



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio y dictamen una Iniciativa 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. Dicha Iniciativa fue suscrita por el Senador Raúl Cervantes Andrade.

Estas Comisiones Dictaminadoras, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, 94 y demás relativos aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto por los artículos, 113, 117, 135, 177, 178, 182, 190, 277 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, con base en la siguiente:

METODOLOGÍA

Las Comisiones encargadas del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló su trabajo conforme al procedimiento que a continuación se describe:

- I. En el capítulo de "**Antecedentes**", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo y del recibo de turno para emitir el dictamen correspondiente.
- II. En el capítulo correspondiente a "**Contenido**", se sintetiza el alcance de la propuesta en estudio.
- III. En el capítulo de "**Consideraciones**", las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la iniciativa y de los motivos que sustentan la resolución de las Comisiones Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 31 de octubre de 2012, el Senador Raúl Cervantes Andrade del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Senadores presentó 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.
2. Dicha Iniciativa fue turnada para estudio y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera.
3. El 20 de diciembre de 2012, mediante oficio DGPL-1P1A.-4074.43, suscrito por el Senador José Rosas Aispuro Torres, Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se hizo de conocimiento la excitativa formulada por la Mesa Directiva a la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, para que presentara el dictamen de diversas iniciativas, entre ellas, la que es objeto del presente dictamen.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

4. El 23 de noviembre de 2012, mediante oficio CPC-RCA-118/11/2012, el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en los artículos 212, numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República, solicitó al Presidente de la Mesa Directiva de esta Cámara, un plazo mayor para dictaminar las iniciativas referidas en el oficio DGPL-1P1A.-4074.43.
5. El 27 de noviembre de 2012, mediante oficio DGPL-1P1A.-2611, suscrito por el Senador José Rosas Aispuro Torres, Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se hizo de conocimiento a la Comisión de Puntos Constitucionales, que la Mesa Directiva de esta Cámara autorizó la prórroga para la elaboración de los dictámenes sobre diversas iniciativas, entre las que se encuentra la que es objeto del presente dictamen.
6. El 23 de noviembre de 2012, mediante oficio CPC-RCA-001/01/2013, el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en los artículos 212, numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República, solicitó al Presidente de la Mesa Directiva de esta Cámara, un plazo mayor para dictaminar diversas iniciativas, entre las que se encuentra la que es objeto de este dictamen.
7. El 05 de febrero de 2013, mediante oficio DGPL-2P1A.-159, suscrito por el Senador José Rosas Aispuro Torres, Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se hizo de conocimiento a la Comisión de Puntos Constitucionales, que la Mesa Directiva de esta Cámara autorizó la prórroga para la elaboración de los dictámenes sobre diversas iniciativas, entre las que se encuentra la que es objeto del presente dictamen.
8. Con fecha 22 de marzo de 2013 la Secretaría Técnica de la Comisión de Puntos Constitucionales envió formal solicitud a la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación para que por su conducto, se fueran consultadas las Dependencias federales respecto de la Iniciativa en cuestión.
9. Con fecha 4 y 5 de abril se recibieron comunicados del Instituto Nacional de Geografía y Estadística y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

II. CONTENIDO

El legislador propone mediante su Iniciativa 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:

- 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 e información geoestadística que permita diseñar políticas públicas de planeación y reordenamiento urbano y de vivienda.
- Elevar la recaudación de contribuciones locales, principalmente, los impuestos de traslación de dominio y el impuesto predial.
- 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.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Por cuando a la motivación de la Iniciativa, el legislador sostiene que 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 aumenta el acceso al crédito porque disminuye el riesgo para los acreedores hipotecarios al tener las propiedades certeza jurídica.

Sin embargo, cita algunos estudios que 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, el legislador ha identificado los siguientes principales problemas que se identifican en el sistema de Registro Público de la Propiedad del país:

- **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 recurre al otorgamiento de propinas.
- **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.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- **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 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.

Por cuanto hace a los catastros, el Senador Cervantes afirma que 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.

Pero la mayoría de los catastros opera en condiciones deficientes, tanto en recursos humanos como tecnológicos. De acuerdo con el diagnóstico hecho por el INEGI, 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



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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.

Finalmente, el legislador cita los antecedentes de esta reforma, que se remontan a las dos legislaturas próximo pasadas, y que en este Senado de la República, se decidió desechar la Minuta enviada por la Cámara de Diputados en virtud de que las Comisiones Dictaminadoras consideraron que la reforma en los términos que fue planteada, vulneraba el pacto federal.

