

321909



CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

"LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL Y POPULAR EN LA ESFERA JURÍDICA REGISTRAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROSA CANDELARIA SAYNES

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. ALFREDO ALVAREZ NARVAEZ



MEXICO, D. F.

2005.

m 347686



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.

*A la memoria de mi padre,
hombre afanoso y apasionado en la vida,
cómplice de mi esencia e ideales.*

A mi madre, la otra mitad de mi ser.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la vivienda, es un indicador básico del bienestar de la población, pues constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de prosperidad.

Las necesidades habitacionales, particularmente en la ciudad de México, han ido cobrando dinamismo hasta convertirse en un problema emergente para lo cual se han diseñado diversos instrumentos de políticas orientadas a crear las condiciones para su solución.

En este contexto, la generación masiva de viviendas de interés social y popular, conlleva a reforzar los mecanismos de preservación que garanticen la seguridad jurídica de estas propiedades, lo que implica necesariamente contemplar –como aspecto fundamental– la naturaleza y función que desempeña o debe desempeñar el Registro Público de la Propiedad en todo complejo de acciones tendientes a satisfacer la demanda de la población.

En este sentido, el Registro Público de la Propiedad, como instancia encargada de dar publicidad y seguridad jurídica de la titularidad y transacciones de los bienes inmobiliarios, ha venido coadyuvando notablemente en la ordenación y regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal, a través de un área especial abocada a la atención de programas de vivienda social y popular, concertados con las instituciones o programas de vivienda.

Sin embargo, se han presentado inconsistencias en su actuación, que son necesarias resolver para mantener la solidez que requiere la institución de la propiedad y revitalizar el funcionamiento de los programas de vivienda,

mediante un esquema de registro de propiedad eficiente y adecuado, acorde con la realidad y exigencias de una región, como la ciudad de México.

No obstante, que el Registro Público de la Propiedad se ha ido modernizando, haciéndose valer de instrumentos y sistemas de la tecnología moderna, así como de un catálogo de medidas para dar agilidad a los trámites, existen deficiencias y vicios en los procesos de registro, operación y mantenimiento de la infraestructura humana que responda a las exigencias de los programas de vivienda así como deficiencias en los mecanismos de coordinación institucional con que viene operando dichos programas.

En este sentido, la problemática que se plantea tiene un valor sustancial al enfocarla a los inmuebles de interés social, ya que se intenta dilucidar la importancia y valor de la inscripción de dichos bienes, para saber cuáles son los alcances de la protección registral, así como las inconformidades que surgen en el registro de propiedad y en su ejercicio práctico.

En este marco, el presente trabajo se encuentra organizado en cuatro capítulos que corresponden a La Propiedad, El Registro Público de la Propiedad, Organización y Funcionamiento del Registro Público de la Propiedad y Los Programas de Vivienda de Interés Social y Popular en la Esfera Jurídica Registral, respectivamente.

El primer capítulo, atiende el estudio de la propiedad, su evolución histórica y sus sistemas de ordenación jurídica.

En un segundo capítulo, se trata la institución y evolución del Registro Público de la Propiedad, así como su regulación jurídica y su función como auxiliar del Estado garante de los derechos reales. Asimismo, se abordan

temas fundamentales como son los principios y sistemas registrales, entre otros.

El tercer capítulo, corresponde a la organización y funcionamiento del Registro Público de la Propiedad, donde se destacan las atribuciones de las principales áreas, enfatizando la ubicación y competencia de la Dirección de Inmuebles Públicos y Registro de Programas, como instancia encargada de coordinar y operar los programas y registro de viviendas de interés social. De igual forma, se hace referencia al Registrador, como auxiliar de la función registral, sus atribuciones y requisitos para el ejercicio de su actividad.

El cuarto capítulo, presenta un análisis detallado de cada una de las etapas del procedimiento registral desde el aspecto de los programas de vivienda de interés social y popular. Asimismo, se exponen los criterios adoptados en la función registral y la dinámica que desarrollan estos programas. De igual forma, hacemos énfasis en la labor y actuación del Registrador, pues no debemos olvidar, que el quehacer registral se desenvuelve en torno a esta figura.

La información y comentarios vertidos en el presente trabajo, atienden al propósito de contribuir en la mejora sustantiva de la institución registral, intentando demostrar que si se eliminan los vicios y las irregularidades que reviste la actividad registral, seguida de un impulso de políticas integrales de modernización y fortalecimiento de sus mecanismos de coordinación institucional, las funciones del Registro Público de la Propiedad se estarían cumpliendo en forma idónea, atendiendo la razón legal de existencia de esta institución.

En este sentido, esperamos que el trabajo realizado, haya sido tratado de manera adecuada, permitiendo al lector conocer o puntualizar los aspectos que presenta el registro de viviendas de interés social, y de manera

general, las normas y principios que rigen el ejercicio de esta función formal y legal del Estado, labor que se procura enriquecer con algunas aportaciones obtenidas de la experiencia personal directa y del análisis de la práctica real de quienes participan en la función pública registral.

CAPÍTULO I

LA PROPIEDAD

1.1.- Evolución histórica del derecho de propiedad.

Para abordar el tema relacionado con la propiedad y específicamente las cuestiones registrales relativas a la vivienda, especialmente de interés social, debemos hacer alusión de lo que se entiende por propiedad y su génesis.

En sus orígenes el hombre era un ser libre por naturaleza, que tomaba para sí de modo espontáneo y directo de su entorno todo aquello que le era indispensable para su subsistencia y bienestar, lo que dio origen al sentido de apropiación y por ende al derecho real de propiedad. Esas necesidades humanas fueron creciendo en número y dimensión, ya que los deseos del hombre son ilimitados, por lo que fue necesario procurar la apropiación de aquellos satisfactores sólo para sí mismo y excluir al resto de componentes de la sociedad. Si agregamos, que las sociedades se integran por la suma de todos los hombres con sus necesidades y deseos ilimitados y su instinto de exclusión, encontramos la razón por la que la propiedad se fue configurando como una institución no sólo para satisfacer necesidades particulares sino también de interés público y social.

Pero esas necesidades de las que hablamos, explica el maestro Fernández del Castillo:

No son iguales en su contenido ni en su intensidad en todos los hombres, ni todos responden a ellas con el mismo estímulo, ni aplican su esfuerzo con la misma capacidad, de donde resulta una desigualdad entre las fortunas, es decir en la apropiación de bienes y el que estos sean variados en número y calidad: alimentos, medicinas, vestidos, construcciones, producciones artísticas, medios de recreo, etcétera, pues responden a la multitud y diversidad de las necesidades de cada quien.¹

¹ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *La Propiedad y la Expropiación*. Ed. Escuela Libre de Derecho. México 1998. p. 14.

La propiedad planteó siempre numerosos conflictos, dentro de los cuales se destacó el mal uso que pudiera hacerse de este bien, por lo que fue menester la intervención del derecho para regularla a través de sus disposiciones.

De acuerdo al concepto clásico de Planiol y Ripert en su Tratado Práctico de Derecho Civil Francés:

La propiedad es el derecho real de usar, gozar, y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua.²

Esta definición obviamente no corresponde al sentido social que tiene en la actualidad la propiedad.

El Derecho Romano no definió el Derecho de Propiedad, sino que solamente se limitó a enunciar y definir sus beneficios provenientes de la calidad que tenía el propietario; así tenemos como características:

- 1.- El "jus utendi" o "usus", considerada una facultad de aprovecharse o servirse de una cosa,
- 2.- El "jus fruendi" o "fructus" entendido como el derecho a recoger todos los frutos que produce la cosa sujeta a la propiedad, y
- 3.- El "jus abutendi" o "abusus" consistente en el poder de consumir la cosa con sus derivados de manera total y definitiva.

En los principios de Roma, no existía una propiedad privada bien estructurada. La propiedad del pueblo pertenecía al Emperador y los demás

² GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *El Patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*. Ed. Porrúa S.A. México, 1995, p. 234.

sólo tenían el usufructo y la posesión, ese derecho de propiedad del Emperador implicaba una única forma de propiedad privada de rasgos políticos y con base en el derecho público del Estado. Hasta este momento la propiedad era concebida como una institución religiosa.

En una segunda etapa se transformó su carácter a institución aristocrática, ya que comenzaron la pugna de clases sociales por el dominio de los bienes inmuebles. El Estado, había comenzado a efectuar repartimientos de tierras entre particulares como una forma de concesión pública a efecto de que cultivasen las tierras que permitían esa finalidad, pero en las tierras incultas se permitió la ocupación siempre y cuando pagasen al Estado un censo. El ocupante no tenía la propiedad pero si la posesión.

Finalmente en una tercer etapa la tierra se transformó en individual o privada. Para entonces la lucha entre plebeyos y patricios había dado lugar a una igualdad civil y política, permitiendo la entrada de nuevas modalidades a la propiedad, haciendo su aparición una propiedad de segundo orden llamado propiedad bonitaria que es el antecedente más inmediato de la propiedad privada romana.

Durante la época de la Revolución Francesa y el Código Napoleónico quedó evidenciado que el derecho de propiedad no era absolutamente libre, pese a que en esta etapa este derecho se consideraba como un supra derecho que dejaba la cosa sometida a la voluntad de su titular. Sin embargo al igual que en el derecho romano fueron evidentes las limitaciones.

En el derecho moderno han aumentado esas limitaciones impuestas a la propiedad, con lo que se refleja evidentemente la función social que tiene la propiedad, porque se establece ya no como un derecho absoluto, sino que

la propiedad se convierte en un elemento indispensable para la prosperidad y la grandeza de las sociedades. En resumen, un propietario por el hecho de poseer un bien o una riqueza tiene una función social que cumplir, por lo que se puede decir que la propiedad se socializa.

Tal y como lo manifiesta el maestro Javier Barnes:

Al propietario le compete satisfacer la función social, que cada categoría o tipo de bienes tiene atribuida. La propiedad privada –dimensionada en su interior por la utilidad o función social– resulta así compatible con lo que la sociedad demanda. La función social forma parte del derecho mismo, modula su ejercicio y justifica la diversificación del régimen jurídico del dominio.³

El contenido esencial e indispensable que tiene este derecho garantiza y vincula a los poderes públicos, de tal modo que su ejercicio no solamente se dirige a establecer límites sino a cumplir la utilidad o función social que contiene este derecho.

En el derecho mexicano nos remontamos a la etapa del Imperio azteca, los historiadores dan cuenta de que el pueblo azteca fundado en Tenochtitlán se hallaba dividido en barrios; cuyo número preciso aún discuten los autores.

El sistema de propiedad azteca sufrió un constante proceso evolutivo. De lo que se tiene constancia fue que no existió la propiedad privada en estricto sentido; Mario Ruiz Massieu, confirma lo anterior adhiriéndose a las ideas de Fernando Gómez Roa plasmadas en la obra *El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*. El Maestro Massieu señala que:

“... La tierra pertenecía a la comunidad; el individuo sólo tenía derecho al usufructo sobre ella si cumplía con los deberes y obligaciones que

³ BARNES, Javier. *Propiedad, Expropiación y Responsabilidad*. Ed. Tecnos. España. p. 40.

le imponía la comunidad; y aún en este caso, el concepto de usufructo se reducía a disponer de la extensión de la tierra necesaria para la subsistencia y el pago de los tributos individuales y comunales. Por ello... la concentración en una persona o familia de enormes extensiones de tierra de las que sólo una parte se cultivaba, fuera para los indios algo inexplicable y esencialmente injusto.⁴

De acuerdo a los criterios más comunes sobre los antecedentes de la propiedad en México se clasificaba de la siguiente manera:

A) Propiedades de las Comunidades:

Las circunscripciones territoriales o barrios se denominaban calpullis, cuya etimología se relaciona con el parentesco, ya que es un término que deriva de calli que significa casa y pulli o polli es la terminación de palabras que agrupaban cosas semejantes y denotaban aumento.

Los Calpullis o chinancalli, eran barrios de gente conocida o de linaje antiguo. Las tierras eran comunales y no se podían enajenar, sin embargo tenían el usufructo de ellas de por vida y se podían otorgar en herencia, lo que significaba sólo un grado de individualización de este régimen de propiedad, siempre y cuando fuese a un natural del barrio. A los pertenecientes a otros barrios se les podían dar tierras del calpulli en renta para solventar con esto algunas necesidades comunales. El poseedor perteneciente a un calpulli, que dejase de cultivar su parcela sin causa justificada aparente por más de dos años, era desposeído de su terreno y lo perdía a favor de la comunidad.

Los altepetlalli, eran tierras comunales pertenecientes a los pueblos cuyos productos se destinaban a los gastos locales y el pago de tributos.

⁴ RUIZ MASSIEU, Mario. *Temas de Derecho Agrario*. 2ª ed. Ed. Universidad Autónoma de México. México, 1988. p. 13.

B) Propiedades de los Nobles:

El Pillalli o Tecpillalli eran los terrenos pertenecientes a los caballeros o descendientes de reyes y señores antiguos, eran tierras trabajadas por macehuales. Estas tierras podían transmitirse libremente a sus herederos. Nuevamente aparece el elemento individualizador de esta clase de tierras. Estas superficies podían obtenerse por hidalgos o nobles, ya fuera por su calidad de nobles o por el valor y hazañas realizadas en la guerra y por lo tanto el señor los hacía nobles y les otorgaba tierras para su sustento. Estas tierras podían venderse a otros principales, e incluso, si no se establecía una restricción al respecto la venta podía hacerse a los macehuales, si se hacía alguna prohibición en ese sentido y se quebrantaba, las tierras eran consideradas perdidas y el señor las recuperaba.

C) Propiedades Públicas y Colectivas:

Dentro de esta especie se encuentran el Tlatocatllali o tierras del gobierno, el teopantllali o tierras destinadas al sostenimiento de los templos y del culto religioso, los milchimalli o tierras dedicadas a sufragar los gastos de la guerra, y los tecpantllali o tierras pertenecientes al tecpan (palacio).

Era evidente entonces la característica social de la tierra de los aztecas, lo que nos habla de una enorme evolución en ese sentido. A mayor abundamiento, volvemos a las palabras de Ruiz Massieu que nos dice:

Para el indígena la propiedad privada introducida por los españoles, con las características del derecho romano resultaba ajena. Hay que recordar que la propiedad de los indígenas era básicamente comunal: la tierra no era de los miembros del calpulli, sino de la comunidad en general; los miembros, como entes individuales tenían el derecho de usufructo, pero no de propiedad privada al estilo romano. Hay que apuntar que en el imperio mexica las tierras pertenecían a las

comunidades, como es el caso del calpulli; a los nobles, quienes eran los únicos que podían enajenarlas con la condición de que lo hicieran entre ellos, y había propiedades públicas que se utilizaban en el mantenimiento de los templos, las guerras, los gastos de palacio y de gobierno⁵

Los aztecas por un acertado sentimiento desconocían el sentido de apropiación de tierras por el simple deseo de acumulación. La función de la tierra para los aztecas era derivada de la utilidad colectiva y pública que proporcionaba, por lo que se puede hablar de un perfecto sentido social de la propiedad.

A la llegada de los españoles, la primera intención de la Corona fue el respeto a la propiedad y posesión de la tierra de los aztecas, procurando mantener su sentido comunal. Se agregaron nuevas figuras, como el ejido, el fundo legal, las tierras de común repartimiento, etcétera; por lo que se fue estableciendo un nuevo orden. En teoría se respetaba la tierra de los indígenas, pero poco a poco se fue configurando la propiedad española. En la práctica los conquistadores europeos no pudieron ocultar sus ambiciones, y los indígenas con su poca facilidad para comprender y adaptarse al nuevo orden terminaron por sufrir su propia desintegración dando paso al latifundio laico y eclesiástico.

Nuestro país atravesó desde la lucha contra la dominación española hasta la revolución mexicana, por un proceso encarnizado por la profunda desigualdad en el agro mexicano, producto de ese proceso y manifestación de un triunfo que aún no termina de concretarse es la Constitución de 1917.

Como es bien sabido, el derecho de propiedad en la forma y características con que se planteó durante la época de esplendor del imperio

⁵ RUIZ MASSIEU, Mario. *Op. Cit.* p. 14.

romano, no pudo sobrevivir en ninguna cultura, país o régimen; sino que hubo necesidad de replantearse claramente esta figura, no sólo como la relación ilimitada, absoluta y exclusiva del hombre con un bien determinado, sino como la obligación de ejercer ese derecho sin contraponerlo al interés general. Nuestra Constitución Mexicana no fue ajena a esas ideas dándole un profundo sentido social a través de su artículo 27 que permitió al Estado reconocer una propiedad originaria y la facultad de constituir la propiedad privada y por ende la social, imponiéndole a éstas, modalidades y limitaciones.

De este modo, Jorge Carpizo en su estudio sobre la Constitución Federal señala:

Que se le asignó a la tierra una función social, ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaron los latifundios para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja, la que regaba con sudor y lagrimas. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; y además se asentó que se deberían solucionar las injusticias del pasado restituyéndose las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.⁶

1.2.- Concepto de propiedad y de propiedad social.

Derivado de lo anterior encontramos conceptos que se adaptan a estas nuevas ideas de propiedad función social, como el del Maestro Ernesto Gutiérrez y González quien define a la propiedad como:

⁶ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 3ª ed. Ed. Universidad Autónoma de México. México. 1979. p. 111.

El derecho real más amplio: para usar, gozar y disponer de las cosas dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador en cada época.⁷

Así mismo existen definiciones como la de Rojina Villegas⁸, que hacen referencia a la propiedad como un poder jurídico de una persona sobre una cosa para aprovecharla en sentido jurídico o poniendo ese poder a la universalidad de sujetos pasivos.

Aubry y Rau lo definen como:

El derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida de una manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de una persona..⁹

Otras definiciones legales como la del Código Civil Español que los reconoce como:

El derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

El Código Suizo dice:

El propietario de una cosa tiene el derecho de disponer libremente de ella dentro de los límites de la ley.

En Alemania, el Código Civil considera que:

El propietario de una cosa puede proceder a su arbitrio con respecto a ella y excluir a los demás de toda inherencia en tanto no se oponga a la ley y los derechos de terceros.

⁷ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Op. Cit.* p. 246.

⁸ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo III. 10ª ed. Ed. Porrúa. México, 2001. p. 289.

⁹ *Idem.* p. 289.

Nuestro Código Civil Vigente en su artículo 830 siguiendo esas ideas sobre la propiedad no la define pero indica:

El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Ahora bien, de los conceptos analizados, podemos establecer una definición respecto de la propiedad social, al decir que la propiedad, con efecto eminentemente social, es aquella forma especial de propiedad privada por la que una persona o grupo de personas por muy numeroso que sea, puede ejercer derechos de propiedad con criterio individual y de grupo en forma exclusiva y excluyente, en su beneficio particular.

1.3.- Fundamento jurídico del derecho de propiedad.

Respecto del fundamento jurídico de la propiedad se han desarrollado infinidad de teorías, de las cuales vamos a destacar las citadas por el maestro Rafael de Pina Vara¹⁰:

a.- Teoría de la Ocupación: esta idea considerada como la más antigua teoría sobre la propiedad, corresponde a la relación del hombre con la naturaleza. Coincide con ella lo que cita Juan Jacobo Rosseau en su obra El Contrato Social, en donde se expresa que el hombre toma bienes u objetos de la naturaleza y los transforma en bienes económicos y culturales, su idea que la primera ocupación fundamenta el origen de la propiedad es una bien configurada teoría, ya que establece que los objetos existentes en la naturaleza podían ser ocupados por quien los necesitara, los encontrara o simplemente los deseara para complementar o constituir su patrimonio.

¹⁰ DE PINA VARA, Rafael. *Elementos de Derecho Civil Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1988. pp. 65 y siguientes.

