



SERVICIOS PARLAMENTARIOS - GACETA DEL SENADO



PÁGINA PRINCIPAL

LXII

LEGISLATURA

- **Gaceta de la última sesión**
 - **Iniciativas**
 - **Puntos de Acuerdo**
 - **Comunicaciones**
 - **Cámara de Diputados**
 - **Poder Ejecutivo Federal**
-

- **Acuerdos de la Mesa Directiva**
 - **Acuerdos de la Junta de Coordinación Política**
-

- **Actividad Legislativa**

Primer Periodo Ordinario
Martes, 06 de Noviembre de 2012
Gaceta: 46

INICIATIVAS

Del Sen. Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.

Ver Diario de los Debates



Sen. Raúl Cervantes Andrade



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-R AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PROMOVIDA POR EL SENADOR RAÚL CERVANTES ANDRADE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL PARA ARMONIZAR Y HOMOLOGAR LOS REGISTROS PÚBLICOS INMOBILIARIOS Y DE PERSONAS MORALES Y LOS CATASTROS.

**SENADOR ERNESTO CORDERO ARROYO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA.**

P R E S E N T E.

El suscrito, Senador **Raúl Cervantes Andrade**, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, miembro de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a someter a la consideración de esta Soberanía una Iniciativa con Proyecto de Decreto que busca homologar y

armonizar la operación de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales así como los catastros de todo el país, a través de otorgar una nueva facultad al Congreso de la Unión para expedir una ley general que, reconociendo que tales registros públicos y catastros no son del ámbito federal, permita su fortalecimiento institucional en beneficio del Estado Mexicano y respete la autonomía y la soberanía de las Entidades Federativas y Municipios, al tenor de la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Objetivos de la Iniciativa

La presente Iniciativa propone expedir una ley general para armonizar y homologar la operación de los registros públicos y los catastros del país a efecto de alcanzar los siguientes objetivos:

- Elevar la recaudación de contribuciones locales, principalmente, los impuestos de traslación de dominio y el impuesto predial.
- Contar con bases de datos e información geoestadística que permita diseñar políticas públicas de planeación y reordenamiento urbano y de vivienda.
- Aumentar la certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles a efecto de favorecer su heredabilidad o la transmisión de su dominio sin conflictos y a la vez facilitar a las familias y a las empresas el acceso al crédito y a otras fuentes de financiamiento en su beneficio.
- Contar con bases de datos homogéneas que ayuden a las autoridades fiscales y a las del ámbito de la procuración de justicia en sus labores de investigación.

Motivación de la Iniciativa

Los registros públicos de la propiedad

Sin duda, el registro público de la propiedad es una herramienta fundamental para el funcionamiento de un sistema económico, ya que contribuye a mejorar la seguridad de la titularidad y tenencia de los bienes y disminuye los costos de intercambio de los mismos. Un sistema registral eficiente promueve la inversión, incrementa las expectativas de recuperación de las inversiones de capital y disminuye el riesgo para los acreedores hipotecarios.

El Registro Público de la Propiedad es la institución mediante la cual la Administración Pública Estatal (gobierno estatal) publicita los actos jurídicos que, conforme a la ley, precisan de éste requisito para

surtir efectos frente a terceros.[1]

En términos generales, los actos jurídicos sujetos a inscripción en el Registro de la Propiedad son: aquellos relativos a la propiedad y posesión de bienes inmuebles; algunos actos sobre bienes muebles; a las limitaciones y gravámenes sobre bienes inmuebles o muebles; y la existencia y constitución de personas morales y sociedades civiles. Estos actos jurídicos deben quedar materializados en documentos o títulos en los términos señalados en las legislaciones locales, que por lo general son testimonios de escrituras o actas notariales u otros documentos auténticos; las resoluciones y providencias judiciales que consten de manera auténtica; los documentos privados que, en esta forma, fueren válidos con arreglo a la ley.

Con ello el Registro de la Propiedad facilita las transacciones, protege la seguridad de los derechos a que se refieren dichos títulos, garantiza la certeza jurídica de la titularidad de los inmuebles registrados, es garante de legalidad en las transacciones del mercado inmobiliario y contribuye a reducir los costos de averiguación, seguro, litigiosidad e incertidumbre. La figura del Registro de la Propiedad es nodal para la definición y eficiente asignación de los derechos de propiedad.

Como se estableció previamente, el Registro de la Propiedad es manejado por cada una de las entidades federativas.

Según nuestro marco jurídico actual la administración de los Registros Públicos de la Propiedad es una atribución que corresponde a los Estados y al Distrito Federal, por lo que los criterios, pagos, procedimientos, tiempos de respuesta, eficiencia y confiabilidad y agilidad varían en las entidades federativas. El funcionamiento del Registro está regulado, en la mayoría de los casos, por el Código Civil local y en dieciséis entidades federativas,[2] por una ley registral, así como los reglamentos expedidos para tal efecto.

