



El Notariado, el Registro Público de la Propiedad y el Catastro Municipal ante la Reforma del Estado Mexicano

Not. Rogelio Acéves Barajas

Hoy en día resulta obligación ineludible para la comunidad pensante de nuestro país, el reflexionar seria y profundamente sobre cuáles deben ser el total de las reformas legales que la sociedad mexicana debe impulsar para alcanzar la esperada superación económica, social y política en nuestra nación, mediante una real y efectiva reforma del Estado Mexicano.

Por ello, acepté la honrosa invitación que me formuló la Dirección de esta revista para dirigirme a sus lectores, invitándolos a compartir estas breves y modestas reflexiones:

Sin lugar a duda, una de esas reformas es la relativa a la renovación del federalismo mexicano como forma de gobierno, sobre la base de un *real nuevo reparto de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno*, para un eficiente ejercicio de la función pública que beneficie efectivamente a los gobernados.

Reformas que por su naturaleza y factibilidad de ser llevadas a su cabal realización, sean real y efectivamente, para fortalecer una auténtica y genuina autonomía interior de las entidades federativas y del municipio libre; y que, no se conviertan una vez más, en supuestas medidas tendientes a mejorar nuestra forma federal de gobierno, pero que en el trasfondo encierren nuevas modalidades de centralización de las grandes decisiones nacionales, como

desafortunadamente ya ha acontecido con anterioridad.

Una de esas grandes y genuinas reformas que no puede ni debe ser pasada por alto, es la encaminada al real y auténtico fortalecimiento de tres instituciones públicas que tienen la importante encomienda social de dar seguridad jurídica y publicidad a los actos y hechos que otorgan y en los que intervienen los gobernados, éstos son: el Notariado, el Registro Público de la Propiedad y el Catastro.

Mismas instituciones, que en los últimos años no han sido debida y correctamente atendidas por el Estado Mexicano, para garantía de los principales y reales beneficiados con su fortalecimiento, que son, los usuarios de tales servicios públicos, y la sociedad en su conjunto.

Y para lograr una genuina y auténtica reforma que permita el fortalecimiento del notariado mexicano, de los registros públicos y de los catastros de nuestro país, y beneficiar con ello a la sociedad mexicana en su conjunto, se requiere de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a cada una de las entidades federativas, así como a las Leyes Reglamentarias de algunos preceptos constitucionales. Así como a la legislación ordinaria estatal y municipal, las cuales tienden, en primer término, a precisar, dentro del preten-

Una de esas grandes reformas, es el fortalecimiento de tres instituciones públicas: el Notariado, el Registro Público de la Propiedad y el Catastro.

dido nuevo reparto de responsabilidades entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, a cuál de ellos le debe corresponder la función de la Fe Pública en los hechos, actos y registros, misma que hoy en día está del todo dispersa, desarticulada y desvinculada en el total de nuestra legislación nacional, por muy diversas razones y factores, de los cuales examinaremos sólo algunos de ellos en este artículo.

En segundo término, tal reforma debe encomendarle al Registro Público de la Propiedad en cada una de las entidades federativas, una mayor intervención en el ámbito de dar publicidad a los hechos y actos jurídicos que requieran de la misma para surtir efectos contra terceros, concentrando en esta institución pública un buen número de otras diversas actividades de publicidad, que a la fecha se encuentran totalmente dispersas y desvinculadas en el total de la legislación federal, estatal y municipal del país.

Y en tercer término, las referidas reformas constitucionales y a la legislación y reglamentación correspondientes, deben dejar plena y debidamente precisada la real función que deben desempeñar los catastros (ya sean estos estatales o municipales) y que lo debe ser, el de convertir a dichos catastros en un real, auténtico y eficiente padrón de bienes; y además que dicho padrón inmobiliario no sea visto tan sólo como un instrumento de recaudación para el ente público, sino que se constituya en una institución técnica a la que se le den atribuciones en otras importantes áreas del quehacer social, que hasta la fecha se le han encomendando a otras instituciones federales o estatales, dando lugar con ello a una innecesaria, y a la vez costosa duplicación o multiplicación de las mismas funciones.

