



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
División de Estudios de Posgrado



**MAESTRÍA EN DERECHO**  
Opción terminal Derecho Administrativo

TESIS

**“LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA  
PROPIEDAD RAÍZ Y DEL COMERCIO DE MICHOACÁN”**

que para obtener el Título de

**Maestro en Derecho**  
**en la opción de Derecho Administrativo**

presenta

Lic. Hector Antonio Herrera Paredes

Director de Tesis: Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena



Morelia, Michoacán, febrero de  
2021

**Agradecimientos:**

*Al Director de tesis, doctor Carlos Salvador Rodríguez Camarena*

*Al doctor Francisco Ramos Quiroz*

*Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

***Dedicatoria:***

A mi Dios quien me di fuerza para poder culminar lo que parecía imposible

A mis padres por su apoyo y ayuda que hicieron posible estar aquí

## Índice

	<b>Pág.</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>ix</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>x</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>xi</b>

### Capítulo 1

#### **Fundamentación teórica e histórica relativa a la corrupción administrativa**

1.1 Fundamentos teóricos .....	1
1.1.1 Definición de corrupción .....	5
1.1.1.1 Corrupción política .....	11
1.1.1.2 Corrupción administrativa .....	14
1.2 Antecedentes de la corrupción administrativa en México .....	17
1.2.1 La necesidad de combatir la corrupción .....	18
1.3 El Servidor Público .....	20
1.3.1 Diferentes clases de servidores públicos .....	21
1.3.2 Distinción entre funcionario y empleado .....	23
1.4 El Registro Público de la Propiedad .....	23
1.4.1 Concepto de Registro .....	24
1.4.2 Antecedentes históricos del Registro Público .....	24
1.4.3 Objeto, función y finalidad del Registro Público de la Propiedad .....	26

	<b>Pág.</b>
1.4.4 El Registro Público de la Propiedad de México .....	27
1.5 Proceso de inscripción .....	29
1.6 Seguridad Jurídica .....	31

## **Capítulo 2**

### **El Marco Jurídico del Registro Público de la Propiedad**

2.1 Marco jurídico nacional del derecho de propiedad .....	37
2.2 Marco jurídico internacional del derecho de propiedad .....	39
2.3 Marco Jurídico del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán .....	41
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	42
2.3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo .....	43
2.3.3 Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán .....	43
2.3.4 Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán .....	44
2.4 Principios registrales .....	45
2.4.1 Principio de Publicidad .....	46
2.4.2 Principio de Inscripción .....	48
2.4.3 Principio de Especialidad .....	48
2.4.4 Principio de Consentimiento .....	49
2.4.5 Principio de Tracto Sucesivo .....	49
2.4.6 Principio de Rogación .....	50
2.4.7 Principio de Prioridad .....	51

	<b>Pág.</b>
2.4.8 Principio de Legalidad .....	51
2.4.9 Principio de Fe Pública Registral .....	52
2.4.10 Principio de la Buena Fe .....	52
2.4.11 Principio de la Buena Fe Registral .....	53
2.4.12 Principio de Tercero Registral .....	53
2.4.13 Principio de Oponibilidad .....	54
2.4.14 Principio de Legitimación .....	54
2.5 Los sistemas registrales y su clasificación .....	55
2.5.1 Clasificación de los sistemas registrales según la inscripción .....	56
2.5.1.1 Sistema Alemán .....	57
2.5.1.2 Sistema Francés .....	58
2.5.1.3 Sistema Australiano o Ley Torrens .....	60
2.5.2. Clasificación de los sistemas registrales según la eficacia .....	62
2.5.2.1 Sistema Sustantivo .....	62
2.5.2.2 Sistema Constitutivo .....	62
2.5.2.3 Sistema Declarativo .....	63
2.5.3. Clasificación de los sistemas registrales según la forma en que se hace la inscripción .....	63
2.5.3.1 Sistema por folios .....	64
2.5.3.2 Sistema Personal .....	64
2.5.3.3 Sistema por libros .....	65
2.5.3.4 Sistema Electrónico .....	65

### **Capítulo 3**

#### **La implantación del sistema constitutivo registral**

3.1 Breves antecedentes de los sistemas registrales declarativo y constitutivo .....	67
3.1.1 Antecedentes del sistema declarativo registral .....	68
3.1.2 Antecedentes del sistema constitutivo registral .....	72

	<b>Pág.</b>
3.2 Características de los sistemas declarativo y constitutivo registral.....	74
3.2.1 Principales características del sistema declarativo registral .....	74
3.2.2 Principales características del sistema constitutivo registral .....	76
3.3 El sistema declarativo versus el sistema constitutivo registral .....	79
3.4 Diferencias entre el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán y el del Estado de Guanajuato.....	82
3.5 Diferencias entre el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán y del Registro del Estado de Quintana Roo.....	85
3.6 El sistema constitutivo registral en Alemania .....	88
3.6.1 Características del sistema constitutivo registral Alemán .....	88
3.6.2 Principios registrales en el sistema constitutivo Alemán .....	91