Distintos estudios establecen que existe una gran heterogeneidad en lo relativo a la operación de los Registros Públicos. Por ejemplo, el reciente estudio *Preparando a las Entidades Federativas para la Competitividad* del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Escuela de Graduados de Administración y Política Pública (EGAP) muestran las grandes diferencias en los resultados de eficiencia en los diversos Registros del país. Por otro lado, los estudios de la Asociación de Bancos de México –y que sirven para el ‘índice de ejecutabilidad contractual’ de Moody’s- también comparan la calidad, idoneidad, orden, continuidad y pulcritud en los registros y también encuentra mucha disparidad. Igualmente, deben destacarse los estudios preliminares realizados por la Sociedad Hipotecaria Federal que, de igual forma, revelan grandes diferencias en los sistemas y modernidad de

las oficinas registrales.

En términos generales, los principales problemas que se identifican en el sistema de Registro Público de la Propiedad del país son los siguientes:

- **Sistema de registro ineficiente.** En algunas entidades federativas, las diversas legislaciones y reglamentos aun establecen como sistema registral al sistema de Libros. Es muy importante realizar el cambio de este sistema otro más ágil y moderno, como es el folio real electrónico. Con ello se optimizaría la función registral y se generaría mayor seguridad y confiabilidad en el mismo, en virtud de que un solo archivo contendría toda la información registral de una propiedad con todos sus movimientos y afectaciones. Asimismo, el cambio del sistema de libros al folio real electrónico evitaría, entre otras cosas, los focos de corrupción que se generan por el desorden que implica llevar archivos registrales con métodos anacrónicos y que para agilizar la búsqueda o la consulta, se incentiva a la corrupción.
- **Tecnología inadecuada.** Los Registros Públicos aun continúan teniendo como sustento legal de inscripción el asiento en Libros. Este sistema es inseguro, genera retrasos, corrupción e ineficiencia, como ya se expuso. Para resolver esto algunos estados han implementado sistemas de información que pretenden mejorar los registros, pero, aún en estos casos, el problema es que hay gran disparidad en los sistemas utilizados y heterogeneidad que hace inviable la construcción de una base de datos nacional que sea de utilidad para el INEGI, para las autoridades fiscalizadoras y de procuración de justicia y, desde luego, para el mercado de vivienda y para los responsables de diseñar e implantar políticas públicas de desarrollo y ordenamiento urbano.
- En algunos estados, **los sistemas electrónicos empleados por los Registros carecen de fundamento jurídico** y, por ello, no constituyen prueba plena de la inscripción efectuada.
- El **tiempo de respuesta de una inscripción** puede oscilar actualmente entre dos o tres días hasta ocho meses, dependiendo de la entidad en la que se encuentre la oficina registral.
- **Capacitación inadecuada del personal directivo y operativo.** Los salarios de los registradores son muy bajos y no corresponden a la importancia de su encargo. En la mayoría de las entidades no se regula con precisión el perfil que estos funcionarios deben tener, llegándose a designar registradores que no cuentan con el perfil adecuado.
- **El sistema registral está desvinculado de los sistemas catastrales.** Los sistemas de registro de la propiedad documentan la propiedad legal, mientras que el catastro registra las características físicas e identifica los límites. Además, los registros, salvo los de Baja California Sur que son competencia de sus cinco municipios, son administrados por los Gobiernos

Estatales y los catastros son del orden municipal. Su desvinculación genera frecuentemente diferencias en la delimitación de propiedades y contradicciones entre ambos registros.

- **Falta de una coordinación.** En los últimos años ha habido esfuerzos institucionales por promover la modernización de los Registros de la Propiedad. Por ejemplo, asociaciones de notarios, titulares de organismos nacionales de vivienda (ONAVIS) y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), acordaron un modelo de modernización de los Registros de la Propiedad[3] a través del cual las autoridades estatales han instrumentado procesos de mejora, modernización y actualización de los registros. Desafortunadamente, no todos los Gobiernos Estatales han suscrito el convenio. Otros programas que intentan modernizar los Registros, sobre todo los de Comercio, incluyen, por ejemplo, los convenios de colaboración entre los Estados y la Federación, a través de la Secretaría de Economía; Convenios de colaboración entre la Secretaría de Economía y el Colegio Nacional de Correduría Pública y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.; instrumentación del Sistema Integral de Información Registral (SIGER) de la Secretaría de Economía respecto a los Registros Públicos. Sin embargo, en materia de propiedad, estos esfuerzos han sido dispersos y aunque en general han comenzado a dar algunos resultados que se traducen en acciones de modernización, los mismos no se han dado de manera uniforme y se continúa operando con sistemas muy diversos.
- **Falta de uniformidad en el acceso a la información registral.** Una de las razones que pueden contribuir a inhibir la inversión es la forma tan diversa de administrar los registros de propiedad y que no se tiene un sistema único de acceso a la información registral en el País debido a la regulación jurídica actual.

En efecto, la diversidad nacional en materia de registros públicos de la propiedad ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con registros públicos eficaces y eficientes, que garanticen la certeza jurídica a través de inscripciones.