Y para el efecto de que las refor-

mas en los tres aspectos antes referidos puedan ser factibles, estimo que un supuesto ineludible del cual debe partirse, y éste es, el que la llamada reforma del Estado conlleve real y verdaderamente una reforma y cambios profundos y efectivos a los sistemas y procedimientos administrativos y de gobierno. Que constituyan además, una auténtica simplificación de procedimientos y desregulación de la hasta hoy tortuosa y dañina tramitología oficial, que ha venido volviendo nugatorios a través de los años, los esfuerzos que de manera bien intencionada se han hecho en tal sentido. Ya que, la misma excesiva, y desvinculada legislación vigente, producto en grado superlativo de una inapropiada actividad legislativa que ha caracterizado en los últimos años a buen número de nuestros legisladores, ha derivado en la falta de un auténtico y real federalismo en nuestro sistema de gobierno.

Y por ello, resulta indispensable, que la tan mencionada reforma del Estado Mexicano, lo sea real, y que no se le vuelva convertir una vez más, en un instrumento que sirva tan sólo para el sostenimiento del sistema político mexicano, tan devaluado hoy en día frente a la sociedad; sino que dicha reforma lo sea para hacer realidad el viejo apotema que el Siervo de la Nación Don José María Morelos y Pavón, plasmó en sus *"Sentimientos de la Nación"* en el sentido de que la razón única de ser de las instituciones públicas, lo debe ser la felicidad del pueblo.

Por ello, la reforma del Estado Mexicano no debe serlo tan sólo, para conservar nuestra estabilidad política, social y económica, a costa del bienestar de todos los mexicanos; sino que debe llegar mucho más allá, convirtiéndose tal reforma, en un auténtico y efectivo instrumento para la mejoría en nuestra

forma diaria y cotidiana de vida.

Y una forma muy importante para lograr tal mejoría en la forma diaria de vida de todos los mexicanos, lo constituye una auténtica y efectiva reorganización de las instituciones públicas que he referido, así como la simplificación de sus procedimientos, de tal forma que permitan la pronta y efectiva respuesta a la demanda de servicios públicos que de manera cotidiana necesita la población.

Así, es importante que en la reforma tendiente al nuevo reparto de responsabilidades entre la Federación, los Estados y los Municipios, se incluyan reformas a las constituciones federal y estatales, a las leyes orgánicas y reglamentarias de los preceptos constitucionales, así como la legislación ordinaria estatal y municipal, que real y verdaderamente fortalezcan al Notariado Mexicano y a dos instituciones estrechamente vinculadas a él: el Registro Público de la Propiedad y el Catastro. Éstas dos, han sido en el pasado, y aún lo son, auténticos garantes de la seguridad jurídica de los derechos de los gobernados, pero que si no son oportuna y debidamente atendidos por el Estado Mexicano en esta ocasión histórica, incluyéndolos en el paquete de reformas tendientes a la renovación del federalismo de nuestro país, dejarán de serlo. Toda vez que a la fecha encuentran dichas instituciones serios obstáculos para la plena y debida realización de su encomienda social, en una legislación impropia que ha generado una serie de prácticas inconvenientes que la sociedad misma ha venido señalando que deben ser evitadas a través de profundas reformas jurídicas y administrativas que obedezcan real y verdaderamente al reclamo comunitario, y no, a los intereses de grupos o de fracciones en el poder público en nuestro país.

Así, entre tales reformas, estimo que sería conveniente para el fin que se persigue con la creación de una auténtica y real reforma del Estado Mexicano, el que se incluyera lo siguiente:

1.- Es sabido que hasta hoy, la existencia y funcionamiento del Notariado Mexicano ha tenido su sustento en nuestro país, en lo que disponen los artículos 40 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer el primero de ellos el sistema federal de gobierno compuesto de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley fundamental, de lo que deriva que las facultades no asignadas a la federación en la misma Ley suprema, se entiende que se la reservaron los estados.

Y el segundo de ellos, que establece que en cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

Y como no se contiene en el resto de los preceptos constitucionales disposición alguna a través de la cual se le haya transmitido a la federación la facultad de dar fe en relación a los hechos o actos en los que intervienen los gobernados, se entiende que a virtud del referido pacto federal, es un ámbito de competencia que se reservaron las entidades federativas.

Y así lo ha sido históricamente.

Lo cual constituye una ratificación de que la facultad para otorgar fe pública respecto de los hechos y actos en los que intervienen los gobernados, así como la fe pública registral, le corresponde a las entidades federativas a través de los notarios y de los encargados de los registros públicos en cada una de ellas.

