



**UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE  
FACULTAD DE DERECHO**  
Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México  
CLAVE: 8793-09

---

---

**CREACIÓN DEL INSTITUTO REGISTRAL  
Y CATASTRAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**DAVID CABRERA MORALES**

Asesor:

**LIC. FRANCISCO ALEJANDRO LARA RODRÍGUEZ**

**Celaya, Gto.**

**Noviembre 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MIS PADRES**

**MA. ELENA MORALES NEGRETE,  
DAVID CABRERA RODRÍGUEZ.  
QUIENES ME DIERON EJEMPLO  
DE TRABAJO, RECTITUD Y ÉTICA.**

### **A MIS HERMANOS**

**ROBERTO, ROSA ELENA, SOFÍA CONCEPCIÓN,  
CRISTINA, JOSÉ EDUARDO Y ALEJANDRO.  
QUIENES ME HAN PERMITIDO ESTAR CERCA  
DE ELLOS, SER ÚTIL Y PODER COMPARTIR LAS  
ENSEÑANZAS DE NUESTROS PADRES.**

### **A MI ESPOSA**

**IVETTE GONZÁLEZ FRÍAS  
COMPAÑERA INSEPARABLE QUE ME  
HA IMPULSADO Y APOYADO DESDE  
LOS INICIOS DE MI TRAYECTORIA  
PROFESIONAL. QUIEN ES EL PILAR  
MÁS IMPORTANTE EN MI VIDA.**

### **A MIS HIJOS**

**JORGE EDUARDO, DAVID Y ALEJANDRO.  
GRANDES MOTORES DE MI VIDA, SON  
MIS GRANDES AMORES Y MOTIVO DE ORGULLO.  
GRACIAS POR SU RESPETO, CARIÑO Y AMOR.  
MI RETO ES LOGRAR HACER DE USTEDES  
UNOS HOMBRES DE BIEN.**

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN.

### CAPÍTULO I.

<b>EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD.</b>	<b>1</b>
1.1. GENERALIDADES.	1
1.2. ORIGEN.	6
1.3. EVOLUCIÓN.	8
1.3.1. MÉXICO.	13
1.4. SISTEMAS REGISTRALES.	19
1.4.1. POR LA FORMA.	20
1.4.2. POR LOS EFECTOS.	23
1.5. EL CATASTRO.	25
1.6. ORIGENES DEL CATASTRO EN EL MUNDO.	26
1.6.1. EN EL MUNDO ANTIGUO.	26
1.6.2. ROMA.	30
1.6.3. EDAD MEDIA.	31
1.6.4. EN EL DERECHO FRANCÉS.	32
1.7. EL CATASTRO EN MÉXICO.	34
1.7.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.	35
1.7.2. ÉPOCA COLONIAL.	36
1.7.3. PERIODO POSTINDEPENDENTISTA.	41
1.7.4. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.	46
1.8. MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO DEL CATASTRO.	47
1.9. BASES JURÍDICAS DEL CATASTRO MUNICIPAL.	52
1.9.1. NIVEL FEDERAL.	52
1.9.2. NIVEL ESTATAL.	53
1.9.3. NIVEL MUNICIPAL.	54
1.10. TIPOS DE CATASTRO.	55
1.10.1. CATASTRO URBANO.	55
1.10.2. CATASTRO RURAL.	56
1.10.3. CATRASTO MULTIFINALITARIO.	57

1.11. USOS DEL CATASTRO MUNICIPAL.	58
1.11.1. FISCAL.	59
1.11.2. PLANEACIÓN MUNICIPAL.	60
1.11.3. DESARROLLO COMUNITARIO.	61
<b>CAPÍTULO II.</b>	
<b>DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.</b>	64
2.1. GENERALIDADES.	64
2.2. EL ESTADO.	65
2.2.1. FUNCIONES DEL ESTADO.	67
2.3. DERECHO ADMINISTRATIVO.	69
2.4. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.	72
2.4.1. CONCEPTO.	72
2.5. CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.	74
2.6. LAS FORMAS QUE REVISTE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.	76
2.7. JUSTIFICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN.	84
2.8. LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.	85
2.8.1. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN LA DOCTRINA.	89
2.8.2. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN LA LEGISLACIÓN.	91
2.8.3. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN LA JURISPRUDENCIA.	92
2.8.4. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS ÓRGANOS REGULADORES.	93
2.9. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.	93
2.9.1. CARACTERÍSTICAS DEL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN GUANAJUATO.	94
2.9.2. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.	95

**CAPÍTULO III.**  
**ANÁLISIS DE LEGISLACIONES ESTATALES EN MATERIA CATASTRAL Y REGISTRAL.** 98

- 3.1. YUCATÁN. 101
- 3.2. MORELOS. 108

**CAPÍTULO IV.**  
**INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.** 129

- 4.1. ANTECEDENTES DEL REGISTRO PÚBLICO EN GUANAJUATO. 129
- 4.2. MARCO JURÍDICO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. 135
  - 4.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 135
  - 4.2.2. CÓDIGO CIVIL FEDERAL. 135
  - 4.2.3. CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. 136
  - 4.2.4. PRINCIPIOS REGISTRALES. 136
  - 4.2.5. REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE GUANAJUATO. 138
- 4.3. PROPUESTA DE CREACIÓN DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. 139

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

La dinámica actual en la que nuestro país –y por ende nuestro Estado– es partícipe, nos obliga como sociedad y como reflejo de ésta, la administración pública tiene la obligación de evaluar los procedimientos y estrategias que le permitan atender las necesidades de los gobernados, con eficacia y eficiencia.

Una de las constantes de toda administración, de la cual la administración pública del Estado de Guanajuato no es la excepción, es el modernizar y efficientar sus estructuras, y en su caso además, la organización de las dependencias y organismos auxiliares. Lo anterior a fin de que éstas se encuentren en “sintonía” con los planes de gobierno y estos puedan cumplirse en los plazos establecidos.

Así las cosas siendo el Registro Público de la Propiedad y el Catastro, instituciones de particular importancia para la administración; si tomamos en cuenta los servicios públicos que prestan y cuyo objetivo es proporcionar obligatoriamente servicios que en lo público desembocan en prestaciones materiales que solventan las necesidades de los ciudadanos, resulta necesaria su modernización utilizando herramientas tecnológicas de vanguardia y un marco jurídico acorde a las nuevas tecnologías de la información.

Es por lo anterior que en el presente trabajo de investigación se propondrán las bases –en su caso– para crear una Institución que combine las bases de datos registral y catastral, en nuestro Estado a efecto de efficientar dichos servicios públicos.

# CAPÍTULO I

## EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD.

### 1.1. GENERALIDADES.

Para comprender mejor el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad, estimamos conveniente hacer una reflexión acerca de lo que debemos entender por Registro Público de la Propiedad que es materia en este primer capítulo. En este caso, habremos de comenzar con una breve mención sobre las generalidades del derecho registral, así como relaciones con otras ramas del derecho; esto solamente nos va servir como una pequeña introducción ya que en este capítulo están marcados en sus subtemas todas las bases y características del Registro Público de la Propiedad desde el punto de vista administrativo.

A lo largo de la historia y resultado de la evolución el Derecho Registral se ha dado diversas denominaciones tales como: Derecho Hipotecario, Publicitario, Inmobiliario, del Registro Público de la Propiedad, Inmobiliario Registral, etcétera<sup>1</sup>.

Luis Carral y de Teresa refiere que la denominación más cercana para esta rama del derecho es la de Derecho Registral Inmobiliario, “pero como el

---

<sup>1</sup> Pérez Fernández del Castillo, B. (2003). “*Derecho registral*” (8a. ed.). México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A. de C.V., p. 65.



Registro Público de la Propiedad incluye no sólo los inmuebles y los derechos reales sobre ellos, que es lo básico, sino también algunos derechos sobre bienes muebles, no nos parece adecuado. Por eso adoptamos mejor la denominación de Derecho Registral”.<sup>2</sup>

Lo antes mencionado se puede entender que el Derecho Registral forma parte del Derecho Civil, y que sirve para proteger los derechos. En lo que Rocca Sastre que hace mención Luis Carral de Teresa en el Libro antes citado, donde se hace la relación del Derecho de cosas y en lo concreto en la forma de adquirir o perder la propiedad. Todo esto lleva un ordenamiento sistematizado completamente diferenciado del Derecho Civil, pero que no dejan de estar interrelacionados, en cuanto se involucra los actos jurídicos en su celebración, ya que su naturaleza es puramente del Derecho Civil.

Considerando que la naturaleza jurídica de determinados actos jurídicos depende de su inscripción y es así donde se logra llegar a la seguridad jurídica. Por eso la relación existente entre el Derecho Civil con el Derecho Registral y derecho notarial son necesarias. Pero si es preciso determinar que son distintas en su conjunto, ya que existe más relación entre el Derecho Notarial con el Derecho Registral considerando que los liga el mismo fin, la seguridad jurídica y por tal motivo no pueden y tampoco pueden estar separados. Ya dentro de sus atribuciones y ejercicio de su estudio se encuentra con vínculos y dependencias

---

<sup>2</sup> Carral y de Teresa, L. (2007). “*Derecho notarial y derecho registral*” (17a. ed.). México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A. de C.V., p. 291.

recíprocas. Esto da una continuidad entre estas dos ramas: del Derecho Notarial al Derecho Registral.

Bernardo Pérez Fernández del Castillo en su libro “El Registro Público de la Propiedad” hace referencia a varias definiciones del derecho del Registro Público de la Propiedad antes de hacer referencias a su interpretación desde su punto de vista y son las siguientes:

José Luis Pérez Lázala: “Regula todo lo relativo a la registración de los actos de la constitución, declaración, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales de las fincas”.

Gerónimo González y Martínez:” Conjunto de normas que regulan los derechos reales inscribibles, determinan los defectos de las acciones de las acciones personales contra terceros por la anotación y fijan el especial alcance de las prohibiciones de disponer”.

Ramón Ma. Roca Sastre: “Aquel que regula la constitución, transmisión, modificación, y extinción de los derechos reales sobre bienes inmuebles, en relación con el registro de la propiedad, así como las garantías estrictamente registrales”.

Giménez Arnau: “Conjunto de normas a que debe sujetarse la constitución, la modificación y extinción de los derechos reales sobre bienes inmuebles”.

Bernardo Pérez Fernández del Castillo: “Conjunto de normas de Derecho Público de la Propiedad, el procedimiento de inscripción y los efectos de los derechos inscritos”.

Dentro de las definiciones mencionadas hacen énfasis a tres cosas: desde el punto de vista sustantivo (todo lo que se puede ser inscribible), y el adjetivo (regula el procedimiento de inscripción) y el orgánico (como se encuentra organizado el Registro Público de la Propiedad).<sup>3</sup>

Bernardo Pérez Fernández del Castillo lo considera que su estudio debe darse de forma separada como una materia más, es decir, de manera separada, como materia obligatoria u optativa. Y en los planes actuales de estudio se estudia dentro del segundo curso de derecho civil (de los bienes: toda vez que la propiedad, la posesión y los derechos reales sobre inmuebles) son inscribibles.

En otros cursos se estudia dentro del curso de contratos ya que algunos son motivo de inscripción y así como en otros campos de estudio son analizados con otras ramas de derecho como son el Derecho Notarial, ya que los documentos notariales son los que deben inscribirse en esta institución.

De las anteriores definiciones se puede llegar a manera de inducción al concepto de Registro Público. En ese contexto lo podemos invocar de la siguiente manera:

El Registro Público de la propiedad es una institución administrativa, encargada de prestar un servicio público. El cual consiste en dar publicidad oficial:

---

<sup>3</sup> Pérez Fernández de Castillo, Op. Cit., p. 67.

- Sobre el estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles;
- Limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos y,
- Sobre la Constitución y modificación de las personas morales: asociaciones y sociedades civiles.

Es una institución dependiente del Estado que tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el Derecho Civil con el fin de facilitar el tráfico de bienes a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es, en síntesis la seguridad jurídica.

Teológicamente persigue, proporcionar seguridad jurídica al tráfico de inmuebles, mediante la publicidad de la constitución, declaración, transmisión, modificación, extinción y gravamen de los derechos reales y posesión de bienes inmuebles, dándole una apariencia jurídica de legitimidad y fe pública a lo que aparece asentado y anotado en el Registro Público.

Catalogando sus fines llegas a señalar:

- *Fin Inmediato*. Publicidad del acto jurídico que se logra con la inscripción
- *Fin Mediato*. Seguridad jurídica que la inscripción brinda.
- *Fin Accesorio*. Se traduce en que los asientos constituyen un medio de prueba singular y privilegiado en diversos campos del derecho.

- El Registro Público presta un servicio público y como contraprestación cobra derechos.

Se distingue de todos los demás porque los actos que se inscriben en el surten efectos frente a terceros, mientras que otros registros, sólo son catálogos de bienes o de personas y su falta de inscripción no trae más sanción que la administrativa.

## **1.2. ORIGEN.**

El Registro Público de la Propiedad se creó por una cuestión necesariamente administrativa, por lo tanto esto se debía al interés de llevar la cuenta a cada titular de sus bienes, y es así donde en su creación no se encontraba como propósito la necesidad de la publicidad, esto es porque todavía no se había descubierto de su importancia.<sup>4</sup>

La publicidad que no se había pensado en el principio de la creación del registro, se vio la necesidad de crearla ya que la manifestaciones que se fueron dando por la clandestinidad de las cargas y de los gravámenes que recaían sobre los inmuebles fue tal, que no era fácil conocer la verdadera situación de éstos, y a través de esto fue cuando nace un registro con necesidad de conocer de la publicidad, de ser un registro meramente administrativo se abarca a la publicidad y se crea un registro como medio de seguridad del tráfico-jurídico.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Carral y de Teresa, Op. Cit., p. 295.

<sup>5</sup> Ibídem

En la antítesis de Ehrenberg define que el registro “es un organismo administrativo, ideado para garantizar la seguridad de los derechos adquiridos, es decir, de los derechos subjetivos y la seguridad del obrar jurídico, la seguridad del tráfico”. Esto implica que la seguridad de los derechos subjetivos exigen que no puede tener una modificación desfavorable en los bienes patrimoniales de una persona, sin la voluntad de ésta, es por eso que no se pueden decir que ya no es dueño de algo sin que no este del conocimiento del propietario, y es por eso que solamente lo dejará de serlo si lo vende o done, vago el conocimiento y manifestación de la voluntad del titular.<sup>6</sup>

Esto implica que el Estado se encarga de organizar la actividad administrativa destinada a dar publicidad, a las constituciones y transformaciones de ciertas situaciones jurídicas<sup>7</sup>. Y todo esto lleva a la integración del Registro Público de la Propiedad. Tomando en cuenta que complementa la institución del dominio, ya que el Registro “es un mecanismo, oficina o centro público llamado a dar la alerta o voz anunciadora de cómo en la práctica se encuentra distribuido dicho dominio y cuáles son las modificaciones a que se halla sujeto, para conocimiento de todos los que, no habiendo interviniendo en el otorgamiento o formalización de los actos adquisitivos o extintivos del primero necesita para su conveniencia, de un punto de partida

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

seguro y de plena garantía en las transacciones en que se piensen entrar (la previa deliberación que fija la buena o mala fe, según Carnelutti).<sup>8</sup>

Por lo tanto el Registro Público de la Propiedad a diferencia del Registro civil, los actos que se registran es de carácter obligatorio por la importancia Derecho Público y en tanto el Registro Público de la Propiedad no es obligatorio de su registro ya que no es constitutivo sino declarativo.

### **1.3. EVOLUCIÓN.**

Estudiosos del derecho hipotecario pretenden encontrar en los pasajes bíblicos los orígenes más remotos de la publicidad inmobiliaria o manifestaciones rudimentarias de la transmisión del dominio.

En el Génesis (Capítulo 23; 6-18), Levítico (Capítulo 25; 24), hay ejemplos de esas manifestaciones que se refieren más bien a modos o formas sacramentales de la transmisión de la propiedad.

González Martínez señala respecto a la organización del Registro de la Propiedad en esa región expresa: Dos clases de oficinas parece que existían: la *bibliozeke demosion logon* (Archivos de Negocios), en donde se conservaban las declaraciones hechas cada catorce años, que servían de base a la percepción del impuesto regida por funcionarios análogos a nuestros

---

<sup>8</sup> Ibídem.

Registradores (*bibliofilakes*) que intervenían en la contratación inmobiliaria y en la transmisión de derechos de igual carácter. Caso de enajenación o gravamen de fincas, se solicitaba autorización del *bibliofilakes* para realizar el acto, por medio de una instancia (*prosangelia*), en las que se hacía constar la inscripción.

A lo largo de la historia los sistemas registrales han evolucionando hasta la actualidad, la necesidad por su creación y así como su actual finalidad. Los estudiosos del Derecho han buscado desde los orígenes más antiguos, como los pasajes bíblicos, donde la publicidad inmobiliaria o manifestaciones rudimentarias de la transmisión de dominio.

En donde estos antecedentes se refieren a los modos o formas sacramentales de la transmisión de la propiedad.<sup>9</sup>

La Publicidad Registral no existió en Roma ya que fue creación germánica. En Roma existió la "*mancipatio*", la "*In jure cessio*", y la "*Traditio*"<sup>10</sup>. En el derecho Romano la transmisión de la propiedad se otorgaba por actos exteriores que daban una publicidad limitada; no había un registro que protegiera a los terceros adquirentes. Se distinguen dos períodos principales: Clásico y Justiniano (existe un periodo posterior al Justiniano denominado Derecho Romano Moderno).

En el Derecho Clásico figuraron la *mancipatio* consistía en un procedimiento comercial sólo por ciudadanos romanos (transmisión de la res *mancipi*: fondos itálicos, esclavos y animales de tiro o carga). Se realizaba en

---

<sup>9</sup> Pérez Fernández del Castillo, Op. Cit., p. 3.

<sup>10</sup> Carral y de Teresa, L. Op. Cit., p. 301.



presencia de 5 testigos y seguía lo siguiente: el adquirente golpeaba uno de los platos de la balanza con el trozo de bronce y enseguida pronunciaba una fórmula afirmando que hacía suya la cosa. Y la *in jure cessio* tuvo origen procesal. No es más que un proceso reivindicación bajo la acciones de la ley, es un proceso ficticio en que las partes están de acuerdo y en donde se termina *in jure*, por la adhesión del demandado, es decir, del cedente, a la pretensión del demandante.

Y la *traditio* consiste en la entrega física de la posesión de la cosa enajenada, con la intención de transmitir la propiedad y de adquirirla<sup>11</sup>. Y en el Derecho Justiniano se conserva la *Traditio* como de adquirir la propiedad<sup>12</sup>. Era aplicable a toda clase de bienes y sin la intervención de ritos o fórmulas.

Se trataba de una entrega de la cosa con desapoderamiento. Por eso, en el lenguaje jurídico-moderno, tradición también quiere decir entrega<sup>13</sup>. En esta época no existía el Registro y es por eso hubo clandestinidad en bienes.

En Australia había un Sistema de Registro que se denominaba “Acta Torrens”, nombre que hace honor Robert Richard Torrens que era tesorero y registrador en 1852. Este sistema es conocido como sustantivo, pues la

---

<sup>11</sup> Ídem, p.6.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Carral y de Teresa, L. Op. Cit., p. 302.

inscripción o inmatriculación del bien inmueble en el Registro Público de la Propiedad era necesaria para la adquisición de la propiedad.<sup>14</sup>

Teniendo como antecedente que en Roma la transmisión de inmuebles se realiza en dos etapas: por una parte el negocio jurídico y por el otro el acto traslativo de dominio. En el derecho germano había dos formas de transmitir la propiedad: la *Gewere* y el *Auflassung*. La primera se integraba por dos aspectos: la entrega del adquirente y la desposesión o abandono del enajenante. El segundo podía ser de dos formas: judicial o extrajudicial. El primero era igual que la *in-jure cessio* (juicio simulado).

Y en el extrajudicial el contrato se perfeccionaba con la inscripción de la transmisión de la propiedad en el libro territorial (Registro constitutivo). Don Jerónimo González Martínez comenta del derecho inmobiliario alemán: “las Leyes Prusianas de 5 de mayo de 1872, que organizaron el Registro de la Propiedad inmueble y extiende el principio de inscripción que estas últimas imponía para constituir hipotecas o deudas territoriales y para adquirir o por negocio jurídico, a casi todos los actos modificativos de la situación real de la fincas, no sólo respecto de terceros, sino entre las mismas parte que los provoca.

---

<sup>14</sup> Pérez Fernández del Castillo, Op. Cit., p. 8.

Los Registros se llevaban por distritos, donde se inscribían las fincas y derechos reales<sup>15</sup>. Es por eso que se atribuye la creación de la Publicidad Registral se le atribuye al derecho germano.

En relación a las leyes españolas esta son antecedentes de nuestra legislación y que estuvieron vigentes en la Colonia y al inicio de México Independiente. Donde estas tuvieron su evolución desde 1528 en la solicitud Don Carlos y Doña Juana sobre la importancia de la Publicidad Registral y que posteriormente en 1539 las Cortes de Toledo propusieron a don Carlos I la organización de un Registro de Censos Tributos e Imposiciones. Y es en esta época cuando el término de hipoteca empieza a utilizarse con la connotación actual. Así como también se dictó en 1768 la Instrucción de los señores fiscales y que se hizo más en forma, ya que en 1617 tuvo este su antecedente, donde contemplaba lo siguiente: “En los títulos de registro de censos que se despachen, se diga que los escribanos tomen la razón y registren todos los censos que se otorgaren desde el día de la data del título y no de los que se hubiere otorgado antes”.