En resumen y como ya se ha narrado, entre esas causas se encuentra la gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad registral tanto local como federal; la falta de autonomía jurídica u operativa, lo que ocasiona en muchos casos una desvinculación con el proceso de desarrollo económico de los Estados; la falta de programas de modernización; la falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales, presupuestos reducidos, falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea y desvinculación de otros registros; presencia de una evolución desigual de la actividad registral, tanto

humana como tecnológica; y partir de una simple concepción de las oficinas registrales, como simples archivos, y meros datos, mermando el fin para el que fueron creados.

Operación de los catastros

Igual que los registros públicos, los catastros son fundamentales para el funcionamiento de la economía nacional, ya que constituyen el único registro de la propiedad inmobiliaria del país.

El catastro es el inventario de los terrenos, construcciones y demás bienes inmuebles, mismo que contiene las dimensiones, las características, la calidad y el valor de los predios y de las construcciones, así como su localización exacta. Desafortunadamente, la actividad catastral no se refleja en suficientes beneficios fiscales para la mayoría de los Municipios y tampoco sirve de mucho para la administración de la propiedad, la planeación y el reordenamiento urbanos ni para las políticas de vivienda en la mayoría de los municipios.

Asimismo, a la fecha no existe una relación entre los esfuerzos de modernización de los catastros y la de los Registros Públicos, que garanticen la certeza y seguridad jurídica de la propiedad. Las múltiples instituciones involucradas en el establecimiento de los lineamientos operativos, de los indicadores y en la evaluación de eficiencia en materia catastral, no tienen una visión integral de administración de la propiedad.

La mayoría de los catastros opera en condiciones deficientes, tanto en recursos humanos como tecnológicos. De acuerdo con el diagnóstico hecho por el INEGI,[4] de una revisión practicada a los catastros de 1408 municipios, éstos cuentan sólo con una descripción genérica de los predios y el nombre del propietario, nada más. Son realmente pocos los que además de dichos datos, poseen el domicilio actualizado del propietario, la CURP y/o el RFC, el tipo de propiedad, la clasificación de los predios, el uso de suelo, la topografía, los servicios públicos con los que cuenta, las dimensiones, la topografía del terreno, entre otras variables. Tampoco existen datos estadísticos que permitan identificar el área de lo catastrado en el país (propiedad privada, propiedad social, propiedad urbana, propiedad rústica, etc.). Es decir, los catastros no tienen plenamente caracterizados y ubicados a los predios y a los inmuebles del país, salvo el caso del Distrito Federal.

Asimismo, son pocos los catastros que manejan bases de datos. La mayoría opera sólo con planos y cartografías de papel, con datos desactualizados.

Los intentos institucionales por estandarizar las actividades catastrales en el país, han logrado que los objetivos de los programas y recursos erogados por los diferentes niveles de gobierno e instituciones

financieras en materia de modernización catastral, estén desarticulados de los objetivos del Modelo Óptimo de Catastro impulsado por la SEDESOL.

Se ha dependido de INEGI como árbitro técnico para garantizar estándares de datos geoestadísticos pero sin llegar a definir y establecer procesos y estándares de operación catastral. Cabe señalar que el INEGI no tiene atribuciones para establecer procesos que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad, ya que su responsabilidad es la de normar la capacidad técnica y el formato (no de sistemas) de los datos estadísticos.

Por su parte, la SEDESOL no ha logrado emitir un manual operativo que guíe a los operadores catastrales a contar con procesos estandarizados y validaciones en el marco de la administración de la propiedad y del ordenamiento territorial. Cada oficina catastral puede llevar diferentes procesos para un mismo trámite, independientemente de la tecnología ocupada, sin estar vinculados con el ordenamiento del uso de suelo ni con los Registros Públicos de la Propiedad.

El Modelo Óptimo de Catastro es aquel que permite fortalecer las haciendas locales por medio de la recaudación de impuestos inmobiliarios (predial y traslado de dominio) dentro del marco de seguridad jurídica de la propiedad y a la vez genera información para el ordenamiento territorial y para las políticas públicas de desarrollo urbano y vivienda.

El catastro y la base gravable para la generación del impuesto predial, están desactualizados por la falta de procesos de administración territorial coordinados. Contar con valores catastrales actualizados no implica cobrar más impuestos a la población que ya paga sus contribuciones, sino cobrar mejor y de manera progresiva y equitativa pues la desactualización es la principal causa de la evasión: muchos predios que están urbanizados siguen pagando como si fueran rústicos.

En suma, resolver los problemas que conlleva un mal registro inmobiliario es la causa principal de esta Iniciativa.

México requiere modernizar las instituciones registrales para estar a la vanguardia a nivel nacional e internacional, para coadyuvar en el trabajo a las autoridades fiscales y de procuración de justicia, para facilitar las traslaciones de dominio de los inmuebles y para que los Estados y los municipios puedan diseñar mejores políticas de desarrollo y ordenamiento urbano y de vivienda.

Antecedentes de esta reforma

La reforma que propone la presente Iniciativa no es nueva. El 14 de mayo de 2007 varios diputados de

diversos grupos parlamentarios presentaron una Iniciativa de reforma constitucional en términos similares a los planteados en la presente.[5] Dicha Iniciativa fue dictaminada positivamente y aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2009.