Contra esta teoría se presenta el argumento que justifica que la propiedad adquirida por los medios indicados, es la explicación más justa de la propiedad.

b.- Teoría del Trabajo: en la que se argumenta que sólo el trabajo creador de bienes es un título jurídico de propiedad, el trabajo desarrollado por el hombre crea bienes transformándolos en valores económicos. Esto es que, no basta la simple posesión y dominio sino también el proceso de transformación, esto eleva el valor de la propiedad y el valor del trabajo. Como lo menciona Germán Fernández del Castillo¹¹ en la propiedad no sólo recaen bienes que puedan resultar de consumo sino también en aquellos empleados en la producción, y que resultan indispensables para realizar nuestro trabajo. Los opositores a esta teoría manifiestan que el trabajo supone la apropiación previa de tierra o de materia prima, sin una razón jurídica habría apropiación arbitraria. En el caso de los productos del trabajo colectivo se cuestiona a quien corresponde la propiedad. Cita el maestro De Pina, que existe un criterio por demás superior al del trabajo para justificar la apropiación, ya que también en el caso de los imposibilitados para desarrollar una labor se les estaría negando la posibilidad de subsistencia y manutención.¹²

c.- Teoría de la Convención o Pacto: que también proviene, de la obra de Juan Jacobo Rosseau, El Contrato Social donde encontramos muchos otros filósofos destacados adheridos a esta idea, como Kant, que transforman la representación de la simple y llana ocupación natural añadiendo el argumento de la convención o pacto colectivo por el cual los hombres consienten la labor de los apropiantes.

¹¹ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *Op. Cit.* pp. 13 y 14.

¹² DE PINA VARA, Rafael. *Op Cit.* p. 79.

Los contradictores señalan para refutar esta teoría, que ésta en realidad no es otra cosa que el fundamento para la teoría del convenio, que el consentimiento expreso hace carecer de fundamento acerca de él y que en el caso del consentimiento tácito no se ha demostrado que tenga los requisitos necesarios para tener eficacia jurídica y por ende fundar un derecho de propiedad. Igualmente han manifestado que tal convención podría ser impugnada sólo con una presunción del consentimiento con una manifestación en contra y porque lo que dio origen al consentimiento de una persona puede destruirse por disenso.

d.- Teoría de la Ley:¹³ ideas defendidas por Mirabeau y Bentham que traslada las ideas de Montesquieu y otros teóricos, que se sintetizan en la máxima: "Todo proviene de la ley". Asegurando que la ley y la propiedad nacieron al mismo tiempo, por lo tanto, la propiedad no puede ser anterior a la ley. "La ley y la propiedad nacieron juntas, y juntas han de morir".

Los refutadores de esta teoría expresaron que, si bien es cierto el enorme apoyo obtenido del ejercicio de la ley al momento de aplicar límites al derecho de propiedad y las acciones en contra del ejercicio de este derecho, esto sólo es un principio de justicia.

e.- Teoría de la Personalidad¹⁴: Se destaca esta teoría como la más aceptada por algunos autores. Se trata de la proyección del hombre sobre las cosas, el derecho de propiedad es reflejo de la personalidad humana dominando los bienes materiales o las cosas. El fundamento de la propiedad se encuentra en la naturaleza humana, y dichas cosas son las que nos sirven de instrumento para conseguir los fines del ser humano, siempre y cuando éste los tenga a su disposición y bajo su dominio, manteniendo con ellos

¹³ *Ibidem.* p. 80.

¹⁴ *Idem.*

relaciones jurídicas de propiedad. A favor podemos argumentar que si el hombre tiene derechos innatos, tales como, el derecho a la personalidad, a la vida, al trabajo, no pueden negársele los medios para vivir, para desarrollar sus actividades, para cumplir sus fines.

1.4.- Objeto

De conformidad con lo estudiado, respecto de los bienes o cosas que puedan ser objeto de apropiación; es decir, que pueden entrar en una relación de derecho entre particulares a modo de objeto o materia de la misma, encontramos entre otras, que son:

1.- Las cosas corporales, aquellas que pueden ser percibidas o captadas por medio de los sentidos, con lo que quedan excluidas las inmateriales o los derechos, ya que son incorporeales y sólo se pueden captar con la imaginación, pues escapa de los sentidos.

2.- Las cosas singulares, aquellas que constituyen una unidad física, y que se presenta ante el ser humano como un todo y no aquellas consideradas como universalidad de cosas, que es un conjunto o agrupación de cosas singulares.

3.- Las cosas íntegras, y no aquellas que fraccionadas no puedan ser consideradas en su unidad.

4.- Las cosas específicamente determinadas, definidas como aquellas que se pueden designar por su carácter de identidad, (un libro, un auto, etc.) son las cosas ciertas.

Las cosas no apropiables, por el contrario, serían aquéllas en sentido jurídico que no puedan entrar en una relación de derecho como objeto de la misma relación, obviamente que estaríamos en presencia de un “algo”, una cosa, pero que no tiene relevancia para el derecho y se considera fuera de comercio, por ejemplo, el aire.

Existen autores como De Pina Vara¹⁵ que aluden que la propiedad puede establecerse o ejercitarse con respecto a cualquier objeto del mundo exterior. La limitación hacia las cosas corpóreas o materiales, con exclusión de las que no lo son, es una idea bastante antigua en contradicción con las modernas ideas del derecho propiedad que valora como parte de ese derecho otros más, como el derecho a las ideas o propiedad intelectual e industrial.

Rojina Villegas,¹⁶ por su parte, considera lo contrario, ya que si analizamos el término “derechos de autor”, mismo que fue considerado anteriormente como propiedad intelectual, no es tal propiedad, en virtud de que la propiedad recae sobre cosas, razón por la cual procedió la modificación a este nuevo término, debido a que se trataba de un derecho incorpóreo y nada más.

Con base en el estudio de las cosas que pueden ser objeto de apropiación, también nuestra legislación nacional las ha clasificado en propiedad pública, privada y social. En el artículo 27 constitucional, párrafo primero se confirma el derecho originario de la propiedad nacional:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada... La Nación tendrá en

¹⁵ *Idem.* p. 63.

¹⁶ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Op Cit.* p. 291.

todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.¹⁷

La propiedad es la célula base de la vida en sociedad y la Constitución mexicana se ocupa de delimitar su sentido *originario*. Haciendo esta referencia se entiende que la Nación tiene el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y que es la Nación quien puede entregar el dominio de ellas a los particulares; constituyendo *la propiedad privada*. Existe otro tipo de tierras, de las cuales el Estado ha reservado su dominio para satisfacer las necesidades colectivas de la nación, constituyendo así *la propiedad pública*.

Finalmente, se encuentra *la propiedad social* que es aquella cuyo dominio lo ejerce un grupo más o menos numeroso de personas, el uso y disfrute corresponde a esa colectividad.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.5.- Formas generales y especiales de adquirir la propiedad.

a) Formas generales.- Estas son las formas comunes de adquirir la propiedad y pueden ser a título particular o a título universal; primitivas o derivadas; y onerosas o gratuitas.

Los bienes o cosas adquiridas a título particular, son aquellas en que se puede transmitir el dominio de bienes pecuniarios, específicos y determinados. Cuando se hace referencia de bienes adquiridos a título universal, es cuando se adquiere la totalidad o una parte alícuota de un bien o patrimonio en su campo pecuniario, obteniendo derechos reales que forma parte de él; de manera que, a la vez que se adquieren derechos, se admiten las deudas y obligaciones, por ejemplo: La herencia, en donde se pueden constituir herederos respecto de la universalidad de bienes con sus activos y pasivos.

Las adquisiciones de bienes en forma primitiva es exclusiva de bienes que no han estado en el patrimonio de determinada persona, de tal manera que, quien las adquiere no las recibe del titular anterior, son cosas no apropiadas; es decir, que en un momento dado no tienen dueño, ya sea porque nunca hayan estado en esa relación o porque tuvo dueño pero fue abandonada o perdida sin que se sepa quién ejerce el derecho de propiedad respecto de ella. Este tipo de cosas dan lugar a la Ocupación, que es: "La toma material de una cosa corpórea que nunca haya tenido dueño, con el ánimo de venir a ser propietario de esa cosa".¹⁸ También pueden dar origen a la Accesión en alguna de sus formas. Las adquisiciones de bienes derivadas, suponen la transmisión de un patrimonio a otro, entre ellas se encuentran el contrato, la herencia, la prescripción y la adjudicación.

¹⁸ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Op Cit.* p. 121.

En las adquisiciones onerosas hay un intercambio, esto es, que el adquirente paga cierto valor en dinero, bienes o servicios a cambio del bien que recibe, por ejemplo, la compra venta o permuta. Esto implica la transmisión de un bien a cambio de una contraprestación. En las adquisiciones a título gratuito, quien adquiere recibe el bien sin cubrir contraprestación alguna, como la herencia.

b) Formas especiales.- Algunas de estas formas de adquirir la propiedad también forman parte de las formas generales de adquirir la propiedad. Éstas pueden ser:

1.- Los contratos.- Como medio básico de adquirir la propiedad, y que pueden ser onerosos o gratuitos. Gutiérrez y González, lo define de esta manera:

Es el acuerdo de dos o más voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones.¹⁹

El Código Civil en su artículo 1792 lo define como una especie de convenios, al decir que:

Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

2.- La herencia.- Como una forma gratuita de adquirir bienes sin dar contraprestación alguna a cambio.

3.- La ley.- Como elemento constante y común en todas las demás formas de adquirir derechos reales.

¹⁹ *Idem.* p. 83.

4.- La ocupación.- De la que ya se ha comentado lo fundamental en el apartado correspondiente.

5.- La prescripción.- Como un medio de adquirir bienes mediante la posesión. La prescripción adquisitiva la define el maestro Gutiérrez y González como:

Una forma de adquirir un derecho real mediante la posesión de una cosa en que recae, de una manera pública, pacífica, continua y con la apariencia del título que se dice tener, a nombre propio y por todo el tiempo que fija la ley.²⁰

El artículo 826 del Código Civil para el Distrito Federal establece que: Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción.

Esta figura requiere de diversos elementos: Que la posesión sea en concepto de propietario, de modo pacífico; es decir, sin violencia, de manera continua y pública.

6.- La accesión.- Referida en el apartado relativo a las formas generales de la propiedad. Definida por el maestro Gutiérrez y González como:

El derecho por virtud del cual, el titular del derecho real de propiedad, hace suyo todo lo que la cosa produce, o se le une o incorpora natural o artificialmente a la misma.²¹

7.- La adjudicación.- Definido por el maestro Gutiérrez y González como:

²⁰ *Idem.* p. 121.

²¹ *Idem.* p. 408.

El acto jurídico unilateral, de autoridad del Estado, por el cual éste hace ingresar a su patrimonio, o al de otra persona, un derecho patrimonial pecuniario, real, personal o de otra índole, y que eran antes titularidad de otra persona, mediante un procedimiento establecido en la ley.²²

1.6.- Limitaciones al derecho de propiedad.

Las limitaciones son definidas como:

La carga positiva o bien la abstención que el legislador de la época que se considere, impone al titular de un derecho, a efecto de que no lo ejercite contra el interés de otros particulares o bien contra el interés general.²³

El Código Civil para el Distrito Federal, establece diversas limitaciones al derecho de propiedad, unas en beneficio de los particulares, y otras de la sociedad, que en síntesis son:

A) En beneficio de los particulares:

- 1.- Limitación al derecho de construir, relativo a excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina (artículo 839).
- 2.- Limitación al derecho de construir cerca de una pared ajena o de copropiedad, fosas, cloacas, acueductos, etcétera. (artículo 845).
- 3.- Limitación al derecho de plantar árboles cerca de una heredad ajena (artículo 846).

²² *Idem.* p. 525.

²³ *Idem.* p. 247.

4.- Limitación al derecho de tomar luces (artículo 849).

5.- Limitación al derecho de vistas (artículo 851).

6.- Limitación al derecho de construir tejados y azoteas (artículo 853).

7.- Limitación al derecho de disponer de agua (artículo 937).

8.- Servidumbre impuesta por ley:

a) de desagüe (artículo 1071);

b) de acueducto (artículo 1078), y

c) de paso (artículo 1097).

B) En beneficio de la sociedad:

1.- Limitación al derecho de enajenar (artículo 834).

2.- Limitación de no hacer uso abusivo del derecho real (artículo 840).

3.- Limitación al derecho de construir cerca de plazas, fuertes, fortalezas y edificios públicos (artículo 843).

CAPÍTULO II

EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

2.1.- Evolución histórica del Registro Público de la Propiedad.

En primer lugar hay que resaltar las formas solemnes de transmisión de la propiedad en el Derecho Romano que de antecedentes se conocen, en donde la enorme organización político-social romana presentó etapas de un evidente relajamiento del formalismo incipiente de los actos de transmisión de dominio, por lo tanto se evidenció una ausencia del régimen de publicidad de los hechos o circunstancias cuyo registro presenta consecuencias jurídicas.

Razón de tal situación, fue la falta de aquellos fenómenos que propician la publicidad inmobiliaria, esto es, por ejemplo, el favorecimiento fiscal donde un buen sistema de Registro de la Propiedad Inmueble permitiría la identificación de los contribuyentes, lo que no ocurrió, ya que desde la perspectiva fiscal la organización romana concibió el impuesto o tributo sobre el fundo o tierra no como un "debere civitatis" sino como una "poena belli" aplicado como señal de sumisión a los territorios conquistados. Así también por la falta de arraigo del crédito real y del tráfico jurídico, ya que prevalecía la garantía personal en el sistema de las obligaciones.

Algunas de las formas transmisivas que prevalecieron son:

1.- La Mancipio.- Que constituyó un modo ordinario del "ius civile" para transferir y adquirir la propiedad de la "res Mancipi" que en un primer tiempo estuvo referida a las cosas u objetos de naturaleza semoviente, es decir, esclavos, animales, etcétera. Pero posteriormente se incluyeron los bienes inmuebles. Este acto consistía en el apoderamiento de una cosa realizado por un adquirente, "mancipio accipiens", en presencia del propietario de la misma y a la vez enajenante, "mancipio dans" y de cinco testigos que debían ser ciudadanos romanos denominados "imagino populi". Esta enajenación se

apoyaba y perfeccionaba con el intercambio del precio, así como de la declaración del adquirente que afirmaba ser propietario de la cosa y que la adquiriría por un precio real o simbólico, mientras que el mancipante o enajenante comparecía como propietario, por lo tanto la adquisición derivaba de que el enajenante fuese realmente el propietario de la cosa.

2.- La *lure Cesio*.- Que era una forma de adquirir la propiedad mediante un allanamiento de naturaleza convencional “cesio” que realizaba el verdadero propietario en presencia de un magistrado “*in iure*” dentro de un proceso que buscaba decidir la propiedad de una cosa, donde el futuro adquirente entablaba contra el actual propietario enajenante una demanda que buscaba el reconocimiento de la condición del propietario por parte del demandado y a su vez el demandante servía al magistrado para atribuir a este último la titularidad de la cosa. La particularidad de este proceso es que la atribución formal que hacía el magistrado tenía eficacia constitutiva, que se estructura sobre la base de un proceso reivindicatorio de la propiedad.

3.- La *Traditio*.- Oponible a los anteriores ejemplos de modos formales de adquirir la propiedad, la *traditio* fue un modo causal, no abstracto, que consistió en la puesta a disposición del adquirente de la cosa por parte del enajenante, pero aquel no adquiere la propiedad de la misma si no concurre la condición de propietario en el “*traden*” y la circunstancia de que la entrega sea consecuencia de un convenio anterior entre las partes. Lo que implica que el convenio opera como justo título para que la *traditio* sea realmente eficaz, por lo que su ausencia produce efectos posesorios pero no adquisitivos.

La importancia de conocer las formas de transmisión de la propiedad desde su perspectiva histórico-jurídica, nos conduce ahora a atender a la disciplina que tiene en definitiva como objeto de estudio el registro de los

actos y situaciones jurídicas de trascendencia para el Derecho, y por el cual se da publicidad a determinados actos jurídicos preferentemente referentes a bienes inmuebles; incluyendo dentro de estas líneas generales situaciones que competen al Derecho Hipotecario, al Inmobiliario o del Registro Público de la Propiedad.

La influencia del Derecho Romano predominó por encima de otras instituciones, como las Germánicas que competían en el tiempo. La dominación y prevalencia del primero sobre el segundo, se reflejó obviamente en lo jurídico registral con la creación de los Oficios de Hipotecas. Estos eran públicos, aunque restringidos a las transacciones sobre inmuebles, especialmente gravámenes e hipotecas, todo lo cual arrojaba como consecuencia un índice considerable de publicidad.

Los historiadores del Derecho indican que, en los Oficios de Hipotecas, para el registro se utilizaba la primera copia del documento formulado por el escribano, misma que se anotaba al pie del testimonio, con la referencia correspondiente al registro.²⁴

Fue hasta la Ley Hipotecaria de 1861 cuando se instituyó la publicidad registral, con el fin de evitar la clandestinidad en materia de tráfico inmobiliario y los perjuicios a terceros adquirentes de buena fe, derivados de estos ocultamientos. Esta ley se inspiró, entre otras, del Acta de Torrens de Australia y algunos principios de Derecho Germánico.

Dividimos la historia registral de México en etapas vinculadas con el proceso de desarrollo y maduración como un país independiente, por lo que vemos:

²⁴ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Procedimiento registral de la propiedad*. 5ª ed. Ed. Porrúa. México. 2001. pp. 8 a 10.

A) Etapa del México Colonial

La evolución del Derecho Registral en México se vincula con los ordenamientos del antiguo Derecho Español como puede ser la Ley de las Siete Partidas, Novísima Recopilación; Ley 6, Título 16, Libro 10; las Cédulas del 10 de marzo de 1868 y del 9 de mayo de 1978; la Pragmática del 16 de abril de 1783; Instrucción de la Real Audiencia de México del 23 de mayo de 1786; Cédula del 25 de enero de 1789; Circular del 22 de enero de 1816 y Decreto de las cortes del 20 de mayo de 1821.

En estas disposiciones que se refieren a la hipoteca plantean el problema del ocultamiento del bien como una fuente inagotable de fraudes para el cual la Corona Española opuso los ya citados oficios de hipotecas.

B) Etapa del México Independiente:

Hacia la independencia de 1810 surge la Constitución de Cádiz. Y fue el poder legislativo que recaía sobre las cortes españolas quienes expidieron el 9 de octubre de 1812 un decreto que concedía a las audiencias, el conocimiento de todo lo relacionado a la materia de escribanos, y a los oficios de hipotecas.

A lo anterior se suman las Leyes de Indias y otros Decretos, Provisiones, Cédulas, etcétera, que pese a la independencia se seguían aplicando en México después de la consumación de la independencia, como lo dispuso el Reglamento Provisional Político del Primer Imperio Mexicano del 10 de enero de 1822.

Sin embargo, se fueron dictando nuevas leyes y decretos que paulatinamente separaron el Derecho Español del Mexicano.

C) Etapa del México Contemporáneo:

Dos problemas fundamentales se destacan de esta etapa, el primero es que la legislación que sobre el particular se dictó tuvo un ámbito de validez restringido, en algunos casos, cuya aplicación se hacía localmente pero también existieron otras disposiciones aplicables en todo el territorio de la nación, pero en aquellas localidades apartadas, el servicio de escribanos carecía de incentivos y, consecuentemente, también se carecía de él.

El primer código que entró en vigor en México fue el Código Civil para el Gobierno del Estado Libre de Oaxaca, de 1828, que no dedicó artículo alguno al oficio de hipotecas. Por el contrario, en 1829 se publicó el Proyecto de Código Civil de Zacatecas que en un capítulo bajo el nombre "Del Registro de Hipotecas", en los artículos de 1758 al 1761 regulaba esta institución. Sin embargo este código no entró en vigor.

El 20 de octubre de 1853, se aprobó un Decreto sobre "Oficio de Hipotecas" que establecía disposiciones concernientes a su procedimiento.

Durante la reforma Juarista se destacó la desamortización y nacionalización de los bienes de manos muertas, por el cual los bienes del clero y aquellos que se encontraban inactivos pasarían al dominio del Estado para que a su vez se les diera un destino económicamente más útil haciendo hincapié en que el derecho de propiedad no debía concebirse como un privilegio sino como un derecho en función de los intereses de la colectividad y obviamente las instituciones creadas debían ser acordes a tales propósitos.