Se considera que esta instrucción es importante porque cuenta con conceptos registrales por lo que se puede comprobar la adaptación e influencia que esta instrucción tuvo en las “Instrucciones de señores fiscales de hacienda

---

<sup>15</sup> Pérez Fernández del Castillo, Op. Cit., p. 10.

aplicables a la Nueva España, donde fue aprobada por audiencia en México el 27 de septiembre de 1784.

La Instrucción no fue aplicada correctamente en 1816 motivo por el cual se volvió a realizar otro ordenamiento, ahora de manera cronológica para su aplicación. Hasta 1861 se aprobó un ordenamiento especial e independiente del Código Civil de nominado Ley hipotecaria y en la exposición de motivos se manifestó lo siguiente: “La legislación que inspiró fue la alemana: la Ordenanza Hipotecaria de 17 de diciembre de 1783 de Prusia; el proyecto de Ley Inmobiliaria del Cantón Suizo de Ginebra de 1843; y la ley de Belga de 16 de Diciembre de 1851”. Esta ley de gran importancia en México y en los países latinoamericanos y en actualidad se sigue aplicando en algunos países.<sup>16</sup>

### **1.3.1. MÉXICO.**

El régimen de la tenencia de la tierra en el derecho azteca tuvo un carácter público, correspondía al *tlacuilo* dejar constancia de todo tipo de acontecimiento por medio de signos ideográficos y pinturas.

Los antecedentes históricos de nuestro Registro tienen su origen en las Instituciones jurídicas del viejo Derecho Español, que se remonta a la época de

---

<sup>16</sup> *Ibidem*

la Conquista, a partir de la caída de la Gran Tenochtitlán en 1521, al ser derrotado Cuauhtémoc, último Emperador Azteca, tales como Las Siete Partidas, La Recopilación y la Novísima Recopilación; Cédula del 10 de marzo de 1868, Cédula del 9 de mayo de 1778, Pragmática de 16 de abril de 1783, Instrucción de la Real Audiencia de México de 23 de mayo de 1786, Cédula de 25 de enero de 1816; Decreto de las Cortes de 20 de mayo de 1821 y de alguna manera, la Ley Hipotecaria de 1861. Esta Ley es la que instituyó la publicidad registral, con el fin de evitar la clandestinidad, y en ella se inspiró la parte relativa al Registro del Código Civil de 1870.

En esas disposiciones la hipoteca era considerada como un “vicio” o desmerecimiento de la cosa (gravamen) y su ocultamiento era motivo de constantes fraudes, por lo cual la Corona española instituyó los oficios de hipotecas.

En cada pueblo, cabeza de jurisdicción se ordenó que hubiera una persona encargada de un libro en el que se inscribieran los censos e hipotecas de los bienes que se adquiriesen con el propósito de que los gravámenes no estuvieran ocultos.<sup>17</sup>

En la Pragmática número 3,251, dada en Madrid el 16 de abril de 1783, se mandó que se establecieran los oficios de Hipotecas; las disposiciones que

---

<sup>17</sup> *Derecho Notarial y Registral. Luis Carral y de Teresa. Ed. Porrúa. 15ª. Edición. México, 1998. Pág. 230.*

existían sobre esta materia sirvieron de base y se dispuso que en todas las cabeceras de partido, se constituyeran los oficios de Hipotecas para que se registraran los documentos de herencia y tributos, rentas de bienes raíces y todos aquellos que tuvieran en forma especial señalada una Hipoteca.

Los oficios de escribanos y anotadores de hipotecas, establecidos en todas las Ciudades y Villas de la Nueva España, tendrían calidad de vendibles y renunciables. En las Ciudades de Veracruz, Oaxaca, Puebla, México, Toluca, Querétaro, Celaya, entre otras, la función de los escribanos de los Ayuntamientos sería distinta de los anotadores de hipotecas.

En los demás pueblos, cabezas de jurisdicción, los oficios de anotadores estarían unidos a las escribanías públicas. Estos oficios serían también vendibles y renunciables, y por tanto serían pregonados y el importe de la venta se remitiría a la Superintendencia General de la Real Hacienda.

Los anotadores y justicias receptores que actuaban en defecto de aquellos, así como los escribanos, tendrían un libro y todos los que hicieran falta para llevar los registros, de cada uno de los pueblos de su Distrito, por separado, para que se llevaran a cabo las anotaciones. El documento que debería presentarse para el anotador sería en original o sea la primera copia otorgada por el escribano.

Periodo Contemporáneo.

En la época del Presidente Juárez, que inaugura el México Moderno, ya con la República restaurada, se inicia la transformación o creación de instituciones.

Dentro de la obra legislativa de aquel período, se expide el Código Civil de 1870, que se llamó Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, mismo que estableció las bases legales del Registro Público de la Propiedad, que dispuso que en toda población en donde hubiera un tribunal de primera instancia, -Art. 3324- debía funcionar un Registro; éste Código ya hacía referencia al registro de hipotecas e indicaba que la hipoteca producía efectos al momento en que fuera registrada.

Durante el Gobierno del Presidente Juárez, se expidió, en 1871, el Reglamento del Título XXIII del Código Civil que comentamos; este Reglamento ordenó instalar la oficina denominada Registro Público de la Propiedad, y para la Capital se autorizó un Director, Oficiales encargados de las Secciones, y Escribientes; en Tlalpan, había un Director y un Oficial.

Los requisitos para ser Director eran: ser Abogado, con ocho años de práctica en la profesión, no haber sido procesado y ser de notoria probidad; lo mismo que exigía para los oficiales con excepción de que los años de ejercicio profesional, que en este caso eran solamente cuatro.

En el Código Civil de 1870, en el título correspondiente al Registro Público, -Art. 3325- se ordenaba el establecimiento de un registro integrado por cuatro secciones, de acuerdo a los actos jurídicos más trascendentales en esa época:

1ª. Registro de títulos traslativos de dominio de los inmuebles o de los derechos reales, diversos de la hipoteca, impuestos sobre aquellos.

2ª. Registro de Hipotecas.

3ª. Registro de Arrendamientos.

4ª. Registro de Sentencias.

Era obligatorio formular un Índice, con uno de los originales de los instrumentos a fin de formar un archivo; únicamente eran objeto de registro, los títulos que constaban en escritura pública, así como las sentencias y providencias judiciales, certificadas legalmente. Los efectos de dicho registro tenían un carácter declarativo.

A manera de síntesis se propone la siguiente línea del tiempo.

- 1528.- Se pide al Rey que se obligue a pasar los contratos ante el escribano para que ninguno venda más de una vez lo que tuviese.



- 1539.- Las Cortes de Toledo propusieron al Rey Don Carlos I la organización de un Registro de Censos, Tributos e Imposiciones.
- 1617.- El Consejo de Indias, impone a los escribanos la obligación registral de tomar razón y registro de todos los censos que se otorgaren.
- 1768.- Se dictó el documento "La instrucción de los señores fiscales", que contiene conceptos registrales y notariales tales como lo es el estudio de los oficios de hipotecas y la escribanía en México.
- 1784.- La Audiencia en México aprobó "Las instrucciones de señores fiscales de hacienda aplicables a la Nueva España", prevé la obligación de los escribanos del ayuntamiento de llevar libros en que se haga un asiento o extracto del título y se ponga nota en el documento exhibido. Se introduce la expedición de certificaciones.
- 1804.- El Código Napoleónico, no cuenta con un capítulo especial de Registro Público, pero si ordena la inscripción de las hipotecas, consigna la forma de realizarlas, su cancelación y efectos.
- 1861.- Se aprobó un ordenamiento especial e independiente del Código Civil denominado "Ley Hipotecaria", que instituye la publicidad registral y la protección a terceros adquirentes de buena fe.
- 1871.- Con el Presidente Juárez, se expidió el Reglamento del Título XXIII del Código Civil del Distrito Federal y de la California, con

ordenanza de instalación de la oficina denominada Registro Público de la Propiedad.

- 1917.- Venustiano Carranza introdujo reformas al Código Civil en materia registral tales como la calificación registral y la oponibilidad de las inscripciones ante terceros.

#### **1.4. SISTEMAS REGISTRALES.**

Existen diferentes sistemas de registro y no precisamente esas clases son estrictamente puros, ya que siempre se encuentran mezclados. Para Bernardo Pérez Fernández del Castillo los nombre en su libro antes citado, donde dice que para su estudio pueden clasificarse:

##### **1.- De los efectos de la inscripción:**

a) *Sustantivo.*

b) *Constitutivo.*

c) *Declarativo.*

##### **2.- En cuanto a la forma de inscripción:**

a) *Personal.*

b) *Folio.*

c) *Libros.*

d) *Electrónico*.

#### **1.4.1. POR LA FORMA.**

En esta clasificación que hace mención Bernardo Pérez Fernández del Castillo existen las siguientes formas de registro:

1.- *Personal*: es un registro único por cada persona física o moral, donde se inscriben todas las garantías prendarias sobre bienes presentes o futuros, sea cual fuera su forma.<sup>18</sup>

Este sistema de registro se lleva por el índice de persona, de propietario o el del titular del derecho. Este sistema no da detalles específicos o identificarlos solo lo enuncia, este registro único se anota la prenda general de bienes muebles, presentes o futuros. Previsto en el Libro Noveno del Código Uniforme de Comercio que rige de manera local en casi todo los Estados a excepción del de Lousiana<sup>19</sup>. Este Sistema de Registro es utilizado en los Estados Unidos de América donde hay un registro único por cada persona física o moral.

2.- *Folios*: Este Sistema de Registro no puede dar una información rápida y completa del estado jurídico en que se encuentra el bien. Es una carpeta que está conformada por tres partes, en que se inscribe o inmatricular cada uno de

---

<sup>18</sup> Ídem, p72.

<sup>19</sup> Ibídem.

los bienes inmuebles; las operaciones sobre los muebles y las personas morales.<sup>20</sup>

Los asientos se clasifican de la siguiente forma:

a) Real de Inmuebles: Este asiento se describe las características del inmueble, en la primera parte se inscribe los cambios de propietario, enseguida de los derechos y gravámenes reales y en la tercera las anotaciones previstas.

b) Real de Bienes Muebles: En éste se asientan todas las características del inmueble, en la que la primera parte se inscriben los cambios de propietario; en la segunda los derechos y gravámenes reales y en la tercera las anotaciones preventivas.

c) En la carátula de los Folios de Personas Morales: En éste se anotan los datos los datos esenciales de las sociedades o asociaciones civiles. En la primera parte los datos de la constitución, en la segunda parte las reformas a los estatutos y en la tercera los nombramientos y revocación de los administradores o apoderados.

3.- *Libros*: En esta forma de inscripción se anotan o inscriben los títulos, en el que se crean, transmiten, modifican o extinguen los derechos reales sobre inmuebles o la posesión. En este sistema se encuentra organizado por varias secciones. En la primera sección se inscribe la propiedad, en la segunda los gravámenes reales. Es por eso que cuando se quiere revisar o conocer el estado de una finca, es necesario pasar de una sección a otra y de un libro a

---

<sup>20</sup>Ibíd.

otro. Es por eso que varios autores a este sistema lo denominan como de “siga la flecha”.

Dentro de este Sistema de libros se encuentra los de transcripción, inscripción e incorporación. En el de transcripción que es el primero que enunciamos, donde se hace la reproducción literal del título. En la inscripción se extracta la parte fundamental del acto jurídico; y el de incorporación se realiza una pequeña anotación y un apéndice en el que se encuaderna copias certificadas de los títulos anotados. Por lo que esta forma constan tanto en el libro, así como en la copia certificada que se agregó al apéndice.

*4.- Electrónico:* Este sistema de registro es utilizado en el Registro Público de Comercio, en el que es denominado Folio Mercantil Electrónico. Australia adoptó este Sistema tanto en el Registro Público de la Propiedad así también en el Registro Público de la Propiedad. A este sistema hace referencia el artículo 20 del Código Comercio donde hace una descripción: “Donde el Registro Público de Comercio operará un programa informático y con una base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas ubicadas en las entidades federativas. Y este contará con respaldo electrónico, donde a través de este sistema se realizará la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de la información registral. Se integrarán con el conjunto de la información incorporada por medio del programa informático de cada inscripción o anotación de los actos mercantiles inscribibles, y la base de datos central con la información que los responsables del Registro incorporen a las bases de datos

ubicadas en las entidades federativas. El programa será establecido por la Secretaría y será propiedad de Gobierno Federal. En los casos que hubiera discrepancia o alguna presunción de alteración de la información del Registro Público del Comercio contenida en la base de datos de alguna entidad federativa, prevalecerá la información registrada en la base de datos central, salvo prueba en contrario. Lo anterior deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

#### **1.4.2. POR LOS EFECTOS.**

Por lo que se refiere a los efectos de inscripción pueden señalarse tres sistemas:

*a) Sustantivo.*

*b) Constitutivo.*

*c) Declarativo.*

En el primero la propiedad se adquiere por medio de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Este es un elemento de existencia o esencia para adquirir el dominio de los bienes inmuebles. Este sistema tiene raíces en las costumbres feudales inglesas, teniendo de antecedente que todo inmueble era propiedad de la corona y que sólo se consideraba propietario al que aparecía en el Libro-Registro. Este sistema también se le conoce con el nombre “Acta Torrens”, ya que este el proyecto fue presentado por el diputado sir

Robert Richard Torrens el 17 de enero de 1858, donde estuvo vigente en Australia. Fue un sistema muy criticado.

El constitutivo el derecho nace con el contrato o el acto jurídico y para su perfección, es necesaria la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, la inscripción no es potestativa sino obligatoria, es parecido a la *traditio*. Fue implementado por los códigos civiles de Alemana, Suiza y Luxemburgo.

Las características de este sistema los enuncia Bernardo Pérez Fernández del Castillo:

“Conserva la idea del título y el modo o sea, por un lado, existe la causa de la adquisición que se da en el contrato y por otro, la forma de transmisión que se realiza por medio de la inscripción en el Registro Público”.

“La existencia de una gran semejanza, casi una identidad entre el catastro y el registro, lo que permite mayor exactitud en la descripción de la finca dentro del folio real”.

En México existe este sistema en relación a las asociaciones y sociedades civiles, ya que la personalidad jurídica se adquiere con la inscripción de éstas en el Registro Público de la Propiedad. Otra figura jurídica la cesión de créditos hipotecarios, los que no surte efectos sino hasta su inscripción.

En el sistema declarativo la transmisión de la propiedad se verifica por mero efecto del contrato, sin necesidad de *traditio* ni de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Dice Bernardo Pérez Fernández del Castillo

que todo esto es en virtud de que nuestra legislación es consensualista; que solo se inscribe si se desea que el contrario o acto jurídico surta efectos frente a terceros.

## **1.5. EL CATASTRO.**

Según el diccionario, el termino Catastro se define como: "Asiento que se hace de los bienes de una persona o de una comunidad", y como sinónimo menciona: "Empadronamiento, Lista".

Técnicamente podemos decir que: "El Catastro es el registro público sistematizado de los bienes inmuebles de una jurisdicción, contemplados en sus tres aspectos fundamentales:

- El jurídico,
- El geométrico y,
- El económico.

Tiene la finalidad de coadyuvar a la publicidad y garantizar los derechos reales, a una justa y equitativa contribución de las cargas fiscales, y sirve de base indispensable para la planificación del ordenamiento territorial y la obra pública.

Ello supone una metodología para instrumentarlo, una larga y compleja tarea para ejecutarlo, una organización administrativa para conservarlo, y un aporte constante de información para mantenerlo actualizado.



Es en el Catastro donde la cosa inmueble nace a la vida jurídica, donde se conserva o se transforma y donde se extingue, acontecimientos que requieren una constatación objetiva en el terreno (la mensura) y un instrumento que la exteriorice, (el plano de mensura). Por eso suele decirse que la mensura es la célula generadora del catastro".

De la misma definición, podemos extraer claramente la finalidad del catastro.

- I. Garantizar la Propiedad.
- II. Equidad en el cobro de impuestos y tasas.
- III. Planificación de la obra pública.
- IV. Datos estadísticos.
- V. Historia del patrimonio nacional.

Si nos preguntamos porque debe existir el catastro, la respuesta es inmediata, según la ONU, el progreso de los pueblos se mide por el estado de su catastro. Un país organizado, debe contar con esta herramienta para poder planificar su futuro.

## **1.6. ORÍGENES DEL CATASTRO EN EL MUNDO.**

### **1.6.1. EN EL MUNDO ANTIGUO.**

Cuando nuestros antepasados, en los albores de la historia, comenzaron a organizarse en grupos, tribus o clanes, se vieron en la necesidad de afrontar

los problemas, que les deparaba el medio ambiente que habitaban. De esta forma nacieron los oficios, es decir la actividad del ser humano, con cierta habilidad para resolver determinadas cuestiones. Y así fue como surgieron personas hábiles en aquellas cuestiones concernientes a la medición, delimitación y posterior marcación de líneas que fijaran confines o términos a las tierras ocupadas para el laboreo o pastoreo de los integrantes de cada comunidad.

Más adelante, posiblemente 5000 o 6000 años A.C. al asentarse y establecerse los primeros núcleos poblacionales, se presentaron problemas de índole geométrico, cuya resolución debió estar en manos de personas que se ocupaban de las mediciones.

Luego comenzaron a desarrollar cálculos matemáticos dirigidos a relacionar posiciones terrestres con figuras observables en la bóveda celeste, originando las primeras anotaciones geodésico-astronómicas. Simultáneamente, al desarrollarse la administración de bienes económicos y de registrarse las riquezas patrimoniales por razones impositivas, surgieron los primeros catastros y por ende los primeros tasadores, como también surgieron los dibujantes que confeccionaron los croquis, mapas o cartas de las tierras conquistadas. De esta manera, se fue perfilando, lo que sería finalmente la profesión de Agrimensor.

En su origen, el catastro tuvo por finalidad determinar la extensión superficial de las tierras para regular el impuesto que debían abonar sus propietarios; con este carácter fiscal el catastro fue conocido y aplicado en los antiguos pueblos como Egipto, Babilonia, Asiria, Persia, Grecia y Roma.

Apoyándonos en datos históricos, podemos decir que se han encontrado vestigios de nuestra actividad en casi todas las grandes culturas de la antigüedad: egipcios, sumerios, etruscos, griegos, romanos, hindúes, incas, etc.

Al respecto, el Historiador Heródoto refiere “cuando Darío conquistó los pueblos griegos del Asia Menor, les impuso la contribución de cuatrocientos talentos y para que la recaudación de esta cantidad se hiciera con estricto sentido de justicia, atendiendo a la capacidad económica de los habitantes, ordenó que la distribución debía hacerse en mérito de un catastro que consignara todos los bienes y los nombres de sus propietarios.

Hay evidencias que en épocas muy tempranas del desarrollo de las civilizaciones, se colectaban documentos sobre la tierra con propósitos de garantía de la propiedad y del pago de impuestos.

En el valle del Nilo, cuna de la civilización Egipcia, se han encontrado documentos, pinturas y grabados que datan de 3000 años A.C que acreditan la existencia de nuestros antecesores. En dicha región, donde la tierra explotada para labranza, surgía como consecuencia de crecidas anuales del gran río Nilo, se consideraban indispensables las tareas de medición y catastro.

A cada agricultor se le asignaba el área que le correspondía tal cual había sido revelada previa la crecida del Nilo, lo cual permitía mantener el funcionamiento del motor principal de la economía que era la agricultura. Pues, no bien las tierras se pintaban con los colores de los cereales,

comenzaban las tareas de los agrimensores fiscales, delimitando, midiendo y tasando los campos sembrados, a fin de que los escribas, dedujeran y registraran los pertinentes impuestos que se abonaban en especies.

Posteriormente, al desbordarse el río, borraba los deslindes de las parcelas catastradas, como consecuencia de esto, los geómetras, que se llamaban Arpedonoptos (algo así como extendedores del cordel, o estiradores de la cuerda), replanteaban, con sus cadenas o cuerdas los lindes reconocidos.

Las anotaciones respecto de las áreas que le correspondían a los agricultores no solo servían para el replanteo de sus propiedades sino para el cobro de un gravamen proporcional a la producción potencia de la parcela, al combinar el área de la parcela con la cantidad de limo depositada sobre ella, estimada a partir de los medidores de altura de las aguas del Nilo.

Deducimos que, los egipcios eran conocedores de las leyes básicas de la geometría, esto está documentado en un papiro que se conserva el Museo Británico de Londres, donde se observan la formulación de algunos teoremas de la geometría plana y cálculos sobre medidas de cuerpos geométricos.

También podemos afirmar, que en el siglo XVIII, cuando Napoleón y su ejército, invadieron Egipto, un grupo de científicos que los acompañaba, se dedicaron a estudiar los monumentos, donde descubrieron que la Gran pirámide de Gizeh, o de Keops, era un marcador geodésico y que el perímetro de la base guarda una relación  $2\pi$  con su altura y que la totalidad del monumento pareciera constituir un modelo de proyección cartográfica en una

escala 1: 43200 del hemisferio boreal del planeta. Pues el vértice representaría el Polo Norte y el perímetro básico del ecuador, la altura sobre la base sería el radio polar de la tierra y el perímetro guarda la misma relación con la circunferencia ecuatorial terrestre.

### **1.6.2. ROMA.**

Los Romanos, discípulos de sus antecesores los Etruscos, poseían un libro llamado "Los libros de los agrimensores romanos, los romatici, enfocado desde el punto de vista religioso, contienen: leyes del deslindamiento y la explicación de la división regular (cuadrícula uniforme), de las regiones del imperio romano.