La Minuta de la Cámara de Diputados fue dictaminada negativamente en el Senado de la República el 24 de abril de 2012, bajo el argumento de que la reforma propuesta vulneraba el pacto federal, aunque los objetivos y las motivación de la misma se compartían. Así quedó reflejado en el dictamen votado por el Pleno del Senado de esa fecha:

Estas comisiones dictaminadoras, de manera general comparten las inquietudes y finalidades que se plantean por la Colegisladora en los términos descritos en el apartado que antecede. Asimismo, se aplaude el esfuerzo de fortalecer el sistema jurídico mexicano en un área de especial importancia para toda la población, por referirse a la certidumbre jurídica en los actos relativos a su patrimonio.

No obstante que de manera general se comparten las inquietudes y se conocen los problemas que presentan algunos Registros Públicos en los Estados y el del Distrito Federal no se considera necesario recurrir, para resolverlos, a una reforma constitucional como la contempla la minuta en estudio, ya que ésta atenta contra la autonomía y soberanía de las entidades federativas. Uno de los principios pilares sobre los que se fundamenta nuestro federalismo, es brindar autonomía a los Estados, por lo que, de aprobarse esta reforma se vulneraría esta primicia al limitarse el ejercicio de una facultad primigenia, habiendo nugatoria la jurisdicción que constitucionalmente se encuentra garantizada, estando por tanto, ante una clara y manifiesta intervención e injerencia de la instancia federal.

Respecto de la aseveración que se establece en la iniciativa -confirmada en el dictamen de la Colegisladora, en torno a que la propuesta presentada “es respetuosa de la soberanía y de la autonomía de los estados, ya que se seguirían conservando en favor de las entidades federativas diversas facultades en la materia”, resulta contradictorio ya que al establecer que permanecerán dentro de la esfera de competencia de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, “aspectos como el tributario, que sobre los ingresos de registro perciben éstas, o la designación de los funcionarios de dichos registros, la administración de las instalaciones, entre otras atribuciones”, evidentemente se invade la esfera de atribuciones determinadas por nuestra Carta Magna.

En efecto, derivado de la diversidad que la misma iniciativa reconoce de las circunstancias y particularidades de cada uno de los integrantes de la Federación, como son su situación económica, la demanda de servicios públicos registrales, el establecimiento de diversas oficinas registrales en el mismo territorio estatal, el avance general en la cultura administrativa, y particularmente, el desarrollo de

cada institución registral del país, motivaron que la norma suprema reconociera a cada uno de los Estados y del Distrito Federal su competencia para adecuar los procesos organizativos con el objeto de efficientar los servicios que cada una de las instituciones presta.

Por lo anterior, deviene irracional la propuesta de otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre “los aspectos relativos a la forma y los términos del procedimiento de registro.”

Además, resulta excesivo el contenido de la reforma, ya que se extralimitaría el objeto de la pretendida atribución que es el de “establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de operación de Registros Públicos de la Propiedad, de comercio y catastral”, es decir, no sólo se refiere a la forma y términos del procedimiento de registro, sino que expresamente se habla de interferir mediante “BASES DE COORDINACIÓN”, esto es, lineamientos generales y obligatorios respecto de la operación misma de las instituciones registrales de cada entidad federativa.

...

La reforma establece como principal finalidad que el Congreso de la Unión pueda expedir leyes de coordinación en materia de operación del Registro Público de la Propiedad, de Comercio y Catastro, sin embargo, la palabra operación puede generar la necesidad de una interpretación pues no queda determinado si solamente son aspectos de administración de oficinas y mejoras materiales, técnicas o humanas o si la misma palabra se refiere a los elementos sustantivos y jurídicos con los que se desempeña la función registral. Ante la falta de precisión, con esta reforma se corre el riesgo de que la Federación, expida normas que se refieran a la unidad básica o elemento esencial de la inscripción como lo son: los bienes o las personas morales. En ambos casos, es innecesaria la reforma, pues para los efectos administrativos de oficinas y mejora de elementos técnicos y humanos no se precisa de que se establezca una coordinación y si se refiere al segundo el Registro Público de la Propiedad como instrumento de publicidad del régimen de propiedad, pertenece al ámbito del Derecho Civil y éste forma parte del régimen interior de los Estados, a su parte más íntima, uno de sus elementos esenciales, que es la propiedad raíz ---- su Territorio ---- lo que nos lleva a considerar que el Congreso estaría pretendiendo legislar en lo relativo al régimen interno de las entidades federativas, lo que debe quedar dentro del ámbito de facultades de las legislaturas locales, no sólo acorde a los artículos 40, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino además porque se trata de la vida interna de los Estados y de uno de los elementos que mejor definen y resaltan su soberanía.

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal,

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Si se le restringe la libertad a los Estados para legislar como mejor convenga a sus intereses en lo relativo a su régimen interior como lo es el régimen de propiedad, se le restaría autonomía e independencia y entonces el régimen federal que establece nuestra Constitución, será letra muerta, frente a un régimen centralista de hecho.