Asumiendo dicho compromiso, el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1870 estableció las bases para "un oficio denominado Registro Público", "en toda población donde haya tribunal de

primera instancia". Este ordenamiento jurídico al hacer alusión al registro de hipotecas establecía que sólo surtía efectos a partir de su registro.

Hacia 1871 se expidió un Reglamento del título 23 del Código Civil del Distrito Federal y de la Baja California el 28 de febrero de 1871, por el cual se ordenaba que se estableciera una oficina que se denominaría "Registro Público de la Propiedad", en la Capital, Tlalpan y la capital del territorio de Baja California.

Para la Capital se autorizó un Director, oficiales encargados de las diversas secciones y escribientes. En Tlalpan y Baja California se instituyó un Director y un oficial encargados de las cuatro secciones.

El Código Civil de 1884 abrogó al de 1870 y rigió prácticamente en todo el país, en él encontramos el Título Vigésimo Tercero "Del Registro Público" y que abarcaba cuatro capítulos de Disposiciones Generales; De los títulos sujetos a registro; Del modo de hacer el registro y De la extinción de las inscripciones. Estos códigos instituyeron el llamado sistema declarativo, aunque respecto de la hipoteca, ésta tenía plenos efectos hasta que se inscribía en el registro lo que en realidad se traducía en una inscripción de naturaleza constitutiva. Asimismo, ambos ordenamientos consignaron el principio de publicidad registral, piedra angular de cualquier sistema de registro.

Posteriormente, el 8 de agosto de 1921 se expidió el hasta entonces más completo de los Reglamentos del Registro Público de la Propiedad, que constaba de 164 artículos ordenados en 14 capítulos como fueron: Del Registro en general y del personal de la oficina; Secciones del Registro; Libro del Registro; De las inscripciones en general; El procedimiento y forma para verificar las inscripciones; De la rectificación de los actos de registro; De las

inscripciones de la sección primera; De las inscripciones de la sección segunda; De la sección tercera; De la sección cuarta; Del archivo; De la inscripción; De la certificación; y, Del departamento de entrada.

Un Código en extremo progresista que vino a renovar muchas instituciones fue el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928. En materia registral prosiguió con el sistema de efectos declarativos que estatuyó el código de 1884 y que reiteró con mayor pormenorización el Reglamento de 1921, con lo que la publicidad registral seguía aplicándose solamente para efectos de oponibilidad frente a terceros. Con la intención de regularizar la falta de titulación de la propiedad raíz, se incluyó el registro de las informaciones de dominio y de las inscripciones de posesión, esta información tenía que rendirse en los términos del Código de Procedimientos Civiles.

Con fecha 13 de julio de 1940, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, abrogando así el anterior de 1921.

Este Reglamento, fijó un sistema registral con base en libros, en los que se realizarían las inscripciones respectivas. Con lujo de detalle se precisaban las especificaciones y medidas que deberían tener los libros de registro, estableciéndose además, su necesaria autorización por parte del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La vida jurídica de este Reglamento fue prolongada, al haber estado vigente hasta el año de 1979, es decir, por casi 40 años, hasta ser sustituido por el folio real, lo que representó, en algunos aspectos, un punto de avance en el quehacer registral.

Con fecha 15 de diciembre de 1952, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal, del que se preveía su entrada en vigor el día 1 de julio de 1953. Sin embargo, por Decreto posterior se estableció que dicho Reglamento entraría en vigor en la fecha que determine el Ejecutivo, lo cual nunca entró en vigor. Las innovaciones de este reglamento habrían sido de extraordinario valor de haberse concretado su aplicación, ya que reducía a tres las secciones del registro y establecía una academia de capacitación para el personal de la institución, que implicaba una mejor preparación de los servidores públicos y también una simplificación estructural de los libros.

Por decreto de 28 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de 3 de enero de 1979, se publicaron una serie de importantes reformas, adiciones y supresiones a diversos preceptos del Código Civil en materia registral inmobiliaria que fueron auxiliares en la configuración del folio real como sistema registral.

Por lo que respecta a los numerales modificados del Código Civil, la parte que nos interesa analizar es la relativa al Registro Público, en la que se cambió todo el título 2 de la tercera parte del libro cuarto de dicho ordenamiento, abarcando de los artículos 2999 a 3068.

Finalmente, cabe destacar que igualmente se fijaron las bases del registro de operaciones sobre bienes muebles, así como las relativas al registro de personas morales, aplicándoseles el mismo sistema registral de folios. El propio Código remitía al Reglamento para pormenorizar los detalles del sistema registral.

Con fecha 17 de enero de 1979 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad

que abrogaría al de 1940 y que fue expedido con base en las reformas al Código Sustantivo Civil, ya comentados.

Este Reglamento constó de 190 artículos más sus transitorios divididos en tres títulos, el primero, de la organización y funcionamiento del registro; el segundo, de los diferentes ramos, folios e índices del registro; y el tercero, del procedimiento registral.

El Registro Público en esta etapa alcanzó la categoría de Dirección General dependiente del Departamento del Distrito Federal.

Se disponía por el numeral 50, que para mejor cumplimiento de la función registral, existían tres diversificaciones del registro: Registro Inmobiliario, Registro Mobiliario y Registro de Personas Morales.

Con fecha 6 de mayo de 1980, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento para el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

En realidad este Reglamento siguió en su gran mayoría los establecimientos del de 1979 aunque desde luego existieron dos modificaciones importantes: Se sustituyeron los nombres de las secciones por las de oficinas y se incorporó a la esfera jurídica del Registro Público de la Propiedad, el Archivo de Notarías, como una oficina también con carácter público.

Con fecha 5 de agosto de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, vigente hasta la fecha.

Este reglamento continúa en lo sustancial la estructura de los de 1979 y 1980, con ciertas variantes que –sin duda– han contribuido a un mejor desempeño de la trascendental tarea que realiza la institución del Registro Público de la Propiedad.

2.2.- Concepto de Registro Público de la Propiedad.

La palabra registro tiene diversas acepciones, ya sea como la actividad de anotación o inscripción que se realiza sobre alguna cosa o como la oficina encargada de realizar dichas anotaciones o asientos.

La Real Academia de la Lengua Española define al registro como: acción y efecto de registrar; lugar desde donde se puede registrar o ver algo; lugar y oficina en donde se registra; en las diversas dependencias de la administración pública, departamento especial donde se entrega, anota y registra la documentación referente a ellas; asiento que queda de lo que se registra; cédula o albalá en que consta haberse registrado algo; libro, a manera de índice, donde se apuntan noticias o datos; conjunto de datos relacionados entre sí, que constituyen una unidad de información en una base de datos.

El Registro Civil, por ejemplo, hace referencia a aquel en que se hacen constar por autoridades competentes los nacimientos, matrimonios, defunciones y demás hechos relativos al estado civil de las personas.

El Registro de Propiedad es, aquel en que el registrador inscribe todos los actos o situaciones jurídicas de los bienes, con expresión de sus dueños, y donde se hacen constar los cambios y limitaciones de derecho que experimentan dichos bienes.

Para el Maestro Colín Sánchez, la oficina denominada Registro Público de la Propiedad se define como:

Una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo). Tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el Derecho Civil, cuya forma ha sido realizada por la función notarial, con el fin de facilitar el tráfico jurídico a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es, en síntesis, la seguridad jurídica.²⁵

Otra vertiente importante, es considerar al registro de propiedad como una disciplina que tiene como materia común objeto de estudio la publicidad de situaciones jurídicas de trascendencia real a través del Registro de la Propiedad, comprendiendo con esto dos elementos esenciales: la publicidad registral y el Registro de la Propiedad. Puntualizamos, que la actividad registral se dirige a publicitar actos jurídicos referidos a bienes inmuebles, así como algunos actos jurídicos sobre bienes muebles y, la constitución y modificación de personas morales; instrumentando para ello, un medio técnico y adecuado a través del cual se puede dotar a tales actos de la forma precisa para conseguir dicha publicidad, y al Registro de la Propiedad lo podemos observar como un conjunto de libros, como una oficina pública o como una institución.

El Registro Público de la Propiedad, también es visto como un conjunto de libros, que en este caso constituye el archivo o el conjunto de libros de la oficina en que constan los respectivos asientos.

El Registro de la Propiedad como oficina pública alude por una parte al lugar, al centro burocrático o sede física donde se ubican los elementos personales y materiales que permiten la realización de la publicidad registral.

²⁵ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Op Cit.* pp. 5 y 6.

El Registro de la Propiedad como institución, se concibe como el medio o instrumento básico para la organización de la ordenación de la comunidad de que se sirve para realizar su misión de publicidad del derecho inmobiliario, se define también, como una institución jurídica que tiene por objeto dotar de forma pública y solemne a los actos de constitución, transmisión, modificación y extinción del dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles.

Para el Licenciado Borja Soriano, el Registro Público es:

Una institución que se ha establecido respondiendo a la necesidad de que quienes traten de adquirir el dominio u otro derecho real sobre un inmueble puedan enterarse del estado jurídico de ese inmueble, es decir que puedan saber quién es el propietario de él y que derechos reales pesan sobre los mismos.²⁶

2.3.- Fundamento jurídico del Registro Público de la Propiedad.

El Registro Público de la Propiedad deriva por obvias razones del derecho de propiedad, lo que le otorga fundamento racional, cuya esencia lo convierte en una institución formal y de garantía de este derecho con el objeto de hacer público el estado de los bienes mediante la inscripción de todos los actos que se relacionen con ellos, por los cuales se crea, modifica o extinguen relaciones jurídicas referentes a los mismos. Es preciso que exista un Registro Público y a la vez que se tenga alguna finca y su historia jurídica, de tal manera que, quien quisiera adquirirla o constituir sobre ella algún derecho real o prestar con la garantía de la misma sepa que sólo puede perjudicarle en cuanto a él consta, esto es, que no tiene más dueño que el que en él está consignado.

²⁶ BORJA SORIANO. *Manuel. Revista General de Derecho y Jurisprudencia*. 1934. p. 577.

El Registro Público de la Propiedad es una de las formas básicas de organización jurídica de la materia civil, cuyo objetivo básico es garantizar nuestro derecho privado desde un sentido institucional. El establecimiento de un sistema orientado a brindarle seguridad jurídica a la propiedad, enfocado a situaciones y relaciones de derecho privado y también de derecho público responden a una necesidad instintiva del ser humano de conservación y protección de los bienes que le son propios, de igual manera obedece a la necesidad de brindar seguridad colectiva haciendo uso de un instrumento propio del derecho; a la necesidad de un control social que corrija y elimine abusos e irregularidades reconociendo la esfera patrimonial de los individuos que se someten a esta institución.

Por último, la necesidad de crear un vínculo entre la seguridad jurídica y la justicia reduciendo al mínimo posible los conflictos que surjan en el goce o ejercicio del derecho de propiedad.

En este contexto, el Registro Público de la Propiedad se levanta como una de las más útiles instituciones, cuyas técnicas garantizan la seguridad y la transparencia en el tráfico jurídico inmobiliario.

2.4.- Objeto del Registro Público de la Propiedad.

Hemos visto que el Registro Público de la Propiedad se establece para darle seguridad jurídica a los actos y situaciones jurídicas que se han relacionado en un instrumento público autorizado ante notario; lo que implica que dicha seguridad se funda en la publicidad oportuna que se le otorgue a dichos actos logrando con ello el perfeccionamiento y protección de los derechos inscritos frente a otros derechos que pudieran resultar contradictorios, sustraídos a los efectos de dicha publicidad.

El procedimiento del Registro Público tiene un objeto, es decir una cuestión sobre la que va a versar el procedimiento; en este caso el acto jurídico que ha adquirido forma notarial y sin la que sería imposible concebir su existencia para efectos registrales.

Por supuesto que existen actos que no hayan adquirido la forma notarial a que hacemos referencia, pues pueden otorgarse o celebrarse contratos en instrumentos públicos o privados. De acuerdo a la terminología jurídica un instrumento es sinónimo de escritura. Es "un documento escrito en el que con carácter público o privado se hace constar un acto jurídico"²⁷.

"Escritura es el documento o instrumento en el que se hace constar una obligación, un convenio o alguna declaración mediante la firma de los que en el acto intervienen. Denomínase escritura privada si en ella no interviene notario o persona que de fe; y pública, si se otorga en presencia de éste y de los correspondientes testigos. Así puede decirse que la escritura es, en general todo escrito, instrumento o documento que se hace para que conste algún acto jurídico"²⁸.

Con lo que se concluye que al no especificarse si una escritura debe ser pública o privada podemos concluir que ésta será indistinta, y por lo tanto el objeto a considerar será el acto jurídico en sí y no el instrumento que lo materializa.

²⁷ OSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Ed. Eliasta, S.R.L. Argentina, 1974. p. 291.

²⁸ CAVANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo II. 6ª ed. Ed. Omcba. Buenos Aires, 1968. p. 96.

2.5.- Principios que rigen el Registro Público de la Propiedad.

La doctrina y la legislación aluden a los principios que gobiernan el procedimiento registral, de manera general citaremos que son:

A) Principio de Publicidad: Este principio tiene por objeto dar a conocer el derecho respecto de los bienes inmuebles, para que de este modo puedan ser respetados. Su finalidad consiste en impedir que los actos jurídicos objeto de inscripción permanezcan ocultos. Este principio se funda en el supuesto de que cualquier titular potencial de derechos reales sobre un determinado bien, está en aptitud de conocer el estado jurídico del mismo a través de los asientos registrales evitando también que los contratantes de buena fe adquieran sin conocimiento cargas que pudiera soportar la propiedad.

La publicidad desde una perspectiva general es la actividad encaminada a difundir o hacer notorio un acontecimiento; la publicidad jurídica se entiende como un conjunto de medios informativos de los que se sirve el derecho para dar a conocer hechos, actos o circunstancias.

B) Principio de Inscripción: Una vez aprobada la calificación registral se procede a realizar la inscripción, momento culminante del procedimiento registral, es decir, la materialización del acto de registro en los libros o folios correspondientes para que de este modo surta efectos jurídicos.

C) Principio de Especialidad: Consiste en la precisión, determinación, o individualización del objeto de los derechos del titular de los mismos. Se trata de describir con precisión el derecho que se inscribe, determinar a su titular y el bien objeto de la misma. No pueden los bienes raíces o los derechos reales impuestos sobre los mismos aparecer inscritos a nombre de

dos o más personas a la vez, a menos que se trate de coparticipes o copropietarios.

D) Principio de Consentimiento: Implica el acuerdo de voluntades entre la parte que transfiere su derecho y quien lo adquiere. Se trata de un elemento de los actos jurídicos necesarios para que éstos tengan no sólo una existencia de hecho sino de derecho. Con base en esta consensualidad general que las partes tienen para contratar o convenir, se presupone la voluntad del titular en una inscripción para que se le pueda afectar o cancelar dicha inscripción.

E) Principio de Legalidad: Este principio se representa por la facultad que el registro tiene de calificar el documento que se presenta para su inscripción. Para algunos autores, dicho principio no tiene razón de ser o no es del todo exacto, ya que la legalidad es por excelencia el principio procesal en el orden registral, en virtud de que es la ley la que norma todos sus aspectos, y los demás principios enunciados no son más que manifestaciones de la propia legalidad.²⁹

F) Principio de Tracto Sucesivo: Este principio se caracteriza por la protección a cualquier cambio del estado jurídico del derecho o los derechos inscritos, los cuales no pueden darse sin que medie la voluntad del titular. Antes mencionamos, que era requisito indispensable para perfeccionar los actos jurídicos, la voluntad de las partes o de la parte interesada; este principio se funda pues, en que nadie puede transmitir un derecho real sin ser titular del mismo, para lo cual el registro exige la previa constancia de la inscripción de dominio o de la posesión como antecedente obligado de las inscripciones subsiguientes.

²⁹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Op Cit.* p. 81.

G) Principio de Prioridad o Prelación: Atiende a la prevalencia de la temporalidad en la presentación de documentos para su registro, su manifestación mas contundente es a través de la máxima “el que es primero en tiempo es primero en derecho”. Esto se refiere al orden registral y en cuanto a la fecha de presentación del documento y trata de evitar la coexistencia de títulos contradictorios o que se altere el rango de los derechos.

H) Principio de Autenticidad: Este se basa en el principio de la fe pública por el que las certificaciones de los registros son documentos auténticos en cuanto se refieren a actos registrales.

I) Principio de Tercería: Está considerado como uno de los más importantes, pues, la institución del Registro tiende a salvaguardar los derechos de terceros, o a perjudicarlos en su caso, cuando él o los terceros no acuden al registro para cerciorarse de lo que pueda convenir a sus intereses.

J) El principio de Buena Fe: Es el corolario del principio de tercería, ya que para que el tercero pueda obtener todo lo que resulte favorable a él de una inscripción, debe haber procedido de buena fe.

2.6.- El Registro Público de la Propiedad como garantía del derecho de propiedad.

El recuento y análisis jurídico histórico de los actos humanos nos han llevado siempre a reconocer que el hombre, para su existencia y permanencia necesitó someter su conducta y sacrificar muchas de sus acciones en busca de la armonía, coherencia y cohesión social, de ahí surge

el derecho cuya institución resguarda al hombre perfeccionando y guiando su evolución y desarrollo social.

Debido a la enorme ramificación de la actividad humana, el derecho se diversificó, no siéndole ya suficientes las antiguas clasificaciones entre derecho público y privado. Una de las principales ramas del derecho privado, es el que corresponde al derecho civil, que regula jurídicamente las actividades de los particulares. Las actividades civiles cada vez más complejas y el acaparamiento y dominio de cosas o bienes lleva a la necesidad de crear un sistema que permita contabilizar y reconocer a cada titular del dominio de sus bienes. Por ello, nace el registro como un medio indispensable de conocer la situación jurídica de los bienes inmuebles en relación a las cargas y gravámenes que le recaían. Como consecuencia, surge la publicidad y el interés público de operar esa función.

El derecho registral y notarial originados del derecho civil, nacen como actividades complementarias de este último para los mismos fines.

La función registral de la propiedad y el Registro Público de la Propiedad, concebido en su conjunto, se transforma en una garantía del derecho de propiedad desde el momento en que se convierte en el encargado de la guarda de documentos relativos a los actos de los particulares, cuyo depósito no sólo tiene el objeto de resguardarlos, sino también darles publicidad.

El intenso movimiento relacionado con los bienes inmuebles hace imperativa esta actuación a fin de evitar –como ya hemos citado– la clandestinidad de las cargas y gravámenes que pudieran existir. Se trata de una actividad del Estado que debe ir de la mano con el desarrollo de la civilización, como un apoyo no sólo para la publicidad de los actos y la

guarda y custodia de documentos, sino por la seguridad jurídica que le representa a los particulares.

Por lo tanto, la función registral es de orden público, competencia en nuestro país de las entidades federativas, por el cual se presta un servicio público que proporciona credibilidad y tranquilidad a los particulares en goce y ejercicio de su derecho de propiedad.

2.7.- Importancia de las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad.

Como ya se mencionó, la importancia que reviste el Registro Público de la Propiedad se ve cristalizada al lograr para determinados actos jurídicos la protección registral pública que necesita principalmente frente a terceros.

En la interpretación de la Suprema Corte, es un tercero para los efectos del registro:

El adquirente que se apoya en la inscripción del mismo para fundar su adquisición, o sea, el que adquiere basándose en una inscripción anterior, el que deriva su relación con alguna de las partes, del derecho inmobiliario o real, no del contractual.³⁰

Para el Maestro Rojina Villegas, son terceros para los efectos del registro:

Aquellos jurídicamente interesados en los bienes bien sea por virtud de un derecho real o de un embargo.³¹

³⁰ *Apéndice del Tomo I. del Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXVIII. Compañía Molinera de Nixtamal. S.A. p. 1092.*

³¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Op Cit.* p. 123.