Los agrimensores, también llamados arudices, eran considerados como sacerdotes y tenían un dios, llamado Terminus, a quien representaban por una piedra o estípite, símbolo de la firmeza y estabilidad de los mojones usados en la demarcación. Este era el protector de los predios y el vértice de los mismos colocaban la estípite que 10 representaba.

También se sabe que en Las doce tablas, primera legislación escrita de carácter jurídico, se hace alusión al catastro y que el emperador Octavio Augusto fue el primero en ejecutar en Europa, un Catastro General del imperio Romano, cuyo objetivo era el cobro de los impuestos o gravámenes sobre una renta fija (patrimonio) o eventual productividad, es decir solo a efectos impositivos.

Los romanos disponían de variados instrumentos de medición, pues en diversas excavaciones se encontraron: escuadras, reglas, cordones, balanza de agua para las nivelaciones, jalones, rudimentaria plancheta, el chorobate (regla de 6 a 7m que se apoya en sus extremos en dos pies provistos de plomadas para conservar la horizontalidad) y la groma o gromma, que era un instrumento consistente en dos varillas cruzadas en ángulo recto y con cuatro plomadas colgantes en sus extremos, que se utilizaba para el trazado de líneas perpendiculares. El operador llamado gromatici, disponía además de una varilla de aproximadamente 10 pies de longitud, llamado trabuco, para medir longitudes.

La alineación que tenía por orientación los puntos cardinales este-oeste se llamaba decumanus maximus y la norte-sur, cardus maximus.

Si hablamos de otras civilizaciones, en una colección de archivos de la catedral de Westminster (Londres), podemos encontrar el Domesday-Book, un rudimentario catastro que data del año 1085, realizado por los normandos cuando conquistaron Inglaterra. Su ejecución duró 5 años.

### **1.6.3. EDAD MEDIA.**

Los registros catastrales sufrieron una prolongada decadencia durante la Edad Media, aún cuando los señores feudales a las cargas ración de sus dominios para la cuantificación de aforos, rentas y cargas fiscales. Sin embargo el crecimiento de las ciudades fue un factor decisivo para el resurgimiento de los catastros, a pesar de que las técnicas para la medida de terrenos y los

procedimientos para el acopio y la difusión de la información respectiva, distaban mucho de proporcionar un instrumento idóneo para evaluaciones globales de los volúmenes de la riqueza territorial.

En Gran Bretaña el catastro tuvo su origen en el “Domesday Book” que Guillermo el conquistador comenzó en el año 1080, después de haber vencido a los sajones en la batalla de Hastings, con la intención de registrar el valor de sus conquistas y permitir asesorarse sobre su potencial para recaudar impuestos. El documento mostraba los nombres de los propietarios, área, forma de ocupación, usos de la tierra, número de ocupantes, cantidad y tipo de ganados, caracterizándose además por no estar apoyado en mapas lo que ha sido la condicionante fundamental para el desarrollo catastral inglés.

Según un cronista de la época, el “Domesday Book” fue tan completo que no quedó escondite, yarda de terreno, buey, vaca o cerdo sin inscribirse en su registro. Sin embargo el catastro inglés fue renovado en 1692, después del advenimiento de la Casa de Orange, y no siguió la tendencia parcelaria que caracterizó al anterior, consistente en señalar el límite de cada término comunal.

#### **1.6.4. EN EL DERECHO FRANCÉS.**

Luis VI de Francia, creó la profesión de Agrimensor, donde se extendió a toda Europa. Y con el objeto de recaudar impuestos, se vieron en la necesidad de realizar una consulta a modo de declaración jurada, para crear un inventario

de todas las propiedades, originando un incipiente catastro. Este no tuvo mucho éxito porque los propietarios omitían la verdad.

En los tiempos de la revolución francesa, fue presentada a la Asamblea Constituyente un proyecto de ley con el objeto de organizar el catastro; mismo que se convirtió en las leyes de 21 de agosto, 16 y 23 de septiembre de 1791, pero no dieron el resultado esperado, pues se pretendía que el Estado levantara un catastro general de todas las propiedades inmuebles existentes en el país.

El 22 de enero de 1801, los cónsules mandaron levantar el catastro de las tierras sin seguir el procedimiento geométrico, el cual es aconsejado por la técnica de agrimensura para asegurar precisión en la extensión y límites de la propiedad. Al principio, el catastro se levantó por la simple declaración de los propietarios, pero luego se rectificó el procedimiento y se expidieron normas para que catastro tuviera una base geométrica que representara datos exactos. En la actualidad, la organización del catastro francés tiene carácter puramente fiscal, ya que desde el punto de vista de la propiedad es un elemento de apreciación.

El real desarrollo se da a partir de la creación del catastro en Francia por Napoleón por ley de 15 de diciembre de 1807, habiéndose impuesto sus principios por todo el mundo latino, básicamente por el hecho de que los principios de catastro Francés o Napoleónico pasaron al Catastro Español cuando la península ibérica era dominada por Francia.



El primer antecedente de esta idea, como extensión de un catastro sobre el territorio de una de las grandes monarquías europeas, ha sido en 1666, cuando Colbert había encargado realizar el catastro de Montauban como piloto para extender el procedimiento a toda Francia, el proyecto se abandonó al morir Colbert, pero la idea se mantuvo presente.

Los trabajos del Catastro Napoleónico comenzaron en 1808 y fueron terminados en 1850, pero adolecieron de un defecto increíblemente no previsto, la actualización regular de los planos, perdiendo rápidamente su valor pero manteniéndose actualizadas las anotaciones de mutaciones en el libro padrón "livre foncier". Este hecho hizo que fuera necesaria una renovación total de los gráficos prevista por la ley de 16 de abril de 1930, que demoró largos años en terminarse cubriendo el territorio nacional, excepto Alsacia y Lorena que tienen su propio sistema registral.

## **1.7. EL CATASTRO EN MÉXICO.**

En este apartado se presenta una reseña de las actividades que en materia catastral se han identificado a lo largo de la historia de México. La reseña comprende la época previa a la colonia, la época colonial, el periodo posterior a la independencia y algunos rasgos de la evolución de los catastros y su legislación en la primera mitad del siglo XX. La información que se presenta ha sido expuesta en el trabajo de investigación "Retrospectiva sobre la evolución de los aspectos jurídicos del catastro".<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Martínez Jaramillo, Mario, Dora Elia del Ángel Jiménez y Mayra Gutiérrez Romero. Artículo publicado en: Notas. Revista de información y análisis núm. 17, 2002. Biblioteca Digital INEGI

### 1.7.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Los inicios del catastro en el México prehispánico se ven reflejados en los variados sistemas de información con los que contaba el imperio azteca, respecto a su compleja organización política y social, en función de sus diferentes relaciones tributarias, de registro y cartográficas, lo cual constituye el antecedente principal de los mapas y planos coloniales basados en la información catastral mesoamericana en relación con el tipo de propiedad.

Entre los aztecas las tierras pertenecían a la comunidad y se dividían en tierras de los calpullis; de las instituciones, templos, ejército, palacio real; de los soberanos y de los nobles. Las tierras de los pueblos o ciudades cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos y el pago de tributos fueron Teopantlalli para la manutención de los sacerdotes, Tlatocatlalli para los gastos del palacio, Tecpantlalli para el mantenimiento de los servidores del palacio, Tecuhtlatoque para el pago al servicio de los jueces, Michimalli para abastecer a los guerreros en campaña y Yotlalli, que eran tierras del enemigo y calidad de botín en las guerras.

En ese periodo, la información referente al catastro es casi nula; sin embargo, a decir de algunos historiadores existen códigos pictográficos, que especifican los procedimientos legales relacionados con la administración y uso de la tierra.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. "Nuestra Constitución", en: *Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*. Distrito Federal, México, núm. 23, Secretaría de Gobernación, artículos 122 al 155, 1991.

Entre ellos, el código denominado Santa María Asunción, documento representativo del sistema catastral y estadístico sobre la población y las tierras de 12 localidades de Texcoco en el Valle de México, el cual está dividido en tres partes: la primera contiene un censo por hogar que asocia a cada jefe de familia con sus descendientes, la segunda está constituida por un listado de parcelas, relacionado con cada jefe de familia, aunque éstas se presentan sin orden aparente y la tercera parte incorpora, otra vez, a cada jefe de familia con un listado de predios, aunque con un orden arbitrario; este código es un ejemplo representativo del sistema catastral de origen prehispánico, y fue actualizado durante la Colonia por las autoridades de la época, lo que da muestra de la información contenida en él.<sup>23</sup>

### **1.7.2. ÉPOCA COLONIAL.**

A su arribo al continente americano y, en especial, a la región que posteriormente se conocería como la Nueva España, los españoles encontraron una estructura territorial compleja, por lo que los reyes católicos, con el fin de garantizar la posesión de las tierras recién descubiertas, recurrieron al Papa español Alejandro VI, quien expidió en 1493 un documento pontificio de carácter legal denominado bula, mediante el cual se otorgaba a la Corona de

---

<sup>23</sup> Noriega B.V., Pablo. "Código de Santa María Asunción, ejemplo de sistema catastral de origen prehispánico", en: Vértices. Núm. 3, septiembre-diciembre, 1993, Aguascalientes, México, INEGI, 1993, pp. 6-13.

España el dominio exclusivo de las Indias occidentales, dotándolos así de la posesión legítima de las mismas.<sup>24</sup>

Dicho documento señalaba como condición obligatoria la instrucción cristiana para los habitantes de estas regiones, por lo que se implantó una política denominada encomienda, que consistió en el reparto de Indígenas entre los conquistadores, con el propósito de cristianizarlos y de protegerlos a cambio de utilizar sus servicios.<sup>25</sup>

Así, el origen legal de la propiedad territorial novohispana estuvo determinado por el soberano español, quien concedía la donación de derechos sobre la tierra entre los particulares mediante un título llamado merced, cuyo fin era premiar la gestión ejemplar de un vasallo sobresaliente o como pago de un compromiso. De este modo, las mercedes de tierra eran el medio de obtención de la propiedad rural.<sup>26</sup>

Bajo este marco de organización, los nuevos territorios se establecieron con la fundación de pueblos españoles, de acuerdo con lo dispuesto por algunos documentos emitidos por la Corona Española, denominados Ordenanzas de población, mismos que reglamentaban los lugares que deberían ser seleccionados para fundar nuevas poblaciones, la forma de hacer la traza

---

<sup>24</sup> Cué Cánovas, Agustín. Historia social y económica de México (1521-1854). Distrito Federal, México, Trillas, 1983, p. 114.

<sup>25</sup> González Blackaller, Ciro E. y Luis Guevara Ramírez. Hoy en la historia. Distrito Federal, México, Herrero, 1984, p. 202.

<sup>26</sup> De Solano, Francisco. Cedulaario de tierras, compilación de legislación agraria colonial (1497-1820). Distrito Federal, México, UNAM, 1991, p. 16.

de las ciudades y el reparto de tierras, solares y beneficios entre las autoridades civiles y eclesiásticas, así como los pobladores que llegarían a establecerse.<sup>27</sup>

En este contexto, en 1524 se creó el Real Consejo de Indias, entidad encargada de emitir las leyes y ordenamientos de acuerdo con las necesidades de las colonias. En este mismo sentido, tres años después, se instituyó la Audiencia Real de México que, entre otras funciones fungió como responsable de cuestiones hacendarias y del cobro de impuestos.<sup>28</sup>

Los dos tipos de propiedad que en el ámbito legal se distinguieron durante la Colonia fueron la propiedad privada, conformada por enormes extensiones de tierra denominadas haciendas, cuya posesión pertenecía a particulares y al clero, y la comunal, perteneciente a la población indígena, comprendida por pequeñas extensiones de tierra en regiones agrestes donde, además, se refugiaron los grupos de indígenas que no fueron sometidos por los españoles.

Las haciendas surgieron cuando cambió el régimen de trabajo al decaer las encomiendas y los servicios personales; este tipo de propiedad caracterizó la vida económica de la Nueva España.

Paralelamente a estos sucesos, el desmesurado crecimiento de la gran propiedad en manos de particulares, y en especial del clero, ocasionó una monopolización de la tierra en perjuicio de las propiedades individuales y

---

<sup>27</sup> De Icaza, Francisco. Recopilación de Leyes de las Indias. Distrito Federal, México, Porrúa, 1987, p. 233

<sup>28</sup> Rueda Huerta, Rocío. Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en Morelos. Cuernavaca, México, Praxis, Instituto Estatal de Documentación de Morelos, 1998, p. 135

comunidades agrarias, motivo por el cual el rey Carlos V, en 1535, prohibió la posesión de tierras al clero mediante una Cédula Real<sup>9</sup>, que dictó las siguientes disposiciones: "No se puede vender a iglesia, ni a monasterio, ni a otras personas eclesiásticas so pena de que las hayan podido y puedan repartirlas a otros..."<sup>29</sup>; no obstante, la Iglesia continuó en posesión de enormes extensiones de tierra, lo cual ocasionó la amortización de los impuestos en detrimento de los bienes de la Corona.

Con respecto a la organización de los asentamientos humanos, desde mediados del siglo XVI se perfeccionó la programación de los pueblos indígenas en unidades poblacionales de 300 a 400 vecinos y un espacio de 500 varas (410m. aproximadamente) de tierras para vivir y sembrar, que tiempo después, por disposición de la Ordenanza de 1567 (dictada por el virrey don Gastón Peralta, marqués de Falcés), se denominarían fundo legal.<sup>30</sup>

Al iniciar el siglo XVII, la tenencia de la tierra era irregular y compleja, por lo que las autoridades competentes de la época implantaron una técnica jurídica llamada composición, que acreditaba la propiedad de tierras baldías o realengas adquiridas de manera ilegítima, dando sustento jurídico a las mismas mediante un determinado pago a la Corona.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> González de Cossío, Francisco. Historia de la tenencia de la tierra en México. Tomo I. Distrito Federal, México, Centro de Estudios Históricos y Antropológicos de México-Secretaría de la Reforma Agraria (CEHAM-SRA), 1981, p. 302.

<sup>30</sup> De Solano, Francisco. Óp. cit., p. 84.

<sup>31</sup> Cué Cánovas, Agustín. Óp. cit., p. 115

Esta técnica permaneció hasta mediados del siguiente siglo, cuando se dictó en España la Instrucción de los señores fiscales, aprobada en la Nueva España por la Audiencia de México en 1784, cuyo objetivo fue registrar los instrumentos de censos y tributos, rentas de bienes raíces y todos aquellos que contenían hipoteca especial o gravamen de dichos bienes.<sup>32</sup>

En este mismo contexto, el rey Carlos VI, a fines del siglo XVIII, por Cédula Real ordenó se recogieran los capitales de juzgados, capellanías y obras pías (bienes raíces colectivos o gentilicios pertenecientes al clero) para ser enviados a España; asimismo, se dictaron decretos que suprimieron el pago de tributos de los indígenas y ordenaban el reparto de tierras con dotación de aguas en beneficio de los indígenas y castas de la Nueva España; estas disposiciones culminaron con la promulgación de la Constitución de Cádiz del 30 de septiembre de 1812. No obstante a sus ideas liberales, esta constitución no fue aprobada en la Nueva España, iniciando así una serie de cambios al interior del gobierno, entre los que se pueden mencionar la transformación de la Audiencia en un organismo judicial, al suprimirse sus funciones administrativas, así como la creación de diputaciones provinciales electivas.<sup>33</sup>

A pesar de que las anteriores reformas estaban encaminadas al fortalecimiento del Estado español frente al poder eclesiástico, la injusta distribución de la tierra y los altos índices de concentración de la propiedad rural

---

<sup>32</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Derecho registral. Distrito Federal, México, Porrúa, 1992, pp. 10-17.

<sup>33</sup> Cué Cánovas, Agustín. Óp. cit., p. 223

en manos de peninsulares y criollos ocasionaron un descontento general, circunstancia que influyó en la lucha de independencia y tuvo como consecuencia un estancamiento de las legislaciones en materia de tenencia de la tierra.

### **1.7.3. PERIODO POSTINDEPENDENTISTA.**

Durante la primera mitad del siglo XIX e iniciado el periodo independiente en 1821, se generaron disposiciones que marcaron los antecedentes legales del catastro en México, es decir, se dictó la protección de los grandes latifundios civiles y eclesiásticos y la promulgación de una Ley de Colonización, que favorecía la política colonizadora y al expansionismo norteamericano.<sup>34</sup>

Apenas consumada la independencia, se evaluó la necesidad inaplazable y urgente de fomentar el desarrollo demográfico del país y de poblar vastas regiones del territorio, casi deshabitadas.<sup>16</sup> Para tal fin, en 1823, la Junta Constituyente expidió un decreto, creando la provincia del Istmo, referente al reparto de tierras baldías entre los individuos interesados en colonizar el territorio nacional; estas tierras baldías se dividían en tres partes: la primera se repartiría entre los militares e individuos que hubiesen prestado servicios a la nación, así como entre pensionistas y cesantes; la segunda, entre capitalistas nacionales y extranjeros que se establecieran en el país conforme a

---

<sup>34</sup> González Blackaller, Ciro E. Óp. cit., p. 172



las leyes generales de colonización, y la tercera parte sería distribuida entre los habitantes carentes de propiedad.<sup>35</sup>

Las leyes que posteriormente se dictaron en materia de baldíos y colonización, en términos generales, se inspiraron en tres principios: como reparto de tierras baldías a los militares en premio a sus servicios, como concesiones a los colonos extranjeros y como adjudicación de terrenos a los habitantes de los pueblos; para tal efecto se promulgó la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, que promovió el poblamiento de éstos a niveles nacional y estatal, además de fomentar su aprovechamiento.<sup>36</sup>

Después, se dictaron disposiciones legales con fines fiscales, como el decreto federal de 1836, en el cual se indicaba la regulación de una contribución anual de dos pesos al millar para todas las fincas urbanas.

En 1838, se estableció, igualmente, una contribución sobre fincas rústicas y, en este mismo año, se adoptó una definición de las mismas; años más tarde, en 1843, se reglamentaron a nivel federal los avalúos sobre fincas urbanas y rústicas del territorio nacional. De igual modo, entre 1850 y 1851 se estableció un tipo de contribución para fincas rústicas, urbanas y demás capitales sin que existiera un ordenamiento físico de la propiedad.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 272

<sup>36</sup> *Ídem.*

<sup>37</sup> Miranda Basurto, Ángel. *La evolución de México*. Distrito Federal, México, Numancia, 1989, pp. 287-292.

Por otro lado, durante la presidencia de Ignacio Comonfort, se dictaron leyes reformistas encaminadas a frenar el latifundismo perteneciente al clero y, en 1856, Miguel Lerdo de Tejada, en su calidad de ministro de Hacienda, promulgó la *Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos*, que tuvo como propósito poner en circulación comercial los bienes inmuebles tanto de las corporaciones eclesiásticas como de las civiles, ayuntamientos y pueblos de indígenas. Sin embargo, a pesar de que se habían dictado disposiciones referentes al catastro rústico, al aplicarse la Ley de Desamortización de Bienes se confundió la propiedad comunal de los pueblos con los bienes de comunidades religiosas, lo cual ocasionó que muchas comunidades indígenas sufrieran el despojo de sus tierras; dicha problemática disminuyó en 1859, cuando Benito Juárez, en calidad de presidente de la Suprema Corte y vicepresidente de la República, decretó la *Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos*, cuyo propósito fue confiscar los bienes del clero, la separación de la Iglesia y el Estado, y el establecimiento de las bases para la ocupación de dichos bienes y la forma de realizar su venta.<sup>38</sup>

Con la puesta en marcha de los ideales liberales reformistas bajo el gobierno juarista, se llevó a cabo una redistribución de la tierra; esta nueva asignación de terrenos propició que en 1863 se expidiera una ley que implantaba el sistema métrico decimal para las medidas de tierras y aguas, fueran para riego o de potencial (uso idóneo de la tierra), la cual establecía que serían estimadas por los ingenieros y agrimensores, teniendo para su aplicación

---

<sup>38</sup> González Blackaller, Ciro E. Óp. cit., p. 170.

un plazo no mayor a 10 años y reduciendo las unidades de mensura que hasta ese momento se habían usado. Asimismo, estipulaba que las medidas longitudinales, itinerarias y de superficie serían, en adelante, las fijadas por las tablas sancionadas por el Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción, publicadas el 10 de noviembre de 1862, relativas al sistema métrico decimal establecido por la Ley de 15 de marzo de 1857.<sup>39</sup>

No obstante, este proceso se vio truncado con la intervención francesa, y con ésta se modificó la forma de gobierno para implantarse una monarquía moderada, regida por el emperador Maximiliano de Habsburgo, quien en 1866 proclamó dos legislaciones con repercusión nacional en el ámbito rural: la *Ley sobre Terrenos de Comunidad y Repartimiento*, decretada con el fin de entregar a los habitantes de los poblados tierras que les correspondían; y la *Ley Agraria del Imperio*, con el objetivo de otorgar fundo legal y ejido –de una legua de largo (5 572.7 m), situado en las afueras del pueblo para pastoreo y obtención de leña, piedra y agua, entre otros– a las personas que carecieran de ello; con esto, se apoyaban las ideas liberales de Juárez; sin embargo, no se llevaron a cabo debido a la oposición del gobierno conservador.<sup>40</sup>

Concluido el intervencionismo extranjero, se restableció la República y el gobierno continuó con la distribución equitativa de las tierras; de tal manera

---

<sup>39</sup> Fabila, Manuel. Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940). Distrito Federal, México, SRA-CEHAM, 1981, p. 136.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 165-171.

que, bajo la administración de Manuel González, en 1883 se decretó la *Ley sobre Deslinde de Terrenos y Colonización*, la cual estipulaba la identificación de las tierras que no tenían propietario para incorporarlas a la vida económica del país mediante su deslinde, medición y venta a particulares.