En el mismo sentido nos manifestamos frente al hecho de que el Congreso pretenda legislar sobre el catastro -es decir sobre aspectos fiscales de los inmuebles-, las razones son las mismas, pero en este caso además hay que adicionar las limitantes que el Congreso tiene de legislar sobre estos aspectos, siendo que conforme al artículo 115 de la Constitución, los Municipios son quienes deben manejar su patrimonio, y conforme a la fracción IV del mismo artículo deben administrar libremente su hacienda, la cual se conforma entre otros, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan, debiendo percibir las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y expresamente señala que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer dichas contribuciones.

Si bien este artículo tiene especial relevancia para el ámbito de las contribuciones, es importante resaltar el espíritu que guarda la disposición y es que nuevamente se reconoce y pone de manifiesto que todo lo relativo al patrimonio y la propiedad inmobiliaria (fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora) es un elemento natural del Estado, parte de su régimen interno, sobre el cual exclusivamente debe decidir el propio Estado. Es por ello que al establecerse el pacto federal los Estados decidieron no otorgar al Congreso de la Unión facultad alguna de legislar sobre estos elementos, sin los cuales los Estados no pueden considerarse plenamente autónomos e independientes, y que son la base de nuestro federalismo.

Por lo que se refiere a la operación del Registro Público de Comercio, es redundante la propuesta de reforma de la minuta, pues ya existe la facultad del Congreso en esta materia y de hecho la ejerce a plenitud.

Lo anterior no debe suponer que la Federación no pueda contribuir con los Estados en la mejora de sus políticas y administración, inclusive en la capacitación del personal y modernización de los sistemas y herramientas de sus Registros de la Propiedad y de catastro, como de hecho lo realiza desde hace

varios años. Es de resaltar que a la fecha la Federación y los Estados incluyendo el Distrito Federal, tiene celebrados convenios en virtud de los cuales llevan a cabo importantes programas de modernización, en materia de Registro de La Propiedad y Catastro. Y para ello no ha sido necesaria la injerencia en la autonomía de los Estados a través de una reforma constitucional como la que se propone.

Por lo anterior, esta Iniciativa pretende retomar la Iniciativa y la Minuta ya comentadas, pero exponiendo con claridad los términos, el alcance y los límites que tendría la ley general para que no se vulnere el pacto federal y, por el contrario, se fortalezca a las entidades federativas y a los municipios, pues en la medida que así suceda, la Unión Federal también lo hará.

Avances alcanzados a la fecha en materia de modernización, homologación y armonización

Los intentos de modernizar y homologar los Registros Públicos y los Catastros no son nuevos. Desde hace varios años se ha tratado de fortalecerlos, motivado principalmente, por un asunto tributario.

Es así que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados ha autorizado partidas específicas para dicho efecto desde el año 2007. Para la modernización de los Registros Públicos se autorizaron los siguientes montos:

- 2007: \$416'700,000.00
- 2008: \$416'700,000.00
- 2009: \$374'400,000.00
- 2010: \$337'813,554.00

A partir de 2011, en el Presupuesto de Egresos de la Federación también se incluyó a los Catastros, con los montos siguientes:

- 2011: \$414'404,302.00
- 2012: \$314'400,000.00

En total, en seis años la Federación ha presupuestado para el Programa de Modernización de los Registros Públicos y los Catastros, la cantidad de \$2,274'417,856 (Dos mil doscientos setenta y cuatro millones, cuatrocientos diecisiete mil ochocientos cincuenta y seis pesos) en números nominales.

Cabe señalar que los recursos federales que se otorgan a las entidades federativas tienen el carácter de subsidios, como una actividad prioritaria y de interés general para avanzar en el fortalecimiento de la

certeza y seguridad jurídica a favor de sus gobernados, con el objetivo de estandarizar procesos para la homologación de la función registral a nivel nacional y modernizar los catastros.

En contrapartida, la aportación de los recursos que realizan las entidades federativas son los que destinan del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 47, fracción IV, de la Ley de Coordinación Fiscal, o en su caso, de otros recursos propios de su Presupuesto de Egresos, debiendo aportar por regla general el 50% de la inversión total.

Teniendo en cuenta el monto presupuestado por la federación en estos seis años, es posible suponer que al final de esta administración federal, se habrán destinado al Programa de Modernización de Registros y Catastros recursos federales y estatales por un monto cercano a los 4,550 millones de pesos, estimándose otro tanto para lograr la modernización, la homologación y la armonización plenas.

Los resultados alcanzados a la fecha son los siguientes:

Se estableció una Metodología para medir el apego de los Registros Públicos al Modelo Integral de Registros Públicos, misma que reconoce 4 niveles de cumplimiento:

- Nivel Crítico, con menos de 25% de apego al Modelo Integral.
- Nivel Insuficiente, entre 25% y 50% de apego al Modelo integral.
- Nivel Suficiente, entre 50% y 75% de apego al Modelo Integral.
- Nivel Satisfactorio, entre 75% y 100% de apego al Modelo Integral.