Después de haber enunciado alguna de las opiniones que se tienen respecto de terceros, en la práctica sucede que cuando acudimos al Registro Público de la Propiedad con el objeto de constatar la situación de un bien –ya sea en nuestro perjuicio o en nuestro provecho– encontramos diversos problemas que sí no son totalmente insalvables, representan un obstáculo que es necesario resolver para darle a la institución de la propiedad la estabilidad que necesita y contribuir a realizar la paz y la tranquilidad social.

Sucede a veces que, dos personas pueden tener títulos de propiedad respecto de un bien de los cuales uno de ellos está registrado y el otro no; la importancia que reviste el registro de estos títulos consistirá en determinar cuál es preferente, o si fuera el caso que ambos estuviesen registrados, se determinará cuál debe prevalecer; o más aún, si ninguno de los títulos estuviese inscrito, a quién deberá registrarse el título en caso de que se presentasen al mismo tiempo para su registro.

Estos problemas nos dan una idea aproximada de la gama de matices que pueden presentarse y el por qué de la importancia que se le ha dado a la protección registral.

En nuestro derecho la inscripción no tiene un valor sustancial en cuanto a las partes otorgantes de un contrato o en cualquier otro acto jurídico, pues, no es la inscripción una auténtica representación o legitimación del derecho, por lo tanto, carece prácticamente del principio de publicidad en estricto sentido, es decir, lo que prevalece es un principio de publicidad disminuido, y en nada se parece al que pudiera existir en otros sistemas, por ejemplo, el alemán, donde su valor es sustancial.

Por ello podemos decir que, el valor de la inscripción, y por ende, el Registro Público, se basa fundamentalmente en otros principios como pueden ser el de legalidad, el de autenticidad y el de prioridad.

Frente a terceros la inscripción tiene funciones absolutas y exhaustivas, ya que la adquisición del tercero que dé origen a una segunda inscripción no sufre alteración alguna por causas que anulen o cancelen la primera inscripción, y además porque fuera del registro no hay nada que pueda perjudicar al tercero.

En conclusión la inscripción es verdad para el tercero, lo protege de alteraciones que provienen de nulidad o rescisión del derecho del otorgante y fuera del registro no puede existir para el tercero nada que lo perjudique, y por tanto, nada que afecte su adquisición basada en la inscripción.

El registro mexicano históricamente se funda en una preocupación por evitar la clandestinidad en favor del tercero de buena fe y en la actualidad el registro atiende mas bien a ser un régimen objetivo.

2.8.- Diversos sistemas registrales.

En el derecho comparado existen diferentes modalidades o sistemas registrales que son prototipos o modelos seguidos por varios países. Como ejemplo citamos, los sistemas francés, alemán, suizo y australiano.

Dichos sistemas reflejan el espíritu jurídico nacional de esos países respecto del régimen registral y de publicidad que deben revestir los actos jurídicos relativos a los bienes. Se estima que dichas transacciones desde el punto de vista doctrinal y legislativo deben revestir formalidades intrínsecas y

extrínsecas suficientes a salvaguardar los derechos de terceros, la armonía del comercio civil y del orden público, así como los intereses del erario facilitando la percepción de las contribuciones que corresponden al fisco. Tomando esto en consideración son tres los sistemas esenciales que se presentan:

a.- El de absoluta libertad de forma.- que lleva a la clandestinidad de las transacciones;

b.- El de obligación imperativa de recurrir a la forma registral, y

c.- El mixto o ecléctico que deja en libertad a los interesados de recurrir a la forma registral o no.

Los sistemas registrales hasta ahora conocidos giran alrededor de estas formas, analizaremos los siguientes sistemas:

Sistema francés.- Este surge mediante una ley del 23 de marzo de 1855, por medio de la cual se estableció el principio de publicidad potestativa a efectos de perjuicio de tercero. Francia conocía antes de esa ley la tradición bretona por la que se perfeccionaba la adquisición y dominio de los bienes a través de anuncios pregones e intervención de la autoridad; también existía la tradición romana sumamente espiritualizada debido a que esto favorecía a la clandestinidad.

Estas dos tradiciones no fueron omisas para el legislador francés, por lo tanto, se adoptó un sistema ecléctico en razón del cual solamente son sometidos a inscripción ciertos negocios jurídicos si se quiere que éstos tengan efecto frente a terceros.

El método adoptado por este sistema resultó bastante defectuoso, ya que las inscripciones se realizan por nombre, por persona y no por inmueble, por lo que es necesario citar los nombres de los titulares del derecho correspondiente al inmueble para poder identificar un predio. La inscripción es voluntaria y no legitima los actos que representa.

Sistema alemán.- En este sistema, el registro es un elemento esencial que le da existencia a los actos jurídicos, y derechos, que de acuerdo con la ley deben ser registrados. De tal manera que, ni entre las partes, ni menos aún con relación a terceros surtirá efectos el acto jurídico de creación, transmisión, modificación o extinción de derechos que deban registrarse, si no se registran.

La regla que rige este sistema, es que todo derecho no inscrito en el libro territorial o libro de registro de la propiedad o derechos reales inmobiliarios, se reputa inexistente entre las partes y respecto de terceros.

Este sistema hace hincapié en el principio de publicidad obligatoria. Las ventajas resultan evidentes, por un lado la existencia de los derechos reales depende de su inscripción en el registro, y por otro, la inscripción da realidad formal a los actos que representa, aunque esto no corresponda a la realidad material de su validez.

Por otro lado, se derivan consecuencias jurídicas de enorme importancia: el objeto de las inscripción es el inmueble, y no la persona. Para que la transmisión del dominio sea eficaz debe constar en el Registro Público; para que tengan validez todos los fenómenos de cuantos derechos reales afecten al inmueble y provengan de un negocio jurídico, deben estar inscritos en el Registro; pueden inscribirse o no derechos o bienes cuya constitución o extinción no provenga de un negocio jurídico; es suficiente el

acuerdo bilateral de naturaleza contractual convenido entre las partes para que puedan efectuar la inscripción. Esto se refiere a manifestaciones materiales del Registro, pues en cuanto a las manifestaciones formales, las inscripciones se realizan siempre a petición de parte o es necesario que la autoridad la ordene, ya que nunca de oficio el registrador puede ordenar que se efectúen las inscripciones. Éste, es un ejemplo latente del sistema en el que existe obligación imperativa de acudir a la forma registral.

Sistema suizo.- Este sistema es muy parecido al alemán, el objeto de registro es el inmueble deducido del plano oficial del catastro, siendo necesaria la inscripción para la transmisión del dominio, salvo si éste se adquiere por usurpación, sucesión, adjudicación administrativa o adjudicación judicial, en cuyo caso el dominio se adquiere antes de la inscripción. Ningún derecho real tiene vida transaccional desde el punto de vista del registro si no se le inscribe, con lo cual se establece la obligatoriedad de la inscripción. Ahora bien, la inscripción no convalida los actos nulos, salvo en los que se afecte al tercero adquirente de buena fe de un derecho real fundado en la inscripción. Igual que en el caso anterior se trata de un sistema obligatorio de Registro.

Sistema australiano.- En este sistema el punto de partida de la propiedad colocada bajo el régimen Torrens es la matrícula. Para obtenerla, la ley australiana se muestra muy formalista y muy exigente respecto de las justificaciones que deben producirse en apoyo de toda solicitud de matrícula. Ningún inmueble puede inscribirse sino después de una investigación minuciosa sobre el derecho de propiedad del solicitante. Los documentos que el propietario presenta al registro quedan anulados por el nuevo título provisto de autoridad indiscutible.

Este sistema representa a la propiedad inmueble por medio de un documento transmisible que ostenta por sí solo la efectividad registral, se le denomina generalmente sistema del acta Torrens en honor a Sir Robert Richard Torrens, quien promovió la proposición de ley que reglamentó dicho sistema para Australia exclusivamente. También influyó notablemente el aspecto histórico integrado por el reparto de tierras que se hicieron a los colonos australianos a fin de poblar dichas tierras y alguna otras que le eran vecinas. El colono beneficiado con el reparto era en realidad el primer propietario del predio y no había problemas de dueño o poseedores anteriores a él ni la anormal división de la propiedad como sucedió en otros países.

La adopción del sistema Torrens era lógica, jurídicamente hablando. Cada concesión de tierra que la corona hacía a los colonos lleva consigo la inscripción de la finca en un libro matrícula, y la entrega al colono de un documento que contiene la inscripción de dominio y capacidad anexos para las transmisiones sucesivas a otros titulares, así como para constancia de los gravámenes o cancelaciones de éstos, que se impongan al inmueble. Respecto de las fincas de propiedad particular no procedente de las concesiones reales, el sistema del Acta Torrens, es potestativa. Para someterse a él, el dueño inicia un expediente con intervención de las autoridades judiciales y administrativas, y al final de un procedimiento voluntario, pero con posibilidades de devenir contencioso, se entrega el título de dominio al interesado. Téngase en cuenta que un duplicado del título queda siempre en los archivos del registro.

Se adopta el sistema de libertad absoluta en la forma registral en este sistema australiano, ya que como hemos mencionado, se trata de una actividad potestativa y un procedimiento voluntario.

Sistema mexicano.- En nuestro Derecho Mexicano se adopta el sistema de la sustantividad relativa o funcional, o sea el sistema ecléctico. Consiste en que el registro no es un elemento necesario para la existencia del acto jurídico, del derecho real, de su enajenación o transformación, cuando la ley prescriba ese requisito. “Los efectos de la inscripción en el Registro Público sólo se refieren a los terceros y no a las partes. Es decir, entre tanto no se registre el acto o derecho, no es oponible a dichos terceros, entendiéndose por tales aquellos que tienen un derecho real o gravamen sobre los bienes objeto de registro”.³²

Como ya quedó dicho, el sistema del Registro Público de la Propiedad adoptado en México, es de naturaleza ecléctica, pues si bien establece el principio de publicidad para todos los negocios jurídicos que se refieren a los fenómenos de vida de los derechos reales, no obligan imperativamente a la prescripción de aquellos para darles plena validez jurídica. Las personas interesadas en esos negocios pueden instalar la inscripción en el registro, y desde el momento en que se realice el acto registral están sometidos a los efectos del mismo, pero también pueden no acudir al registro sin que por ello pierdan eficacia los negocios jurídicos que se realicen acerca de los derechos reales.

Solamente hay un caso de inscripción obligatoria: la impuesta al notario que autorice la escritura en que se adquiera, transmita, modifique o extinga la propiedad o posesión de bienes raíces, obligación que se extiende a las autoridades judiciales o administrativas que homologuen un documento privado cuyo contenido sean los mismos actos de adquisición, transmisión, modificación o extinción.

³² ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Teoría General de las Obligaciones*. Tomo II. Ed. Porrúa. México. 1986. p. 422.

De acuerdo a nuestro sistema de codificación, los demás documentos que conforme a la ley deban registrarse y no se registren, sólo producirán efectos entre quienes lo otorguen, pero no podrán producir perjuicios a tercero, el cual si podrá aprovecharlo en cuanto le fueran favorables.

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD

3.1.- Funcionamiento del Registro Público de la Propiedad.

En un contexto tal de máxima preocupación por garantizar la transparencia y seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, la función y oficina pública registral fue encomendada en décadas anteriores en los Distritos Judiciales, a Jueces de Primera Instancia, excepto en las capitales de las entidades federativas donde la institución del Registro Público de la Propiedad funcionaba bajo la supervisión y vigilancia de un Director, tal y como ocurre en la actualidad.

En el caso del Distrito Federal, el personal del Registro Público de la Propiedad se integra por:

- A.- Un Director General.
- B.- Registradores.
- C.- Un Responsable del Área Jurídica.
- D.- Los demás que sean necesarios conforme al Manual de Organización expedido por el Gobierno del Distrito Federal.

Así lo establece el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal que a la letra dispone:

Artículo 4.- El Registro Público estará a cargo de un Director General, quien se auxiliará de registradores, un área jurídica y las demás que sean necesarias para su funcionamiento, conforme al manual de organización que expida el Jefe del Departamento, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

A.- Director General.- De acuerdo con el mismo Reglamento en su artículo 5 se exigen como requisitos los siguientes:

- 1.- Ser ciudadano mexicano.
- 2.- Con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado en la Dirección General de Profesiones, con cinco años de práctica en el ejercicio de la profesión y,
- 3.- Ser de reconocida probidad.

A partir de la idea conceptual del Registro Público de la Propiedad se gestan las atribuciones que por conducto del Director deben llevarse a cabo:

Artículo 6.- Corresponde al Departamento, por conducto del Director General:

- I. Ser depositario de la fe pública registral para cuyo pleno ejercicio se auxiliará de los registradores y demás servidores públicos de la institución;
- II. Coordinar y controlar las actividades registrales y promover políticas, acciones y métodos que contribuyan a la mejor aplicación y empleo de los elementos técnicos y humanos del sistema, para el eficaz funcionamiento del Registro Público;
- III. Participar en las actividades tendientes a la inscripción de predios no incorporados al sistema registral e instrumentar los procedimientos que para ese fin señalen las leyes;
- IV. Girar instrucciones tendientes a unificar criterios, que tendrán carácter obligatorio para los servidores públicos de la institución;
- V. Resolver los recursos de inconformidad que se presenten en los términos de este Reglamento;
- VI. Permitir la consulta de los asientos registrales, así como de los documentos relacionados que obren en los archivos del Registro Público;
- VII. Expedir las certificaciones y constancias que le sean solicitadas, en los términos del Código y de este Reglamento;
- VIII. Encomendar en los abogados del área jurídica, la representación de la institución, para que la ejerzan en aquellos casos controvertidos en que la misma sea parte;
- IX. Encargar en los servidores públicos que considere, la autorización de los documentos que no le sean expresamente reservados, sin perjuicio de su intervención directa cuando lo estime conveniente;
- X. Proporcionar a la unidad administrativa competente del Departamento, la información que deberá publicarse en la Gaceta, en los términos del presente Reglamento, y

XI. Las demás que le señalen el presente Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

Fácilmente se deduce de lo anterior que, el Registro Público de la Propiedad presenta una evidente intención funcional con el propósito de una implacable seguridad en sus resultados.

B.- El Registrador.- Es el servidor público auxiliar de la función registral. El artículo 9 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, dispone que es el registrador, quien tiene a su cargo examinar y calificar los documentos registrables y autorizar los asientos en que se materializa su registro. Para cumplir esta función ese mismo artículo señala que para ser registrador se deberá:

- 1.- Ser licenciado en derecho, con título legalmente expedido y registrado en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública;
- 2.- Haber ejercido por un mínimo de tres años, la profesión de licenciado en derecho;
- 3.- Acreditar haber ejercido dicha profesión en actividades relacionadas con el Registro Público o el notariado, por lo menos un año, y
- 4.- Haber aprobado el examen de oposición correspondiente.

La complejidad de la función resulta evidente, sobre todo si consideramos que para cumplirla es esencial aprobar los exámenes correspondientes y regulados en el Reglamento que a continuación se lee:

Artículo 10.- Los exámenes a que se refiere el artículo anterior, se presentarán ante un jurado integrado por tres miembros propietarios, quienes podrán nombrar a sus suplentes y estará integrado por:

- I. El Coordinador General Jurídico del Departamento, quien fungirá como Presidente;
- II. El Director General, y

III. El Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Departamento.

Artículo 11.- El examen a que se refieren los dos artículos anteriores, consistirá en una prueba teórica y una práctica que se realizará el día y hora que oportunamente señale el Coordinador General Jurídico del Departamento.

La prueba teórica versará sobre cualquier aspecto en materia registral; la prueba práctica consistirá en la elaboración de cualquier dictamen respecto a la procedencia o improcedencia de documentos para su inscripción en el Registro Público.

Artículo 12.- La forma de convocar a los exámenes de oposición, el sistema de evaluación y demás bases para la celebración de los mismos, se contemplarán en el Manual de Organización del Registro Público.

Dicho lo anterior, el artículo 13 dispone respecto de la función calificadora en auxilio del Director General, refiriendo atribuciones y limitaciones que de conformidad con el Código Civil para el Distrito Federal y el propio Reglamento del Registro Público de la Propiedad se señalan para la calificación de documentos; idea que se completa con los subsecuentes artículos:

Artículo 14.- Son atribuciones de los registradores:

- I. Realizar un estudio integral de los documentos que les sean turnados para determinar la procedencia de su registro, según resulte de su forma y contenido y de su legalidad en función de los asientos registrales preexistentes y de los ordenamientos aplicables;
- II. Determinar en cantidad líquida, con estricto apego a las disposiciones aplicables, el monto de los derechos a cubrir;
- III. Dar cuenta a su inmediato superior, de los fundamentos y resultados de la calificación;
- IV. Ordenar, bajo su estricta vigilancia y supervisión, que se practiquen los asientos en el folio correspondiente, autorizando cada asiento con su firma, y
- V. Cumplir con las demás disposiciones legales aplicables, así como con las instrucciones que les transmita el Director General.

Artículo 15.- Los registradores se excusarán de ejercer la función calificadora, cuando ellos, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o de afinidad, tengan algún interés en el asunto sobre el que verse el documento a calificar. En este caso, el documento se calificará y despachará por el registrador que designe la Dirección General.

C.- El Responsable del Área Jurídica.- Por su parte el artículo 7 dispone que para ser responsable del área jurídica se requiere:

- 1.- Ser ciudadano mexicano con título de Licenciado en Derecho,
- 2.- Con experiencia mínima de tres años en materia registral, y
- 3.- De reconocida probidad.

Siguiendo el modelo establecido, las atribuciones del Responsable del Área Jurídica se desprenden del Reglamento que nos dice:

Artículo 8.- "Son atribuciones del área jurídica:

- I. Intervenir en representación del Registro Público en todos los juicios en que la institución sea parte y en aquellos en que aparezca como autoridad responsable, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Instrumentar y sustanciar los procedimientos para la incorporación al Registro Público de los predios no inmatriculados, dando cuenta de ello al propio Director General, para su aprobación y efectos jurídicos correspondientes;
- III. Conocer de los asuntos que le turnen las áreas del Registro Público, en los casos de suspensión o denegación del servicio;
- IV. Confirmar, modificar o revocar las determinaciones suspensivas o denegatorias de los Registradores, y
- V. Proporcionar asistencia técnica al personal de la institución y orientación jurídica a los usuarios del servicio en el orden registral y fiscal.

Además del personal anterior, las oficinas registrales se complementan con una Dirección de Informática Registral, cuyas

atribuciones quedan establecidas para esta oficina, como para las demás en el Manual Administrativo de aplicación vigente en el Registro Público de la Propiedad, y que entre otras, establece que se tendrán funciones de:

- a).- Conducción y desarrollo de la política informática, la operación del sistema integral de información registral.
- b).- Dirección, coordinación y supervisión del mantenimiento correctivo y preventivo de los equipos, sistemas de información e infraestructura informática.
- c).- Asesoría, supervisión y apoyo técnico en el uso de las herramientas de cómputo y demás sistemas de información registral al personal interno y usuarios externos del servicio.
- d).- Establecimiento de mecanismos de planeación y evaluación, control, capacitación y divulgación técnica para la óptima administración de los servicios de procesamiento electrónico de datos, etcétera.

Una Dirección de Acervos Registrales y Certificados, cuyas funciones más destacadas son las de:

- a).- Administrar y Coordinar la salvaguarda de los Acervos Registrales.
- b).- Coordinar las áreas de libros, folios, legajos, índices, microfichas y pantallas.
- c).- Autorizar la expedición de fotocopias de folios y libros y demás antecedentes registrales, etcétera.

La Dirección de Proceso Registral Inmobiliario y de Comercio, tiene las atribuciones de:

- a).- Aplicar políticas y lineamientos para la implantación, ejecución y seguimiento de métodos, procedimientos, acciones y actividades propias del proceso registral.
- b).- Dirigir y coordinar la calificación integral de documentos de su competencia.
- c).- Asumir la responsabilidad dentro de su competencia del otorgamiento de validez oficial, a los resultados del proceso de calificación e inscripción de títulos y demás testimonios susceptibles de inscripción.
- d).- Vigilar y supervisar lo referente a la suspensión, cancelación o denegación de solicitudes de inscripción de anotaciones preventivas en folios y de documentos en trámite, etcétera.