Con el propósito de conocer la estructura económica y política, en ese mismo año el gobierno de la República decretó la creación de la Dirección General de Estadística, la cual tenía como fin primordial compilar, clasificar y publicar en forma periódica cifras estadísticas comparativas del ramo económico, llevando a cabo levantamientos censales tanto en el ámbito poblacional como de catastro de la propiedad urbana, rústica y minera, a efecto de conocer la riqueza del país. Por lo tanto, las bases legales de la medición catastral estaban comprendidas en la *Ley Especial de Catastro y su reglamento*, las cuales abarcan el territorio nacional desde la propia medición hasta los planos municipales y la propiedad particular.

El siglo XIX culminó con los primeros trabajos técnicos y el surgimiento de las primeras instituciones catastrales con la promulgación en 1894 de la Ley Federal sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, clasificando los terrenos propiedad de la nación de la manera siguiente: baldíos, demasías y excedencias; establecía el Gran Registro Público de la Propiedad garantizando así los derechos de los poseedores de la tierra y perfeccionando la titulación.

#### **1.7.4. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.**

El catastro moderno tiene inicio con el siglo XX periodo en que el país vivía un movimiento social con raíces esencialmente agrarias; esto propició que en 1902 se decretara la derogación de la clasificación de terrenos de la nación, respetándose sólo la de los baldíos los cuales el ejecutivo podría deslindar a través de comisiones oficiales; se anularon las disposiciones que autorizaban la separación de baldíos por empresas deslindadoras y se preservó el Gran Registro de la Propiedad.

Todos estos hechos modifican la estructura y organización de la propiedad de la tierra en México y el presidente Venustiano Carranza consideró urgente reorganizar el catastro en toda la república y en 1914 decretó un proyecto de Ley Agraria fijando las bases para la conformación del catastro; en esta ley se establece una junta calificadora en cada municipio para registrar la propiedad raíz, fijar su avalúo y el monto de los capitales.

En 1915 se dictó la Ley Agraria normando la aplicación de procedimientos en la restitución de tierras, establecimiento de límites y dotación de tierras a comunidades agrícolas y para que estas fueran aplicadas el mismo Venustiano Carranza instituye la Comisión Nacional Agraria la cual fijó la extensión del ejido en 4,190 m por lado. Al año siguiente se crea la Secretaría de Agricultura y Fomento con la finalidad de recuperar las propiedades de la nación y reglamentando el otorgamiento y posesión provisional, previa autorización del poder ejecutivo.

Con la tercera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se otorga la legitimidad necesaria para una distribución justa de la tierra, creándose el ejido en México, que con la reforma al artículo 27 constitucional se determina que la nación es la única propietaria de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y se reserva el derecho a transmitir su dominio a particulares y legisla sobre la tenencia de la tierra y aguas, sobre todo con núcleos de población comunal y con la pequeña propiedad.

### **1.8. MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO DEL CATASTRO.**

El Catastro en México es regulado de manera directa por la Ley de Catastro de cada Estado o por la Ley de Catastro Municipal de cada entidad federativa y sus respectivos Reglamentos, según se encuentre total o parcialmente descentralizada esta función hacia los municipios. Surgiendo de esta manera el punto de central de la presente investigación, que tiende a demostrar la idoneidad de que el Estado de Guanajuato, cuente con una Ley catastral respectiva.

Sin embargo, existen otras normativas legales que inciden en el control y administración de la tierra, como son:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes artículos: 27, que hace referencia al principio de la propiedad raíz y

establece los regímenes de propiedad pública, privada y social; 36, Fracción I<sup>41</sup>, que establece la obligación de todos los mexicanos de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga; 73, Fracción XIX, que establece la facultad al Congreso de la Unión para fijar las reglas a que deberá sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; 121, Fracción II, determina que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.

La Ley Agraria, reglamentaria del artículo 127 constitucional, norma lo relacionado con la propiedad ejidal y comunal.

La Ley General de Bienes Nacionales, cuyo objeto principal consiste en establecer los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación y el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal.

La Ley General de Asentamientos Humanos, que tiene por objeto fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población.

---

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [www.ordenjuridiconacional.gob.mx](http://www.ordenjuridiconacional.gob.mx) recuperado el 22 de septiembre de 2014.

Generalmente los Catastro en los estados de la república mexicana se integran de la siguiente manera:

Un Órgano de Catastro en cada Municipio, que realiza las actividades necesarias para integrar el Sistema de Información Catastral y cuyo contenido contempla el censo y los datos estadísticos resultantes de las funciones técnicas, analíticas, valorativas, recaudatorias y registrales de los predios ubicados en el territorio de los municipios, para fines fiscales, jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos, socioeconómicos y de planeación.

Un Órgano de Catastro Estatal, a cargo del Ejecutivo del Estado, con funciones normativas y de integración del Sistema de Información Catastral del Estado y que se sustenta y actualiza con los Catastros Municipales, para fines jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos socioeconómicos y de planeación. Debe mencionarse que hay casos en que solo existe este órgano teniendo todas las funciones catastrales a su cargo; que en este caso sería el instituto catastral correspondiente.

También debe precisarse que no todos los municipios cuentan con un órgano catastral, en cuyo caso el órgano estatal realiza las funciones correspondientes.

En forma enunciativa los Catastros Municipales, en sus respectivas jurisdicciones, contendrán los registros de información siguientes:



1. Físico y técnico del terreno:
2. Ubicación,
3. Linderos,
4. Colindancias,
5. Superficie,
6. Uso y Valor Catastral;
7. Uso Físico y Técnico de la Construcción:
8. Superficie,
9. Tipo,
10. Estado de Conservación,
11. Edad,
12. Uso,
13. Destino
14. y Valor Catastral;

Administrativo:

1. Datos de inscripción del predio en el Registro Público de la Propiedad,  
nombre del propietario o poseedor,
2. Nacionalidad,
3. Registro federal de contribuyente y,
4. Domicilio para oír notificaciones y recibir documentos del propietario o  
poseedor;

## Geográfico:

1. La Información Geográfica,
2. Geodésica,
3. Topográfica,
4. Fotográfica,
5. Aerofotográfica, de Zonificación y Regionalización;

## Económico y estadístico:

1. Nivel Socioeconómico,
2. Equipamiento,
3. Infraestructura,
4. Servicios Disponibles y Rentabilidad en los Predios de la Zona; Jurídico: Régimen y Tenencia De La Tierra; e Histórico: Cronología Registral y Catastral de los Predios.

De toda modificación que se generé en los registros de los catastros municipales deberá hacerse del conocimiento al Catastro Estatal.

Como complemento a la integración y contenido de un Catastro, a continuación se incluye lo establecido a este respecto por tres Leyes de Catastro de los siguientes Estados: Jalisco, Puebla y Quintan Roo.

Puebla.- Artículo 5.- El Catastro del Estado y el de los Municipios se integran por el conjunto de planos, censos, padrones, documentos y registros que forman el inventario de los bienes inmuebles de la Entidad.

Quintana Roo.- Artículo 6.- El Catastro se integra con los siguientes registros: gráfico, numérico, alfabético, de ubicación, estadístico y jurídico.

Jalisco. Artículo 7.- El catastro comprenderá el conjunto de planos, censos, padrones y documentos que forman el inventario de los bienes inmuebles localizados en el territorio municipal.

## **1.9. BASES JURÍDICAS DEL CATASTRO MUNICIPAL.**

### **1.9.1. NIVEL FEDERAL.**

La Constitución Política General en su artículo 27 se ocupa de la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio municipal, así como de las modalidades que pueden imponerse a la propiedad privada por el interés público. El artículo 31 fracción IV establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos municipales. Especial atención merece el artículo 36 fracción 1, que señala como otra obligación del ciudadano de la República, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga.

Por último, el artículo 121, fracción II de la Carta Magna dispone que los

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

La Ley de Información Estadística y Geográfica, de competencia federal, establece las normas de funcionamiento de los Servicios Nacionales de Información Geográfica y Estadística y coordina la participación en la materia de las instancias federal, estatal y municipal. La Ley considera como parte de estos servicios todo tipo de censos realizados en el territorio nacional, donde se incluyen tanto el catastro urbano como el rural.

#### **1.9.2. NIVEL ESTATAL.**

De acuerdo con la Constitución Política General, es competencia de las legislaturas de los estados legislar en materia de bienes muebles e inmuebles del territorio de la entidad. Así, la Constitución Política Local establece los elementos generales que regulan el comportamiento de la propiedad inmobiliaria, su registro y las competencias que les corresponden a los municipios.

La Ley de Hacienda Municipal, de carácter estatal, se refiere a las contribuciones que los municipios recibirán, entre las que se encuentran las provenientes de los impuestos a la propiedad inmueble y a sus modificaciones.

La Ley de Catastro estipula el objeto del mismo, su concepción general

aplicable, las autoridades competentes, las operaciones que para su realización tendrán que efectuarse y las obligaciones de los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado. Asimismo, esta Ley suele hacer alusión a los mecanismos de colaboración entre Estado y municipios para el cobro de los impuestos a la propiedad raíz.

Los convenios de colaboración administrativa municipal, celebrados entre Estados y municipios, contienen los términos con base en los cuales se llevará a efecto el cobro del impuesto predial, así como las instancias que servirán de medio de administración de estos impuestos.

### **1.9.3. NIVEL MUNICIPAL.**

El Bando de Policía y Buen Gobierno hace alusión expresa, como reglamento municipal, al catastro en el caso en que exista un área u oficina encargada de la ejecución de actividades censales.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos Municipales, se refieren a los montos presupuestales que regirán en los municipios y la manera en que éstos se allegarán de recursos para financiar tales presupuestos; aquí mismo se hace referencia a las contribuciones por impuestos a la propiedad raíz.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento, otorga facultades al área u

oficina de catastro para realizar determinadas funciones de este tipo y para establecer las relaciones necesarias con la instancia estatal e inclusive federal, por ejemplo para prestar ayuda en la elaboración de los catastros rurales que en la actualidad está llevando a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro del "Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra". De igual modo, el Reglamento Interior establece la forma e instancia encargada del cobro de los impuestos prediales así como otros impuestos relacionados con la propiedad raíz.

#### **1.10. TIPOS DE CATASTRO.**

La creciente complejidad de la vida municipal ha ido estableciendo, técnica y conceptualmente, una distinción de las actividades catastrales, reconociéndose dos tipos de catastro: el urbano y el rural.

##### **1.10.1. CATASTRO URBANO.**

Las necesidades catastrales en territorios municipales urbanizados surgen por problemas concretos y más complejos derivados de la vida misma que en ellos se desarrolla. El catastro urbano se orienta a la tasación y valuación de predios y construcciones, así como el apoyo en la formulación de planes de desarrollo urbano, de zonas conurbadas o bien de zonas que son susceptibles de urbanización.

El catastro urbano tiene como propósito principal la ubicación y registro de bienes inmuebles de uso productivo múltiple. La planeación del crecimiento de la mancha urbana se apoya en este tipo de catastro. También, éste presta atención al desenvolvimiento de la propiedad inmueble, pues en territorios de esta índole las modificaciones patrimoniales suelen ser más frecuentes y con movilizaciones de valor mucho más elevadas.

Asimismo, el catastro urbano es más complejo debido a que el uso de los predios y construcciones es mucho más productivo, lo que origina que la propiedad inmobiliaria se destine a fines industriales, comerciales y sociales.

#### **1.10.2. CATASTRO RURAL.**

El catastro rural se orienta a la captación y sistematización de información sobre los predios rurales de los municipios, con dos propósitos:

- ✚ Detectar los usos productivos del suelo rural.

- ✚ Ubicar a los propietarios de los predios rurales.

En el catastro rural, lo importante es destacar la utilidad productiva del

suelo en materia agropecuaria, razón por la cual las construcciones, aunque tomadas en cuenta, no tienen el mismo interés que los predios. Este tipo de catastro proporciona una serie de catálogos municipales de los predios rurales. En caso de que sean necesarias acciones de regularización, se hacen las revisiones y dictámenes correspondientes por las autoridades competentes, con base en los expedientes prediales proporcionados por el catastro rural 1.

Así, este tipo de catastro ve más bien el aspecto económico-productivo, sin descuidar el lado impositivo, pues la problemática de los territorios municipales rurales es distinta a los urbanos.

### **1.10.3. CATASTRO MULTIFINALITARIO.**

Un buen Catastro es aquel que contribuye para la distribución equitativa de las cargas tributarias, promueve la seguridad de la propiedad raíz y crea bases para la planificación urbana regional; justamente esta última afirmación abrió el camino para una nueva visión: el catastro multifinalitario, que pasa a contemplar, además de los aspectos económicos, físicos y jurídicos tradicionales, los datos ambientales y sociales del inmueble y de las personas que en el habitan.

La visión más amplia y multifinalitaria del catastro inicio después de la II Guerra mundial y se consolido a partir de la Agenda 21 aprobada en 1992,



durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en la ciudad de Rio de Janeiro; y de la resolución de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos

### **1.11. USOS DEL CATASTRO MUNICIPAL.**

El catastro municipal como función de la administración pública municipal, se encarga de ejecutar los trabajos siguientes:

- Localización y levantamiento de predios.
- Elaboración e integración de la cartografía catastral.
- Aplicación de tablas de valores unitarios, formuladas por el Gobierno del Estado.
- Valuación catastral.
- Deslinde catastral.
- Notificación.

Dado que estas actividades son bastante complejas y requieren de una infraestructura moderna y técnica muy costosa, el catastro en municipios rurales se encamina a dos actividades básicas:

- Inscripción de la propiedad que los mismos propietarios o poseedores de bienes inmuebles manifiestan, con el

propósito expreso de registrar a los causantes que pagarán el impuesto predial, de manera regular y equitativa.

- Cobro del impuesto predial, con base en las boletas prediales que para el caso se formulan, ya sea por el gobierno del Estado o bien por los mismos municipios.

De conformidad con lo anterior, los usos del catastro municipal son los siguientes.

#### **1.11.1. FISCAL.**

El catastro municipal se encarga del cobro del impuesto predial a través de la tesorería municipal. La determinación de los montos que deben ser cubiertos por los causantes se establece con base en la valuación de los predios y construcciones, aplicando en cada caso en forma unitaria las tablas de valores que expide el gobierno estatal para la obtención de los valores catastrales. Sin embargo, los valores catastrales también son de la competencia del gobierno estatal en el caso en que los municipios materialmente no puedan efectuarlos.

El artículo 115 Constitucional, en su fracción IV, especifica que los municipios administrarán libremente su hacienda, pudiendo obtener

contribuciones a través de impuestos tales como los aplicados a la propiedad inmobiliaria, a su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

### **1.11.2. PLANEACIÓN MUNICIPAL.**

La función de planeación que lleva a efecto la administración municipal tiene como propósito prever las necesidades futuras de la comunidad y en atención a ello, organizar la actividad pública. La planeación deberá atender prioridades esenciales, así como objetivos a corto y largo plazos.

La ubicación de las características de los inmuebles del territorio municipal; la capacidad de pago de los contribuyentes por concepto del impuesto predial; las necesidades de la comunidad en cuanto a servicios públicos así como los requerimientos de financiamiento para lograr el desarrollo del municipio, son elementos que pueden ser conocidos por las autoridades municipales a través del catastro.

Merece atención especial la planeación de los servicios públicos municipales, como en el caso del agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, centrales de abastos, rastros, calles, parques, jardines. En todos estos servicios, la disposición y delimitación de los bienes inmuebles es condición necesaria para la correcta localización de cada

uno de ellos, para que no se generen espacios de marginación y tengan el efecto deseado.

### **1.11.3. DESARROLLO COMUNITARIO.**

Un uso importante del catastro en los municipios rurales lo constituye su potencial para contribuir al desarrollo comunitario, básicamente de cuatro maneras:

- Atendiendo problemas de límites de propiedad en concurrencia o apoyo de las autoridades que tengan facultad para ello.
- Detectando y a su vez proponiendo diferentes formas de producción de la tierra, en colaboración o ayuda con los sectores productivos de la colectividad. Esta tarea puede ser efectuada dado que las autoridades municipales estarán en posibilidad de conocer su territorio sirviéndose de los datos proporcionados por el catastro.
- Prestando la asesoría y colaboración necesaria para la mejor ubicación de nuevas empresas o industrias familiares, agroindustrias rurales o zonas de producción.
- Integrandos actividades de distribución en el territorio rural, con el

propósito de hacer más fluido los procesos de abasto.

A lo anterior el catastro municipal puede prestar una ayuda indispensable, para lo cual la oficina de catastro deberá contar con la información mínima siguiente:

- Un mapa cartográfico con la ubicación, extensión y colindancias de las diversas zonas del territorio del municipio, que puede ser elaborado y facilitado por el gobierno del Estado.
- Un padrón de contribuyentes actualizado, que puede ser elaborado con los datos que el mismo municipio capte y con los que el gobierno del Estado le proporcione.
- Un conjunto de planos manzaneros específicos de cada zona que pueden ser proporcionados por el gobierno del Estado. En caso de no existir, el municipio y el gobierno estatal pueden coordinarse para su obtención.

En el orden civil, los positivos beneficios que representa el catastro se advierten cuando se le considera como un medio eficaz para completar la inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Sin catastro, el Registro es imperfecto porque no asegura la realidad la realidad, solo se refiere a que una finca se encuentra inscrita con determinada extensión superficial, dentro de los linderos que se indican.

## CAPÍTULO II

### DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

#### 2.1. GENERALIDADES.

Al estudiar la Administración Pública lo podemos relacionar con un sin fin de cosas que están dentro de su actividad: las normas, la organización, los procedimientos, los recursos materiales así como los humanos, y demás actividades que engloban y por lo que están dentro de su estudio.

Es por eso que cuando hablamos de Administración Pública es necesario hablar del gobierno. A través del tiempo ha sido estudiado y que no se logrará tener para siempre una misma forma de gobernar. Teniendo en cuenta sus aspectos por un lado su misión de que el gobierno es el promotor del desarrollo y la otra parte que debe que apegarse a sus límites. Esto que nos debe que dar como resultado del proceso dinámico entre: el gobierno y la ciudadanía, donde las políticas públicas sean entendidas por la sociedad que demanda, pero que también participe de manera responsable para lograr un mejor desarrollo.

Por tanto el papel que debe que desempeñar el gobierno al momento de implementar políticas públicas debe de ser y tener relación con los ciudadanos en su proceso de transición tanto de la gobernabilidad para la gobernanza.

Su origen etimológico de gobierno proviene del gobernalle (la etimología de gobierno en latín gobierno proviene del griego kybermáo) es decir timón de

la nave, así como de la docilidad de la nave al timón. En su explicación metafóricamente se entiende: “que gobierno se entiende como la dirección y rumbo [política pública] que el gobernante [político] tiene sobre las naves y marinos [burocracia] para llevar al pasaje [sociedad] a tierra firme [bienestar] o en su caso a saber de surfear las inclemencias del tiempo y las condiciones marítimas adversas que puedan aparecer [entorno]. Entonces el gobierno es el producto que se da en la interacción de los que, por un parte de las partes que le tocan tomar las decisiones y la otra parte que realiza las acciones, dando como resultado el alcanzar el objetivo determinado y propenso al cambio.

Los conceptos a lo largo de la historia han evolucionado, de ser el encargado del orden y que también se encargaba a proteger la propiedad privada, a ser más activo y también a encargarse del desarrollo.

## **2.2. EL ESTADO.**

Al estudiar el Derecho Administrativo, es necesario hacer referencia al Estado, ya que este es una realidad Jurídico, Político y social, que engloban sus objetivos al estudiar sus órganos que son, tanto la Administración Pública, así como sus funciones que son la administrativa

Cuando se hace el estudio del Derecho en las actividades del Estado existen diferentes campos de estudio que son sus propósitos, formas, medios que nos llevan a definir sus fines, funciones y actividades, para ello debemos de tener, con certeza en sí, que es el Estado, ya que al hablar de Estado nos hace



referencia a la sociedad, así como Aristóteles decía, el hombre no nace ni puede vivir aislado sino solamente en sociedad, tan es así que al igual que Hauriou denominaba al Estado “la institución de instituciones”.

Miguel Acosta Romero en su obra teoría General del Derecho Administrativo nos dice que “No hay un estado que se haya organizado conforme a la teoría, y para estudiar este fenómeno social no es necesario ir al estudio de los teóricos, pues el estado Griego y Romano no fueron lo que pensaron Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Maquiavelo y Hobbes y el Estado Moderno no es el fenómeno que señalan los teóricos, sino que su contenido y realidad desborda toda pretensión, teórica de establecer un Estado conforme un ideal determinado”.<sup>42</sup>

Acosta Romero, nos dice que el estado “que es una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”.<sup>43</sup>

Acosta Romero hace mención que el estado siendo una realidad social también tiene una realidad jurídica, y esto expresa su capacidad en lo que lo hace ser sujeto de derechos y obligaciones en el cual se reflejan estos derechos fundamentales de los estados:

- En ser soberanos;

---

<sup>42</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa 2002 pág. 101

<sup>43</sup> Ídem, p. 102

- Defender su territorio;
- Su estructura como estado y sus órganos de gobierno;
- Establecer un sistema monetario;
- Su sistema tributario;
- Sus estructuras de defensa interna y externa;
- Su orden jurídico;
- Las bases para su desarrollo y;
- Establecer relaciones con los otros miembros de la comunidad internacional.