Conforme a dicha Metodología, se llevaron a cabo 256 evaluaciones a los Registros Públicos de las entidades federativas, arrojando los siguientes resultados:

Al inicio de la aplicación de la Metodología (2007):

- 2 alcanzaron el nivel de "Satisfactorio".
- 8 el nivel de "Suficiente".
- 12 el nivel de "Insuficiente".
- 10 Registros obtuvieron el nivel de "Crítico".

Los resultados obtenidos al mes de agosto de 2012:

- 13 tienen el nivel "Satisfactorio".

- 10 tienen el nivel “Suficiente”.
- 7 tienen el nivel de “Insuficiente”,
- 2 registros se mantienen en el nivel de “Crítico”.

Es así que el promedio nacional de apego al Modelo Integral al inicio del Programa (2007) fue de 39%. En 2012, dicho porcentaje se ubicó en 64%.

Es preciso señalar también que en materia mercantil, la única disposición legislativa que la rige es el Código de Comercio, norma que es expedida por el Congreso de la Unión. Esta legislación tiene los mismos efectos que una ley general; si bien, por criterios de la Suprema Corte de Justicia, el comercio es una facultad concurrente entre la Federación y las entidades Federativas, en la práctica éste mandata contar con un solo registro de los actos de comercio.

Es así que con fundamento en el artículo 18 del mencionado Código de Comercio, la operación del Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Economía y de las autoridades responsables del Registro Público de la Propiedad en los Estados y en el Distrito Federal, en términos de los convenios de coordinación celebrados entre tal Dependencia del Ejecutivo Federal y los gobiernos de las 32 entidades federativas. Asimismo, el artículo 20 señala que tal Registro Público de Comercio operará con un programa informático y con una base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas ubicadas en las entidades federativas.

Por lo mismo, el servicio de inscripción de actos mercantiles corresponde a las oficinas registrales establecidas en las entidades federativas. Para la adecuada operación del Registro Público de Comercio, la Secretaría de Economía emitió unos Lineamientos que fueron publicados en el Diario oficial de la Federación el 18 de septiembre del 2000. De esta forma el servicio del Registro Público de Comercio se realiza de manera coordinada entre la Secretaría de Economía y los Gobiernos de los Estados en términos de los mencionados Convenios de Coordinación, en los cuales se establece, entre otras disposiciones, el compromiso que asumen los gobiernos locales de operar el Siger (Sistema Integral de Gestión Registral desarrollado por la Secretaría de Economía) con los recursos que ellos indiquen, entre los cuales se contempla al personal de los Registros Estatales.

Asimismo, en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión, se establece, en el artículo 8º, la facultad a la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, de celebrar convenios con las entidades federativas para acceder directamente a la información disponible en los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas del país, para la

investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Con base en lo anterior, se considera pertinente contar con una ley general que permita la armonización y la homologación de la operación de los Registros Públicos y los catastros del país habida cuenta que:

- a. En el ámbito de Comercio ya existe dicha homologación.
- b. Desde 2007 se ha estado apoyando con recursos económicos federales y estatales para dicho efecto.
- c. Para facilitar el cumplimiento del objeto de la nueva Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, se requiere que las bases de datos de los Registros estén actualizadas y sean confiables.

Expedición de una Ley General

Conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes generales sirven para delimitar y en su caso, clarificar las facultades de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios en aquellas materias de responsabilidad concurrente a efecto de evitar la dispersión de recursos y esfuerzos:

Novena Época

Registro: 187982

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Enero de 2002

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 142/2001

Página: 1042

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS

GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Pero las leyes generales también norman ámbitos sobre los cuales se requiere la coordinación de los tres órdenes de gobierno como es el caso de protección civil, turismo y cultura; asimismo, las leyes generales también versan sobre la armonización de una materia sin que ello implique un demérito ni una subordinación de las facultades constitucionales que cada orden de gobierno tiene, como es el caso de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Este último caso es el que la presente Iniciativa pretende replicar: una ley que homologue y armonice la operación de los registros públicos y los catastros sin que la Federación asuma para sí ni comparta ni coordine alguna de las facultades constitucionales que expresamente les confiere la Carta Magna a las entidades federativas y los municipios respecto a su operación y administración.

Se reitera: la ley general en los términos que propone la presente Iniciativa, que de ser aprobada por el Constituyente Permanente, no pretende sustituir ni absorber las facultades que sobre los Registros

Públicos y los Catastros les confiere la Constitución de la República.

El Congreso de la Unión solo pretende ser un facilitador de la coordinación que las entidades federativas ya reconocen y aceptan que es necesaria, sin pretender ir más allá. Por lo mismo, esta Iniciativa plantea claramente el marco de actuación de dicha ley general para que los Legisladores Federales y las legislaturas de los Estados conozcan plenamente las implicaciones de la misma y así quede plenamente establecido en el Dictamen que en su momento aprueben las Comisiones Dictaminadoras de ambas Cámaras a efecto de no dejar margen ni escollo por medio del cual el Congreso se extralimite más allá del mandato que se le está confiriendo.