Asimismo, la Dirección de Inmuebles Públicos y Registro de Programas, está dentro de sus atribuciones:

- a).- Coordinar la calificación de documentos, autorizar inscripciones de los actos jurídicos ingresados por instituciones o fideicomisos de viviendas públicas o privadas y de organismos públicos de regularización de tenencia de la tierra y propiedad pública inmobiliaria. También autorizar la inscripción de decretos expropiatorios que por causa de utilidad pública se expidan y publiquen a favor del Gobierno del Distrito Federal o Gobierno Federal así como decretos de desincorporación.
- b).- Comunicar a autoridades federales, del Gobierno del Distrito Federal y organismos de vivienda, las incidencias relativas a este tipo de procedimiento registral y respecto de situaciones fiscales inherentes al pago de derechos.
- c).- Autorizar la suspensión o denegación de trámites de documentos, y asegurar su fundamentación y motivación, a efecto de que el área jurídica emita el dictamen correspondiente.

d).- Dirigir y asegurar, la aplicación de las bases de colaboración con organismos sectoriales de vivienda y con organismos públicos de regularización de tenencia de la tierra y propiedad pública inmobiliaria.

e).- Fungir como enlace técnico y establecer comunicación expedita para unificar criterios para la optimización de la función registral con instituciones de vivienda de interés social o popular, públicas y privadas, organismos públicos de regularización de tenencia de la tierra y propiedad pública inmobiliaria.

Como observamos, esta Dirección es la que tiene injerencia en el tema de estudio, pues en ella se lleva a cabo la operación de los programas y el consecuente registro de la propiedad en materia de vivienda de interés social.

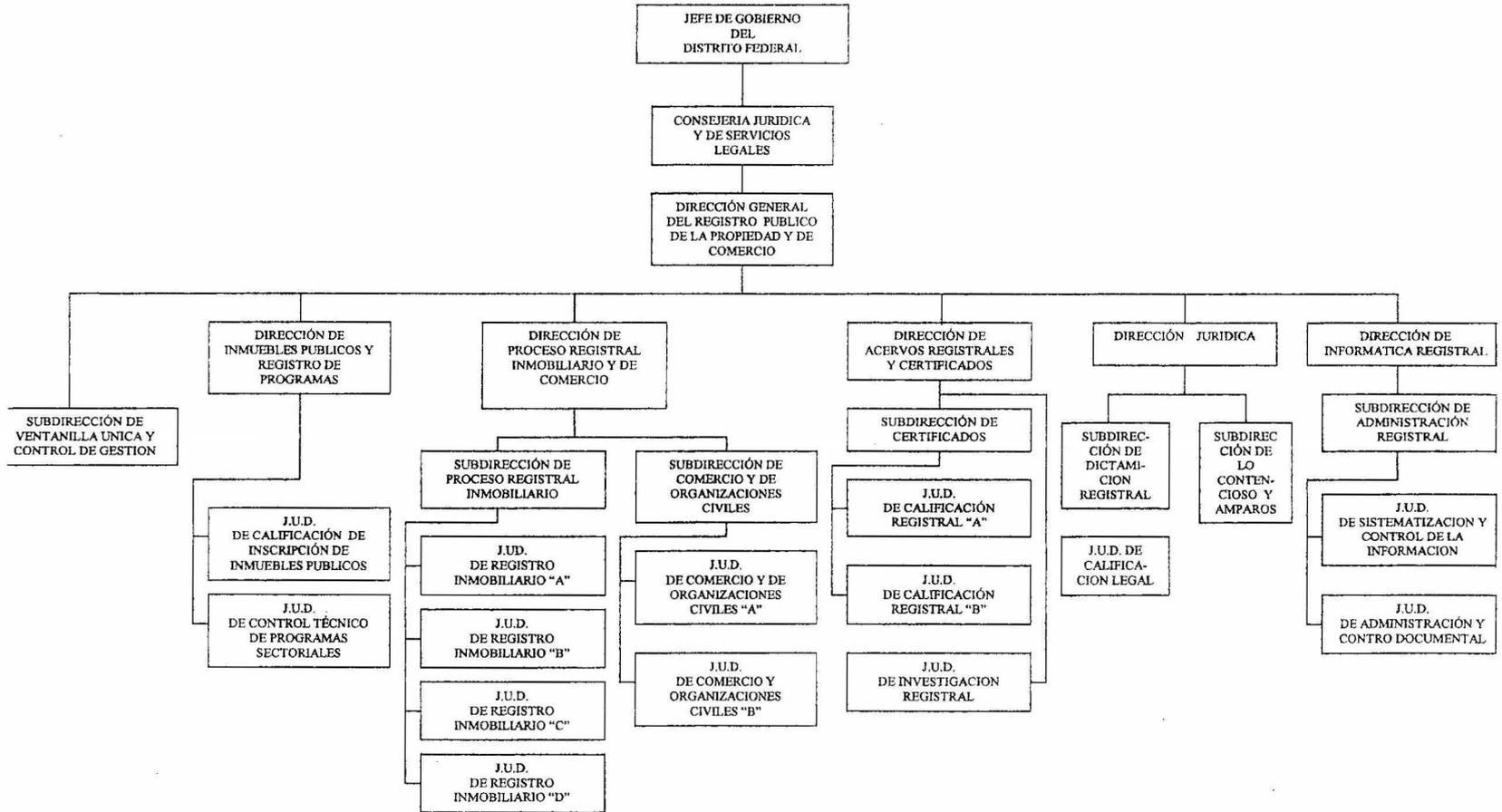
Para cumplir con su función, esta Dirección recurre al apoyo de dos Jefaturas de Unidad Departamental.

1.- La Jefatura de Unidad Departamental de Calificación e Inscripción de Inmuebles Públicos, cuyas funciones entre otras, se encuentran la de supervisar y calificar los documentos e inscribir los actos jurídicos ingresados por los organismos públicos de regularización de la tenencia de la tierra y propiedad pública inmobiliaria; supervisar la fundamentación y motivación de la improcedencia de la calificación de un documento hecha por el registrador, para remitirse al área jurídica para su dictamen correspondiente; verificar el pago de derechos del servicio registral solicitado; organizar y supervisar la recepción de documentos que ingresan a los programas registrales de inmuebles públicos y regularización territorial, etcétera.

2.- La Jefatura de Unidad Departamental de Control Técnico de Programas Sectoriales, que tiene la encomienda de supervisar la calificación de

documentos e inscripciones de actos jurídicos derivados de instituciones o fideicomisos de vivienda públicas o privadas; supervisar la fundamentación y motivación de la improcedencia resultante de los documentos correspondientes a esta jefatura para remitirlos al área jurídica para su posterior dictamen; verificar el pago de derechos correspondiente; organizar y supervisar la recepción de documentos propios de los programas registrales de vivienda, etcétera.

Éstas, son algunas de las áreas en que la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, se apoya para el cumplimiento de sus atribuciones. Para una mejor comprensión, se anexa un organigrama detallado de estas oficinas especializadas.



3.2.- Sistema y procedimiento registral.

Ciertamente, no corresponde hacer un estudio exhaustivo de este tema, pero tenemos que hacer una distinción entre sistema registral y procedimiento registral. Un sistema no es otro que, un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. Por lo tanto, al acercarnos al concepto de sistema registral encontramos que éste se define como:

Conjunto de normas jurídicas que regulan la función registral, es decir, el ordenamiento jurídico y atendiendo a los diferentes ordenamientos que existen en el derecho comparado, los sistemas registrales pueden clasificarse desde varios puntos de vista que podría ser atendiendo a la forma y el grado de eficacia.³³

Según la forma se dividen en:

1. Sistema de transcripción o inscripción: Copia textual del documento o una síntesis del mismo.
2. Sistema de folio personal: Toma como base a los propietarios o titulares de algún derecho real de bienes inmuebles.
3. Sistema de folio real: Atiende a la ubicación del bien inmueble.

Según su grado de eficacia, por los efectos que produce:

1. Efecto declarativo: Es el que declara un derecho, coincide con el sistema francés y el mexicano, ya que el acto o negocio jurídico se perfecciona independientemente de su registro.

³³ SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio y SOTO FLORES, Armando. *Curso Introductorio de Derecho Registral*. 1ª ed. Secretaría General de la Coordinación Metropolitana-Instituto Mexicano del Derecho Registral. México, 1991. p. 118.

2. Efecto constitutivo: Por el que la inscripción vale por sí misma, requiere de un requisito previo, y que sin éste, el acto o negocio no alcanzaría su plena validez, ejemplo de ello, el sistema alemán.
3. Efecto sustantivo: En donde se alcanza su máxima eficacia con la inscripción en el Registro Público sin necesidad de acto o negocio alguno, por ejemplo, el sistema australiano.

Como ya se ha destacado, en nuestro país el Registro Público de la Propiedad tiene efectos declarativos, avala lo anterior la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reza:

REGISTRO PÚBLICO. EFECTOS DE LAS INSCRIPCIONES.- Las inscripciones hechas en el Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos y no constitutivos, de tal manera que los derechos provienen del acto jurídico declarado, pero no de la inscripción, cuya finalidad es dar publicidad al acto y no constituir el derecho.³⁴

A partir de esa declaración de base, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad establece que:

Artículo 16.- El Sistema Registral se integrará por:

- I.- Registro Inmobiliario;
- II.- Registro Mobiliario, y
- III.- Registro de Personas Morales.

Cuando hacemos uso del término procedimiento, la expresión nos remite a una conceptualización propia de la teoría del derecho.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Jurisprudencia Registral Inmobiliaria Comentada*. 1917-1988. Instituto Mexicano de Derecho Registral, A. C., Sexta Época. Cuarta Parte. 1ª ed. México, 1989, p 50.

El procedimiento constituye una combinación de actos. Carnelutti, al respecto lo definió como:

Un tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí.³⁵

Rafael de Pina Vara, considera el procedimiento como:

El conjunto de formalidades, o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento se refiere a las formalidades procesales, es sinónimo de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en vía de amparo.³⁶

Marco Antonio Díaz de León nos dice:

Algo que puede ser administrativo, legislativo, y no necesariamente jurisdiccional, carece de la finalidad del proceso y en lo procesal se reduce a ser, simplemente un conjunto de actos procesales concatenados y coordinados entre sí, dirigidos hacia un determinado objetivo.³⁷

Por lo que, al concreto ámbito registral se refiere, el procedimiento registral se entiende como una sucesión reglada de actos a través de los cuales el registrador, funcionario público, realiza su función, y los particulares obtiene o tratan de obtener las respectivas constancias registrales.

Cuando hablamos de una sucesión de actos regulados por la norma jurídica a través de los cuales el registrador cumple su función, es porque

³⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Ed. Civitas. Madrid, 1991. p. 74.

³⁶ DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 27ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999. p. 420.

³⁷ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *Código Federal de Procedimientos Penales Comentado*. 5ª ed. Ed. Porrúa. México, 1998. p. 4.

desde que se solicita la inscripción hasta que se acuerda por aquél suspender, denegar o inscribir, se origina el típico procedimiento registral.

El procedimiento registral según Colín Sánchez es:

Un conjunto de actos, formas y formalidades de necesaria observancia para que determinados actos jurídicos, previstos por la ley, alcancen la plenitud de sus efectos, a través de la publicidad registral.³⁸

Las características del procedimiento registral son: que es público, por ser parte integrante del derecho civil; es adjetivo, ya que tiende a resolver relaciones jurídicas registrales con arreglo a su objeto, y por lo tanto, se supedita a la estructura orgánica de la institución; finalmente, es sustantivo, por los efectos jurídicos que produce todo acto jurídico registrado, otorgando o privando de algún derecho a los particulares; o bien porque priva de derechos a quienes no han llevado a cabo la inscripción del acto en cuestión; y porque los actos tendientes a su inscripción se encuentran regulados en el Código Civil.

El procedimiento se manifiesta a través de lo que se ha denominado actos procedimentales, cuyas formas se encuentran previstas por la ley.

Los actos a que se hacen referencia, pueden clasificarse en inscripciones o asientos, anotaciones y cancelaciones. Más adelante se ha designado un apartado especial para abordar este tema.

Antes de la reforma legal del 3 de enero de 1979 al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que instituyó el folio real, en el Registro Público de la Propiedad se

³⁸ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Op Cit.* p. 77.

manejaba a través de secciones y libros. Aun cuando éstos se han convertido en una especie de archivo muerto, siguen siendo consultables para obtener antecedentes registrales y permiten algún tipo de anotación, principalmente para la materialización del folio real.

En la primera sección se inscribían todos aquellos actos o documentos que afectan las relaciones jurídicas relativas al dominio de los bienes inmuebles o de la posesión, esto es, a los fenómenos de dichas relaciones, es decir, al Registro Público en concreto funcionando con base en relaciones previas, contractuales o de manifestación unilateral de la voluntad, cuyo objeto es surtir sus efectos respecto de terceros.

La segunda sección comprendía la inscripción de los actos o contratos que constituyan hipotecas o cualquier otro gravamen a la propiedad, es decir, en esta sección se inscribirían los títulos que impongan una limitación o gravamen al derecho de dominio.

La tercera sección se dedicaba a las limitaciones de dominio que afecten a los bienes muebles.

La cuarta sección era para el registro de personas morales.

La sección quinta era para el archivo y expedición de certificaciones registrales.

La sexta atendía a la ratificación de documentos privados, con lo que se reafirmaba el carácter de fedatario del Registro Público con respecto a documentos privados que se inscribían en el Registro que los autoriza.

La séptima sección era la Oficialía de Partes, que tenía el encargo de establecer un contacto directo con el público interesado.

Tiene cabida citar la definición de Colín Sánchez, del sistema de folio real, que lo concibe 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 registro conforme a la ley, para los efectos de su oponibilidad ante terceros.³⁹

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad, refiere en su artículo 17 que, los asientos de solicitudes y documentos se practicarán en folios que pueden ser el folio real de inmuebles, muebles y personas morales, además de uno auxiliar, dependiendo de la naturaleza de los bienes o el carácter de las personas.

Por otra parte, el citado Reglamento no establece cual es el objeto y contenido del folio auxiliar pero suponemos que deriva o integra una misma serie y que su existencia depende de un folio matriz.

El folio en general, según el artículo 21, deberá contener en la carátula la unidad básica y sus antecedentes, las subsecuentes partes, diferenciadas según el acto, contendrán los asientos que requieren publicidad. Las hojas que forman el folio tendrán apartados para anotar fecha y número de entrada, clave de operación, asiento y firma del registrador.

El artículo 22 prevé que los folios tengan números progresivos que permitan su archivo, y éste a su vez, será el número registral que corresponda al bien o a la persona moral de que se trate.

³⁹ *Idem.* p. 131.

A mayor abundamiento, el artículo 23 dispone:

La carátula del folio contará con espacios separados por líneas horizontales y casillas apropiadas para contener:

I. El rubro: "DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD";

II. La autorización en los siguientes términos: "Se autoriza el presente Folio Real, para los asientos relativos a la finca cuyos datos registrales y de identificación se describen a continuación"; fecha de la autorización; sello y firma del servidor público que autoriza;

III. Número registral o de la matrícula que será progresivo e invariable, y número de cuenta catastral si lo hubiere;

IV. Antecedente registral;

V. Tratándose de bienes inmuebles:

a) Descripción del mismo;

b) Ubicación;

c) Denominación, si la tiene;

d) Superficie, y

e) Rumbos, medidas y colindancias.

VI. En el caso de bienes muebles se contendrá su descripción, y

VII. Tratándose de personas morales deberán establecerse los datos esenciales de las mismas.

En la primera parte del folio irán las inscripciones y se dividirá en dos columnas, la izquierda para asientos de presentación y la de la derecha para inscripciones que deban realizarse según el Código Civil (Art. 24).

La segunda, será para gravámenes o limitaciones, estará igualmente dividido, para inscripciones de garantías reales y para limitaciones de propiedad (Art. 25).

La tercera parte igualmente seccionada será para anotaciones preventivas (Art. 26).

Estas columnas en todas sus partes y sus consiguientes asientos deberán ir firmados por el registrador.

La falta de espacio se resuelve agregando hojas del tipo que hagan falta, y se numerarán progresivamente señalando su continuación (Art. 27).

Un nuevo sistema se implementó en la práctica para la elaboración de los folios reales y se denomina Sistema Integral de Información Registral (SIIR), el cual se puso en marcha en el año 2000. Este sistema vino a transformar el mecanismo rudimentario del quehacer registral, mediante un programa informático que paulatinamente se fue desarrollando en las áreas registrales hasta dejar en desuso los formatos que operaban, por lo que hoy la utilización del SIIR, prevalece en la práctica de todo registro. En éste se muestra un folio virtual o electrónico que cumple con las mismas características del folio real impreso; lo que conocemos como cartón, el cual ha demostrado eficacia para agilizar la función registral. En este sentido, es importante destacar el Decreto por el que se creó el Instituto del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal del 27 de septiembre de 1999, publicado el 30 del mismo mes y año, el cual consentía en su Título Segundo, Capítulo II, Artículo 16, la incorporación de nuevas tecnologías, pues, su programa permanente de modernización y automatización, permitiría el acceso informático y de telecomunicaciones, con equipos de calidad competitiva. Sin embargo, este Decreto no fue materializado, y en la actualidad el Reglamento del Registro Público de la Propiedad vigente nada prevé al respecto.

3.3.- Clasificación legal de las inscripciones.

Ya anteriormente mencionamos, que el procedimiento se materializa mediante los actos procedimentales cuyas formas se encuentran previstas por la ley, y que éstos podían clasificarse en inscripciones o asientos, anotaciones y cancelaciones.

Definimos la inscripción, como la toma de razón en algún registro de documentos o declaraciones que han de asentarse en él según las leyes de la materia. También podemos definirlo como la toma de razón de todos aquellos documentos o declaraciones provenientes de un negocio o acto jurídico relacionado con derechos reales o de las personas morales.

A mayor abundamiento, se define la inscripción como el acto procedimental a través del cual el registrador, observando las formalidades legales, materializa en el libro o folio correspondiente al acto jurídico, utilizando la forma escrita. Con ello, deja constancia fehaciente de la legitimidad del acto del que se trata y facilita la publicidad del mismo. Desde un punto de vista sustantivo la inscripción se identifica con el valor y efectos que la misma produce, esto es, declarativo, de carácter general, voluntario y con eficacia "erga omnes". Desde el punto de vista formal equivale a asiento registral como sinónimo de toma de razón.

En un sentido amplio "asiento" equivale según la Real Academia de la Lengua Española a anotación o apuntamiento de algo para que no se olvide. También es la constatación escrita de un título, acto, hecho o circunstancia que, en caso de acceder a un registro, adquirirá la condición registral.

Define Cano Tello al asiento registral en general como:

La toma de razón por escrito que realiza el funcionario autorizado para ello, en este caso el Registrador o sus auxiliares, en los libros del Registro.⁴⁰

Y más precisamente como:

⁴⁰ CANO TELLO, Celestino A. *Manual de Derecho Hipotecario*. Ed. Civitas. Madrid, 1992. p. 74.

La constatación que se realiza en los libros hipotecarios de un acto, hecho o circunstancia para que surta los correspondientes efectos registrales.⁴¹

Obviamente aludiendo al antiguo sistema de libros, pero dejando de lado esa situación, nos interesa la conceptualización que este autor hace del asiento, ya que en la doctrina se ha equiparado –al menos desde el punto de vista terminológico– los vocablos asiento e inscripción.

Podemos entonces considerar, que la primera inscripción o asiento es el antecedente fiel de la propiedad y que posterior a este acto procedimental se desprenden ulteriores anotaciones e inscripciones de acuerdo con las transacciones de que sea objeto el derecho que se ha inscrito.