El estudio de la administración pública es de suma importancia y con esté el análisis del Derecho Administrativo, ya que este, es el encargado de regular su organización y funcionamiento, por lo tanto no se puede separar el Estado de la administración Pública, ya que la estructura orgánica del Estado forma parte de está.

### **2.2.1. FUNCIONES DEL ESTADO.**

Hablar de funciones del Estado es hablar de direcciones, metas, propósitos o tendencias que el Estado realiza, por lo tanto el Estado tiene un extenso campo de actividades públicas, que es resultado de un proceso que a través de su historia se caracterizó por su aplicación y forma de extenderse y

que nos lleva a un Estado abstencionista en el cual está muy limitado los fines del Estado, y por otra parte el Estado Intervencionista en donde el Estado interviene en diversas situaciones de forma constante en el actividad privada. Peri independientemente las actividades que el Estado realiza son para la sociedad, (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural) Por lo que la sociedad no podría sin el Estado garantizar sus funciones y es así que el Estado no puede realizar cualquier otra función sin que sea de interés de la sociedad.

Andrés Serra Rojas en su libro Derecho administrativo, nos dice que las funciones del estado tienen un apoyo lógico y jurídico y hace mención que doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales que el Estado tiene que realizar para obtener sus fines, resultado del principio lógico jurídico de la división del trabajo en la que se aplica la teoría constitucional:

- Función Legislativa, que es la función que encamina a establecer las normas jurídicas generales. Por lo tanto es Estado moderno es el creador del Orden Jurídico Nacional.
- Función Administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico. Por eso la Ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. Esto nos da que el Estado Moderno es el promotor del Desarrollo económico y social de un país.

- La Función Jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el Derecho. La superioridad del poder judicial en la sociedad moderna lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.<sup>44</sup>

Por lo que las funciones del Estado se pueden aplicar en su criterio desde el punto de vista formal y material, en una serie de actos que se van descomponiendo de acuerdo al alcance diverso, y esto corresponde a la exigencia de una comunidad considerando que cualquier organización política se justifica de acuerdo a la forma en que las necesidades colectivas se atienden.

### **2.3. DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Toda disciplina desde su método es necesario identificar su objetivo de estudio. Y al analizar una de las ramas de la ciencia jurídica se van generando problemas ya que su análisis siempre es subjetivo, a quien realiza la investigación ya que dependiendo del punto de vista podemos ampliar o reducir el estudio a tratar, tan es así que al analizar cada postura, aporta al concepto o definición, que en este caso nos referimos al Derecho Administrativo, y no podemos iniciar el estudio, sin no hacer referencia a otros análisis, independientemente de diversas definiciones que la ciencia del Derecho Administrativo en relación a su estructuración y funcionamiento se han ido

---

<sup>44</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. pág. 40

transformando a la exigencia de la realidad social ya que la actividad del Estado y de la Administración Pública se han ido transformando por consecuencia del desarrollo constante.

Es por ello, que previo a la definición de Derecho Administrativo, consideramos importante estudiar las teorías que se han analizado con el fin de conocer el objetivo del Derecho Administrativo.

En el compendio de Derecho Administrativo de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza hace mención las siguientes:

- Teoría Legalista: Hace referencia al Derecho Administrativo, al conjunto de leyes que tienen como objetivo la organización y la materia de la Administración.

- Teoría de los Servidores: Está teoría dice que el objetivo o fin del estudio a la regulación de los servicios públicos.

- Teoría Formalista: Está teoría hace referencia al estudio de la organización, funcionamiento y procedimientos del poder ejecutivo y también es llamada Teoría Orgánica.

- Teoría Objetivista: El Derecho Administrativo, está constituido por el estudio de la función administrativa, pero olvida la estructura e interrelación de los órganos que la realizan, está corriente es parcial su enfoque, por lo tanto no puede ser aceptada, al igual que otras teorías donde la corriente parte de otras

relaciones jurídicas, ya que consideran su objeto de estudio son las normas que regulan las relaciones entre administración y administrados.<sup>45</sup>

Considerando que el Derecho, con sus características en la norma son: Bilaterales, externas, heterónomas, y coercibles, han servido de instrumento para la sociedad humana, ya que ha encauzado y ha regulado las relaciones que la componen y ha llegado hasta otras sociedades humanas ya que a través de otros valores como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social son fines comunes que deben realizar.

Algunos de los criterios que explican el concepto de Derecho Administrativo, lo dice Miguel Acosta Romero en su obra Teoría General del Derecho Administrativo:

- Legalista.- Lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen como objetivo la organización y la materia propia de la administración, este criterio no define que son leyes administrativas ni lo que es la materia propia de la administración.
- Del Poder Ejecutivo.- Es el Derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo.
- Criterios de las Relaciones Jurídicas.- Es el conjunto de normas que regula las relaciones entre el Estado y los particulares. Evidentemente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relaciones.

---

<sup>45</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis. Y Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de derecho Administrativo. Ed. Porrúa Págs. 47-48

- Criterios de los Servidores Públicos.- Es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos por lo tanto es evidente que la actividad del Estado no se limita a los servicios públicos.

Entonces la concepción del Derecho Administrativo, el *lato sensu* "Es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, entes públicos y con los particulares" en *Estricto sensu* "Es el conjunto de normas de Derecho Público que regulan el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad".

## **2.4. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.**

### **2.4.1. CONCEPTO.**

El verbo concentrar quiere decir reunir en un centro lo que está disperso o separado, así, la concentración administrativa aglutina y reúne en los órganos superiores las facultades decisorias; por tanto, existirá concentración siempre que las facultades decisorias se encuentren reunidas en los órganos superiores de la administración central, o bien, cuando esa agrupación de facultades se opera en los órganos directivos de las entidades que integran la llamada administración indirecta.

A contrario sensu, la desconcentración administrativa disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública,

mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia interrogantica, de un órgano superior a otro inferior, ambos de la misma persona jurídica, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa, que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.

Se puede entender como desconcentración administrativa al traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria, que se transfieren al órgano desconcentrado.

En opinión de Miguel Acosta Romero, “La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”.<sup>46</sup>

Podemos entender entonces como desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia o uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de

---

<sup>46</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, 2ª. Ed. México, UNAM, 1975, P. 87



la misma. Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos o presupuestos:

1. La atribución de una competencia en forma exclusiva;
2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que este encuadrado de la misma;
3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano que se dé en toda desconcentración, sino solamente en la llamada periférica, y por ello no queda representado en el concepto de desconcentración que se ha dado.

La desconcentración administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

El caso típico de una institución desconcentrada política y administrativamente fue el territorio Federal, hoy transformados en Entidades Federativas.

## **2.5. CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.

La doctrina administrativa general, a diferencia de lo que sucede en nuestro país, se inclina por el principio legal como forma de creación de un organismo desconcentrado. La desconcentración por suponer un nuevo reparto de competencia ha de realizarse por una norma jurídica y no por un mero acto administrativo del órgano superior.

- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

- h) Sin necesidad de interferir a la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del presupuesto de egresos de la federación o el de la institución que lo crea. En los órganos administrativos federales sus ingresos se incorporan al patrimonio federal. La doctrina no reconoce a estos organismos el manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, aunque se señalan casos de excepción.

## **2.6. LAS FORMAS QUE REVISTE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.**

La doctrina administrativa ha clasificado las formas de desconcentración en dos grupos importantes:

- a) La desconcentración horizontal o periférica llamada, en ocasiones, regional;
- b) La desconcentración vertical o central.

En la desconcentración administrativa horizontal o periférica, llamada también externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial.

En la desconcentración administrativa vertical o central, llamada también interna o funcional, el órgano central superior cede de competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

Consideramos muy útil la nueva clasificación de la desconcentración en desconcentración territorial y desconcentración administrativa. Véase el nuevo Reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: D.O.F. del 4 de marzo de 1983. Artículos 30 a 35 del mismo.

En la legislación española se reconocen estas dos formas de desconcentración de la “Ley de régimen jurídico y de la administración”.

Algunos autores objetan la desconcentración vertical o central y no aceptan más que la horizontal o periférica.

Por su parte, Alfonso Nava Negrete (“Los elementos jurídicos de la desconcentración administrativa”. Conferencia, México, julio de 1974), reconoce la desconcentración de procedimiento o de trámite y desconcentración de decisiones.

La llamada desconcentración consultiva no es sino una forma de la forma de la propia centralización administrativa, ya que el órgano carece de las facultades exclusivas y aparece como un órgano de mera colaboración.

Delegación y desconcentración administrativa.

Ha sido frecuente confundir la delegación con la concentración administrativa, ya que hay algunos rasgos coincidentes que las acercan,

aunque su estructura y finalidades son diferentes. Incluso algunos autores definen a la desconcentración en función de la misma delegación. (Gabino Fraga, Derecho administrativo).

En mi opinión no deben ser confundidas estas dos formas administrativas porque originarían confusiones lamentables.

Apartándonos del concepto de delegación que maneja el Derecho Privado, que no guarda relación con el nuestro, en el campo del Derecho administrativo hace alusión a:

“La comisión o encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El titular aparece como delegante y el subalterno como Delegado”.

La delegación ad hominis es transmitida por un Titular de la competencia como un acto propio específico. La delegación no puede exceder a las facultades de quien delega.

La delegación a iure se ofrece cuando la delegación la establece la Ley.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: “Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento

interior, respectivo, deban ser ejercitadas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de servicio y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, aquellos conservaran su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.

“Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

“Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicaran en el Diario Oficial de la Federación”.

Al comparar la desconcentración y la delegación administrativa nos encontramos estas diferencias:

En la desconcentración administrativa la competencia exclusiva, aparece en forma limitada, en tanto que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al interior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida.

Los actos en la delegación se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración tienen la fuerza jurídica necesaria, incluso para poner fin a la vía administrativa queda abierta por medio de los recursos administrativos, en la desconcentración estos recursos se reducen o se eliminan.

Como la desconcentración administrativa es una forma que se viene ensayando, no debemos omitir que la delegación es un buen camino para llegar a la desconcentración. Se comienza por delegar funciones, con sus órganos correspondientes y más tarde se puede ensanchar el círculo de su actividad hasta dotarlos de facultades de decisión.

La personalidad jurídica y desconcentración administrativa.

La multiplicación de los organismos administrativos en nuestro país, ha originado grandes discrepancias entre los intérpretes de la ley para poderlos caracterizar adecuadamente, dentro de las categorías tradicionales.

Tal es el caso dotado de un régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propio, pero dependientes de una Secretaría o Departamento de Estado. Desde luego se rechaza la posibilidad de que sean órganos descentralizados, porque no reúnen los elementos necesarios de ese régimen. Se sitúan, por tanto, en el campo de centralización administrativa pero cabe preguntar ¿son órganos desconcentrados?

La doctrina administrativa se orienta hacia este criterio: "Si hay personalidad jurídica no puede haber desconcentración". Dice a este propósito Ramón Martín Mateo "A diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter periférico. Lo que se pretende es no recargar el peso de la gestión, en el

centro, y aligerar cometidos de los órganos centrales, traspasándolos a aquellos que operaran en ámbitos territoriales más reducidos, por entenderse, con razón, que estos tienen mayor inmediatez con los usuarios de los servicios, con los administrados, pudiéndose así economizarse trámites procedimentales al dotar de más competencia y autonomía a los órganos periféricos evitando que el círculo decisorio tenga que pasar necesariamente al centro”.<sup>47</sup>

La descentralización se produce a favor de entes, a favor de personas jurídicas, la desconcentración se produce a favor de órganos”. En el mismo sentido puede verse a Villar Palasi. (Apuntes de Derecho administrativo, T. I, pág. 298).

En la pregunta que inicialmente formulamos opinamos que los llamados entes administrativos desconcentrados, corresponden a la organización centralizada del estado en general, pero en ningún caso pueden clasificarse como desconcentrados, aunque dispongan de personalidad jurídica.

La legislación administrativa mexicana ofrece diversos ejemplos de organismos centralizados dotados de personalidad y patrimonio propios.

Las facultades exclusivas de los organismos desconcentrados

El artículo 90 de la Constitución ordena: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos

---

<sup>47</sup> Ramón Martín Mateo derecho administrativo, pág. 176



Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Esta ley es la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. del 29 de diciembre de 1976, artículo 17.

El concepto de negocio a que alude la Constitución se refiere a los actos jurídicos que corresponden a la Administración Pública, integrados por una manifestación de voluntad dirigida a fines que el derecho administrativo ampara y reconoce. En un sentido general negocio corresponde a competencia administrativa.

Estas facultades se ejecutan en unos casos por la administración inmediata de la misma, en otros por Delegación como en el caso del artículo 16 de la Ley citada y en otros, organizando organismos desconcentrados.

Corresponde al poder central el ejercicio de su competencia por medio de las Secretarías de Estado, que son las Titulares originales de esas facultades. Al organismo desconcentrado se le provee de facultades exclusivas, que se derivan del artículo 17 de la misma ley.

En el artículo 31, fracción II, señala entre los asuntos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “Cobrar los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos federales en los términos de la ley”. Cuando se crea una oficina fiscal regional y se le otorgan facultades exclusivas para tal efecto, puede decirse que se inicia un procedimiento administrativo des concentrador en dicha materia fiscal. Véase el Reglamento interior de la misma, D.O.F. del 26-VIII-1983. Fe de erratas: 24-X-1983. Ref. 25-IV-1985.

El órgano desconcentrado debe poner fin a la vía administrativa.

Hemos indicado que el órgano desconcentrado tiene facultades exclusivas e determinada materia, no solo para la tramitación, sino también para la decisión. Es decir, a él le corresponde decidir en último término el asunto de su competencia.

De la Vallina Velarde (ob. cit. pág. 107) explica el alcance del concepto de relación jerárquica: “Hay que entender que en el caso de competencia exclusiva, que es el de la desconcentración, el vínculo jerárquico continua existiendo, pero en tal supuesto solo se darán forzosamente las consecuencias esenciales del principio de la jerarquía que son perfectamente compatibles con la atribución de una competencia exclusiva, faltando, por el contrario, aquellas consecuencias no esenciales en la medida en que sean incompatibles con la competencia exclusiva”.

## **2.7. JUSTIFICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN.**

La acción administrativa cada día es más compleja al invadir el Estado campos que hasta ayer no osaba penetrar. Al multiplicarse órganos y facultades, las relaciones se complican y van originando problemas insospechados, la mayor parte de urgente atención.

Es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la cercanía que permite al poder central la vigilancia, es por lo que no vacila en otorgarles ciertas facultades o poderes de administración, la necesidad de traspasar poderes a órganos lejanos que no tienen una relación fácil con la Administración, y el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución centralizada, permite o tolera una cierta injerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones. La administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés general.

La desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la administración pública, y en todo caso no debe olvidarse que desconcentrar es solo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar, revisión y demás poderes.

En ningún caso un órgano desconcentrado puede interferir con las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la administración.

La Administración pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna. Imaginarnos una estructura rígida es anquilosar la marcha administrativa que debe ser siempre expedita, eficaz, adaptable a las circunstancias y útil a los administrados, que permiten al órgano desconcentrado, resolver los asuntos de su competencia en sus lugares de origen.

El Estado no puede o no debe soltar las amarras que atan a una institución del poder central. Pero puede resultar conveniente facilitar su desenvolvimiento dándole una relativa libertad de acción y de unidad frente a los problemas que le corresponden. Como afirma Lucefride y Coletti: "Permite que quien tenga que decidir tenga un más profundo y directo conocimiento de los problemas que se tratan de resolver y de las necesidades que la acción administrativa debe satisfacer". De esta manera, habilitando la acción de estos órganos del poder central además de descongestionarlo, permite seguir más de cerca su actuación con determinadas ventajas de rapidez, economía, responsabilidad, que siempre encuentran obstáculo en una férrea jerarquía administrativa.

## **2.8. LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.**

La manera tradicional de analizar los órganos desconcentrados es referir la desconcentración administrativa como una forma de organización administrativa, con rasgos diversos a la centralización y a la descentralización,

si se emplea la terminología acuñada por autores como Fraga, Serra Rojas, A costa Romero o bien de la centralizada y la paraestatal si se es fiel a la terminología constitucional y legal. Al respecto, deben distinguirse los ámbitos en que discute el tema, esto es, si el discurso de referencia es doctrinal o normativo. A nuestro juicio, debe distinguirse a los órganos desconcentrados como un tipo orgánico con la técnica relacionada para su constitución, la desconcentración.

Estos órganos se incorporan como figura del derecho positivo con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 en el art. 17.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables

Las características de los órganos desconcentrados derivadas del precepto citado son:

1. Forman parte de una dependencia de la administración centralizada.
2. Mantiene subordinación jerárquicamente del titular del ramo.
3. Poseen autonomía para el ejercicio de la competencia otorgada.

4. Deben ser creados, modificados o extintos por un instrumento de derecho público.
5. Su competencia se limita a cierta materia o territorio.
6. Carecen de personalidad jurídica.

Comentarios especiales merecen los órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica y patrimonio (Instituto Politécnico Nacional, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia). En estos casos se enfrenta un doble problema: por una parte, al tener personalidad jurídica poseen también una autonomía orgánica, esto es, una capacidad o competencia para actuar ejercitando las potestades de las que se les ha dotado. Por otra parte, la propia Ley ha catalogado a estos órganos como desconcentrados. Que cuenten con personalidad jurídica les da una naturaleza similar a los organismos descentralizados, pero la calificación, a nuestro juicio, le da las características de la subordinación al titular de la dependencia, lo que los hace organismos peculiares.

Los órganos desconcentrados surgen del empleo de la técnica de organización de la administración, conocida como desconcentración.

En la concepción de nuestra doctrina, es innegable la influencia francesa, tanto en las figuras del derecho positivo como de la teoría. Dice Vedel.

La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central,

colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.<sup>48</sup>

Se ha dicho que la desconcentración es una forma de delegación de facultades. Sin embargo, la delegación (sea administrativa o legislativa) se refiere a un acto de apoderamiento, de facultamiento que realiza un órgano a otro. En el particular caso de la delegación administrativa, es un acto de investir facultades que efectúa un órgano dotado de ellas a otro que carece de las mismas. En cambio, la desconcentración administrativa es un modo específico de organización institucional por la cual se asigna a órganos denominados como desconcentrados un conjunto de funciones y un determinado tipo de relaciones con el resto de la organización administrativa. La delegación se refiere a un modo de establecimiento de funciones, la desconcentración a un modo de establecimiento orgánico.

En una idea, por demás pertinente, Gallego Anabitarte la amplia señalando que la desconcentración:

“Es la competencia para resolver definitivamente en propio nombre, y no en el de otro órgano la correspondiente competencia, aunque exista tutela jurídica y material. La desconcentración supone un cambio objetivo en el orden jurídico que regula el ejercicio de las competencias, aunque no afecte a la titularidad de las competencias, que pueden seguir siendo de la misma organización.”<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Georges Vedel, *Droit Administratif*, 9e.ed. PUF, Paris, 1984, p.849.

<sup>49</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

En contrapartida, el órgano al que se integra ejerce una tutela que se ejecuta de manera diversa en cada poder jerárquica, sea fijando criterios o directrices, o bien, resolviendo recursos contra sus resoluciones, poder de nombramiento, disciplinario, presupuestario, etcétera.

### **2.8.1. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN LA DOCTRINA.**

En Argentina: LA DESCONCENTRACIÓN.... Se realiza dentro de un régimen centralización administrativa y se distingue de esta porque se atribuye a los órganos inferiores competencia propia para decidir, aun cuando ellos estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico.

En España: Si hay personalidad jurídica no puede haber desconcentración. A diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea antes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores a otros inferiores.

Aquí en México, los distinguidos juristas Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González señalan que “La desconcentración administrativa es, según la teoría tradicional, la forma de organización en la que persiste la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía”<sup>50</sup>. Explican los estudian los prestigiosos tratadistas que la desconcentración “se refiere a ciertas técnicas instrumentales para repartir la

---

<sup>50</sup> Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, Nuevo derecho administrativo, México, Porrúa, 2003, p.516.



competencia original de un órgano superior en otros órganos de menor jerarquía, que pueden gozar de cierta independencia del poder central pero que carecen de personalidad jurídica o de patrimonio propios”.<sup>51</sup>

La diferencia de desconcentración y descentralización administrativa escriba en que en la desconcentración se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona: el órgano superior y el órgano desconcentrado, por lo que se trata de una transferencia inter orgánica; en tanto que en la descentralización, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes: la administración centralizada y el organismo descentralizado, por lo que es una transferencia interpersonal, lo que significa que el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica propia y, en cambio, el organismo descentralizado si la tiene. Además, en la desconcentración la relación entre los órganos es de jerarquía, pues el desconcentrado está subordinado al órgano superior; mientras que en la descentralización la relación del organismo descentralizado con la administración centralizada es de tutela.

En suma, de acuerdo con la doctrina, se puede señalar como características del órgano desconcentrado, las siguientes:

- 1) Forma parte de la estructura orgánica de la administración pública centralizada, de la que depende jerárquicamente.
- 2) Carece de personalidad jurídica propia.
- 3) Tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados.

---

<sup>51</sup> Ídem.

- 4) Cuenta con partidas presupuestales específicas.
- 5) Tiene facultad decisoria determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico.
- 6) Es creado mediante una ley del Poder Legislativo o por un acto del Poder Ejecutivo.