Y además, del contenido de los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución

... la facultad para otorgar fe pública respecto de los hechos y actos en los que intervienen los gobernados, así como la fe pública registral, le corresponde a las entidades federativas a través de los notarios y de los encargados de los registros públicos en cada una de ellas.

Se ha generado pluralidad de instituciones, y una inexistencia absoluta de simplificación administrativa, así como de claridad y precisión para la sociedad mexicana como usuarios de tales servicios.

Federal, se desprende que dentro de las facultades que le corresponden al Congreso de la Unión, como a las Cámaras de Diputados y Senadores, no se contiene la de legislar en materia de fe pública y de registros públicos; lo que ratifica, que lo constituye un ámbito que se reservaron las entidades federativas al suscribir el pacto federal.

Tal situación se confirma por el hecho mismo de que se trata de dos instituciones públicas: la Notarial y la Registral, que son producto genuino del sistema federal de gobierno en nuestro país, tanto por la fecha en la que se instituyen, como por su naturaleza y razón de ser de su existencia, que es, el estar al alcance del gobernado (y no centralizada y distante), así como por el funcionamiento que han venido teniendo en cada entidad federativa.

Y dada la gran cantidad de factores y circunstancias políticas, que han existido en nuestro país en los últimos años, y que son de todos conocidas, sabemos que se ha vivido un federalismo en la letra escrita de la ley, pero un real centralismo en la práctica donde las grandes decisiones en lo político, económico, social y cultural se han tomado en el gobierno federal, y se le han impuesto o “recomendado” a las autoridades en turno de las entidades federativas en la provincia mexicana, bajo la consideración de que a virtud del pacto federal, los estados están obligados a ajustar su legislación interior a la federal.

Y en el senado mexicano, dadas las características del sistema político monolítico que ha venido imperando, no se han dado las condiciones propicias para la existencia de una real y auténtica representación de las entidades federativas en la conformación del gobierno federal, y con ello no se ha generado la debida defensa de las atribuciones, que derivadas del sistema federal de gobi-

erno, le han sido asignadas a los niveles de gobierno estatal y municipal.

Y un producto y consecuencia de tal realidad política existente, lo fue y lo sigue siendo a la fecha, el que bajo el cobijo de lo que dispone el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han venido expidiendo una gran cantidad de Leyes Reglamentarias de los preceptos constitucionales, así como de Leyes Ordinarias Federales y sus correspondientes Reglamentos, mediante los cuales se han creado instituciones dadoras de fe pública, a la vez que se les ha integrado al ámbito de la esfera federal de gobierno; y a la vez, se han instituido diversos registros públicos con la misma característica de obrar integrando el organigrama del gobierno federal, dando con ello lugar a una innecesaria e inoperante duplicidad de funciones fedatarias y registrales, con un alto e inconveniente costo económico para su funcionamiento.

Se ha generado pluralidad de instituciones, y una inexistencia absoluta de simplificación administrativa, así como de claridad y precisión para la sociedad mexicana como usuarios de tales servicios; una duplicidad de funciones socialmente innecesaria.

Algunos ejemplos de la múltiple problemática antes expuesta, que es tiempo es conveniente sean tomados en consideración para una auténtica reforma del sistema público mexicano, lo constituyen:

a).- La institución del Notario del Patrimonio Inmueble Federal, mediante la expedición de la Ley General de Bienes Nacionales.

Lo cual constituye una clara violación a la autonomía de las entidades federativas a la luz de lo que dispone la fracción II del artículo 103 de la Constitución Federal.

b).- La misma Ley General de Bienes Nacionales.

Por cuanto ve a sus preceptos en los que se contienen disposiciones que son de la competencia de las entidades federativas; y en los que contiene un tratamiento de privilegio a favor del Ente Público Federal, en relación a los gobernados, ello en claro incumplimiento a la prohibición de prerrogativas que dispone el artículo 12 de nuestra Ley Fundamental.

Así mismo, por cuanto a que en dicha legislación se crea un Registro de Bienes Nacionales, de una forma totalmente innecesaria, inconveniente y antijurídica, pues ya existe instituido un Registro Público de la Propiedad (de la competencia de las entidades federativas), que es a quien constitucionalmente le corresponde el registro de los inmuebles, para efectos de la publicidad a los actos jurídicos que en relación a ellos se otorguen.

c).- Las últimas reformas al Código de Comercio en su capítulo relativo al Registro Público de Comercio, y las que son una derivación de reformas tales como: la expedición de la Ley Federal de Correduría Pública y su reglamento, mediante las cuales la federación atribuyéndose unas facultades que a la luz de la auténtica y genuina esencia del pacto federal de gobierno que nos debe regir no le corresponden realmente.