La ley general que propone la presente Iniciativa solo es para efectos de armonización y homologación, para lo cual, pone a la consideración del Constituyente Permanente, que el Congreso la expida en los términos y con el alcance siguientes:

- a. El objeto de la ley general es la homologación y la armonización de la operación de los Registros Públicos inmobiliarios y de personas morales a que se refiere el Código Civil Federal bajo la jurisdicción de las entidades federativas así como de los catastros municipales.
- b. La homologación y la armonización pretendida es para el logro de los cuatro objetivos enunciados al principio de la Iniciativa.
- c. La homologación y la armonización implica contar con protocolos, sistemas informáticos, procesos y procedimientos comunes para el registro inmobiliario. Éstos serán aprobados en el seno de un Consejo Nacional de Homologación y Armonización Registral. Dicho Consejo estaría constituido de la siguiente forma:
 - i. El Consejo es el órgano de coordinación para la homologación y armonización de los Registros Públicos y catastros y tendría por mandato emitir las normas y lineamientos para dicho efecto.
 - ii. Los miembros del consejo no recibirán remuneración alguna por su participación en los mismos.
 - iii. El Consejo estaría presidido por una entidad federativa, de carácter rotatorio entre éstas.
 - iv. El Consejo estaría conformado por 4 representantes de las entidades federativas, 3 representantes de los municipios y un representante de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de la Comisión Nacional de Vivienda, del INEGI, de Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., y de la Procuraduría General de la República. Las decisiones se adoptarían por mayoría.
 - v. En el Consejo podrán participar con derecho a voz solamente un representante del

Instituto Mexicano de Derecho Registral, A.C. y de la Cámara Nacional de Desarrolladores de Vivienda.

- vi. Las entidades federativas y municipios adoptarán e implementarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el Consejo.
- d. Los registros públicos y los catastros serán constituidos como entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, dejando a las legislaturas estatales que determinen libremente su estructura organizacional y gobierno corporativo.[6] Se considera que los Registros Públicos y los catastros no podrán alcanzar el objetivo de prestar un servicio que satisfaga en forma continua, regular, uniforme y permanente que exige la seguridad jurídica en materia registral, si no cuentan con un estatuto jurídico – administrativo que les otorgue la flexibilidad adecuada para hacer frente a las necesidades económicas del servicio.[7]
- e. Los municipios que no tengan capacidad para administrar sus catastros, los gobiernos estatales lo harían previa firma de un convenio.
- f. El consejo emitiría las reglas de operación para acceder a los apoyos financieros que apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la modernización de los Registros Públicos y los catastros.

La armonización y la homologación de los Registros Públicos y de los catastros sería una empresa sumamente difícil de lograr sin una ley general, debido a que cada entidad federativa y municipio en el marco de su libertad soberanía constitucionales han diseñado a largo de décadas instituciones registrales disímboles.

Descripción de la Iniciativa

La presente iniciativa propone facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley que establezca las bases generales de operación de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales a que se refiere el Código Civil Federal así como de los catastros para el efecto de lograr su homologación y armonización, mediante la adición de la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se vuelve a insistir que la propuesta sugerida, de ninguna manera significa federalizar los Registros Públicos ni los Catastros. Por el contrario, la redacción planteada permite la expedición de una base jurídica que establezca las bases generales para unificar esfuerzos y recursos. Más aun cuando actualmente se encuentra una dispersión de leyes, acuerdos y demás dispositivos en materia de registro

inmobiliario, que ha provocado políticas encontradas o dispares.

Por tanto lo que se pretende es que el Congreso emita una ley en materia de operación de los registros públicos inmobiliarios, pero que implicará un desarrollo conjunto de las conductas y de las actividades de los gobiernos, en el ámbito federal y local. Que el reconocimiento de la necesidad de homologación y armonización impone la distribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno estatal y local, en relación con la materia.

Por lo anterior se considera que la Iniciativa es respetuosa de la soberanía y de la autonomía de los Estados, del Distrito Federal y municipios, ya que se seguiría conservando a favor de éstos sus facultades en la materia tales como el aspecto tributario que sobre los ingresos de registro perciben, o la designación de los funcionarios de dichos Registros, la administración de las instalaciones, entre otras atribuciones; dejando prácticamente sólo al Congreso legislar para que haya una base jurídica que permita al Consejo determinar los términos del procedimiento de registro, procesos, tecnologías, sistemas, mecanismos de coordinación para la capacitación y modernización de los mismos.