### **2.8.2. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN LA LEGISLACIÓN.**

Es usual en la legislación federal, la creación de órganos desconcentrados sin personalidad jurídica propia; por ejemplo, la Ley del Servicio de Administración Tributaria define al Servicio de Administración Tributaria como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (carente de personalidad jurídica propia), con el carácter de autoridad fiscal, dotado de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Lo mismo ocurre en la Ley de Aguas Nacionales, que configura a la Comisión Nacional del Agua como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (carentes de personalidad jurídica propia) que tiene por objeto primordial administrar y preservar las aguas nacionales. Otro tanto acontece con la Comisión Regulatoria, el Instituto Nacional del Derecho de Autor y muchos otros etcéteras, cuyas respectivas leyes los crearon como órganos desconcentrados, sin personalidad jurídica propia.

### **2.8.3. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN LA JURISPRUDENCIA.**

Al igual que la doctrina y la legislación, la jurisprudencia mexicana también caracteriza al órgano desconcentrado como carente de personalidad jurídica, como se comprueba con la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1310/99, que en su parte relativa establece que el Servicio de Administración Tributaria tiene:

En cuanto a su naturaleza, características fundamentales que lo ubican como dentro de la desconcentración administrativa. Ello es así, en primero lugar, porque el artículo 1º de la ley que lo creó declara expresamente que el Servicio de la Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otra parte, carece de personalidad jurídica propia, pues ningún precepto le confiere una distinta de la que corresponde a la dependencia centralizada.

Es importante caracterizar las formas de organización de la administración pública y respetar las correspondientes categorías jurídicas, a efecto de poder regularlas de manera adecuada, por lo que, en la especie, sería aconsejable revisar el decreto gubernativo que creó a la Coordinadora y Promotora de la Infraestructura Educativa del Estado de Guanajuato, como un órgano desconcentrado, y en su caso modificarlo para que esté acorde con el criterio que prevalece en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia de nuestro país, en el sentido de que el órgano desconcentrado, por anatomía, carece de personalidad jurídica.

#### **2.8.4. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS ÓRGANOS REGULADORES.**

Una de las grandes transformaciones ocurrida en la administración pública en los últimos años es la creación de numerosos órganos desconcentrados a los que se les han asignado funciones cuya materia es de la mayor relevancia en la actuación pública, y en general había estado a cargo de órganos de la administración centralizada. No obstante, debe decirse que la innovación no es nominativa, ni siquiera cuantitativa. Se trata de una transformación de las características tradicionales de los órganos desconcentrados, al grado tal de llevarse a cabo una reforma de las instituciones públicas que influye en la forma de gestión de los asuntos públicos. Se modifica la estructuración y organización de la administración pública, así como el ejercicio de las funciones administrativas del Ejecutivo y el arreglo constitucional de sus poderes. Se trata de una novedosa relación entre la administración y los sectores (agentes) regulados, así como el interior de la organización administrativa.

#### **2.9. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

En la administración pública guanajuatense cohabitan y coexisten la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización como sendas formas de organización o tendencias organizativas, que lejos de

excluirse se complementan y apoyan mutuamente; por tanto, conviene insistir en la importancia de diferenciar la centralización administrativa de la concentración administrativa, a cuyo efecto se debe tener presente que en esta última el órgano periférico carece de facultad de decisión, pues esta se concentra en el órgano supremo de toda organización administrativa.

El orden jurídico guanajuatense prevé la desconcentración administrativa, por medio de la figura del órgano desconcentrado; el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado establece que para el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias y entidades del propio Ejecutivo podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, y contarán con facultades específicas para resolver sobre la materia o dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Los órganos desconcentrados podrán ser creados en los reglamentos correspondientes o por decreto o acuerdo del Gobernador del estado.

### **2.9.1. CARACTERÍSTICAS DEL ÓRGANO DESCONCENTRADO EN GUANAJUATO.**

- 1) Se inserta generalmente en la administración pública centralizada, con la salvedad de dos casos que se desprenden de organismos públicos descentralizados.

- 2) Forma parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado, de la que depende jerárquicamente, con la excepción mencionada en el punto anterior;
- 3) Carece de personalidad jurídica propia;
- 4) Tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados;
- 5) Cuenta con partidas presupuestales específicas;
- 6) Tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico;
- 7) Es creado mediante reglamento, decreto o acuerdo del Poder Ejecutivo.

### **2.9.2. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

En el estado de Guanajuato encontramos, entre otros órganos desconcentrados, al Consejo Estatal para la Asistencia, la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar; del estado de Guanajuato; el consejo Guanajuatense para la prevención del SIDA; Perforaciones Guanajuato; la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica; un extraño y discutible órgano desconcentrado es la Coordinadora y Promotora de la Infraestructura Educativa de Guanajuato, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Obra Pública, misma que se describe enseguida:

A través del decreto gubernativo número 194, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 7 de mayo de 2004, se crea

la Coordinadora y Promotora de la Infraestructura Educativa del estado de Guanajuato, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objeto es impulsar la promoción de acciones de infraestructura de obra pública y servicios en materia educativa, en coordinación con las instancias federales, estatales y municipales, de conformidad con las disposiciones normativas. Entre sus principales facultades se encuentran las siguientes:

- Establecer la política estatal para el desarrollo de la infraestructura educativa.
- Apoyar en la elaboración del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), previo acuerdo con el secretario de Obra Pública, las mejoras considere convenientes a las normas y especificaciones de construcción.
- Promover la celebración de convenios, con los municipios, para la concurrencia de recursos financieros en las obras incluidas en el Programa Anual de Obra, así como para el mantenimiento de la infraestructura educativa.

La dirección y administración de la COPIEG está a cargo de un consejo directivo y de un director general, respectivamente.

El consejo directivo es la máxima autoridad, y está integrado por el titular de la Secretaría de Obra Pública, quien funge como Presidente; los titulares de la Secretaría de Educación, de desarrollo Social y Humano, de Finanzas y Administración, de la Gestión Pública del Gobierno del Estado; el director

general de la COPIEG, quien fungirá como secretario; un representante de la secretaría de Educación Pública; un representante del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuela, y hasta cuatro representantes de organizaciones sociales, designados por el gobernador del estado.

El director general es designado por el gobernador del estado, a propuesta del secretario de Obra Pública.

Para el estudio, planeación, programación, ejecución y despacho de sus asuntos, la COPIEG cuenta con la siguiente estructura administrativa: Dirección General, Dirección de Promoción, Coordinación Administrativa y Unidad de Control y Seguridad.

De las anteriores líneas se denota, que si bien la administración pública centralizada en nuestra entidad es robusta y eficiente, esta se complementa y vincula a la perfección con los organismos desconcentrados; en pos de lograr resultados pragmáticos y eficientar los procesos vinculados a los servicios a la comunidad.



### **CAPÍTULO III**

#### **ANÁLISIS DE LEGISLACIONES ESTATALES EN MATERIA**

#### **CATASTRAL Y REGISTRAL.**

Dentro de la presente investigación resulta conveniente mencionar que los Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial de nuestro país, forman una República Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual acabamos de hacer mención.

Curiosamente, el nombre de México, como es conocido nuestro país, de manera oficial no existe, pues no figura ninguna mención en su Carta Fundamental.

Atendiendo al pacto federal, cada uno de los Estados que componen la República, es libre y soberano, por lo cual, cada Estado tiene su propio Registro Público de la Propiedad, esto es, que en México hay 32 registros públicos inmobiliarios, y otros tantos de comercio. Por otro lado, cabe señalar que existe un solo Registro Mercantil que se conoce como Registro Público de Comercio, en cuanto que es materia del orden Federal, aun cuando hay oficinas en toda la República.

Existe la peculiaridad de que los registros de comercio son llevados por los propios directores de los registros inmobiliarios, como registros independientes.

Recientemente, la Secretaría de Economía, que es la dependencia que controla el Registro del Comercio, ha estado firmando convenios con los Estados, para la captura de información, dotación de equipos nuevos y para que estos continúen llevando los registros mercantiles y concentren toda la información en una base de datos central, que se encuentra en la ciudad de México; como es el caso del Estado de Guanajuato.

Dado que los estados de la República Mexicana han seguido al Distrito Federal en cuanto a la legislación de diversas materias, y el caso de la Institución del Registro Público, no es la excepción, considero que podemos referirnos al Registro del Distrito Federal, como guía, y además porque es el más importante del país, al menos en términos ciudadanos, número de fincas y transacciones inmobiliarias.

Por otro lado, resultaría prácticamente imposible, y farragoso, que se hiciera referencia a cada uno de los registros, por lo que es aconsejable seguir, como ya se ha dicho, haciendo mención al del Distrito Federal.

Como se comentó supra líneas en virtud del pacto federal cada entidad federativa es libre de legislar sobre las materias que considere adecuado es por eso que algunas Entidades han legislado en materia de catastro, y otras no.

Sin embargo es menester señalar que se encuentra en ciernes una Ley General que uniforme la manera de operar, por lo estados, los registros inmobiliarios.

Así las cosas, y siendo la base central de esta tesis, la de proponer la creación de un organismo de carácter estatal en nuestro estado, que compilara y compartiera con las oficinas del registro público de la propiedad en toda la información relacionada a las fincas o inmuebles del estado tomando como base la información contenida en los catastros municipales, es dable señalar los casos de las entidades federativas que si cuentan en su ordenamiento la señalada figura.

Dicho de otro modo se trata de vincular la información existente en el catastro y el Registro Público de la Propiedad para integrar un banco de datos inmobiliarios que permita promover la certeza y seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario trayendo como consecuencia promover la inversión y soportar una mejor toma de decisiones, entre otras.

Haciendo un análisis de las leyes que en materia de catastro han expedido algunas entidades federativas llegamos a la conclusión que si bien pueden tener nombres o denominaciones diversas, los organismos; ya sean centralizados o desconcentrados, que ellas prevén en su caso, tienden a la misma función que es la de regular el catastro a nivel estatal.

Entre las que destacan los estados de Yucatán y Morelos; de los cuales hablaremos profundamente en las siguientes líneas, lo anterior en virtud de que

sus procesos internos, así como sus efectos hacia el exterior; en relación a la prestación de servicios registrales son muy parecidos a los prestados por el Registro Público de la Propiedad en Guanajuato, los cuales privilegian el uso de las tecnologías de la información.

### **3.1. YUCATÁN.**

En el estado de Yucatán, los servicios públicos de catastro, Registro Público y Archivo Notarial se prestan por el Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán.

El cual es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública de Yucatán, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión. El objeto de su creación es la prestación de servicios Registrales, Catastrales, y del Archivo Notarial, siendo teleológicamente el objeto el de integrar y compartir la información de los sendos registros mencionados.

Dentro de los objetivos primordiales de dicho ente administrativo se encuentran los siguientes:

- 1) Elevar la eficiencia en la prestación de servicios.
- 2) Generar la certeza jurídica que otorga el citado Instituto.
- 3) Impulsar la integración del Sistema Estatal de Gestión Registral.

Administrativamente el Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán, para el ejercicio de sus atribuciones se divide en 6 Direcciones las cuales se enlistaran a continuación, describiendo las facultades con las que cuentan.

### **Dirección de Registro Público.**

*“...Artículo 4. Son atribuciones de la Dirección del Registro Público de la Propiedad:*

*I. Promover, organizar, vigilar y controlar el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio;*

*II. Realizar las anotaciones o inscripciones de la constitución, transmisión, modificación, gravamen y extinción del derecho de la propiedad y demás derechos reales sobre los bienes inmuebles sitos en el Estado, después de que hayan satisfecho los requisitos legales;*

*III. Realizar las anotaciones o inscripciones de la constitución modificación y extinción de personas morales naturaleza civil con domicilio en el Estado, después de que hayan satisfecho los requisitos legales.*

*IV. Realizar las anotaciones o inscripciones de los demás actos, negocios, resoluciones y diligencias judiciales relacionados con los bienes inmuebles y las personas morales, después de que hayan satisfecho los requisitos legales.*

*V. Realizar las anotaciones o inscripciones de las consecuencias inherentes a las inscripciones referidas en las fracciones anteriores, después de que hayan satisfecho los requisitos legales;*

VI. Expedir las constancias y certificaciones de los actos jurídicos inscritos y documentos relacionados con los mismos que se encuentren archivados, y

VII. Las demás que establezcan la Ley y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables....<sup>52</sup>

## **Dirección del Catastro.**

*“...Artículo 5. Son atribuciones de la Dirección del Catastro:*

*I. Regular, organizar, integrar y administrar el catastro estatal y la prestación de los servicios inherentes al mismo;*

*II. Ejercer funciones de autoridad administrativa y fiscal;*

*III. Definir y ejecutar las normas técnicas y administrativas para la identificación y registro, valuación, revaluación, rectificación de áreas y deslinde de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado;*

*IV. Formular los proyectos de zonificación catastral y valores unitarios de suelo y construcción, de su competencia;*

*V. Integrar el padrón catastral de la propiedad inmueble del Estado;*

*VI. Determinar la localización de cada predio, dentro de su competencia;*

*VII. Registrar oportunamente los cambios que se realicen en los bienes inmuebles de su competencia, que por cualquier concepto alteren los datos contenidos en los registros catastrales con el propósito de mantenerlos actualizados,*

---

<sup>52</sup> Reglamento de la Ley que crea el Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán. [www.ordenjuridiconacional.gob.mx](http://www.ordenjuridiconacional.gob.mx) Recuperado el 22 de septiembre de 2014.

VIII. Ejecutar coordinadamente con las dependencias del ejecutivo estatal y federal, los estudios para apoyar la determinación de los límites del territorio del Estado y los Municipios, y

IX. Las demás que establezcan la Ley y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables...<sup>53</sup>

### **Dirección del Archivo Notarial.**

**“...Artículo 6.** Son atribuciones de la Dirección del Archivo Notarial:

I. Promover, organizar, vigilar y controlar el funcionamiento del Archivo Notarial;

II. Resguardar toda la documentación remitida por los fedatarios públicos;

III. Dar respuesta a jueces y notarios públicos respecto de la existencia o inexistencia de testamento de los autores de sucesiones que conozcan en el ejercicio de sus funciones;

IV. Asesorar a los escribanos públicos en el ejercicio de sus funciones;

V. Resguardar los libros del protocolo con sus respectivos apéndices, de las notarías públicas cuyos titulares hayan fallecido, renunciado a su notaría o hayan dejado de ser notarios públicos;

VI. Expedir primeros y ulteriores testimonios, así como copias certificadas de instrumentos jurídicos que obren en el Archivo Notarial conforme la normatividad aplicable;

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

VII. Registrar y resguardar testamentos ológrafos;

VIII. Recibir las solicitudes e implementar el curso de capacitación y el examen previo al nombramiento de Escribano Público;

IX. Resguardar los avisos de disposición testamentaria, y

X. Las demás que establezcan la Ley y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables...<sup>54</sup>

#### **Dirección Jurídica.**

*“...Artículo 7. Son atribuciones de la Dirección Jurídica:*

*I. Promover, organizar, vigilar y controlar el funcionamiento de la Dirección Jurídica;*

*II. Contestar en tiempo y forma las demandas en las que sea parte el Instituto, así como las Direcciones que lo integran;*

*III. Asesorar y orientar a la Dirección General y demás Direcciones que integran el Instituto, en las cuestiones jurídicas que se le planteen;*

*IV. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones judiciales;*

*V. Vigilar el cumplimiento de los mandamientos judiciales y de autoridades administrativas y arbitrales en aquellos asuntos en las que es parte el Instituto, así como las Direcciones que lo integran;*

*VI. Resguardar la Legislación y Reglamentación aplicable, y*

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*



VII. Las demás que establezcan las disposiciones Legales y Reglamentarias aplicables...<sup>55</sup>

### **Dirección de Planeación y Modernización.**

*“...Artículo 8. Son atribuciones de la Dirección de Planeación y Modernización:*

*I. Promover, organizar, vigilar y controlar el funcionamiento de la Dirección de Planeación y Modernización;*

*II. Establecer políticas, lineamientos, procedimientos y metodología en general para la elaboración y seguimiento de la planeación estratégica de corto, mediano y largo plazo del Instituto;*

*III. Establecer políticas, lineamientos, procedimientos y metodología en general para que la organización se desempeñe con los más altos estándares de calidad en sus servicios y cuente con el reconocimiento de organismos certificadores de calidad;*

*IV. Establecer políticas, lineamientos, procedimientos y metodología en general, para la incorporación de las Tecnologías de Información de todas las actividades del Instituto;*

*V. Integrar y dar seguimiento al sistema de indicadores del desempeño del Instituto, conformado por la información estadística de la operación y los resultados de los planes de acción implementados;*

*VI. Alcanzar la participación del Instituto en los Planes de Modernización del sector a nivel federal, estatal y municipal que permitan mantener los esquemas de respuestas innovadoras a los servicios que se brindan, y*

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*

VII. Las demás que establezcan las disposiciones Legales y Reglamentarias aplicables...<sup>56</sup>

#### **Dirección de Administración y Finanzas.**

*“...Artículo 9. Son atribuciones de la Dirección de Administración y Finanzas:*

*I. Vigilar y asegurar el adecuado funcionamiento de las diversas áreas que integran la dirección de administración y finanzas;*

*II. Desarrollar e implementar las políticas administrativas y operativas que permitan el óptimo funcionamiento de las diversas áreas que integran el Instituto;*

*III. Vigilar el adecuado manejo de los recursos financieros conforme a las diversas disposiciones legales y administrativas aplicables en la materia;*

*IV. Realizar los procesos de contratación de conformidad con la normatividad aplicable en la materia;*

*V. Llevar el control de los movimientos de altas y bajas relacionadas con el personal del Instituto;*

*VI. Elaborar los anteproyectos de presupuesto de egresos y de ingresos de cada ejercicio fiscal dentro del plazo que establezcan las instancias regulatorias de la materia, y*

*VII. Las demás que establezcan las disposiciones Legales y Reglamentarias aplicables...”<sup>57</sup>*

---

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> *Ibidem.*

### **3.2. MORELOS.**

En esta entidad federativa los servicios de catastro y registro se prestan por el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos.

Este organismo descentralizado tiene por objeto la inscripción de actos jurídicos relativos a la propiedad inmobiliaria, para darles la publicidad que la ley les impone ante terceros y que brinda servicios de asesoría técnica y jurídica a las autoridades municipales en la implementación y gestión de su catastro, contribuyendo a integrar y mantener actualizada la base única catastral del Estado.

Entre sus objetivos primarios se encuentran:

- 1) Garantizar el acceso a la inscripción de la propiedad privada inmobiliaria y la certeza jurídica de sus inscripciones;
- 2) Proporcionar servicios enfocados al usuario, bajo un sistema de gestión de la calidad, con uso de tecnologías modernas y personal humano competente,
- 3) Coadyuvar al desarrollo económico y al fortalecimiento catastral.

Para la consecución de sus fines este Instituto cuenta con las siguientes unidades administrativas. A la cabeza del organismo se encuentra el Director General, quien es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, y se constituye en el depositario de la fe pública registral. Entre sus atribuciones se encuentran:

**“ARTÍCULO 14. ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL DIRECTOR.**

*GENERAL. El Director General tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. Ser depositario de la fe pública registral, para cuyo ejercicio se auxiliará de los Registradores del Organismo.*

*II. Ejercer la función directiva del Organismo y coordinar las actividades registrales; así como promover planes, programas y métodos que contribuyan a la mejor aplicación y empleo de los elementos humanos y técnicos;*

*III. Elaborar instructivos y circulares que unifiquen criterios jurídicos y prácticas registrales, las que serán obligatorias para el personal y los usuarios del servicio;*

*IV. Autorizar con su firma autógrafa o electrónica, las inscripciones, certificaciones, anotaciones y cancelaciones establecidas en esta Ley y su Reglamento, previa verificación y firma por parte del Registrador respectivo;*

*V. Firmar las constancias que se pongan en el original y duplicado de los testamentos ológrafos que se depositen en la Institución, las razones que se hagan en el libro respectivo y las de retiro del testamento, de acuerdo con las disposiciones relativas del Código Familiar;*

*VI. Notificar por estrados las resoluciones de calificación registral en los casos de suspensión del procedimiento o denegación de inscripción;*

*VII. Resolver los recursos de inconformidad que se presenten en contra de la calificación registral;*

*VIII. Tramitar y resolver las solicitudes de inmatriculación administrativa, en los términos previstos por la presente Ley;*

*IX. Promover la implantación y operación de un Sistema de Calidad en el Registro Público;*

*X. Mantener comunicación con el Colegio de Notarios y de Corredores Públicos, Asociaciones de Abogados, Instituciones Crediticias, Cámaras de Comercio, de Industria de la construcción, así como organismos públicos y privados relacionados con la función registral;*

*XI. Elaborar los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, y los correspondientes presupuestos del organismo, para presentarlos a la aprobación de la Junta de Gobierno;*

*XII. Representar legalmente al Organismo ante toda clase de autoridades y personas de derecho público o privado, con todas las facultades, aún aquellas que requieran autorización especial que correspondan a los apoderados generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de riguroso dominio, en los términos del artículo 2008 del Código Civil del Estado de Morelos;*

*Así mismo, otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con todas las facultades que requieran cláusula especial. El ejercicio de las facultades señaladas en esta fracción será bajo la responsabilidad del Director General. La facultad para realizar actos de dominio y para otorgar, suscribir y*

*endosar títulos de crédito sólo podrá ejercerla por acuerdo expreso de la Junta de Gobierno.*

*XIII. Asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno con derecho a voz pero no a voto;*

*XIV. Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno, los nombramientos, cambios y licencias de los funcionarios de mandos medios, así como sus sueldos y demás prestaciones de acuerdo a las asignaciones globales de presupuesto de gasto corriente aprobado por el mismo órgano;*

*XV. Designar al demás personal del Organismo y rescindir su relación laboral cuando exista causa justificada y acorde con los procedimientos administrativos y legales correspondientes;*

*XVI. Rendir en forma mensual a la Junta de Gobierno el informe del desarrollo de las actividades del organismo auxiliar, e incluir en el mismo, el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los correspondientes estados financieros, y en los documentos de apoyo, se cotejarán las metas programadas y compromisos asumidos por la Dirección con los objetivos;*

*XVII. Suscribir, cuando así lo requiera el régimen laboral del propio organismo auxiliar, los contratos individuales y colectivos que rijan las relaciones de trabajo en este con sus trabajadores, y*

*XVIII. Celebrar previo acuerdo y autorización de la Junta de Gobierno todos los acuerdos, convenios y contratos con la administración pública federal,*

*estatal y municipales; así como con el sector privado necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones del organismo.*

*XIX. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno, dictar las medidas necesarias para su cumplimiento en observancia de la presente Ley, y mantenerlo informado;*

*XX. Presentar a la Junta de Gobierno el proyecto de presupuesto de egresos y en su caso el de ingresos, con la oportunidad que señale la Dependencia Coordinadora;*

*XXI.- Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno el programa anual de actividades;*

*XXII.- Otorgar apoyo a las instituciones federales, estatales y municipales encargadas de ejecutar acciones de regularización de la tenencia de la tierra, determinación de reservas territoriales, definición de límites intermunicipales y estatales, servicios de levantamientos topográficos, expedición de certificados, sellado y registro de escrituras en el padrón catastral, así como acciones y mecanismos para el mejor desempeño de las actividades registrales en materia de propiedad social y privada;*

*XXIII.- Practicar avalúos requeridos por la Comisión de Avalúos de Bienes Estatales; y*

*XXXIV.- Las demás que establece el artículo 15 de la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos y otras disposiciones legales vigentes<sup>58</sup>*

---

<sup>58</sup> Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos. <http://www.transparenciamorelos.mx/leyes/82.pdf>. Recuperado el 22 de septiembre de 2014.

