catálogo más amplio de títulos y documentos inscribibles, por lo que se excluye de la redacción original, a aquellos actos que ya están comprendidos en dicho catálogo.

Artículo 4.- En este caso la reforma propuesta si es de fondo, en tanto que se cambia por completo el sentido que tenía su texto original, resaltando las siguientes modificaciones.

- a) En principio ya no se habla de obligados a solicitar la inscripción, en tanto que tal atribución (obligar) corresponde sin duda a la Ley General de Bienes Nacionales, sino de facultados.
- b) Se entiende que el espíritu de la Ley General de Bienes Nacionales, es que los títulos y documentos inscribibles se remitan al Registro Público de la Propiedad Federal en un plazo no mayor a seis meses, al imponerlo para los Notarios Públicos que los formalicen ante su fe, razón por la cual se establece el término de seis meses solicitar la inscripción, mismo que se hace extensivo a todos entes públicos obligados a ello por la Ley General de Bienes Nacionales.

Artículos 5, 6, 7 y 8.- Completamente nuevos en cuanto a su contenido, regulan supuestos establecidos en la Ley General de Bienes Nacionales, y que a nuestro juicio tienen cabida por lo que hace a la parte General del Reglamento.

Se consigna en ellos, lo relativo a los efectos jurídicos de las inscripciones federales y se determina que siempre deberá anexarse un croquis o plano autorizado, al documento presentado para su registro.

Artículos 9, 10, 11, 12 y 13.- Puede considerarse que su contenido es correlativo al de los artículos 6, 7, y 8 del actual reglamento, el cambio significativo es en cuanto a su alcance, en tanto que las modificaciones atienden a la ya manifiesta intención de no incluir en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, disposiciones que no tienen que ver directamente con la materia registral.

Por lo que hace al **Capítulo Segundo**, en su primera sección se incluyen dos modificaciones al artículo 17, que corresponde al artículo 12 del ordenamiento vigente:

- a) Se elimina de entre los elementos mínimos que debe contener una inscripción, a los datos de inscripción local, debido a que como ya se dijo, esto deriva en una contradicción a la Ley General de Bienes Nacionales.
- b) Se precisa lo relativo a la mención de haberse agregado plano, a fin de que "no se le dé la vuelta", como ya se explicó en el apartado correspondiente.

Por lo que hace al artículo 19 (14 actual), no se varía el contenido del mismo, únicamente se modifica atendiendo a la redacción de la fracción I del artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Respecto de la Sección Segunda del Capítulo segundo, cabe hacer varios comentarios que esperamos sirvan a manera de justificación:

1. El artículo 22 (17 actual), se modifica atendiendo a las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, en el sentido de que el Registro Público de la Propiedad estará integrado, además de los Libros de Registro, Folios Reales, etc., **por los primeros testimonios y originales de los documentos** que acrediten derechos reales y personales sobre inmuebles de propiedad federal.

En este sentido, se excluye de los supuestos existentes, a los segundos y ulteriores testimonios, así como las copias certificadas de documentos originales. Sin embargo, se equipara con documentos originales, a las copias certificadas de resoluciones judiciales, en razón de que los originales siempre obran en los acervos de las instituciones que la emiten; y a relativas a publicaciones del Diario Oficial, toda vez que su cotejo con el original, está siempre al alcance de los funcionarios del Registro.

2. Artículo 23 (19 actual).- Se excluye el término de cinco días para determinar si el documento es inscribible o no, en tanto que como ya se explicó, se considera inadecuado.
3. Artículos 24, 25, 26 y 27 (20, 21 y 27 actuales), .- Contienen modificaciones de fondo, encaminadas a prever la negativa de inscripción, regulando al efecto las causales de improcedencia, así como aquellas que permitan la realización de una inscripción de carácter preventivo, ampliando a veinte días el término existente para realizar una inscripción.
4. Artículo 33 (26 actual).- El cambio en su redacción se justifica a nuestro entender, en tanto que con el texto que se propone, queda clara la intención del texto anterior, y que consiste en establecer que sin las firmas referidas, la inscripción no tiene validez.