Las anotaciones también son actos del procedimiento, por parte del Director o Registrador, para dejar sentada su fe respecto de situaciones que sin modificar la esencia de la inscripción a la cual se refiere, de un modo u otro pueden afectar el contenido de la misma. La anotación puede ser preventiva o provisional, lo que la distingue de la inscripción, ya que esta última es definitiva.

Desde una perspectiva formal, las anotaciones en los que entonces eran libros de registro sólo ocupaban el espacio marginal, en tanto que las inscripciones ocupaban la parte central. Actualmente en el sistema de folio real y mercantil existe una sección específica para las anotaciones y una para la inscripción.

⁴¹ *Ibidem*, p. 193.

En nuestro sistema mexicano, la anotación puede realizarse por mandato del órgano jurisdiccional o de la autoridad competente; por petición del notario y, de oficio, en caso de una inscripción rechazada.

Otro acto procedimental es la cancelación, siendo ésta una forma por la que los actos que han sido registrados o anotados dejan de surtir sus efectos y pierden su vigencia.

Se define como el acto procedimental, por medio del cual se anula y deja sin efecto parcial o totalmente una anotación o una inscripción, por haberse transmitido o extinguido un derecho en todo o en parte.

Los actos registrados que pueden ser objeto de cancelación son las inscripciones o asientos, las anotaciones e incluso las propias cancelaciones. También pueden recaer sobre notas de presentación o anotaciones preventivas que contengan circunstancias o hechos que involucren la adquisición, modificación o extinción de los derechos inscritos.

La suspensión de los efectos de una inscripción o anotación supone la extinción del derecho inscrito, sin que exista forzosamente y al mismo tiempo, adquisición de tal derecho por otro titular, aun cuando pueda haber alguien beneficiado con dicha cancelación.

Por su parte las notas de presentación se reconocen como la primera inscripción donde se toma razón de los documentos que se presentan al Registro Público de la Propiedad, su efecto es exclusivamente de anotación de entrada y de prioridad, para su posterior calificación por el registrador y su inscripción, si fuese el caso. Este asiento corre a cargo de la Oficialía de Partes.

Los requisitos de este tipo de asiento se desprenden del Reglamento:

Artículo 40.- Las notas de presentación se practicarán en la tercera parte del folio y contendrán: La fecha y número de ingreso de los avisos notariales a que se refiere el artículo 3016 del Código Civil y de los diversos documentos relacionados con un mismo bien, derecho o persona moral. Las notas a que se refiere este artículo, deberán constar en los folios dentro de un plazo no mayor de veinticuatro horas a partir de aquella en que los documentos hayan sido presentados, y deberán estar rubricados por el registrador que las practique.

Finalmente, las características de las anotaciones preventivas son su provisionalidad (transitoriedad o temporalidad) y su finalidad garantista. La primera garantía es un asiento, cuyo objetivo primordial es convertirse en un asiento definitivo o caducar; mientras que la garantía registral es para derechos en formación, situaciones o expectativas dignas de ser tenidas en cuenta, que por razones diversas no pueden optar a la inscripción definitiva.

3.4.- Los actos registrables.

El Código Civil para el Distrito Federal considera para su inscripción los títulos susceptibles de inscripción o anotación.

De este modo encontramos que los títulos inscribibles se prevén de la siguiente manera:

Artículo 3042.- En el Registro Público de la Propiedad inmueble se inscribirán:

- I. Los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles;
- II. La constitución del patrimonio familiar;

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

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

Por su parte los títulos anotables son previstos por el mismo dispositivo legal que los considera a continuación:

Artículo 3043.- Se anotarán previamente en el Registro Público:

I. Las demandas relativas a la propiedad de bienes inmuebles o a la constitución, declaración, modificación o extinción de cualquier derecho real sobre aquellos;

II. El mandamiento y el acta de embargo, que se haya hecho efectivo en bienes inmuebles del deudor;

III. Las demandas promovidas para exigir el cumplimiento de contratos preparatorios o para dar forma legal al acto o contrato concertado, cuando tenga por objeto inmuebles o derechos reales sobre los mismos;

IV. Las providencias judiciales que ordenen el secuestro o prohíban la enajenación de bienes inmuebles o derechos reales;

V. Los títulos presentados al Registro Público y cuya inscripción haya sido denegada o suspendida por el registrador;

VI. Las fianzas legales o judiciales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2852;

VII. El decreto de expropiación y de ocupación temporal y declaración de limitación de dominio, de bienes inmuebles;

VIII. Las resoluciones judiciales en materia de amparo que ordenen la suspensión provisional o definitiva, en relación con bienes inscritos en el Registro Público, y

IX. Cualquier otro título que sea anotable, de acuerdo con este Código u otras Leyes.

También el mismo ordenamiento jurídico hace una consideración especial de las inscripciones que puedan ser cancelables dividiendo la cancelación en total o parcial de conformidad con los siguientes artículos:

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 en 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.

Artículo 3034.- Podrá pedirse y deberá decretarse, en su caso, la cancelación parcial:

- I. Cuando se reduzca el inmueble objeto de la inscripción o anotación preventiva, y
- II. Cuando se reduzca el derecho inscrito o anotado.

Por su parte, el Manual de Trámites y Servicios al Público, de aplicación vigente en el Registro Público de la Propiedad reconoce y clasifica en actos jurídicos registrables los siguientes:

1. Trasmisiones de propiedad
2. Gravámenes
3. Cancelaciones
4. Constitución de condominio
5. Lotificación, relotificación, adición a la lotificación, fusión y subdivisión
6. Fideicomiso (traslativo de dominio, en garantía y administración)
7. Arrendamiento (financiero y de inmuebles)
8. Fianzas
9. Inscripción de título de propiedad.

En la doctrina encontramos la opinión del maestro Colín Sánchez⁴², quien enumera los actos que constituyen el presupuesto indispensable para que el procedimiento registral cobre vigencia, y explica que se atiende principalmente a los actos más que a los títulos, en virtud de que el Código Civil es un conjunto de instituciones que regula, entre otros actos, el matrimonio, las cuestiones de familia, el patrimonio, la propiedad.

⁴² COLÍN SÁNCHEZ. Guillermo. *Op Cit.* pp. 191 y siguientes.

CAPÍTULO IV

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL Y POPULAR EN LA ESFERA JURÍDICA REGISTRAL

4.1.- Consideraciones sobre el derecho de vivienda

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." ⁴³

Desde un punto de vista conceptual, el mínimo de vivienda para alcanzar la característica de dignidad y decoro se relaciona con el límite genérico que tienda a cubrir las necesidades básicas (no suntuarias) de la población. Los criterios para que la vivienda cumpla de forma satisfactoria y permanente son, que ésta provea suficiente protección, higiene, privacidad, comodidad a sus ocupantes y que se encuentre en situación de tenencia saneada.

La vivienda es una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población. No obstante, es imposible, para la mayor parte de los pobladores del país, satisfacer tal necesidad, debido a sus exiguos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una morada adecuada. Estos costos son muy altos, entre otros factores, por el carácter mercantil de la tierra urbana y la especulación a que está sujeta y por el alza inmoderada de los precios de la construcción, propiciada por las altas tasas de ganancia y de interés prevalecientes en el país.

Ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado, para renta o compra, la mayoría de la población tiene que "resolver" su necesidad mediante una serie de formas cuya característica general, es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad socialmente determinadas: vecindades, ciudades perdidas,

⁴³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4º.*

tugurios autoconstruidos en lotes invadidos o en fraccionamientos ilegales, y otras formas similares. Ésta, no sólo es una problemática local, pues, en todo el país la mayor parte de la población presenta dificultades para el acceso a la vivienda. El espacio limitado que existe en las ciudades, combinado con los requerimientos crecientes de espacio para diferentes propósitos e intereses, define el marco de la lucha por el suelo urbano.

El derecho a la vivienda, que forma parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de un país, es un componente esencial del derecho humanitario internacional. Si bien el derecho a una vivienda digna no obliga a los Estados a construir viviendas para toda la población o a suministrarlas gratuitamente, sí los obliga a adoptar una serie de medidas políticas y legales que reconozcan cada uno de los aspectos constitutivos de este derecho. Además, los Estados no deben interpretar erróneamente ni abrogar o endosar su responsabilidad en el cumplimiento de éste y otros derechos, especialmente, en relación con grupos desfavorecidos.

Con arreglo a esa estimación la Administración Pública del Distrito Federal, por conducto del Registro Público de la Propiedad, desempeña una tarea fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad, mediante la operación de programas sectoriales de vivienda, dirigidos a atender y facilitar el registro de viviendas de interés social y popular, que por su especial naturaleza son favorecidas con medidas administrativas y fiscales, protegiendo de este modo el patrimonio de sus propietarios, pues, se reconoce que este tipo de viviendas continúa siendo uno de los pocos medios eficaces para garantizar a los habitantes el derecho a un lugar donde vivir con paz y seguridad jurídica, aunque hasta ahora han resultado del todo insuficientes.

En este caso, considero conveniente anotar algunos problemas que la práctica apunta, como dificultades en la coordinación y dinámica del proceso registral de los programas de vivienda de interés social.

La idoneidad del Registro Público de la Propiedad como instrumento para el desarrollo y garantía del derecho a la vivienda afirma seguidamente que la institución en sus comienzos protegía al propietario frente a intrusiones en su derecho, ahora sirve acentuadamente, para asegurar el cumplimiento de las actuaciones estatales; y más aún, sirve, sin distinción en el fiel de la balanza entre el interés público y privado. En definitiva, nos encontramos ante una institución que coadyuva en la realización de los fines del Estado, abandonando su consideración de institución puramente civil. La transformación operada en la organización jurídico política de la sociedad en los términos que se ha examinado, encaminando hacia un modelo de Estado que, lejos de mantenerse impasible ante la realidad social que le sirve de sustrato existencial, se compromete en una tarea de conformación social que tiende hacia la optimización de las totales funciones estatales.

En este orden de ideas, resulta de especial importancia hacer un estudio analítico y detenido de las etapas del procedimiento registral, aunque se trata de un mismo proceso de aplicación en las operaciones que lleva a cabo el Registro Público de la Propiedad, se diseñó atendiendo a la temática que nos ocupa, los programas registrales de vivienda de interés social, particularmente encargada a la unidad de programas sectoriales, que sin duda, tiene una singular relevancia, no solamente porque se percibe un nuevo rol adoptado para este tipo de vivienda en el proceso registral inmobiliario, sino también porque se dejan en evidencia algunas excepciones significativas en su desarrollo.

4.2.- El procedimiento registral .

Las fases o etapas concatenadas en que se desarrolla el procedimiento registral, en general es, como a continuación se refiere:

1. Presentación del documento.
2. Distribución de los documentos.
3. Calificación registral.
4. Calificación fiscal
5. Suspensión o denegación del documento.
6. Ejecución del acto solicitado.

En este orden de ideas, exponemos la dinámica desarrollada en cada etapa del procedimiento registral desde la perspectiva de los programas de vivienda de interés social.

1. Presentación del documento.- En esta etapa se inicia la función procedimental y consiste en la presentación de la solicitud de entrada y trámite, formato que se presenta por triplicado, mismo que acompaña la exhibición del documento (público o privado) objeto de inscripción, ambos se presentan ante la Ventanilla Única, conocida como Oficialía de Partes Común. Los escritos anteriores deberán contener el registro de pago de derechos expedido por la Tesorería del Distrito Federal.

El documento objeto de inscripción, en sentido físico corporal, enseña lo que pretende representar, es decir, que muestra su contenido representativo. El documento público –como ya hemos definido– es aquel formado en el ejercicio de una actividad pública. Y distinguimos entre documentos públicos en sentido estricto, cuya formación representa el ejercicio de una actividad pública específicamente dirigida a la documentación (documento notarial) y

documentos públicos en sentido amplio, comprendiéndose en este grupo los formados en el ejercicio de una función pública o de un servicio público. Esto, desde una perspectiva teórico doctrinal, porque desde el punto de vista normativo legal no es posible encontrar un precepto que se aboque a definir en detalle el concepto de documento, a excepción de lo que ya hemos citado en otro lugar, del concepto que ofrecen los dispositivos civiles.

Esta concepción del documento surge de una interpretación sistemática de los diversos textos legales en que dispersamente aparecen referencias de dichos documentos, los cuales, derivados de un principio general de oponibilidad frente a terceros, requieren de su registro para que pueda manifestarse su eficacia. Los documentos auténticos para efectos registrales pueden clasificarse en notariales, judiciales y administrativos. Distinganse los primeros como aquellos autorizados con las solemnidades legales por notario competente. Los segundos emanados de la autoridad judicial en ejercicio de sus funciones (sentencias, autos, etcétera.) y, finalmente los administrativos, es decir, aquellos emanados de los funcionarios competentes y que acceden al Registro a través de traslado o certificación.

Restan dos cuestiones que añadir respecto de esta etapa, específicamente con relación al documento. En primer lugar la exigencia de que el documento funda inmediatamente el derecho a favor de la persona a cuyo favor se debe practicar la inscripción, y la segunda, la inscribibilidad se predica del documento mismo, sin que sea apto para tal efecto reproducir mecánicamente el mismo, excepto algunas copias notariales o testimonios judiciales expedidos en forma legal.

Con la presentación del documento objeto de registro, se destaca el carácter rogado del procedimiento registral, justamente lo que da lugar al denominado principio de "rogación" o mejor dicho de petición de parte. Es

decir, que para que tenga efecto la actividad registral, el registrador no puede realizar los asientos si no se ha presentado el documento y hecho la solicitud correspondiente por parte de quien tenga derecho a solicitar el asiento o quien se sienta perjudicado por éste. Este acto marca la voluntad de iniciación del procedimiento registral para que, previos los trámites oportunos, se proceda a la práctica del asiento solicitado. Resulta así un principio formal en cuanto establece las directrices o líneas estructurales del sistema registral. Cuando comparamos el alcance de este principio en nuestro derecho con respecto a la legislación internacional, destaca la proyección que reviste, pues aunque en otros sistemas jurídicos la inscripción tiene un carácter constitutivo, en la legalidad mexicana es meramente declarativa de una realidad extraregistral. De ahí que los requisitos en otros sistemas sean diferentes al nuestro, pues, en algunos se exige una instancia formal, en tanto que para nuestra legislación lo que cuenta es la presentación de los títulos que se pretende inscribir. Lógicamente que esa presentación encierra ineludiblemente una petición, pero es menester –para evitar cualquier duda– la solicitud expresa en un formato autorizado por la Dirección del Registro Público de la Propiedad.

A este respecto, muchos autores han querido ver en esta solicitud de inscripción, una relación privada de carácter obligacional entre el registrador y el solicitante de una inscripción, lo que propiciaría la consideración contractual de la responsabilidad del registrador; sin embargo, resulta más aceptable rechazar la posibilidad de esta relación obligacional, porque la norma reguladora del registro está establecida para la protección de los interesados, en tanto que, desde la perspectiva de los legitimados en el procedimiento registral, éstos ostentan un derecho de naturaleza pública frente a los empleados del registro (como representantes del Estado), para la inscripción o cancelación registrales.

No obstante, la regla general por la que la iniciación del procedimiento es rogada, es decir, a instancia de parte, puesto que el registrador no puede realizar asientos en los libros registrales si no se ha presentado la solicitud, existen supuestos en los que determinadas personas no sólo están legitimadas para solicitar la inscripción, sino que incluso se hallan obligadas a ello, de suerte que en estos casos se podría hablar de una iniciación de oficio del procedimiento por cuanto en un gran número de ellos se impone la obligación al registrador de instar a los titulares de los bienes o derechos no inscritos para la práctica de la correspondiente inscripción de los mismos.

En cuanto a los requisitos formales que debe revestir la solicitud de entrada y trámite, la legislación es muy flexible al respecto, por lo que el artículo 18 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, sólo señala que debe hacerse provista de la copia o copias necesarias, con el objeto no sólo de ser un instrumento con efectos probatorios, en orden a la prelación de los documentos presentados, sino también como un medio de control del trámite, al que irá acompañando en las distintas fases del procedimiento registral. Si bien la solicitud del trámite es obvia con el acto material de la presentación del documento, es necesario que se evidencie la voluntad del solicitante en una petición expresa de inscripción.

También es de observarse, que el Reglamento de la materia obliga al empleo de un formato que establezca la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, lo que redundará en que el procedimiento debe iniciarse por escrito. Es de destacarse que prevalecen durante todo el procedimiento las formas escritas, como garantía para los interesados, pues prevalece el apotegma de que "no existe lo que no consta en el expediente" (en este caso, lo que no conste en el procedimiento registral), en el sentido de que las actuaciones del solicitante del acto y las

resoluciones del registrador, o del Registro Público como institución, tienen como marco el acervo documental integrado en el expediente.

Son prácticamente minoritarias las formas verbales, que de modo ocasional alternan con las escritas. En este sentido la petición de parte realizada por los particulares es expresa, la aportación del título inscribible en el Registro no da cabida a la duda y se confirma con la solicitud por escrito. La rogación o petición hechas por los órganos judiciales y administrativos también es expresa, pero en este caso se contiene en el documento aportado a tal efecto, por ejemplo, una sentencia.

La presentación de la solicitud deberá hacerse en principio personalmente, pero el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, abre una magnífica penumbra, puesto que ante el silencio que guarda el ordenamiento, es posible que la misma se curse también por medio del correo, en cuyo caso, consideramos que se debe tener por presente al remitente del documento y practicar el asiento de presentación o recepción en el momento de la apertura del correo recibido en el día, e incluso el vacío de la norma permite suponer que se puedan utilizar otros medios electrónicos como el fax, aunque estas formas no son comunes.

Finalmente, debemos señalar que en sintonía con lo que se establece para el procedimiento administrativo común, en el procedimiento registral también regirá el principio de impulsión de oficio o secuencia automática del procedimiento. Este impulso del que hablamos lo constituyen aquellos actos tendientes a hacer avanzar el procedimiento por cada una de las etapas o fases que lo componen, así en consideración a una situación futura, cual ha de ser en este caso la inscripción definitiva, sin que intervenga entonces criterio dispositivo alguno, correspondiendo al registrador la ordenación del cumplimiento de los trámites subsiguientes hasta la culminación del

procedimiento, fundamentalmente referidos al trámite esencial de la función calificadora.

También es de destacarse, lo que establece el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, respecto de la solicitud de entrada y trámite:

Artículo 19.- En la solicitud de entrada y trámite, deberán incluirse los siguientes datos:

- I. Nombre del solicitante;
- II. Ubicación del inmueble, identificación del mueble, o en su caso, la identificación o razón social de la persona moral de que se trate;
- III. Naturaleza del acto, y
- IV. Observaciones.⁴⁴

El subsiguiente artículo 20 del mismo Reglamento aclara que al ingresar la solicitud se le irán agregando los siguientes datos:

- I. Número de entrada del documento por riguroso orden progresivo, según el ramo del registro a que corresponda. La numeración se iniciará cada año del calendario, sin que, por ningún motivo esté permitido emplear, para documentos diversos, el mismo número, aun cuando éste se provea de alguna marca o signo distintivo, salvo que se trate de un sólo instrumento.
- II. La fecha y hora de presentación;
- III. Área a la que se turne el documento,
- IV. Nombre del registrador, fecha de calificación del documento y, si es el caso, *causa de la suspensión o denegación del servicio*;
- V. La expresión de haber sido cancelado un asiento y fecha de la cancelación cuando proceda, y
- VI. Observaciones.

La aportación de un título y la solicitud de inscripción dan lugar a una operación registral característica, es decir, a la anotación de entradas y salidas. Este asiento, es ante todo, una estructura formal que recoge los datos fundamentales de un título que pretende el acceso a los libros o folios

⁴⁴ Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

del Registro, o excepcionalmente, de una solicitud para la expedición de certificaciones, constituyendo el medio normal para la determinación de la prioridad registral y factor desencadenante del trámite registral, entendiendo por éste la expresión genérica que comprende el conjunto de peripecias seguidas por el título inscribible desde el momento en que es aportado al Registro hasta aquel otro en que es devuelto al interesado, una vez practicadas las operaciones solicitadas. Se trata por consiguiente de una especie de asiento preparatorio provisional y principal, puesto que tiene por objeto un asiento posterior y porque tiene una duración limitada en el tiempo y una virtualidad propia independiente de cualquier otro asiento. Lo que se requiere de este asiento es que se practique en día y hora hábil y en el mismo momento de presentación del título, pues una de las razones de su existencia es hacer las veces de acuse de recibo para iniciar el trámite.