Estas reformas y expedición de Ley y su Reglamento fueron hechas al amparo de las supuestas facultades implícitas que se interpretó le correspondían al gobierno federal atento a la autorización que le da la fracción X del artículo 73 que dispone que es una facultad del Congreso de la Unión, legislar en toda la República en materia de comercio.

Y en mi concepto, indebidamente

se interpretó que dentro de esa facultad para legislar en toda la República en materia de comercio, va implícita la facultad para atribuirle a los corredores públicos una facultad fedataria; y sin tomar en cuenta que conforme a los artículos 40 y 121 de la Constitución Federal, es de la competencia de las entidades federativas el ejercicio de la fe pública.

Sin que con ello, se esté desconociendo, que el Congreso de la Unión está facultado efectivamente para legislar en la regulación de los actos de comercio; pero ello siempre y cuando tal legislación, no intervenga en el ámbito de la fe pública, que como ya se ha expuesto, es de la única y exclusiva incumbencia de cada una de las entidades federativas.

Y al haberle asignado al corredor público la atribución de dador de fe, (históricamente, simple intermediario en los actos de comercio), se violentó el pacto federal, y además se duplicó con ello, de manera innecesaria e inconveniente, la misma función pública de dar fe a los hechos y actos en los que intervengan u otorguen los gobernados.

Y por ello, dentro de la reforma integral del Estado Mexicano, para fortalecer efectivamente el sistema federal de gobierno, deben hacerse las obligadas reformas a las Leyes Federales, entre ellas en la materia mercantil, para retomar el camino que nunca debió abandonarse por el legislador federal, de un sistema jurídico de clara e incuestionable esencia federalista, que es el que la sociedad mexicana pide hoy en día, que sea una auténtica y plena realidad.

d).- La creación del Registro Nacional de Disposiciones Testamentarias, mediante la reciente expedición de una legislación federal en tal sentido, que si bien su intención final lo es del todo loable, por cuanto se

... dentro de la reforma integral del Estado Mexicano, para fortalecer efectivamente el sistema federal de gobierno, deben hacerse las obligadas reformas a las Leyes Federales...

... la fe pública registral le ha venido correspondiendo históricamente a las entidades federativas, y que así debe seguirlo siendo, en aras de un real y auténtico federalismo...

pueda llevar en completo padrón registral de las voluntades testamentarias en toda la República; lo criticable radica, en el hecho de que se pretenda lograr ello a través de una centralización o concentración por parte del gobierno federal, y no a través de una auténtica y plena federalización de tan importante servicio para la sociedad.

Han sido escogidas éstas situaciones, tan sólo con la finalidad de mostrar lo aseverado, y constituyen una innecesaria duplicidad de funciones, a la vez que, una clara intromisión del gobierno federal en el ámbito de competencia de la entidades federativas, pues en éstas, se contienen las debidas instituciones públicas mediante las cuales se realiza el control necesario y registro de todo tipo de disposiciones testamentarias, como el Registro Público de la Propiedad para los Testamentos Ológrafos y el Archivo de Instrumentos Públicos y la Procuraduría General de Justicia del Estado, por cuanto ve al otorgamiento del Testamento Público Abierto.

Pasando por alto de nueva cuenta el legislador federal, que normar este ámbito es una atribución que se reservaron las entidades federativas; con atención a los ya mencionados artículos 40 y 121 de nuestra Ley Fundamental, mismos que dejaron de observarse de nuevo.

3.- En lo que respecta a la institución del Registro Público de la Propiedad, es de desear que en la proyectada reforma del Estado Mexicano, se tome en consideración, por el constituyente permanente al realizar las pretendidas reformas a nuestra Ley Fundamental, y posteriormente por el legislador ordinario al expedir las Leyes Orgánicas o Reglamentarias necesarias, así como las Leyes Ordinarias; y por el Ejecutivo Federal al expedir sus correspondientes reglamentos, lo siguiente:

Que conforme al artículo 121 de la Constitución actual, así como sus equivalentes en nuestras anteriores leyes fundamentales del país, la fe pública registral le ha venido correspondiendo históricamente a las entidades federativas, y que así debe seguirlo siendo, en aras de un real y auténtico federalismo.