**Capítulo 4**  
**El Registro Público de la Propiedad Raíz y del Comercio del Estado de**  
**Michoacán**

4.1. Sistema registral en Michoacán .....	97
4.1.1. Principios Registrales en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán .....	99
4.1.2. El procedimiento registral en Michoacán .....	103
4.2 El funcionamiento del Registro Público durante y después del proceso de modernización .....	105
4.3 Problemática del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán.....	111

	<b>Pág.</b>
4.4 Propuesta .....	119
<b>Conclusiones .....</b>	<b>121</b>
<b>Fuentes de Información .....</b>	<b>123</b>

## Resumen

La corrupción tiene hoy una doble lógica que combina lo global, lo nacional y lo local. Se trata de un fenómeno social y político. En el acto de corrupción administrativa se encuentra el riesgo calculado de su ejercicio, riesgo que maximiza el beneficio económico y político frente a la sanción legal y administrativa.

El derecho a la propiedad, se encuentra principalmente en el artículo 27 de la Constitución Mexicana. El principio de seguridad jurídica, como una de las garantías que lo tutelan, está depositado en los artículos 14 y 16 del mismo instrumento legal.

El Registro Público de la Propiedad, como órgano de la administración pública, tiene, como principales objetivos, dar seguridad jurídica a los bienes inscritos y dar publicidad frente a terceros de todo lo anotado y registrado.

El sistema registral en Michoacán es declarativo; sólo se inscribirán aquellos actos respecto de los cuales se tenga la intención de que surtan efectos frente a terceros.

En el sistema constitutivo el derecho nace con el contrato o acto jurídico y para su perfeccionamiento es necesaria su inscripción, que es obligatoria. Por tanto, propende a tutelar más ampliamente el Derecho Humano a la propiedad inmobiliaria.

**Palabras clave:** corrupción administrativa, registro público, seguridad jurídica, sistema registral declarativo, sistema registral constitutivo.

## **Abstract**

Human Rights are recognized and protected in national and international legal instruments in order to make effective the idea of human dignity. In Mexico, Article 1o of the Mexican Constitution expressly recognizes them.

The right to property, as a Human Right, is protected mainly in article 27 of the mentioned Act. The principle of legal security, as one of the guarantees that protect it, is deposited in articles 14 and 16 of the same legal instrument.

One of the main objectives of the Public Registration of Property, as an organ of public administration, is to provide legal security to the registered properties and to provide publicity so third parties get to know about all registered deeds.

Michoacán's registration system is of the declarative type; all deeds that may affect third parties interests shall be registered.

In the constitutive system the right is born with the contract or legal act; it acquires legal perfection when it is registered; registry is mandatory. Therefore, it provides a better protection to the Human Right to land property.

**Keywords:** Real estate property, public registration, legal security, land declarative registration system, land constitutive registration system.

## **Introducción**

La idea de que la corrupción es un grave problema, no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto es un tema que adquiere relevancia en el ámbito académico. No hay que olvidar que la corrupción sino se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistemática y colapsar las instituciones de los países afectados, dañando por extensión el funcionamiento de la economía nacional e internacional. Si se deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no en la excepción.

La corrupción desde siempre ha acompañado a política, a los actos de gobierno, al mercado y a la vida social. De allí que no sea extraño que se conozca la práctica de la corrupción como una de las actividades más antigua del mundo.

La corrupción se ha transformado actualmente en un tema común en los círculos internacionales. No se trata de un tema nuevo, lejos de eso, la corrupción ha existido desde que el gobierno existe.

Pero el mundo ha decidido que este problema ha llegado finalmente a ser disfuncional para el desarrollo global, de manera que es necesario enfrentarlo. No cabe duda, ha llegado a ser tan amenazante que resulta urgente hacer algo al respecto.

En el caso de la corrupción administrativa en el Registro Público de la Propiedad es un tema de suma importancia y relevancia que tiene que ser

estudiado a profundidad para determinar las causas que propician que en esta institución se den hechos de tal magnitud por lo cual debe analizarse para llegar a una solución que tenga como objetivo establecer medidas que ayuden a resolver esta problemática que afecta de manera directa no sólo al cliente, sino al Estado.

Una buena parte de las normas legales están dirigidas a la protección del patrimonio tangible e intangible de cualquier persona. Tanto los bienes como los derechos son objeto de protección por parte del Estado. Esta protección también se da a la propiedad de los bienes inmuebles, su transmisión e incluso a las cargas que sobre ellos pueden llegar a constituirse.

Fue necesario describir el marco jurídico vigente en el Estado de Michoacán para el Registro Público de la Propiedad. Evidenciamos una serie de problemas que detectamos en la función registral, así como la insuficiencia de la legislación vigente. El Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán data de 1936.

En el capítulo 3 describimos los diversos sistemas registrales en función a la clasificación por los efectos que la inscripción genera. Destaca el sistema identificado como constitutivo, cuya característica nodal es que se debe inscribir el acto jurídico para que la transmisión de la propiedad surta plenamente sus efectos (incluso como un requisito de existencia): los efectos de la inscripción no son meramente declarativos, como acontece en la mayoría de las entidades federativas de nuestro país, incluyendo Michoacán, sino que constituye derechos.