2. Distribución de los documentos.- El área de Ventanilla Única asigna un número de entrada, mismo que se imprime tanto en el documento a registrar, como en la solicitud; de los triplicados, uno se anexa al documento, los restantes cumplen la función de acuse de recibo del interesado, y el otro como constancia o copia de seguridad para el archivo de la ventanilla de admisión.

El documento que consigna, por ejemplo, para nuestro tema, bienes de interés social y popular, se turnará a la Dirección de Inmuebles Públicos y Registro de Programas, mediante un sistema en red de control y gestión, mismo que genera una respuesta automática que hace las veces de acuse de recibo correspondiente.

Posterior a esto, la Unidad Departamental de Control Técnico de Programas Sectoriales, dependiente de la Dirección referida, hace la recepción en el ya mencionado sistema informático de control y gestión. Para

su mejor comprensión, puntualizamos, que a esta unidad se encuentran incorporados los programas de vivienda, que actualmente son: Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado por conducto del Fondo de Vivienda de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE-FOVISSSTE), Instituto de la Vivienda (INVI), éste último comprende los extintos Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), asimismo el Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE). De igual forma, se incorporó recientemente el programa Desarrolladora Metropolitana (DEMET).

En este contexto, considero oportuno resaltar que el Registro Público de la Propiedad, en los últimos cuatro años, no sólo ha incorporado nuevos programas de vivienda, sino también ha dejado de operar definitivamente algunos, siendo estos últimos, significativos en la actividad registral, debido a la creciente demanda de servicios que generan. Como ejemplo, citamos al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

Siguiendo con nuestro procedimiento, los programas a que hacemos referencia, se encuentran a cargo de los denominados coordinadores, quienes llevan a cabo la entrega de los documentos asignados a cada registrador, de acuerdo al programa de adscripción, además de supervisar la calificación de los mismos.

3. Calificación registral.- Una vez iniciado el procedimiento registral mediante la solicitud de inscripción y la presentación del título inscribible, verificado el ingreso y pasos subsecuentes que ya hemos descrito, se hacen evidentes las particularidades en el procedimiento de calificación.

Para ello, debemos dejar asentado que el registrador realiza una calificación, entendido como un juicio de crítica jurídica, que desemboca en la resolución que pone fin al procedimiento y que determinará la práctica, la denegación o la suspensión del asiento solicitado. En esta perspectiva la función calificadora se concibe como "la función jurídica determinativa de la inscripción" y su contenido que lleva a cabo el registrador con carácter preliminar para decidir si un título presentado es o no eficaz para producir el asiento que interesa, esto es, examinando el documento cuya inscripción se pretende para determinar si reúne los requisitos de fondo y forma exigibles para practicarla; de tal suerte, que la función de calificación exige un presupuesto de legalidad, ya que la calificación consiste en el control de la legalidad de los documentos inscribibles, se hace indispensable que el registrador reúna los requisitos para serlo, pues este personal es quién directamente vigila el cumplimiento del principio de legalidad, que constituye por lo demás una nota característica del sistema registral. De donde resulta, en definitiva, la íntima relación del concepto de calificación con el de atribución de efectos por el ordenamiento jurídico a un determinado hecho o negocio jurídico. Además como quiera que resulte, en nuestro sistema registral la inscripción tiene como sabemos un valor declarativo, no constitutivo. En el Registro de la Propiedad se receptionan las situaciones jurídicas que se han constituido válidamente en el campo extrarregistral, por lo que la función calificadora tiene que comprobar si efectivamente ha tenido lugar en el ámbito exterior el fenómeno jurídico que ha de alterar la situación registral presente que se pretende modificar.

Resumiendo, la función calificadora registral es la facultad que el registrador tiene de examinar, censurar, admitir o rechazar el título sujeto a inscripción, el acto por el cual el registrador examina los títulos inscribibles y decide sobre su admisión o no admisión en el Registro. Por ello se establece, digámoslo así, una comparación entre el título y las disposiciones legales

que le son aplicables, a fin de que la inscripción reúna las garantías posibles de estabilidad y firmeza.

Es muy debatida en la doctrina la naturaleza jurídica de esta función calificadoria, pero en nuestra opinión, no hay duda que la función calificadoria es una garantía a los derechos privados, y también es una función cautelar o preventiva, propia de un ámbito de la relación jurídica caracterizado por la ausencia de contencioso entre partes.

En definitiva, podemos afirmar que la calificación registral consiste en el juicio crítico que realiza el registrador en su calidad de funcionario público a cuyo cargo se encuentra el registro, órgano de la administración especializada registral, en el curso del procedimiento registral, poniendo fin precisamente a éste, mediante su resolución a través del acto calificador que decide sobre la práctica, la denegación o la suspensión del asiento solicitado, con fundamento en el principio de legalidad, es decir, comprobando que los títulos que son presentados al registro de la propiedad reúnen todos los requisitos exigidos tanto de fondo como de forma, para obtener la protección registral respecto de la situación jurídico-real que aquellos incorporan, y todo ello, como condición necesaria para asegurar una mínima concordancia entre la realidad jurídica que ha de quedar reflejada en el registro y la legalidad física que accede a él.

En otros términos, la función calificadoria consiste en “comprobar si en el ámbito exterior se ha producido, efectivamente, el fenómeno jurídico que ha de alterar la situación registral presente que se pretende modificar”. Según esto, y como ya hemos adelantado, la función calificadoria es indispensable con carácter previo a la inscripción de un título, perspectiva ésta, que permite considerar a la misma como un deber que solamente

pueden cumplir las personas (u órganos) con competencia y autoridad para ello, las únicas que tienen el derecho de verificarla.

Es mas, para el registrador constituye al mismo tiempo un derecho y un deber, un derecho porque sólo ellos pueden realizar la función calificadora y un deber, porque necesariamente, antes de practicar un asiento en el registro, es preciso que compruebe si el título es válido y perfecto para acceder al mismo.

El fundamento de la calificación registral se haya estrechamente vinculado con lo que constituye la teleología misma de la institución registral ya examinada, y sólo puede ser comprendida a la luz de los principios constitucionales de seguridad jurídica, legalidad, etcétera. Nótese el hincapié que hemos hecho en esta cuestión, ya que nuestro análisis, párrafos adelante, destacará la importancia de que los servidores públicos que desarrollen esta función, además de contar con la experiencia necesaria deben haber sido evaluados para esta función, cumpliendo todos los requisitos que cuidadosamente le exige el ordenamiento registral.

El resultado de la función calificadora desarrollada por el registrador puede ser favorable a la práctica del asiento solicitado, o por el contrario, desfavorable a dicha solicitud, concretándose en este último caso, la decisión de aquel en suspender o denegar la inscripción o asiento. La suspensión es una decisión provisional por adolecer de faltas subsanables. La denegación es una decisión definitiva por adolecer de faltas insubsanables.

Así pues, teniendo en cuenta lo dispuesto por el ya citado artículo 36 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad, la finalidad de la calificación consiste en determinar la accesibilidad del título que se presente al registro, resultando entonces que:

1º La calificación sea positiva o favorable, en cuyo caso se procederá a inscribir el título o documento en el Registro. Las consecuencias de esta actuación son dobles, pues, por una parte se consigue la plena publicidad registral con los efectos a ella inherentes, y por la otra, tiene lugar la cancelación del asiento de presentación respectivo por haberse cumplido con la finalidad del trámite.

2º La calificación sea negativa o desfavorable, en cuyo caso el registrador advierta los defectos observados (subsanales o insubsanales) precisando el carácter de su negativa, que puede concretarse en una suspensión o denegación.

Ahora bien, es el caso que, para el procedimiento registral de bienes de interés social, se debe determinar en esta fase la situación de pertenencia del bien a alguno de los supuestos contemplados en los programas, pues algunas de las consecuencias previstas pueden eximir de ciertos requisitos, o anexos que deben contener, como es el caso por ejemplo, de los certificados de libertad de gravamen o de zonificación, etcétera.

4. Calificación fiscal.- Se trata de una labor jurídica de control de la legalidad, igual a la que desarrollan muchos funcionarios públicos, pero reducida a la cuantificación del monto de los respectivos derechos con arreglo a las leyes fiscales aplicables al caso.

En este sentido, la calificación fiscal puede ser entendida como una operación posterior al acto de calificación registral. Sin embargo, ésta puede ser realizada indistintamente, toda vez que no existe un dispositivo de orden, pues, en muchas entidades federativas el registrador practica la calificación, y en el supuesto de que el documento sea admitido para su inscripción, se

verifica que la cantidad pagada por concepto de derechos sea correcta, o viceversa.

Por lo que se hace a nuestro tema de estudio, el pago de derechos de registro, mantiene un tratamiento especial distinto de otras operaciones o áreas registrales, esto es, que los inmuebles que no rebasen el monto establecido para interés social o popular, gozarán de las reducciones del 100 y 80% respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el Código Financiero del Distrito Federal que a la letra señala:

Artículo 265 V.- Los organismos descentralizados, fideicomisos públicos, promotores públicos, sociales y privados, que desarrollen proyectos relacionados con vivienda de interés social o vivienda popular, tendrán derecho a una reducción equivalente al 100% y 80%, respectivamente, respecto de las contribuciones a que se refieren los artículos 156, 204, 204 B, 206, 207, 207 A, 208, 244, 245, 246 y 253, así como los derechos establecidos en el Capítulo IX, de la Sección Quinta del Título Tercero del Libro Primero de este Código, con excepción de los Derechos del Archivo General de Notarías...

Artículo 265 W.- Las personas que adquieran o regularicen la adquisición de una vivienda de interés social o vivienda popular, tendrán derecho a una reducción equivalente al 100% y 80%, respectivamente, con relación al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Derechos del Registro Público de la Propiedad o del Comercio, que se generen directamente por la adquisición o regularización.

Para que los contribuyentes obtengan las reducciones contenidas en este artículo, deberán acreditar que el valor de su vivienda no excede de 15 ó 25 veces el salario mínimo elevado al año, según corresponda.⁴⁵

Aunado a éstas, se hallan otras facilidades de tipo administrativo contenidas en ordenamientos o acuerdos que emite la autoridad

⁴⁵ Código Financiero del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre del 2002.

correspondiente para otorgar beneficios de la misma naturaleza a los propietarios o poseedores de vivienda de interés social o popular.

5. Suspensión o denegación del documento.- Para el procedimiento de improcedencia de un documento, éste se hace consistir en un acto por el cual el registrador determina la no inscribibilidad o anotación de un documento, por vía de suspensión o denegación de conformidad con lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito Federal, que dispone:

Artículo 3021.- Los Registradores calificarán bajo su responsabilidad los documentos que se presenten para la práctica de alguna inscripción o anotación; la que suspenderán o denegarán en los casos siguientes:

- I. Cuando el título presentado no sea de los que deben inscribirse o anotarse;
- II. Cuando el documento no revista las formas extrínsecas que establezca la Ley;
- III. Cuando los funcionarios ante quienes se haya otorgado o rectificado el documento, no hayan hecho constar la capacidad de los otorgantes o cuando sea notoria la incapacidad de éstos;
- IV. Cuando el contenido del documento sea contrario a las leyes prohibitivas o de interés público;
- V. Cuando haya incompatibilidad entre el texto del documento y los asientos del registro;
- VI. Cuando no se individualicen los bienes del deudor sobre los que se constituya un derecho real, o cuando no se fije la cantidad máxima que garantice un gravamen en el caso de obligaciones de monto indeterminado, salvo los casos previstos en la última parte del artículo 3011, cuando se den las bases para determinar el monto de la obligación garantizada; y
- VII. Cuando falte algún otro requisito que deba llenar el documento de acuerdo con el Código u otras leyes aplicables.⁴⁶

Se destaca la diferencia entre suspensión y denegación, pues en tanto que la primera procede en aquellos casos de omisiones subsanables, la segunda sólo puede darse por causas insubsanables, es decir, cuando por la

⁴⁶ Código Civil para el Distrito Federal.

naturaleza misma de la omisión, resulta imposible hacer la corrección, complementación o subsanación correspondiente.

En tales casos, y de conformidad con este dispositivo legal y otros ordenamientos aplicables, el registrador debe fundar y motivar su calificación por escrito.

Para efectos de nuestro análisis, nos interesa clarificar este requisito de fondo, mismo que no está perfectamente precisado en los ordenamientos relativos a la materia. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, podemos señalar como sinónimo de tal exigencia la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoya la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el órgano registrador para resolver al respecto de sus anotaciones.

En los casos de inconformidad respecto de la calificación, el particular tiene entonces un recurso previsto por el mismo Código Civil para el Distrito Federal, que indica:

Artículo 3022.- La calificación hecha por el Registrador podrá recurrirse ante el Director del Registro Público. Si éste confirma la calificación el perjudicado por ella podrá reclamarla en juicio. Si la autoridad judicial ordena que se registre el título rechazado, la inscripción surtirá sus efectos, desde que por primera vez se presentó el título, si se hubiere hecho la anotación preventiva a que se refiere la fracción V del artículo 3043.

Una vez decretada la suspensión o denegación, el documento con sus anexos es turnado al área jurídica, conforme al Reglamento del Registro Público de la Propiedad que a la letra determina:

Artículo 36.- ... Si de la calificación fundada y motivada, el registrador determina suspender o denegar el asiento solicitado, de conformidad

con el artículo 3021 del Código Civil y demás ordenamientos aplicables, turnará el documento y anexos al área jurídica, a fin de que a partir de su publicación en la Gaceta, el interesado cuente con diez días hábiles para subsanar las irregularidades señaladas o recurra la determinación efectuada...

El mismo artículo continúa:

...Si en el término mencionado el interesado no cumpliera con los requisitos exigidos, ni se interpone el recurso a que se refiere el artículo 114 del presente Reglamento, se pondrá a su disposición el documento y previo el pago de los derechos correspondientes, podrá retirarlo, quedando sin efecto ni valor alguno, tanto el asiento como la nota de presentación respectiva. Los documentos que no sean retirados en un término de treinta días naturales siguientes a la notificación en la Gaceta, se remitirán al Archivo General del Departamento.⁴⁷

Una de las razones fundamentales por las que dicho documento es trasladado al área jurídica tiene que ver con las funciones de ésta, ya que el artículo 8 del mismo Reglamento instruye que:

Artículo 8.- Son atribuciones del área jurídica:

...
 III. Conocer de los asuntos que le turnen las áreas del Registro Público, en los casos de suspensión o denegación del servicio;
 IV. Confirmar, modificar o revocar las determinaciones suspensivas o denegatorias de los Registradores...⁴⁸

La confirmación que haga esta área de la decisión del registrador tiene por efecto iniciar el plazo a partir del cual se deben subsanar las irregularidades. Si el interesado no cumple con los requisitos exigidos, el área jurídica pone a su disposición el documento como "salida sin registro", previo el pago de los derechos respectivos, en la caja recaudadora de la tesorería del Distrito Federal. Esta situación se hará invariablemente, en tanto el interesado no interponga recurso de inconformidad, en contra de la decisión del registrador, en cuyo caso se recurre al Director General del

⁴⁷ Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

⁴⁸ *Idem*.

Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en un plazo no mayor de 5 días hábiles, según disponen los artículos 3022 del Código Civil para el Distrito Federal y 114 y 118 del Reglamento del Registro Público de la propiedad, éstos últimos quedan anotados a continuación:

Artículo 114.- Procede el recurso de inconformidad contra las resoluciones del Registro Público que suspendan o denieguen el servicio registral.

Artículo 118.- El mismo procedimiento se seguirá en lo sustancial, cuando los interesados objeten la cotización de los derechos de registro o cuando el registrador rehúse practicar la rectificación de algún asiento por considerarla infundada.⁴⁹

Si el área jurídica determinara la modificación o revocación de la calificación registral, el documento regresa al Programa responsable de registro, el cual deberá acompañarse de un dictamen que con estricta sujeción legal y extremismo categórico, señale claramente si el registrador que conoció del asunto debe realizar el registro correspondiente.

6. Ejecución del acto solicitado.- Decíamos que una de las consecuencias de la función calificadora es que la decisión del registrador resulte favorable a la práctica del asiento solicitado, en cuyo caso tendría lugar la inscripción del título presentado al registro, o alguna anotación u expedición de constancia o certificación.

En general, la doctrina manifiesta que el acto de registración es una declaración de ciencia, no volitiva, es una declaración intelectual mediante la

⁴⁹ *Ibidem.*

cual, el que lleva el registro participa el conocimiento adquirido por él, de una determinada situación jurídica, a fin de hacerla cognoscible a los terceros, para inmediatamente puntualizar que más propiamente el registrador lo que realiza es un juicio para la publicación, mediante el examen de las circunstancias de hecho, de los antecedentes registrales y de los preceptos legales aplicables a la figura jurídica de que trata el negocio, sin cuya resolución favorable el documento no tiene acceso al registro. Desde esta perspectiva la inscripción realiza una función esencial, a saber: la defensa, con carácter permanente de la publicación de derechos subjetivos inscrito, pues si la transmisión o la constitución del derecho real se agota en el instante de la concurrencia del título y modo, y respecto de ella la inscripción juega una función meramente histórica, una vez que el derecho subjetivo se ha creado o transmitido la inscripción otorga una protección publicitaria incesante.

Singulares son los efectos que de la inscripción en el registro se derivan para el titular registral, amén de otra serie de efectos (públicos, sociales y estadísticos) no por ello menos importantes y específicos, que ya hemos considerado de alguna manera; así el aseguramiento de la percepción de tributos, la propiciación de la intervención administrativa en el régimen de la propiedad o la colaboración de la creación del censo de la población inmueble.

La calificación del registrador en la que determine que es asentable el documento, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, es turnado al inscribidor o capturista, quien realiza el asiento por medio del Sistema Integral de Información Registral (SIIR), que se imprime en hoja simple conteniendo la leyenda "inválida", para efecto de que el registrador realice el cotejo respectivo. Una vez revisado, se procede a imprimir el asiento en el formato definitivo denominado papel de seguridad.

Este acto queda configurado siguiendo algunas medidas de seguridad consistentes en: la inserción de la firma electrónica del registrador en el sistema y su firma autógrafa en el documento generado. Además de la puesta del sello en el instrumento (documento público o privado), y la firma, así como también el sello del director del área y de la dependencia.

Finalmente, se lleva a cabo el registro de conclusión del trámite en el sistema de control y gestión, denominado trámite agotado, donde el documento es devuelto mediante listado al área de Ventanilla Única para entrega al interesado. La hoja de seguridad –en que se practicó el asiento– es remitida físicamente al área de acervos para su resguardo, esto es, igualmente por el sistema informático.

4.3.- Criterios adoptados en el procedimiento registral.

En la práctica registral, se presentan algunas variantes en el procedimiento y ejecución de registro, las cuales muestran incompatibilidad entre la práctica jurídica del órgano encargado de aplicar las normas, con lo establecido en las disposiciones legales. Esta actuación conlleva –en la mayoría de los casos– un beneficio para el interesado, en razón de que el servicio se expedita, pero en otros, el Registrador, se encuentra sujeto a diversas limitantes que obstaculizan el ejercicio de sus funciones, veamos:

I. De la suspensión del documento.

El Registro Público de la Propiedad y del Comercio (Programa responsable de registro), fuera de los lineamientos jurídicos, maneja algunos criterios generales, como por ejemplo, conceder al interesado una etapa de **aclaración**, consistente en otorgar 10 días hábiles (independientemente y

antes de los señalados para el área jurídica en el artículo 36 del Reglamento de la materia) para que el interesado **subsane o aclare el documento**, de no hacerlo, procede su envío al área jurídica citada continuando el procedimiento tal y como lo dicta el ordenamiento jurídico ya señalado.