Por lo que hace al resto del articulado la sección segunda, no varía su contenido en relación con las disposiciones correlativas actuales, simplemente se recorre su orden, debido a la inclusión de nuevas disposiciones.

Llegamos así a la Sección tercera, en la que sin duda resalta el hecho de que se deja intacto lo relativo a la rectificación de inscripciones, puesto que como ya se dijo, este supuesto no se prevé por la Ley General de Bienes Nacionales, y por lo tanto, se considera que el Reglamento del Registro Público no debería contemplarlo, sin embargo, más allá de que se exceda o no el ejercicio de la Facultad Reglamentaria, se considera gravosa su inexistencia.

En efecto, de no existir la rectificación, la única forma para corregir un error de captura, que no varíe el sentido general de la inscripción, sería recurrir a un procedimiento jurisdiccional o administrativo para declarar la nulidad de la inscripción, a fin de solicitar después, que se efectúe una nueva.

Por lo que hace a lo relativo a la reposición de inscripciones, se incluyen dos nuevos artículos, encaminados a precisar el procedimiento para realizar una reposición, determinando tanto la fecha a partir de la cual surtirán efectos los asientos repuestos, como los medios para obtener esa fecha, situación que a nuestro juicio, atiende los fines de esta tesis, es decir, procurar una mejor regulación de los supuestos contenidos en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

Toquemos ahora lo relativo a la **Sección Cuarta**, donde como ya se mencionó, se dejan intactos los preceptos que regulan lo relativo a las cancelaciones, en razón de que tal como están, atienden a una bunea técnica registral, radicando las deficiencias analizadas en el capítulo tercero de la presente Tesis, en la Ley General de Bienes Nacionales.

En la **Sección Quinta**, se modifica el artículo 74, correspondiente a la expedición de constancias (59 actual), no por considerar que el contenido actual

sea inadecuado, sino en razón del nuevo texto de la Ley General de Bienes Nacionales, que con miras al establecimiento de la "firma electrónica", prevé la emisión de constancias por medios electrónicos de comunicación.

La inclusión del artículo 75, nuevo en su contenido, tiene por objeto delegar en la Secretaría de la Función Pública, las facultades para determinar la conformación de mencionada la firma electrónica, en razón de que cuenta con una mayor experiencia en este campo que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Por lo que hace a la sección correspondiente a los índices, se pretende dar fundamento a la inclusión de todos aquellos datos que los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal, han estimado necesario para incrementar su utilidad.

CONCLUSIONES

1. Podemos definir al Derecho Registral como el Conjunto de normas de interés general y de orden público, que tienen por objeto dotar de publicidad y certeza, a los actos jurídicos que deriven en la adquisición, modificación, transmisión y extinción de derechos reales o personales, mediante su inscripción en una Institución de carácter público.

Definición que se ofrece por considerar que se trata de una rama del derecho, y que se manifiesta a través de las Instituciones de carácter público, que atienden a sus fines y se rigen por sus principios.

2. Hemos definido al Registro Público de la Propiedad Federal, atendiendo a dos enfoques.

Como Unidad Administrativa:

El Registro Público de la Propiedad Federal, es la institución dependiente de la Secretaría de la Función Pública, encargada de inscribir los títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes a la Federación, a las Empresas de Participación Estatal y a 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

Por la finalidad que persigue:

El Registro Público de la Propiedad Federal, es la institución encargada de dotar de certeza jurídica a los actos jurídicos en él inscritos, a través de la publicidad de sus inscripciones, y dotándolos de oponibilidad frente a terceros,

propiciando además el óptimo control y aprovechamiento de los bienes inmuebles que integran el patrimonio nacional.