Y cuenta con las siguientes áreas adscritas, las cuales cuentan con las facultades que a continuación se enlistan:

**“Artículo 12.** *Para la realización de sus funciones el Instituto tendrá la siguiente estructura organizacional:*

- I. *Dirección General;*
- II. *Dirección de Registro;*
- III. *Dirección de Certificaciones;*
- IV. *Dirección de Sistemas y Tecnología;*
- V. *Dirección Jurídica;*
- VI. *Coordinación de Catastro;*
- VII. *Dirección de Modernización e Innovación;*
- VIII. *Dirección Administrativa;*
- IX. *Subdirección de Consulta y Acervo Documental;*
- X. *Subdirección de Control y Gestión;*
- XI. *Subdirección del Archivo General de Notarías;*
- XII. *Subdirección Financiera;*
- XIII. *Área de Inmatriculaciones, y*
- XIV. *El Órgano de Control Interno.”*

***Dirección de Registro.***

**Artículo 17.** *Son atribuciones de la persona titular de la Dirección de Registro:*



*I. Vigilar que las inscripciones se practiquen con apego a la legalidad, exactitud y a los principios registrales;*

*II. Autorizar con su firma autógrafa o electrónica las inscripciones de actos jurídicos que se asienten en folios reales electrónicos, cuidando de su legalidad, exactitud y pago de derechos;*

*III. Fundar y motivar la denegación o suspensión del servicio de certificación, publicando en estrados del Instituto dichas determinaciones;*

*IV. Transmitir a los demás funcionarios y empleados los acuerdos y determinaciones del Director General;*

*V. Proporcionar asistencia técnica a funcionarios y empleados del Instituto, en la materia de su competencia;*

*VI. Auxiliar al Director General en la resolución de los recursos de inconformidad por la calificación registral;*

*VII. Auxiliar al Director General en la unificación de criterios jurídicos en la realización de las funciones registrales en su área, y*

*VIII. Las demás que le asigne el Director General.*

*La Subdirección de Control y Gestión; así como el Área de Inmatriculaciones estarán subordinadas jerárquicamente a la Dirección de Registro.*

### **Dirección de Certificaciones.**

**Artículo 18.** *Son atribuciones de la persona titular de la Dirección de Certificaciones:*

*I. Autorizar con su firma autógrafa o electrónica las certificaciones que se expidan, cuidando de su legalidad, exactitud y pago de derechos con el folio real electrónico respectivo;*

*II. Fundar y motivar la denegación o suspensión del servicio de certificación;*

*III. Firmar las anotaciones puestas en los folios y documentos registrados con motivo del primer aviso de presentación por los certificados de libertad o de gravamen que se expidan;*

*IV. Proporcionar asistencia técnica a funcionarios y empleados del Instituto, en la materia de su competencia;*

*V. Auxiliar al Director General en la unificación de criterios jurídicos en la realización de las funciones registrales en su área;*

*VI. Auxiliar al Director General en los trámites de ratificación o certificación de firmas autógrafas;*

*VII. Generar la habilitación de los folios reales electrónicos a fin de que puedan tramitarse certificados de libertad o de gravamen por vía electrónica;*

*VIII. Llevar a cabo la corrección del contenido de los folios sobre errores materiales que detecte en la prestación del servicio de certificaciones, y*

*IX. Las demás que le asigne el Director General.*

*La Subdirección de Consulta y Acervo Documental estará subordinada jerárquicamente a la Dirección de Certificaciones.*

## ***Dirección de Sistemas y Tecnología.***

*I. Proponer al Director General el diseño, desarrollo y adquisición de nuevas tecnologías de la información u otros servicios requeridos;*

*II. Supervisar la operación de los Sistemas de Cómputo Registrales y Catastrales y proponer, en su caso, las adecuaciones o modificaciones que hagan óptima y ágil su operación;*

*III. Administrar las bases de datos del Instituto, proponiendo al Director General la ejecución de modificaciones que sean necesarias;*

*IV. Realizar en la base de datos Registral las correcciones administrativas que sean solicitadas por parte de los Registradores, Certificadores, Director de Registro, Director de Certificaciones, Director Jurídico o del Director General, formando el registro específico de dichas modificaciones;*

*V. Mantener actualizados los Manuales de los Sistemas Informáticos del Instituto;*

*VI. Asegurar de manera mensual el resguardo, custodia y control de los archivos de información Registral y Catastral para mantenerlos en un ambiente de seguridad;*

*VII. Coordinar el mantenimiento preventivo y correctivo, así como supervisar el uso y buen funcionamiento de los equipos de cómputo instalados;*

*VIII. Supervisar tecnológicamente la digitalización de los documentos que se hayan inscrito o anotado para posterior consulta en medios magnéticos, y*

*IX. Las demás que le asigne el Director General.*

## **Dirección Jurídica.**

**Artículo 20.** *Son atribuciones de la persona titular de la Dirección Jurídica:*

*I. Autorizar con su firma autógrafa o electrónica la anotación o registro de embargos, cédulas hipotecarias, notas de litigio o aseguramiento de inmuebles, así como su cancelación, verificando que se realicen con plena legalidad, exactitud y pago de derechos;*

*II. Realizar la rectificación o corrección de los asientos registrales o anotaciones marginales, previa solicitud de la parte interesada o la autoridad competente, en los términos que disponen la Ley, el Código Civil o de Procesal Civil, otras leyes y el Reglamento;*

*III. Proveer a los servidores del Instituto, el acervo y asesoría jurídica en materia registral;*

*IV. Auxiliar al Director General en la contestación y atención de demandas judiciales y administrativas que se presenten en contra del Instituto, firmando para tal efecto los documentos procesales y administrativos necesarios;*

*V. Auxiliar al Director General en la unificación de criterios jurídicos en la realización de las funciones registrales, y catastrales;*

*VI. Representar legalmente al Instituto ante toda clase de autoridades y personas de derecho público o privado, con todas las facultades, aún aquellas que requieran autorización especial que correspondan a los apoderados generales para pleitos y cobranzas y actos de administración, en los términos*

*del artículo 2008 del Código Civil del Estado de Morelos, previo otorgamiento del poder correspondiente por parte del Director General;*

*VII. Comparecer y desahogar todas las diligencias judiciales y administrativas en las que previa notificación de las mismas sea requerida la participación del Instituto como parte interesada en juicio;*

*VIII. Recibir las órdenes judiciales o administrativas de autoridades federales vía oficio o notificación que deban ser inscritas o anotadas materializando su inscripción en el folio real electrónico correspondiente;*

*IX. Concentrar, custodiar y mantener actualizado el acervo documental y procesal de los expedientes judiciales y administrativos en donde el Instituto sea parte, y*

*X. Las demás que le asigne el Director General.*

*Para tal efecto la persona titular de la Dirección Jurídica se auxiliará de los Registradores que sean autorizados en el Presupuesto de Egresos.*

### **Coordinación de Catastro.**

**Artículo 21.** *Corresponde a la persona titular de la Coordinación de Catastro las siguientes atribuciones:*

*I. Integrar y mantener actualizada la cartografía de los bienes inmuebles del Estado de Morelos, con la descripción de las medidas, colindancias, datos limítrofes y superficies del territorio Estatal y de los Municipios;*

*II. Auxiliar a las autoridades municipales, que así lo soliciten, en la capacitación para la realización de las operaciones catastrales, prestando la asistencia técnica necesaria; así como llevar a cabo actividades de investigación técnica y tecnológica para la función catastral;*

*III. Solicitar a las autoridades, Secretarías, Dependencias, Entidades o Instituciones de carácter estatal o municipal y de las personas físicas o morales, los documentos, datos o informes necesarios para la integración y actualización de la información catastral del Estado;*

*IV. Realizar levantamientos topográficos de linderos, curvas de nivel, secciones y de construcción, cuando lo faculten las disposiciones legales aplicables;*

*V. Elaborar planos de división y fusión de predios, topográficos, de curvas de nivel, por secciones y de construcción;*

*VI. Practicar avalúos requeridos por la Comisión de Avalúos de Bienes Estatales;*

*VII. Vincular las bases de datos del Registro Público de la Propiedad y la del Catastro a fin de que ambas puedan visualizarse a través de sistemas informáticos y mantener su actualización;*

*VIII. Integrar al portal visualizador, toda la información estratégica que generen las demás Dependencias de los gobiernos municipales, estatal y federal, y*

*IX. Coordinar un proceso de integración, mantenimiento y actualización de la información de manera metódica, simultánea y armoniosa; así como los procedimientos técnico-administrativos en materia catastral de manera directa*

*con los Municipios a efecto de hacer más eficiente y optimizar la actividad catastral en el Estado.*

*X. Las demás que determinen las disposiciones legales vigentes o le delegue el Director General.*

***Dirección de Modernización e Innovación.***

***Artículo 22.*** *Corresponde a la persona titular de la Dirección de Modernización e Innovación:*

*I. Coordinar el desarrollo y cumplimiento de los programas y proyectos de gestión para la modernización integral del Instituto;*

*II. Coordinar los proyectos de rediseño de procesos, mejora o innovación;*

*III. Administrar el Sistema de Gestión de Calidad conforme a las normas internacionales de calidad;*

*IV. Proponer programas para el desarrollo del personal;*

*V. Administrar el Sistema de Gestión de Proyectos;*

*VI. Coordinar la práctica de auditorías de calidad;*

*VII. Coordinar y dar seguimiento a los acuerdos generados en el Comité de Calidad;*

*VIII. Administrar la página WEB oficial y las redes sociales relacionadas al Instituto;*

*X. Elaborar y dar seguimiento al programa anual de mejora regulatoria;*

*XI. Administrar la Unidad de Información Pública, y*

*XII. Las demás que le asigne el Director General.*

**Dirección Administrativa.**

**Artículo 23.** *Corresponde a la persona titular de la Dirección Administrativa:*

*I. Vigilar la correcta aplicación de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros del Instituto;*

*II. Reclutar y seleccionar personal de nuevo ingreso de conformidad a la normatividad administrativa vigente;*

*III. Llevar un registro del personal que labora en el Instituto y en las oficinas registrales, integrando un expediente para cada empleado, en el que consten las altas y bajas y el movimiento del mismo, así como la entrega-recepción correspondiente;*

*IV. Tramitar los nombramientos, cambios de adscripción, remoción y bajas de personal del Instituto de conformidad con las disposiciones legales aplicables;*

*V. Definir y controlar los medios y firmas de identificación del personal y registrar la autorización de justificaciones de incidencias del personal;*

*VI. Vigilar la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto;*

*VII. Coordinar y supervisar el programa anual de capacitación;*

*VIII. Supervisar la existencia y conservación de los bienes a cargo del Instituto;*

*IX. Proveer a las oficinas de material y útiles necesarios para el desempeño de sus funciones;*



*X. Integrar el programa anual de adquisiciones de mobiliario, equipo de oficina, cómputo y servicios de apoyo, en coordinación con la Unidad Administrativa de la Administración Pública Central competente;*

*XI. Integrar el Programa Anual de Obras para construcción, remodelación y mantenimiento de los bienes inmuebles;*

*XII. Coordinar las sesiones del Subcomité para el Control de las Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios;*

*XIII. Solicitar, a la Dirección Jurídica, la elaboración de los contratos y convenios de las adquisiciones y servicios;*

*XIV. Supervisar el control de los vehículos propiedad del Instituto, así como proporcionar el servicio y mantenimiento preventivo y correctivo a los mismos;*

*XV. Formular el Programa Operativo Anual y presentarlo al Director General para su aprobación;*

*XVI. Mantener actualizados los Manuales de Organización, Políticas y Procedimientos, y*

*XVII. Las demás que le asigne el Director General.*

*La Subdirección Financiera estará subordinada jerárquicamente a la Dirección Administrativa.*

### **Subdirector de Consulta y Acervo Documental.**

**Artículo 24.** *Corresponde al Subdirector de Consulta y Acervo Documental:*

- I. Concentrar y custodiar el acervo documental del Instituto;*
- II. Auxiliar al Director General en el control de cierre de libros de registro;*
- III. Compilar las fojas de registro para efectos de realizar el cierre de libros y su encuadernación;*
- IV. Realizar la digitalización y captura del acervo histórico registral;*
- V. Llevar el control de legajos y fojas de registro, así como requerir a los titulares de las áreas, la entrega de las mismas;*
- VI. Implementar las medidas necesarias para la restauración de fojas y libros de registro que se encuentren en estado de deterioro considerable;*
- VII. Brindar la consulta digital de tomos y libros y en su caso, autorizar el préstamo de libros para consulta al público;*
- VIII. En su caso, autorizar y llevar el control de préstamo de libros a las distintas áreas y empleados del Instituto;*
- IX. Proporcionar al Director de Certificaciones la expedición de los documentos que se soliciten para copia certificada, y*
- X. Las demás que le delegue el Director General o el titular del área de su adscripción.*

### **Subdirector de Control y Gestión.**

**Artículo 25.** *Corresponde al Subdirector de Control y Gestión:*

- I. Recibir los instrumentos, órdenes judiciales o administrativas que deban ser inscritas o anotadas; así como todas las solicitudes de servicios registrales, verificando que se realicen con el pago de derechos respectivo;*

*II. Turnar por lista diariamente los documentos a cada una de las áreas para su registro, certificación o anotación;*

*III. Realizar la entrega de los documentos inscritos, anotados o certificados al público usuario;*

*IV. Llevar el control estadístico de las operaciones inscritas o anotadas en el Instituto;*

*V. Coordinar la formación de folio real electrónico en aquellos casos en que aún no se haya migrado una inscripción, y*

*VI. Las demás que le delegue el Director General o el titular del área de su adscripción.*

**Subdirector del Archivo General de Notarías.**

**Artículo 26.** *Al Subdirector del Archivo General de Notarías le corresponde:*

*I. Llevar un libro general de registro de Notarías;*

*II. Registrar todos los nombramientos de Notarios;*

*III. Formar a cada Notario su expediente personal;*

*IV. Tramitar a los Notarios Públicos la autorización de los libros, folios y sellos que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;*

*V. Resguardar los protocolos y sellos de los Notarios en los casos que determina la Ley del Notariado. En el caso de los sellos inutilizados, proceder a su destrucción en presencia de un representante de la Secretaría de Gobierno y un representante del Colegio de Notarios;*

*VI. Llevar un índice general de los testamentos que se otorguen o se depositen en las Notarías del Estado, así como al Registro Nacional de Avisos de Testamentos, dando informe de ello a las autoridades judiciales y/o Notarios Públicos, cuando para ello fuere requerido;*

*VII. Llevar un índice general de los poderes para actos de dominio y su revocación o modificación que se otorguen en las Notarías Públicas del Estado, dando aviso de ello al Registro Nacional de Poderes Notariales; dando informe de ello a las autoridades judiciales y/o Notarios Públicos, cuando para ello fuere requerido;*

*VIII. Cuidar que sólo se tome nota de las escrituras contenidas en los protocolos bajo su custodia y responsabilidad, sin autorización para extraerlos de las oficinas del archivo;*

*IX. Expedir testimonios, copias certificadas de las escrituras contenidas en los protocolos depositados, sujetándose a las reglas que la Ley del Notariado establece para los Notarios;*

*X. Requerir a los Notarios Públicos el archivo digital de los índices que se generen con motivo de la autorización de escrituras o actas otorgadas ante su fe, y*

*XI. Las demás que sean propias y naturales del cargo y que este Reglamento u otros ordenamientos le impongan.*

### **Subdirección Financiera.**

**Artículo 27.** *A la persona titular de la Subdirección Financiera, le corresponde:*

*I. Realizar las inversiones bancarias con el visto bueno del titular de la Dirección Administrativa;*

*II. Realizar transferencias de recursos financieros a los bancos o intermediarios bursátiles, cuentas de cheques y pagos a terceros;*

*III. Asistir a las reuniones de naturaleza financiera;*

*IV. Elaborar los Estados Financieros mensuales y anuales del Instituto;*

*V. Elaborar el presupuesto anual de ingresos y egresos por partidas;*

*VI. Dar seguimiento al avance presupuestal de gastos;*

*VII. Realizar las afectaciones presupuestales, ampliaciones y transferencias para el óptimo manejo de los recursos financieros del Instituto, previa autorización de la Junta de Gobierno;*

*VIII. Revisar los documentos comprobatorios que presenten la Dirección General o Direcciones de área para amparar las erogaciones realizadas, y*

*IX. Las demás que le delegue el Director Administrativo o Director General.*

### **Área de Inmatriculaciones.**

**Artículo 28.** *A la persona titular del Área de Inmatriculaciones, le corresponde:*

*I. Analizar y emitir las solicitudes de Certificados de Inexistencia de Registro, previstos en la Ley;*

*II. Coadyuvar con el Director General del Instituto en el análisis y resolución de las solicitudes de inmatriculación administrativa, en los términos*

*previstos por la Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Morelos;*

*III. Resolver de manera fundada y motivada la aceptación o denegación del trámite de inmatriculación administrativa, cuidando de su legalidad y exactitud;*

*IV. Coadyuvar con el Director General del Instituto en el análisis e inscripción de los contratos privados traslativos de dominio con antecedentes registrales, en los términos previstos por la legislación aplicable;*

*V. Resolver de manera fundada y motivada la aceptación o denegación del trámite de inscripción de los contratos privados traslativos de dominio, cuidando de su legalidad y exactitud;*

*VI. Llevar a cabo las diligencias e inspecciones necesarias para corroborar la información presentada por el usuario en los casos de inmatriculaciones administrativas;*

*VII. Proporcionar asistencia técnica a funcionarios y empleados del Instituto, en la materia de su competencia;*

*VIII. Auxiliar al Director General en la unificación de criterios jurídicos en la realización de las funciones registrales en su área, y*

*IX. Las demás que le asigne el Director General del Instituto o el titular del área de su adscripción.<sup>59</sup>*

---

<sup>59</sup> Estatuto Orgánico del Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos. [www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos.../EISRCM.doc](http://www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos.../EISRCM.doc). Recuperado el 22 de septiembre de 2014.

De lo anteriormente explorado se llega a un punto donde la investigación abordada aún se encuentra viable en relación a su objeto de estudio, ya que como se señala supra líneas existen dos entidades federativas que ya operaran sendos organismos que vinculan el catastro y registro. Así las cosas, dentro del próximo capítulo explorare la pertinencia de lo anterior en el Estado de Guanajuato, tomando en cuenta, por supuesto, las particularidades del mismo.

## **CAPÍTULO IV**

### **INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

#### **4.1. ANTECEDENTES DEL REGISTRO PÚBLICO EN GUANAJUATO.**

Se tiene conocimiento que existió una dependencia del Gobierno del Estado de Guanajuato encargada de controlar y supervisar las actividades de los notarios, Registros Públicos de la Propiedad en el Estado, así como del registro civil, cuya denominación era al parecer Dirección de Gobierno y Asuntos Jurídicos, esta denominación se puede confirmar en alguno de los expedientes más completos de los notarios más antiguos o fallecidos que existen en la Dirección de Notarías y Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio dado que hay oficios dirigidos por dicha dependencia a los mencionados notarios.

Ubicada en el tercer piso del palacio de gobierno, la Dirección General de Registros Públicos y Notarías en 1986, ejerce sus funciones con fundamento en la ley orgánica del poder ejecutivo y del reglamento interior de la Secretaría de Gobierno bajo la denominación de “Dirección General de Registros Públicos y Difusión Social.