En nuestra opinión, la medida implantada favorece –indiscutiblemente– a los usuarios, pues el retraso y falta de expedituz que existe en el área jurídica en la atención de los asuntos, y en consecuencia determinar la procedencia de la calificación del registrador, genera resistencia e inconformidad en los usuarios del servicio, cuando se trata de remitir un documento que ha sido objeto de una suspensión.

La operación de este órgano responsable, ha sido una actividad rezagada dentro del esquema del Registro Público de la Propiedad, donde se evidencian ciertos factores que inciden en su funcionamiento, entre ellos:

I. Personal insuficiente, principalmente dictaminadores, ya que la excesiva demanda de servicios, rebasa la capacidad de atención adecuada y oportuna.

II. Los dictaminadores no cumplen con el perfil para el ejercicio de la función registral, pues, carecen de la experiencia necesaria, con excepción de los servidores públicos cuya permanencia en la institución les ha permitido tener el condicionamiento necesario y un panorama general del procedimiento.

Desde el aspecto del área de los programas de vivienda, podemos decir, que dicha práctica ha permitido fortalecer la articulación institucional que existe entre la Dirección responsable y las entidades o fideicomisos de vivienda para resolver en forma oportuna cualquier tipo de problema relativo

al proceso registral de los documentos que ingresan, lo que disminuye en gran medida el envío de documentos al área jurídica. Cabe destacar que, los Programas de Vivienda mantienen algunas líneas de acción a diferencia del área de Proceso Registral Inmobiliario y de Comercio, particularmente en lo que se refiere a la interacción con las instituciones de vivienda, lo que permite establecer mecanismos de trabajo y unificación de criterios, aspecto que optimiza la actuación de la citada área.

En este contexto, se presenta otra singular variante, esto es, cuando los Registradores determinan suspender o denegar un documento, remitiéndolo al área jurídica para que ésta confirme, modifique o revoque la calificación efectuada, donde tal función no es cumplida formalmente como lo indican sus atribuciones (artículo 8 fracción III y IV del Reglamento), generando inconformidad en los Registradores, toda vez que el documento es regresado a éstos, sin contener la opinión o dictamen respectivo.

Esta práctica, denota inobservancia e incongruencia con la norma jurídica, toda vez que el Reglamento de la materia señala que el Registrador una vez que determina suspender, o en su caso, denegar un asiento, deberá turnar el documento con sus anexos al área jurídica, a efecto de que el interesado subsane las irregularidades o impugne la determinación. En este sentido, entendemos que el documento en cuestión sólo podrá ser devuelto al Registrador cuando aquella modifique o revoque la calificación de este último, conteniendo la debida fundamentación de su resolución.

Si bien es cierto que, el Registrador tiene bajo su responsabilidad el estudio integral de los documentos (artículos 3021 del Código Civil y 14 del Reglamento de la materia) en el que determinará la procedencia de su registro, también lo es, que el área jurídica deberá conocer y dictar una opinión si aquél ya fue turnado para dichos efectos. Como podemos apreciar,

esta práctica constituye una limitación en el actuar del Registrador así como la inobservancia de facultades y obligaciones por parte del área jurídica.

II. De la salida sin registro del documento.- (a disposición del interesado) Esta es otra de las funciones que formalmente le corresponden al área jurídica, la cual se encuentra reglamentada en el artículo 36, tercer párrafo del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, que dispone:

Artículo 36.- ...Procederá la suspensión en los casos de omisiones o defectos subsanables y la denegación por causas insubsanables. Si en el término mencionado el interesado no cumpliera con los requisitos exigidos, ni se interpone el recurso a que se refiere el artículo 114 del presente Reglamento, se pondrá a su **disposición el documento** y previo el pago de los derechos correspondientes, podrá retirarlo, quedando sin efecto ni valor alguno, tanto el asiento como la nota de presentación respectiva. Los documentos que no sean retirados en un término de treinta días naturales siguientes a la notificación en la Gaceta, se remitirán al Archivo General del Departamento.

Una vez recepcionado el documento, los interesados pueden interrumpir el procedimiento aunque la ley expresamente no lo establezca, esto se desarrolla mediante un sistema denominado en la práctica **salida sin registro**, que no es otra cosa más que la retirada del documento o desistimiento de la solicitud de inscripción. Esta práctica está regulada en otros ordenamientos, como por ejemplo, en la ley española de registro hipotecario⁵⁰, de donde es probable que se haya adoptado este criterio.

Cualquiera de las áreas por las que el documento transita antes de la jurídica, puede ejecutar o autorizar esta **salida sin registro**, siempre y cuando sea el propio interesado el que lo solicite. Como se puede observar esta función está supeditada a la voluntad del interesado. Lo contrario

⁵⁰ Artículos 427 a 433 de la Ley Española de Registro Hipotecario.

sucede en el área jurídica, que tiene facultad de poner a disposición del usuario, el o los documentos que sean denegados o en su caso, suspendidos (cuando estos últimos no sean aclarados en el término) sin que éste lo solicite.

La **salida sin registro** de cualquier documento, puede ser solicitada por el interesado al Registrador que conoció del asunto, desde el ingreso del documento hasta el vencimiento del plazo de **aclaración** (10 días). Esta práctica, procede, insistimos, únicamente a petición de parte, previo pago de los derechos correspondientes.

Para el Área de Programas, esta política de operación ha resultado en cierta forma benéfica, debido a que las instituciones de vivienda aceptan resolver las irregularidades de los documentos que presentaron para su registro, evitando el traslado desmesurado de documentos al área jurídica.

Como se advierte, los documentos para envío al área jurídica disminuyen, pues como ya mencionamos, uno de los principales problemas de esta área, es la saturación de documentos que trae como resultado una dilación de los trámites solicitados y menoscabo de la calidad del servicio.

4.4.- Problemática funcional de los programas de vivienda.

Como ya hemos visto, el Registro Público de la Propiedad desempeña una tarea fundamental en el desarrollo de la sociedad, a través de los programas de vivienda de interés social. Su función no sólo atiende a contribuir al noble propósito de tutelar los intereses privados de los particulares sino que además coadyuva a los fines del Estado, mediante el

otorgamiento de facilidades administrativas y fiscales a quienes se benefician con este tipo de viviendas.

Sin embargo, dicha función se ha visto disminuida por diversos factores que históricamente han venido obstaculizando el crecimiento y desarrollo de la institución registral, particularmente del área de programas.

Los programas de vivienda, obligan a una permanente atención y coordinación con las instituciones y organismos de vivienda, aspecto que en la actualidad no se le ha dado la importancia suficiente. La falta de políticas y mecanismos en la conducción de los programas, han provocado su inestabilidad, y consecuente terminación en el área encargada de su registro.

La operación y mantenimiento de los programas, ha carecido de una suficiencia presupuestal que permita garantizar la infraestructura humana necesaria, por lo que el Registro Público de la Propiedad se ha visto en la necesidad de conjugar recursos y acciones con las instituciones y organismos de vivienda, lo que ha permitido contratar a la mayor parte del personal que labora en dichos programas. Pese a estos esfuerzos, la plantilla sigue considerándose insuficiente para responder adecuadamente a la creciente demanda de servicios registrales.

En este sentido, consideramos que la medida adoptada resulta inadecuada, pues la remuneración de los registradores no es acorde al salario de los demás registradores que son sufragados directamente por el Registro Público, lo que genera inconformidad en el personal, aunado a la inestabilidad laboral en que se encuentran, ya que están supeditados a la permanencia del programa.

Asimismo, otro de los factores que inciden en la función de los programas de vivienda, es el perfil de los registradores. La constante movilidad de los programas, conlleva necesariamente a la contratación de personal, actividad que está a cargo del registro público.

En este sentido, aludimos a la disposición expresa de los requisitos que deberán cubrir los aspirantes al cargo de Registrador, asimismo del proceso de evaluación a que serán sometidos, mandato que no es observado, toda vez que las contrataciones de personal, se realizan en función de una entrevista, limitada a valorar al candidato sobre algunos aspectos en el manejo de la materia civil, la cual se realiza sin ninguna formalidad.

En este sentido, es de sustancial relevancia atender lo establecido en el ordenamiento jurídico, pues es ahí donde se evalúa la actuación de quien tendrá a su cargo la responsabilidad de la función registral.

Actualmente, la institución cuenta con Registradores, cuya antigüedad oscila entre los 8 y 20 años, que aún no se encuentran titulados. Sin embargo, los conocimientos que han adquirido a través de la práctica, justifican sin duda, su permanencia en esta función.

Por otra parte, consideramos fundamental en esta función, la profesionalización de los funcionarios. Es de especial preocupación, la ausencia de un programa que promueva y haga exigible la capacitación y actualización jurídica de los servidores públicos, principalmente al personal registrador y dictaminador.

La institución registral en su trascendente misión, ha tenido avances significativos, sin embargo, la complejidad de la función registral, aunada a la excesiva demanda de servicios, somete a los servidores públicos a fuertes

tensiones, siendo necesario que la institución cuente con una proyección de transformación cualitativa que no sólo permita elevar el nivel profesional de los funcionarios, sino también coadyuve al desarrollo humano.

Apelamos pues, reevaluar esta misión y la responsabilidad personal del registrador en el ejercicio de su función calificadora. Pues además de resolver cuantas dudas se presenten en relación con la calificación de los títulos que ingresan al registro, no tiene ninguna posibilidad de elevar consulta a la superioridad, teniendo plena independencia y autonomía en su misión, hasta el punto de que nadie puede imponerle una calificación determinada, ni éste verse vinculado por el precedente de que resultaría de asiento practicados con anterioridad de contenido análogo o el antecedente de una calificación distinta por parte de otro registrador, lo que determina la exclusiva responsabilidad de éste en el desempeño de su encomiable labor.

4.5.- Consideraciones finales

Las disposiciones previstas en la legislación mexicana en materia de procedimiento registral, responden a las exigencias de los tiempos que vivimos; aunque no han transcurrido muchos años de la entrada en vigor de las disposiciones vigentes de la materia, indudablemente hemos encontrado algunas deficiencias legislativas y variantes de la praxis que deben ser motivo de análisis de los estudiosos del derecho, a fin de proponer reformas al respecto para contribuir a la protección real y eficaz de los derechos patrimoniales, de vital importancia en nuestra sociedad.

Partiendo de esta consideración tenemos que comprender que no siempre las reformas resuelven cuestiones de la vida práctica, y que las mismas no siempre ofrecen mejores posibilidades, o resultados o medios de

defensa frente a arbitrariedades. Lo que nosotros propugnamos es un estricto apego a las normas establecidas en lo que beneficia la actividad que analizamos pero con miras a la simplificación del procedimiento en busca del éxito. En este sentido y perspectiva, es evidente que sostenemos que no se deben conculcar los principios básicos del régimen registral, para de esta manera garantizar el derecho reaccional de todo particular a discutir la validez u oportunidad de los actos registrales en la medida que su contenido y práctica puedan afectar los intereses al pretender inscribir un título o derecho.

Consideramos que insistir en este estricto apego a las normas registrales nos permite aclarar la confusión que rodea la práctica jurídica, pero, además demuestra el enorme respeto a la legalidad que tanto represente la institución registral y sus órganos de acción.

En suma, la solución que se apunta como más adecuada desde un punto de vista legal, dadas las observaciones de las prácticas actuales es conservar el rigor jurídico en general, sin que ello perjudique algunas prácticas que se han calificado de eficientes, pues, nada impide que sigan llevándose a cabo en tanto no contradigan las disposiciones normativas. En este orden de ideas, es necesario recordar en todo momento que los bienes de interés social tienen su origen en la propiedad, figura civil por excelencia, por lo mismo, y porque aún se mantiene la fuerza de esta figura, se debe ser muy respetuoso y riguroso en el procedimiento en general, pero sobre todo en los momentos en que el Registro Público de la Propiedad entra en contacto con este derecho a través de sus órganos y debe pronunciarse sobre estas titularidades.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La propiedad es un derecho humano, una garantía constitucional y un derecho real de naturaleza civil. Como derecho humano se haya protegido por los instrumentos internacionales. La concepción constitucional de la propiedad, la establece no sólo como derecho sino como garantía del Estado a procurar el respeto de la propiedad privada, sin que ello impida la materialización de las limitaciones sociales de la propiedad.

La propiedad civilista con noción de un derecho real redundante en el derecho de usar y disponer de un bien con las modalidades y limitaciones que dicte el interés público, bajo esta perspectiva estamos en presencia de un derecho limitado por su función social.

La propiedad privada es una de las más importantes instituciones individuales de integración social, económica y política. Poseer una propiedad crea necesariamente un compromiso con el orden legal establecido, ya que éste garantiza los derechos de propiedad de todo ciudadano.

SEGUNDA. El Registro Público de la Propiedad, no sólo es una institución al servicio exclusivo de los intereses privados y de derecho civil, sino que coopera a la función del Estado en la realización de los fines sociales. Su propósito fundamental es garantizar, mediante la publicidad registral, la certeza y la seguridad jurídica de los bienes o derechos inscritos, otorgándoles la presunción de verdad legal, oponible a terceros y sus asientos producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud.

El desarrollo y modernización del registro de propiedad, es una tarea de gobierno que debe ser impulsada a efecto de contar con una institución sólida, eficaz y eficiente en función de la realidad y las necesidades del país, especialmente de esta ciudad, considerando su invaluable contribución en la protección de los que son beneficiados con las viviendas de interés social, respondiendo además a una permanente atención y examen cuidadoso de la estructura de costos de estos servicios.

TERCERA. Los aportes de la tecnología, sin duda constituyen un avance en el quehacer registral, pues permiten que la información se encuentre actualizada permanentemente, sin necesidad de recurrir al estudio de todos los antecedentes desde su constitución, asimismo ocurre con los trámites de recepción, inscripción y publicidad de los documentos, para que sean practicados con celeridad, sin menoscabo de la seguridad jurídica.

CUARTA. La profesionalización de la función registral, es indispensable para garantizar la operación eficiente y con calidad permanente, disponiendo de los recursos humanos capacitados y motivados para la realización de sus tareas.

Para ello, es fundamental que se instrumenten acciones orientadas a crear programas de capacitación y de crecimiento profesional que preserven de la temporalidad que se produce en la función pública. La institución registral por medio de sus funcionarios y empleados, debe mantenerse al día tanto en la evolución de la materia registral como en las tecnologías aplicadas en apoyo a esta función, para que en su actuar incorporen principios modernos que sean necesarios para robustecer la seguridad jurídica y revitalizar el ejercicio de la función notarial. Ello se logra con una visión congruente del ámbito de la seguridad jurídica patrimonial, civil y

pública para estar en el marco de los países de vanguardia en procesos registrales automatizados.

QUINTA. Requisito necesario es también, que los registradores y demás personal técnico operativo mejoren considerablemente su nivel de retribución en la medida de su régimen de responsabilidad, eliminando a su vez la desigualdad salarial existente entre los registradores. Es recomendable que el Registro Público de la Propiedad cuente con la suficiencia presupuestal para proveerse de la infraestructura adecuada, asumiendo la contratación y remuneración directa del personal.

SEXTA. La concertación y coordinación con las instituciones y organismos de vivienda, amerita ser fortalecida y reactivada para mantener la funcionalidad y objetivos de los programas de vivienda de interés social dentro de la institución registral, mediante mecanismos que establezcan las bases y acciones de trabajo conjunto, para garantizar la seguridad jurídica de los propietarios de estos bienes.

SÉPTIMA. Es necesario, pues, la revisión del modelo registral, que recoja y enlace las exigencias y requerimientos de la legislación; sustentando con definiciones y descripciones claras, las funciones, las responsabilidades y los procedimientos, para garantizar el cumplimiento de los principios jurídicos registrales así como la optimización de su operación. Asimismo, uniformar y corregir prácticas registrales viciosas y discordantes y cualquiera de las irregularidades descritas en el presente trabajo, con apego a las normas existentes en cuanto éstas permitan garantizar a los gobernados mediante el establecimiento de una mejor vigilancia y organización de la institución registral, base sobre la que descansa la seguridad de los actos y contratos, y en lo conducente alcanzar los cambios legislativos que le den

legalidad a las actuaciones que con motivo de las necesidades institucionales se han tenido que poner en práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- BARNES VÁZQUEZ, Javier. *Propiedad, Expropiación y Responsabilidad*. Ed. Tecnos. España 2000.
- BORJA SORIANO, Manuel. *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*. 1934
- CANO TELLO, Celestino A. *Manual de Derecho Hipotecario*. Ed. Civitas. Madrid, 1992.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 3ª ed. Ed. Universidad Autónoma de México. México, 1979.
- CAVANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo II. 6ª ed. Ed. Omeba. Buenos Aires, 1968.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Procedimiento Registral de la Propiedad*. 5ª ed. Ed. Porrúa. México, 2001.
- DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 27ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999
- DE PINA VARA, Rafael. *Elementos de Derecho Civil Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1988
- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *Código Federal de Procedimientos Penales Comentado*. 5ª ed. Ed. Porrúa. México, 1998.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *La Propiedad y la Expropiación*. Ed. Escuela Libre de Derecho. México 1998.
- GONZÁLEZ PÉREZ Jorge. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Ed. Civitas. Madrid, 1999.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *El Patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*. Ed. Porrúa S.A. México, 1995.
- MORENO M., Manuel. *La Organización Política y Social de los Aztecas*. Ed. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, 1962
- OSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Ed. Eliasta, S.R.L. Argentina, 1974.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo III. 10ª ed. Ed. Porrúa. México, 2001.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Teoría General de las Obligaciones*. Tomo II. Ed. Porrúa. México, 1986.

RUIZ MASSIEU, Mario. *Temas de Derecho Agrario*. 2ª ed. Ed. Universidad Autónoma de México. México, 1988.

SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio y SOTO FLORES, Armando. *Curso Introdutorio de Derecho Registral*. 1ª ed. Secretaría General de la Coordinación Metropolitana – Instituto Mexicano del Derecho Registral. México, 1991

LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 142ª ed. Ed. Porrúa, México 2003.

Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Sista, México 2002.

Código Financiero del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre del 2002.

Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal. Ed. Sista, México 2002.

Ley Española de Registro Hipotecario.

ELECTRÓNICAS

www.scjn.gob.mx

JURISPRUDENCIA

IUS 2004

CD-1

CD-2

“LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL Y POPULAR EN LA ESFERA JURÍDICA REGISTRAL”

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I LA PROPIEDAD

1.1.	Evolución histórica del derecho de propiedad	1
1.2.	Concepto de propiedad y de propiedad social.....	8
1.3.	Fundamento jurídico del derecho de propiedad.....	10
1.4.	Objeto	13
1.5.	Formas generales y especiales de adquirir la propiedad.....	16
1.6.	Limitaciones al derecho de propiedad.....	19

CAPÍTULO II EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

2.1.	Evolución histórica del Registro Público de la Propiedad.....	21
2.2.	Concepto de Registro Público de la Propiedad.....	30
2.3.	Fundamento Jurídico del Registro Público la Propiedad.....	32
2.4.	Objeto del Registro Público de la Propiedad.....	33
2.5.	Principios que rigen el Registro Público de la Propiedad.....	35
2.6.	El Registro Público de la Propiedad como garantía del derecho de propiedad	37

2.7.	Importancia de la inscripciones en el Registro Público de la Propiedad.....	39
2.8.	Diversos sistemas registrales.....	41

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD

3.1.	Funcionamiento del Registro Público de la Propiedad.....	48
3.2.	Sistema y procedimiento registral.....	57
3.3.	Clasificación legal de las inscripciones.....	64
3.4.	Los actos registrables.....	68

CAPÍTULO IV

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL Y POPULAR EN LA ESFERA JURÍDICA REGISTRAL

4.1.	Consideraciones sobre el derecho de vivienda.....	72
4.2.	El procedimiento registral.....	75
4.3.	Criterios adoptados en el procedimiento registral.....	93
4.4.	Problemática funcional de los programas de vivienda.....	97
4.5.	Consideraciones finales.....	100

CONCLUSIONES	102
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	106
---------------------------	-----