Y por ello, en aras de lograr dentro de la reformas del Estado mexicano, una real y efectiva simplicidad de procedimientos, y la claridad y precisión de nuestras leyes, así como una auténtica efectividad de las instituciones públicas, sería conveniente, para beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto, que se le trasmitieran mediante las apropiadas reformas a la constitución federal y a las de los estados, y demás leyes relativas a los registros públicos de la propiedad de cada una de las entidades federativas, la responsabilidad única de dar la publicidad a los diversos actos, hechos y resoluciones, que la sociedad ha venido considerando necesarias y que por la ausencia de un auténtico y pleno federalismo en nuestro país, a la fecha, de manera innecesaria e inconveniente, tienen asignadas gran cantidad de instituciones públicas federales, como lo son, entre otras:

- a).- El Registro Público de Comercio.
- b).- El Registro Agrario Nacional.
- c).- El Registro Nacional de Vehículos Automotores.

4.- Por lo que ve a los Catastros Municipales, lamentablemente, hoy en día, en su funcionamiento y organización, así como en las políticas de gobierno establecidas en ellos, en buen número de municipios del país, (con sus honorosas excepciones), éstos no funcionan de la forma que se contempló al darse la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, y posteriormente de cada una de las Constituciones Locales en sus capítulos relativos al Municipio

libre; toda vez que cotidianamente se enfrenta el usuario del servicio catastral a una grave y seria problemática, que se genera en primer lugar, por la conocida escasez de recursos económicos que enfrentan la gran mayoría de los municipios del país; en segundo término por la falta de personal debidamente capacitado para desempeñar esa función eminentemente técnica; en tercer término por la ausencia de uniformidad de sistemas y políticas en todos y cada uno de los catastros (124 tan solo en nuestro estado); y por último por la falta de criterio en el manejo de los mismos. Así como la abundancia de caprichos en los responsables del área que imponen, en muchas ocasiones al margen de la ley, formalismos innecesarios, absurdos y aberrantes, que han venido convirtiendo a los catastros en una institución que sirve tan sólo al fin de una recaudación fiscal, y que los ha vuelto en un serio obstáculo para los trámites inherentes a la propiedad inmobiliaria.

En lo que a la reforma en esta área de la administración pública concierne, sería conveniente que lo fuere para el efecto de que, sin afectar la autonomía que al municipio le otorga el artículo 115 constitucional por cuanto ve a su facultad de recaudación de los impuestos de transmisión patrimonial y predial, y de la fijación de sus políticas con base en lo dispuesto por la Ley Estatal de Catastro, se le convierta a éste, en una institución realmente técnica de valuación y medición de la propiedad raíz, que no sirva tan sólo para los fines de recaudación fiscal, sino que contribuya mediante sus trabajos técnicos y científicos que le encomiende la ley, a la satisfacción de otras muy diversas necesidades sociales, que le den a la propiedad inmobiliaria, para bien de los gobernados, una mayor seguridad jurídica.

Toda vez que constituiría un grave error histórico, el que, en las pretendidas reformas que he referido, se continuara con una tendencia a concentrar cada día más funciones en el ámbito federal de gobierno; cuando es de todos sabido que, a la luz de la teoría del derecho constitucional, todo gobierno federal, en un sistema político federal, debe ser grande y fuerte en sus relaciones hacia el exterior, con la mínima e indispensable estructura legislativa y administrativa que le permita ello; y a la vez que, hacia el interior, consolide estructuras de gobierno estatales y municipales, igual de sólidas y fuertes, si no aún mas fuertes que el mismo gobierno federal.

Esta es la auténtica esencia de un sistema federal de gobierno a la luz del legado que nos han dejado nuestros grandes constitucionalistas, y que ojalá no olviden nuestros representantes populares al momento de realizar la tan anhelada reforma del Estado Mexicano.

Hagamos votos por ello, y aportemos como ciudadanos lo mejor de nuestro pensamiento, para con él, contribuir a la oportunidad histórica que se nos presenta, de participar con nuestras ideas a la conformación de un nuevo sistema jurídico en el país, y con ello, poder legar a las próximas generaciones, un México más equitativo, justo y humano, a través de una legislación auténtica y realmente federalista.

**... aportemos como
ciudadanos lo mejor
de nuestro
pensamiento, para
con él, contribuir a la
oportunidad histórica
que se nos presenta...**