En 1987 se nombra al primer titular de la “Dirección General de Registros Públicos y Difusión Social” y al Director de Notarías.



Cabe hacer notar también que, en este periodo se reforma la ley orgánica del poder ejecutivo del reglamento interior de la Secretaría de Gobierno quedando jurídicamente dividida la Dirección de Notarías y la Dirección de Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio aun cuando materialmente no fue posible su creación hasta la fecha y se crea la nueva ley del notariado y el reglamento del Registro Público de la Propiedad para adecuar la normatividad jurídica al proyecto de modernización.

Como antecedente de los Registros Públicos y Notarías en el Estado de Guanajuato existe la Ley de escribanos del Estado de 1887 en la cual menciona que el FIAT era otorgado por el Ejecutivo y de manera vitalicia, toda vez que era elaborada una carta de justificación por parte del escribano, la cual en su estructura constaba del consentimiento de 7 testigos vecinos del lugar de residencia del interesado, siendo por lo menos dos de ellos Abogados o Escribanos si fuere posible, en caso de enfermedad, impedimento temporal de un Notario el Ayuntamiento respectivo realizaría la sustitución, los notarios que no percibían sueldo del erario se sujetarían al arancel vigente a menos de convenio expreso en contrario, los que por contraparte, deberían prestar sus servicios gratuitamente, en caso de muerte el Ayuntamiento recogía el sello y designaba a nuevo notario, los escribanos en licencia que quisieran seguir ejerciendo su profesión deberían presentar su título y FIAT ante la Secretaría del supremo Gobierno, y en el plazo de un mes saldría la lista de los interesados en regreso de funciones.

Posteriormente se tiene conocimiento, en base al Código Civil de 1967 año del Gobierno del Lic. Manuel M. Moreno de que existió una dependencia del Gobierno del Estado de Guanajuato encargada de controlar y supervisar las actividades de los Notarios, Registros Públicos de la Propiedad en el Estado, así como del Registro Civil, cuya denominación era Departamento de Servicios Legales dependiente de la Secretaría General de Gobierno, esta denominación se puede confirmar en alguno de los expedientes más completos de los Notarios más antiguos o fallecidos que existen en la Dirección de Notarías y Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio dado que hay oficios dirigidos por dicha dependencia a los mencionados. En este Código Civil nos menciona que el pago a los Registradores debería ser en base al 20% de los documentos expedidos en dicha oficina.

Los libros que tenía a su cargo el Registro Civil deberían ser visados en su primera y última hoja por el Secretario General de Gobierno y al mismo tiempo sellados por esta Secretaría renovándose cada año y un ejemplar quedará en el Registro Civil; así como los documentos que le correspondieran remitiéndose el otro ejemplar, en el transcurso del primer mes del año siguiente, a la Secretaría General de Gobierno, para que este fuera depositado en una sección especializada del Archivo General.

Se tiene conocimiento también del Reglamento del Registro Público del año de 1971, el cuál en este ordenamiento se estipulaba el perfil para Registrador Público (25 años de edad, ser notario y tener 5 años de práctica por lo menos), este debería ser asignado por el Ejecutivo, obligados a rendir un

informe mensual por escrito al Ejecutivo del Estado, los jueces Públicos de primera instancia eran los suplentes a Registradores Públicos designados por este mismo percibiendo compensación de un 20% correspondientes al ingreso respectivo, la Secretaría General de Gobierno proveía de libros, tarjetas, documentos necesarios etc. Y al mismo tiempo cuando el Ejecutivo lo determinara se establecería el Archivo General del Registro Público del Estado como una Dependencia del Departamento de Servicios Legales de la propia Secretaría.

El Departamento de Servicios Legales realizaba los trámites necesarios ante el Ejecutivo para el otorgar el FIAT a los aspirantes a notarios que cubrieran con los requisitos, este se elaboraba en el Registro Civil el cuál dependía directamente de este Departamento el cual controlaba también los asuntos en materia de prevención Social. Posteriormente la Dirección de Personal llamada de igual manera primer Departamento expedía nombramientos, licencias y registros de títulos profesionales.

Es hasta después de muchos años, cuando en el Gobierno del licenciado Corrales Ayala (1985) aparece un Departamento encargado exclusivamente para controlar y supervisar a los Registros públicos creándose dos Direcciones:

- 1.- Dirección de Registros Públicos y Difusión Social.
- 2.- Dirección de Gobierno y política.

Esta Dirección fue ubicada en el tercer piso de Palacio de Gobierno ejerciendo sus funciones con fundamento en la Ley Orgánica del poder ejecutivo y del reglamento interior de la Secretaría de Gobierno bajo esta denominación.

La Dirección de Registros Públicos y Difusión Social hacia a su vez las funciones de una Subsecretaría dado el caso en que en este tiempo no existían subsecretarías, lo que ahora es la Dirección de Notarías y Registros Públicos dependía directamente del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno y a su vez de la Dirección de Registros Públicos y Difusión Social dependían 6 Direcciones de Área.

- 1.- Dirección de Registros Públicos y Notarías.
- 2.- Dirección del Registro Civil.
- 3.- Dirección de Radio Comunicaciones.
- 4.- Dirección de talleres Gráficos y Periódico Oficial.
- 5.- Dirección de Archivo General.
- 6.- Dirección de Protección Civil.

En 1991 en las postrimerías del Gobierno del Lic. Corrales Ayala, se crean las dos Subsecretarías:

- 1.- Subsecretaría de Servicios a la Comunidad.

## 2.- Subsecretaría de Servicios Sociales.

En 1992 queda establecida como Dirección General de Registros Públicos y Notarías, en línea directa de la Subsecretaría de Servicios Sociales dependiendo de ella únicamente las dos Direcciones de Área:

1.-Dirección de Notarías y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio.

2.- Dirección del Registro Civil.

En el año 1998, se estableció el Folio Real en medios Electrónicos Comienzo de la Captura Histórica del acervo Registral de la Oficina en León, Celaya e Irapuato de 20 años hacia atrás, concluyendo con los municipios de San Francisco del Rincón, Manuel Doblado y Purísima de Bustos, Gto.

En el Año 2000, se logra la estandarización de procesos certificando en ISO 9002, los Registros de León, Celaya, Irapuato, Juventino Rosas y San Luis de la Paz. Y por el Registro Civil se logra la Certificación de la Dirección de Registros Civil, la Oficialía 01 de Celaya y la Oficialía 01 de León.

En el año 2001, se toma la decisión de implementar el Folio Real en medios electrónico en todas las oficinas del Registro Público de la Propiedad en el Estado. En ese año para el mes de Junio se establece la Oficina de Apaseo el Grande por la creación del Partido Judicial, abarcando los municipios de Apaseo el Grande y Apaseo el Alto.

En el año 2002, se crea la Dirección General de Registro Civil, quedando independiente de la Dirección de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías, año en el que se logró:

- La implementación del folio electrónico en las 23 oficinas del Estado.
- Creación del SITE (BASE DE DATOS).
- Implemento de la Red Estatal, con adecuado ancho de banda.
- Creación del Portal Notarial.
- Implementación del Sistema de Gestión Registral del Registro Público de Comercio.
- Modernización de las Oficinas del registro Público.

## **4.2. MARCO JURÍDICO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD.**

### **4.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El Registro Público de la Propiedad encuentra su fundamento jurídico actual, en la Constitución de 1917, que en el artículo 121 que dispone: “En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros”. Lo que también se conoce con la cláusula de entera fe y crédito.

### **4.2.2. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**

El Código Civil Federal, en su Título Segundo, habla “Del Registro Público”, dedicándole cinco capítulos, que van del artículo 2999 al 3074. Se opina que, el artículo más importante de este Título, es el 3009 del Capítulo II, que dice:

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

#### **4.2.3. CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.**

El Código Civil para el estado de Guanajuato en su Título segundo habla del “Registro Público” que se inicia con el artículo 2490 al 2536-B. En donde cobra especial relevancia sin lugar a dudas la última reforma aplicada al Código Civil en materia de cancelación de inscripción por la vía de la caducidad registral.

#### **4.2.4. PRINCIPIOS REGISTRALES.**

A fin de efectuar su actividad, conforme a Derecho, el Registrador debe atender y hacer valer los principios registrales, que enmarcan al procedimiento y que son:<sup>60</sup>

- **Publicidad.-** Es quizá el aspecto de mayor relevancia y cuya esencia da vida al Registro Público de la Propiedad. Ocupa el primer lugar y se logra a través de la inscripción o anotación de los actos y contratos

---

<sup>60</sup> Cuevas Senties Carlos Rubén. Incompatibilidad en Materia Registral .Ed. Porrúa, México. 2007. Pág. 15.

referentes al dominio y otros derechos reales sobre bienes inmuebles, de tal forma que el público tenga acceso a la fuente de información que constituyen las inscripciones o anotaciones, por lo que se estará en condiciones de conocer el estado de la propiedad con todos sus antecedentes.

Así pues, la Publicidad tiene como finalidad impedir que los actos jurídicos objeto de inscripción permanezcan ocultos, evitando que el contratante de buena fe adquiera sin conocimiento cargas que pudiera tener la propiedad.

- **Legalidad.-** Este principio confirma la vinculación estrecha entre el derecho notarial y el registral. El registrador realizara un estudio de fondo y forma del documento a inscribir, es decir, que el documento debe satisfacer los requisitos de fondo y forma que exige la ley.
- **Inscripción.-** Es la materialización del acto para que se produzcan los efectos jurídicos.
- **Tracto Sucesivo y continuo.-** Se caracteriza por la protección a cualquier cambio del estado jurídico de los derechos inscritos; dicho cambio no puede darse sin que medie la voluntad del titular. Esto es, que haya una cadena ininterrumpida de transmisiones.
- **Prioridad.-** Está en relación al orden registral en cuanto a la fecha de presentación, tratando de evitar la coexistencia de títulos contradictorios, como la doble venta de un mismo bien, y que se jerarquicen los derechos, como en el caso de varias hipotecas sobre un mismo



inmueble. Este principio sintetiza el objeto mismo del Registro Público, que se expresa en conocido apotegma que dice: '*Primo tempore, pitor iure*', o sea, 'Primero en tiempo, primero en Derecho', y que se traduce en que una vez registrado el acto jurídico, produce efectos contra terceros. Los efectos son "Erga omnes", y por tanto todo el mundo queda obligado.

- **Rogación.-** Se refiere a que el servicio registral debe ser solicitado. El Registro Público no puede actuar de oficio.
- **Fe Pública Registral.-** Da una presunción de existencia y validez de los actos expedidos por el titular de la Fe Pública Registral.

Dichos principios registrales deben ser ejecutados con estricta observancia del procedimiento registral instituido y reconocido por el Registro Público de la Propiedad, que está contenido en el Título Tercero, Capítulo I, del Reglamento.

Podemos definir ese procedimiento registral como un conjunto de actos, formas y formalidades que se deben de observar para que determinados actos jurídicos produzcan sus efectos a través de la calificación.

#### **4.2.5. REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

El reglamento del registro público actual abrogó el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato, contenido en el

Decreto Gubernativo número 40, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 76 Tercera Parte, el 20 de septiembre de 1996.

El presente ordenamiento privilegia el uso de las tecnologías de la información, pasando de un sistema de transcripción a un sistema de incorporación de imágenes mediante el uso de la firma electrónica.

#### **4.3. PROPUESTA DE CREACIÓN DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

Derivado de la experiencia vivida por algunas entidades federativas en la operación coordinada de las funciones catastrales y registrales, mediante la creación de Institutos en los cuales participan todos los sectores, se considera como una alternativa viable y útil la conformación de estos organismos en las demás entidades, incluyendo al Estado de Guanajuato por supuesto.

Los cuales constituyen, en algunos casos, organismos desconcentrados de la administración estatal y, en otros, organismos descentralizados (de la administración estatal), con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La principal característica de estos organismos, es el rescate del uso multifuncional de la función catastral y registral así como la incorporación de una amplia participación de los municipios en la dirección y gestión de los mismos.

Entre algunas de las ventajas de contar con un instituto registral y catastral en nuestro Estado, se tiene, la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales, al realizar las actividades coordinadas con los municipios; optimizar el padrón catastral; proporcionar apoyo técnico y administrativo para fortalecer el control del catastro; facilita el manejo de la información cartográfica, mediante el uso de los sistemas de información geográfica, sin limitante de las escalas gráficas fijas de la cartografía tradicional y la presenta lo más actualizada posible e integridad y seguridad de información catastral; en el caso de los municipios se tiene el compromiso de capacitación administrativa, operativa, técnica e informática para el personal municipal así como el contar con información catastral actualizada, necesaria para la aplicación del impuesto predial.

Dentro de ese contexto el contar con el Instituto Registral y Catastral del Estado de Guanajuato permitirá, homologar los criterios dispares que se mantienen en las 23 veintitrés oficinas registrales, así mismo se privilegiara la profesionalización de la función registral, mediante la puesta en práctica del Servicio Registral de Carrera, que permitirá que funcionarios mejor capacitados accedan a dicha función pública.

Desde el punto de administrativo el Instituto Registral y Catastral del Estado de Guanajuato contaría con dos direcciones de área, la Dirección de Registros Públicos de la Propiedad y la Dirección de Catastro y la cabeza de la Institución un Director General que sería depositario de la función registral, asistido por los Registradores Públicos en el Estado.

Desde la perspectiva tecnológica, se utilizarán los medios remotos para la prestación de servicios registrales no presenciales, lo que sin duda repercutirá en la disminución de tiempos de espera y resolución.

Así mismo se robustece la seguridad jurídica a través de la certeza que otorga la comparación y condensación de la información de las unidades básicas registrales en tiempo real en una misma base de datos.

De lo anterior, se llega a la conclusión que, siendo el fin de la presente investigación, comprobar la pertinencia de contar con un organismo que concentre y lleve la directriz de las funciones tanto registrales como catastrales en Guanajuato, este se comprueba por lo anteriormente señalado y explorado.

Es por lo anterior que el Instituto Registral y Catastral del Estado de Guanajuato, como un organismo desconcentrado se incorpora eficientemente a la Administración Pública del Estado de Guanajuato.

## CONCLUSIONES

El Registro Público de la Propiedad se creó por una cuestión necesariamente administrativa, por lo tanto esto se debía al interés de llevar la cuenta a cada titular de sus bienes, y es así donde en su creación no se encontraba como propósito la necesidad de la publicidad, esto es porque todavía no se había descubierto su importancia.

El Registro Público de la propiedad es una institución administrativa, encargada de prestar un servicio público. El cual consiste en dar publicidad oficial:

- Sobre el estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles;
- Limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos y,
- Sobre la constitución y modificación de las personas morales: asociaciones y sociedades civiles.

Es una institución dependiente del Estado que tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el Derecho Civil con el fin de facilitar el tráfico de bienes a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es, en síntesis la seguridad jurídica.

El Catastro es el registro público sistematizado de los bienes inmuebles de una jurisdicción, contemplados en sus tres aspectos fundamentales: el jurídico, el geométrico y el económico.

Tiene diversas finalidades entre las que destacan: respecto de los derechos reales, garantizar la propiedad, respecto de su finalidad en los aspectos fiscales, el equilibrio y equidad en el cobro de impuestos.

Teniendo así mismo una importante función de planeación y estadística respecto del territorio y población.

El registro público de la propiedad es una institución gubernamental de interés público que tiene por objeto la inscripción ordenada por ley de todos los actos jurídicos que deban surtir efectos contra terceros.

De lo anterior se desprende que ambas funciones la catastral y registral inciden de manera importante sobre el destino de un inmueble. Llevando a cabo actividades complementarias.

Respecto a la función registral llevando un orden cronológico de la vida jurídica de un inmueble, y el conforme a la función catastral llevando a su vez el orden cronológico de la situación física y jurídica del inmueble.

De lo anterior se puede inferir que siendo estas actividades complementarias, y haciendo un esfuerzo de modernización y a fin de garantizar oportunamente la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria respecto del tráfico inmobiliario haciéndole más robusto y confiable.

Los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, más no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

Es por todo lo anterior que es viable la creación del Instituto Registral y Catastral del Estado de Guanajuato.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ángel, M. (2001). Cambio social y cambio jurídico. México, D.F.: Editorial Porrúa.
2. Atilio, A. (2001). Derecho registral. Buenos Aires.: Editorial Astrea.
3. Baqueiro, E. y Trigueros, L. (1995). Diccionario jurídico Harla. México, D.F.: Editorial Harla.
4. Bonifaz, L. (1993). El problema de la eficacia en el derecho. México, D.F.: Editorial Porrúa.
5. Carral y de Teresa Luis. *Derecho Notarial y Registral*. Ed. Porrúa. 15ª. Edición. México, 1998.
6. Colín, G. (1985). Procedimiento registral de la propiedad. (3ª Ed.). México, D.F.: Editorial Porrúa.
7. Colín, G. (1985). Procedimiento registral de la propiedad. (4ª Ed.). México, D.F.: Editorial Porrúa.
8. Colín Sánchez Guillermo. El procedimiento Registral de la Propiedad. Ed. Porrúa. México. 2006.
9. Cué Cánovas, Agustín. *Historia social y económica de México (1521-1854)*. Trillas. Distrito Federal, México, Trillas 1983.
10. Cuevas Senties Carlos Rubén. *Incompatibilidad en Materia Registral* .Ed. Porrúa, México. 2007.
11. De Icaza, Francisco. *Recopilación de Leyes de las Indias*. Distrito Federal, Ed. Porrúa. México. 1987.



12. De Santo, V. (2002). *Notificaciones procesales: doctrina, jurisprudencia, modelos*. Argentina.: Editorial Universidad 2002.
13. De Solano, Francisco. *Cedulario de tierras, compilación de legislación agraria colonial (1497-1820)*. UNAM Distrito Federal, México, UNAM, 1991.
14. Dobner, Eberl Horst. *Catastro: Conceptos, Técnicas y Avances*. Ed. Concepto. España.1981.
15. Duhaltt, M. (1990). *Los manuales de procedimiento en las oficinas públicas*. México, D.F.: UNAM.
16. *Estudios en conmemoración del veinticinco aniversario de la licenciatura en derecho del ITAM. (2005). La descentralización de funciones y la eficacia de la administración pública*. México, D.F.: Editorial Porrúa.
17. Fabila, Manuel. *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*. SRA-CEHAM. Distrito Federal, México, 1981.
18. FCE. (1997). *Derecho y análisis económico*. México, D.F.: Editorial FCE.
19. Gómez, L. (1996). *La reglamentación del folio real en el registro público de la propiedad en el estado de Guanajuato*. León, Gto.: Tesis de Derecho.
20. González Blackaller, Ciro E. y Luis Guevara Ramírez. *Hoy en la historia*. Ed. Herrero, Distrito Federal, México, 1984.
21. González de Cossío, Francisco. *Historia de la tenencia de la tierra en México. Tomo I*. Centro de Estudios Históricos y Antropológicos de México-Secretaría de la Reforma Agraria (CEHAM-SRA), Distrito Federal, México, 1981.

22. Gutiérrez, E. y González. (1993). Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano. México, D.F.: Editorial Porrúa.
23. Harla. (1997). Biblioteca diccionarios jurídicos temáticos. México, D.F.: Editorial Harla.
24. Miner, John. (1984). El proceso administrativo: teoría, investigación y práctica. México, D.F.: Editorial Cecsca.
25. Miranda Basurto, Ángel. *La evolución de México*. Ed. Numancia. Distrito Federal, México., 1989.
26. Patz, A. y Rowe A. (1982). Control administrativo y sistemas de toma de decisiones: texto, casos y lecturas. México, D.F.: Editorial Limusa.
27. Pelaes, C. (1994). Introducción al derecho administrativo. México, D.F.: Editorial Porrúa.
28. Pérez Fernández, B. (2000). Derecho registral. (7ª Ed.). México, D.F.: Editorial Porrúa.
29. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. *Derecho registral*. Porrúa, Distrito Federal, México, Porrúa, 1992.
30. Reyes, C. (1998). Análisis sobre los beneficios jurídicos de la inscripción de bienes muebles en el registro público de la propiedad. León, Gto.: Tesis de Derecho.
31. Rodríguez, J. (1992). Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. México, D.F.: Editorial ECASA.
32. Rueda Huerta, Rocío. *Antecedentes históricos de la tenencia de la tierra en Morelos*. Cuernavaca, México, Praxis. Instituto Estatal de Documentación de Morelos, 1998.

33. Sánchez, R. (1988). De los contratos civiles: teoría general del contrato, contratos en especial, registro público de la propiedad. (9ª Ed.). México, D.F.: Editorial Porrúa.
34. Santofimio, J. (1988). Acto administrativo; procedimiento, eficacia y validez. México, D.F.: UNAM.
35. Teoría general del derecho administrativo. (15ª Ed.). México, D.F.: Editorial Porrúa.
36. Vázquez, J. (1991). Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción en el ordenamiento mexicano. México, D.F.: UNAM.

#### LEGISLACIONES.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CÓDIGO CIVIL FEDERAL.
3. CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.
4. REGLAMENTO DE LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE SEGURIDAD JURÍDICA PATRIMONIAL DE YUCATÁN.
5. ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO DE SERVICIOS REGISTRALES Y CATASTRALES DEL ESTADO DE MORELOS.
6. REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

#### OTRAS FUENTES.

[www.ordenjuridiconacional.gob.mx](http://www.ordenjuridiconacional.gob.mx)