Por lo mismo, dada la pertinencia de la reforma y a fin de evitar interpretaciones en el sentido de que se pretende federalizar la operación de los registros públicos y de los catastros o afectar la esfera de competencia de las entidades federativas y los municipios, el Senador Cervantes propone que el dictamen mediante el cual se apruebe su Iniciativa (de considerarse procedente), se razone el alcance de la misma y se establezcan las bases de la homologación y armonización de los registros públicos y catastros. A dicho fin, el alcance que él propone es el siguiente:

- Que se expida una Ley General conforme a los criterios de nuestro Alto Tribunal.
- Que dicha ley replique el éxito que se ha logrado en materia de contabilidad gubernamental, es decir, 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.
- Que se aclare que 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. Para ello 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 reforma constitucional 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.
- Que 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



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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 3 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 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. 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.

Finalmente, el legislador concluye que 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 y soberanía constitucionales han diseñado a largo de décadas instituciones registrales disímboles.

III. CONSIDERACIONES

III.1 Consideraciones de orden general

PRIMERA. Las Comisiones Dictaminadores comparten la motivación y los objetivos de la Iniciativa antes citada, pues en la medida que se fortalezca a la institución catastral se permitirá 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 se podrá generar información para el ordenamiento territorial y para las políticas públicas de desarrollo urbano y vivienda. Asimismo, se eliminarán miles de litigios hereditarios por falta de claridad en las propiedades, las instituciones de seguridad pública y fiscales podrán tener una herramienta de apoyo a sus investigaciones, y las familias y las empresas podrán tener mayores oportunidades de acceso al crédito, entre otros beneficios para el país.

SEGUNDA. No pasa desapercibido para estas Comisiones Unidas que el catastro y la base gravable para la generación del impuesto predial, están desactualizados; asimismo, que los registros públicos no están modernizados ni armonizados con los catastros. Por lo mismo, contar con valores catastrales actualizados y uniformes con los registros públicos no implica cobrar más impuestos a la población que ya paga sus



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

contribuciones; lo que se busca es cobrar mejor pues la desactualización es la principal causa de la evasión: muchos predios que están urbanizados siguen pagando como si fueran rústicos lo cual es a todas luces injusto porque tales predios reciben servicios públicos sin contribuir proporcional y equitativamente para ello, como lo señala claramente la Constitución.

TERCERA. 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 tengan una herramienta útil para diseñar mejores políticas de desarrollo y ordenamiento urbano y de vivienda.

CUARTA. Las Comisiones Dictaminadoras están conscientes de que en la legislatura pasada esta H. Cámara de Senadores advirtió una probable afectación a la esfera de competencia de las entidades federativas con una reforma similar. No obstante, en los términos planteados por la Iniciativa y con base en las consideraciones de orden específico que se plantean más adelante, estas Comisiones consideran que no existe tal afectación, y por el contrario, de ser aprobada por la Asamblea se fortalecerán las instituciones catastrales y registrales de las entidades federativas y municipios.

QUINTA. Las Comisiones Dictaminadoras recibieron comentarios a la Iniciativa que hoy se dictamina de parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió la siguiente opinión, en la parte conducente:

•Se considera adecuada la intención del proponente que pretende adicionar la Carta Fundamental a efecto de que los registros públicos de la propiedad contribuyen a mejorar la seguridad de la titularidad y tenencia de los bienes, disminuyendo los costos de intercambio de los mismos, lo cual derivaría en un mejor funcionamiento del sistema económico.

Lo anterior atendiendo a que dichos registros protegen la seguridad de los derechos, garantizan la certeza jurídica de la titularidad de los inmuebles registrados, la legalidad en las transacciones del mercado inmobiliario y contribuye a reducir los costos de averiguación, seguros, incertidumbre, así como los probables litigios.

•La propuesta también atendería la necesidad de contar con un marco regulatorio que permita modernizar los catastros para el mejor funcionamiento de la economía nacional, lo cual es indispensable considerando que los mismos se constituyen como el único registro de la propiedad inmobiliaria del país, porque es de suma importancia su actualización, debido a que, como bien lo señala el Senador, contribuyen a cobrar mejor y de manera progresiva y equitativa los impuestos locales.

•En los términos descritos se considera certera la intención del proponente de facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general, que no vulnere el pacto federal y, que por el contrario, fortalezca a las entidades federativas y a los municipios, pues en la medida que así suceda, la Unión Federal se verá asimismo fortalecida.

Lo anterior entendiendo, como bien se señala en la exposición de motivos de la iniciativa, a que el Congreso de la Unión sólo pretende ser un facilitador de la coordinación, que las entidades federativas ya reconocen y aceptan que es necesaria e implicaría un desarrollo conjunto de las conductas y de las actividades de los gobiernos, en el ámbito federal y local.