3. Por lo que hace a la Ley General de Bienes Nacionales, se concluye que en su conjunto es innovadora, y propicia el adecuado uso, administración, aprovechamiento y protección del patrimonio nacional, hablando de bienes muebles e inmuebles, sin embargo en materia registral, se advierten varias deficiencias, motivadas en nuestra opinión, por la falta de conocimiento de la función registral.
4. El Reglamento del Registro Público debe ser reformado con urgencia, atendiendo a las nuevas disposiciones que en materia inmobiliaria y registral contiene la Nueva Ley General de Bienes Nacionales.
5. Las modificaciones propuestas tienen como finalidad, el propiciar una mejor regulación de la materia registral federal, por ello, no se contemplan aquellas modificaciones que aunque resultan necesarias, a fin de que el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, sea acorde a la Ley General de Bienes Nacionales y no exceda la facultad reglamentaria, en la práctica tendrían un efecto negativo.

Como cometario final, cabe decir que la razón de ser de esta Tesis, atiende tanto a la oportunidad que para reformar el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, representa la entrada en vigor de la nueva Ley General de Bienes Nacionales, como a la problemática que día a día se vive en esta Institución, al tratar de aplicar las normas existentes, al caso concreto.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso". 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1995.
- 2 ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo Segundo Curso". 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
- 3 ARAUJO VALDIVIA, Luis. "Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones". 2ª edición. Editorial José M. Cajica Jr., S.A., Puebla, México, 1972.
- 4 CASTRO MARROQUÍN, Martín. "Derecho de Registro, su Reorganización y Unificación". 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1962.
- 5 COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. "Procedimiento Registral de la Propiedad". 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1999.
- 6 DABIN, Jean. "Doctrina General del Estado, Elementos de Filosofía Política". Traducción de Héctor González Uribe, y Jesús Toral Moreno. Editorial Jus. México, 1946.
- 7 DE IBARROLA, Antonio. "Cosas y Sucesiones". 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.

- 8 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso". Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, D.F., 1997.
- 9 LUCERO ESPINOZA, Manuel EZQUIVEL ZUBIR, Jorge Luis. "Derecho Registral". Grupor Editrial Universistario. México, 1985.
- 10 FERNÁNDEZ AGUIRRE, Arturo. "Derecho de los Bienes y de las Sucesiones". 1ª edición. Editorial Cajica, Púebla, México, 1963.
- 11 FLORIS MARGADANT S., Guillermo. "El Derecho Privado Romano". 20ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994.
- 12 FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 32ª Edición, Editorial Porrúa. México, D.F. 1993.
- 13 GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 46ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994.
- 14 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "El patrimonio, Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad". Editorial José M. Cajica Jr., S.A., Púebla, México, 1971.
- 15 GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "Derecho de la Obligaciones". 11ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1996.
- 16 NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano". 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- 17 NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano". 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

- 18 LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. "Génesis y Teoría General del Estado Moderno". 1ª edición. Editorial Botas, México, 1958.
- 19 PÉREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. "Derecho Registral". Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.
- 20 PORRÚA PÉREZ, Francisco. "Teoría del Estado ". 8ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1975.
- 21 ROCA SASTRE, Ramón Ma. ROCA-SASTRE Luis. "Derecho Hipotecario. Tomo I - Fundamentos de la Publicidad Registral". 8ª edición, revisada, ampliada y puesta al día. Bosch, Casa Editorial, S.A. Barcelona, España, 1995.
- 22 ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Compendio de Derecho Civil II, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones". 26ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1995.
- 23 SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado", 14ª edición. Editorial Porrúa, México, D.F., 1998.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Clasificación y Régimen de los Bienes Nacionales (1902).

Ley General de Bienes Nacionales (1942).

Ley General de Bienes Nacionales (1969).

Ley General de Bienes Nacionales (1982).

Ley General de Bienes Nacionales (2004).

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

Reglamento de 14 de marzo de 1903 (Observancia a los Artículos 36, 38, 40, 55, 66 y 67 de la Ley de Bienes Inmueble Federale de 18 de diciembre de 1902).

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (1978).

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (1999).

Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal (1988).

OTRAS FUENTES

Diccionario Jurídico Mexicano 2ª edición, revisada y aumentada. Editorial Porrúa S.A.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México.- 1998

Nueva Enciclopedia Jurídica. Dirigida por Buenaventura Pellise Prats. Tomo I, Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona, España, 1985.

Diccionario Enciclopédico OCEANO. Grupo Editorial OCEANO1998.

Página de Internet <http://www.cabin.gob.mx>