Beneficios para el país

La iniciativa tiene como objetivo que mediante la expedición de un marco jurídico por parte del Congreso se unifiquen u homologuen los sistemas registrales en todo el país, lo que se traduciría en los siguientes beneficios:

1. Simplificar procedimientos y agilizar trámites, lo que traerá como resultado la reducción considerable de los tiempos y costos de operación para los usuarios.
2. Se lograría una mayor seguridad para el patrimonio inmobiliario de los mexicanos, para el régimen jurídico de las personas morales, civiles y mercantiles y para el comercio, nacional e internacional.
3. Se podrían reducir los conflictos jurídicos que a su vez impacten en la disminución de costos que por impartición de justicia y solución de conflictos por la transmisión patrimonial.
4. Especial mención merecen los beneficios que la simplificación, mediante la unificación que se propone, traería para los programas inmobiliarios, principalmente de vivienda, estatales y federal, en favor de los mexicanos con menos oportunidades y de las operaciones crediticias con garantía, tanto civil como mercantil, nacionales e internacionales.
5. La unificación registral, aunada al programa de modernización, permitirá reunir en una sola base de datos el registro del Distrito Federal, estatal o municipal, y por ende todos aquellos referidos a una misma propiedad, independientemente de la operación unificada del Registro

Público de Comercio, que ya se realiza en esas oficinas registrales.

6. Se podrían actualizar los valores catastrales para el efecto de que el cobro del impuesto predial sea progresivo y equitativo.
7. Se podría ofrecer al usuario, el realizar consultas a través de medios electrónicos en cualquier parte del país, ya que las bases generales normativas para el registro permite una homologación, que le darían al usuario la confianza de que el trámite registral se aplica de manera uniforme en todo el territorio nacional.
8. Singularmente se señala la necesidad de reunir en las oficinas registrales de la propiedad, a los registros catastrales y de uso de suelo, con la consecuente simplificación de trámites y la reducción de costos para los gobernados.
9. Se generaría la posibilidad de una base de datos para la planeación local y regional. Se incentivaría la inversión y atracción de capitales, ya que se tendría una mayor transparencia en las actividades y actos que se inscriben en el Registro Público.
10. Se facilitaría la acción de las autoridades fiscales y de procuración de justicia cuando procedan a realizar investigaciones de evasión de impuestos y/o lavado de dinero así como de enriquecimiento inexplicable.

Por las consideraciones antes expuestas, me permito someter a la consideración de esta Asamblea el siguiente

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-R AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-Q. ...

XXIX-R. Para expedir la ley que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

XXX. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión expedirá la ley general correspondiente en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO.- Las legislaturas de las entidades federativas adecuarán las legislaciones correspondiente a lo dispuesto en el presente Decreto y a la ley general que apruebe el Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor de dicha ley general.

Salón de Sesiones del Senado de la República, México, Distrito Federal, a los treinta y un días de octubre de dos mil doce.

Atentamente

Senador Raúl Cervantes Andrade

[1] La materia de los Registros Públicos de la propiedad es de competencia local, en términos del artículo 121 constitucional.

[2] Las entidades que cuentan con Ley Registral y/o Ley Registral y Catastral, algunas de las cuales también se rigen por el Código Civil, son: Baja California, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

[3] El proceso que condujo a la aprobación del Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad, fue complejo y requirió de la participación comprometida del Instituto Mexicano de Derecho Registral, A.C., de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., y de la entonces Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, hoy Comisión Nacional de Vivienda. El Modelo Integral fue aprobado por unanimidad el 2 de diciembre de 2005 y contó con el beneplácito de la Asociación de Bancos de México, la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, la Cámara Nacional de Desarrolladores de Vivienda, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo Nacional de

Habitaciones Populares y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

[4] *Catastro Municipal, Diagnóstico de la situación actual*, INEGI, 2012.

[5] Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 2252 de fecha 14 de mayo de 2007.

[6] Entre las ventajas que se derivarían de la transformación de los Registros Públicos y los Catastros en entidades paraestatales, se encuentran las siguientes: (i) personalidad jurídica y patrimonio propios, (ii) agilidad en la prestación del servicio, (iii) profesionalización del personal, (iv) flexibilidad para administrar su presupuesto, (v) capacidad de decisión, (vi) reestructuración laboral, (vii) permanencia del proceso de modernización, (viii) ingresos adicionales para el Gobierno del Estado, derivado de la posibilidad de “bursatilizar” los ingresos por concepto de derechos derivados de la prestación de sus servicios, y (ix) mayores ingresos públicos para las haciendas locales derivado de una mayor cantidad de servicios públicos prestados en menor tiempo.

[7] Un ejemplo exitoso de reestructuración lo constituye el Registro Público de la Propiedad del Estado de México, que se transformó en organismo descentralizado de la administración pública del Estado de México, como consecuencia de la expedición del “Decreto número 90 de la LVI Legislatura del Estado de México, por el que se expide la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM). Este cambio de estatuto jurídico permitió que el Gobierno del Estado obtuviera recursos para proyectos de infraestructura y modernización del IFREM, por un monto cercano a los 4,000 millones de pesos.

Sitios de Interés

CÁMARA DE DIPUTADOS ENLACE INSTITUCIONAL CONGRESOS ESTATALES CANAL DEL CONGRESO TRATADOS INTERNACIONALES



"El contenido de esta página es sólo de carácter informativo".

SENADO DE LA REPÚBLICA: Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, Colonia
Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc,
Ciudad de México C.P 06030 Teléfono: 51-30-22-00