La Ley General correspondiente tendría como fin la armonización y homologación de la operación de los



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Registros Públicos y los catastros del país, lo cual se considera adecuado habida cuenta que en el ámbito de Comercio ya existe dicha homologación y desde 2007 se ha estado apoyando con recursos económicos federales y estatales para dicho efecto.

•En los términos descritos, se considera que la reforma implicará diversos beneficios a favor de la población, entre los cuales se encuentran: simplificar procedimientos y agilizar trámites, mayor seguridad para el patrimonio inmobiliario de los mexicanos, la unificación registral, aunada al programa de modernización, permitirá reunir en una sola base de datos el registro del Distrito Federal, estatal o municipal, 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 su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señaló, en la parte conducente lo siguiente:

Me refiero a su oficio CPC_RCA_142/03/03 de fecha 22 de marzo de 2013, dirigido al Dr. Eduardo Sojo Garza-Aldape, mediante el cual solicita la opinión del Instituto Nacional de Estadística y Geografía respecto de la 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, publicada el 6 de noviembre de 2012 en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República.

Dicha Iniciativa se considera adecuada, toda vez que menciona al INEGI, tanto en los antecedentes como en la justificación, como árbitro técnico para garantizar estándares de datos geoestadísticos, pero sin llegar a definir y establecer procesos y estándares de operación catastral y no implica que la reforma tenga algún efecto sobre las atribuciones del Instituto.

Asimismo, si bien en la justificación de la iniciativa se considera la creación del Consejo Nacional de Homologación y Armonización Registral, del cual se propone que el INEGI sea parte, esto ocurriría una vez que se faculte al Congreso y se expida la Ley General. En caso de que se apruebe esta Iniciativa y se emita el proyecto de Ley General, se considera pertinente que el INEGI analice y emita la respectiva opinión técnica sobre el particular.

SEXTA. Las Comisiones Dictaminadoras están de acuerdo con suscribir los términos y las bases esenciales de la nueva ley general que aprobaría el Congreso de la Unión en uso de la nueva facultad que se le está otorgando, para el efecto de que dicha ley se circunscriba única y exclusivamente al mandato del Constituyente Permanente. A dicho fin, se aclara que la ley general de ninguna manera podrá federalizar los Registros Públicos ni los Catastros. Por el contrario, su expedición debe crear el fundamento jurídico que permita unificar esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno. Más aun cuando actualmente hay una dispersión de leyes, acuerdos y demás dispositivos en materia de registro inmobiliario, que ha provocado políticas encontradas o dispares.

SÉPTIMA. La nueva ley general que apruebe el Congreso de la Unión debe ser respetuosa de la soberanía y de la autonomía de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, órdenes de gobierno que conservarán a su favor las facultades en la materia tales como el aspecto tributario que sobre los ingresos de registro perciben, o la designación de los funcionarios de tales Registros y Catastros, la administración de las instalaciones, entre otras atribuciones; lo único que se deja al Congreso es la facultad de legislar para que haya una base jurídica que permita al Consejo Nacional de Homologación y Armonización Registral determinar los términos del procedimiento de registro, procesos, tecnologías, sistemas, mecanismos de coordinación para la capacitación y modernización de los mismos.

III.2 Consideraciones de orden específico



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PRIMERA. Las Comisiones Dictaminadoras estiman procedente la redacción propuesta por la Iniciativa. Sin embargo, resuelven modificar la numeración de la facultad que se pretende otorgar al Congreso en virtud de que recientemente fue aprobada una reforma a dicho artículo en materia de transparencia, misma que por cierto, está en estudio en la Cámara de Diputados. Asimismo, está en proceso otra reforma constitucional en materia de corrupción, que también asigna una nueva facultad. Por tanto, se previene que de ser aprobada la reforma de transparencia y la de anticorrupción, ésta nueva facultad le correspondería la fracción XXIX-U en la numeración, para quedar en los términos siguientes:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-T. ...

XXIX-U. 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. ...

Las Comisiones Dictaminadoras quieren señalar que si no fuese aprobada la Minuta en materia de transparencia o si hubiera otra nueva facultad que llegue a aprobarse antes de esta reforma que hoy se dictamina, en virtud de que actualmente hay en puerta varias reformas constitucionales que contemplan dar al Congreso nuevas facultades, como por ejemplo, la reforma en materia de anticorrupción, se previene que la numeración de la fracción puede cambiar al momento de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDA. Las Comisiones Dictaminadoras desean pronunciarse respecto a los alcances de la ley general que se propone en la Iniciativa, en concreto respecto a los siguientes temas:

- Ley que homologue y armonice la operación de los registros públicos y los catastros. Mediante la expedición de una ley general se busca la homologación y la armonización de conceptos, estándares, procedimientos y sistemas de operación de ambas instituciones. El objetivo que se busca es contar con una base nacional de datos registrales y catastrales que sea de utilidad a las entidades federativas y municipios y a la Federación para la implantación de políticas públicas que contribuyan al desarrollo nacional. De ahí que no se pretenda uniformar mediante la ley a las estructuras orgánicas ni al modelo administrativo de los registros y catastros.
- La ley general que expida el Congreso de la Unión tendrá el siguiente alcance general:
 - a) El objeto es homologar y armonizar 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 planteados por la Iniciativa que hoy se dictamina.
 - 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 que funcionaría con base en los lineamientos que determine el Congreso de la Unión, entre otros:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- i. El Consejo es el órgano de coordinación y de decisión para la homologar y armonizar 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 representantes de las entidades federativas, representantes de los municipios y representantes de las Dependencias y Entidades Federales, así como del INEGI y de la Procuraduría General de la República. Las decisiones se adoptarían por mayoría. Estas Comisiones dictaminadoras consideran que la conformación específica de Dependencias y Entidades sea determinada por el Legislador Ordinario.
 - v. En el Consejo podrán participar con derecho a voz, representantes de asociaciones empresariales y registrales, habida cuenta que su participación enriquecería las decisiones del Consejo.
 - 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) Si bien la Iniciativa propone que los registros públicos y los catastros sean constituidos como entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, dejando a las legislaturas estatales que determinen libremente su estructura organizacional y gobierno corporativo, estas Comisiones Dictaminadoras consideran que este asunto corresponde ser definido por el legislador ordinario en la legislación. Pero dicha decisión deberá considerar que los Registros Públicos y los catastros puedan alcanzar el objetivo de prestar un servicio que se dé en forma continua, regular, uniforme, profesional, expedita y permanente, características que exige la seguridad jurídica en materia registral y catastral. Para dicho fin se considera que deberán contar con un estatuto jurídico-administrativo que les otorgue la flexibilidad adecuada para hacer frente a las necesidades económicas del servicio.
- e) Será el Congreso de la Unión el que determine los mandatos de ley específicos y las facultades del Consejo.
- f) Para la conformación de las bases de datos, se contará con el soporte y la infraestructura que ya ha desarrollado el INEGI.

Finalmente, estas Comisiones Dictaminadoras después de deliberar el contenido del presente Dictamen consideran añadir una disposición transitoria relativa a la necesidad de complementar este esfuerzo de armonización y homologación registral mediante una reforma en el mismo sentido para la actividad notarial. A dicho fin, se propone incorporar un mandato para que el Congreso de la Unión discuta y apruebe en un plazo de 180 días contado a partir de la entrada en vigor del Decreto que hoy se dictamina una reforma al marco jurídico que sienta las bases mínimas a las que deberá sujetarse la función notarial.

Por las consideraciones antes expuestas, estas Comisiones Unidas someten a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

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



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona una fracción XXIX-U 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-T. ...

XXIX-U. 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 60 días a partir de la entrada en vigor de dicha ley general.

CUARTO.- El Congreso de la Unión discutirá y aprobará dentro de los 180 días siguientes, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto una reforma al marco jurídico para armonizar la función notarial en las entidades federativas.

Salón de Sesiones del Senado de la República, México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de abril de dos mil trece.

PUNTOS CONSTITUCIONALES



**SEN. RAÚL CERVANTES ANDRADE
PRESIDENTE**





DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



**SEN. JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ MARTÍNEZ
SECRETARIO**



**SEN. ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ
SECRETARIO**



**SEN. DANIEL AMADOR GAXIOLA
INTEGRANTE**



**SEN. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ
INTEGRANTE**



PUNTOS CONSTITUCIONALES



**SEN. DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO
INTEGRANTE**





DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



**SEN. RICARDO BARROSO AGRAMONT
INTEGRANTE**



**SEN. DAVID PENCHYNA GRUB
INTEGRANTE**



**SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN
INTEGRANTE**



**SEN. SONIA MENDOZA DÍAZ
INTEGRANTE**





DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PUNTOS CONSTITUCIONALES



**SEN. FERNANDO TORRES GRACIANO
INTEGRANTE**



**SEN. ÁNGEL BENJAMÍN ROBLES MONTOYA
INTEGRANTE**



**SEN. ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ
INTEGRANTE**



**SEN. PABLO ESCUDERO MORALES
INTEGRANTE**





DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-U AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA



**SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN
PRESIDENTE**





**SEN. MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA
SECRETARIO**





**SEN. ZOÉ ROBLEDO ABURTO
SECRETARIO**





**SEN. RAÚL CERVANTES ANDRADE
INTEGRANTE**





**SEN. SONIA MENDOZA DÍAZ
INTEGRANTE**