Lo anterior nos permite identificar, de forma preliminar, que el sistema constitutivo tiende a dotar de mayor seguridad jurídica un acto en el que se transmite, modifican o extinguen derechos relacionados con un inmueble, lo que a la vez conlleva a una mayor y mejor tutela del Derecho Humano a la propiedad.

## Capítulo 1

### Fundamentación teórica e histórica relativa a la corrupción administrativa

SUMARIO: 1.1 *Fundamentos teóricos*; 1.2 *Antecedentes de la corrupción administrativa en México*; 1.3 *Servidores Públicos*; 1.4 *El Registro Público de la Propiedad*; 1.5 *Proceso de inscripción*; 1.6 *Seguridad Jurídica*.

#### 1.1 *Fundamentos teóricos*

La corrupción hoy es un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos, propios del mundo contemporáneo. Estas prácticas que se rigen predominantemente por la lógica del interés particular sobre el general son comunes y visibles, tanto en los países desarrollados como en las actividades empresariales. Las formas globales de la corrupción son funcionales a los intereses privados que rigen el mercado y ellas se han impuesto uniformando los ámbitos nacionales de operación a través de la disminución de los poderes reguladores del Estado, que permiten hacer uso de instrumentos jurídicos de protección de las economías y las sociedades nacionales.

En sus trazos más generales, la corrupción tiene hoy una doble lógica que combina lo global, lo nacional y lo local. Se trata de un fenómeno social y político que adopta las formas estructuradas en las que se mueven las acciones individuales y colectivas, a partir de las cuales se crean modalidades institucionales que han derivado en el manejo perverso de su diseño. Ello ha permitido crear márgenes de acción e interpretación normativa que estimulan las conductas sustentadas en el manejo discrecional de las leyes que reducen los riesgos de la sanción legal, en el horizonte de posibilidades que ejerce la

corrupción.

En el acto de corrupción administrativa se encuentra el riesgo calculado de su ejercicio, riesgo que maximiza el beneficio económico y político frente a la sanción legal y administrativa, así como la previsión del bajo costo social pagado por el infractor, quien se mueve en representaciones colectivas sustentadas en una moral pública porosa, regida por el principio de la ganancia, en la que se acepta el enriquecimiento como fundamento del éxito privado, beneficio utilizado para anular la estigmatización colectiva.<sup>1</sup>

La corrupción, además de enriquecer a burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta de forma negativa la competencia política.

Y finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos y monopolios, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez ha sumido al país en un largo letargo que lo ha mantenido a la saga del crecimiento económico.

Es precisamente esta corrupción estructural con su red de complicidades la que hoy desvirtúa integralmente Estado, mercado y sociedad. La corrupción es más un síntoma que un resultado. Es un síntoma de que las relaciones Estado-sociedad se orientan hacia el debilitamiento de la justicia y la legitimación social del Estado y generan despilfarros y malversaciones del gasto público.<sup>2</sup>

La idea de que la corrupción es un grave problema, no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto es un tema que adquiere relevancia en el ámbito académico. Este

---

<sup>1</sup> Sandoval, Irma Eréndira, *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México, UNAM, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, pp. 7-8.

<sup>2</sup> *Ibidem.* pp. 19 y 25.

pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas, para intentar detener su expansión globalmente y para combatirla en sus diferentes frentes y formas.

No hay que olvidar que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistemática y colapsar las instituciones de los países afectados; dañando, por extensión el funcionamiento de la economía nacional e internacional. La corrupción se extiende, si no se controla. Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no en la excepción.

La corrupción desde siempre ha acompañado a la política, a los actos de gobierno, al mercado y a la vida social. De allí que no sea extraño que se conozca la práctica de la corrupción como una de las actividades más antiguas del mundo. Pero en este mundo cada vez más globalizado, en el que personas, empresas, instituciones nacionales e internacionales o Estados interactúan con una creciente asiduidad, velocidad y en relaciones cada vez más asimétricas, se crean ocasiones extraordinarias para los comportamientos parasitarios u oportunistas como nunca antes se habían producido.

La corrupción se ha transformado actualmente en un tema común en los círculos internacionales. No se trata de un tema nuevo, lejos de eso, la corrupción ha existido desde que el gobierno existe. Pero el mundo ha decidido que este problema ha llegado finalmente a ser disfuncional para el desarrollo global, de manera que es necesario enfrentarlo. No cabe duda, ha llegado a ser tan amenazante que resulta urgente hacer algo al respecto.

Entonces es claro que la corrupción es un problema potencial. Evidentemente, no todos los sistemas políticos dan la misma importancia a este asunto. Sin embargo, allí donde una sociedad estableció por cuestión de principios una división entre política y mercado, donde los intereses públicos y privados se distinguieron unos de otros y donde la sociedad hizo retroceder los límites del patrimonialismo, el clientelismo y el nepotismo, la corrupción es considerada como patológica. La corrupción es una manera de “aceitar las ruedas” de un sistema

atascado. La corrupción trae consigo la destrucción de cualquier sociedad, ya sea dictatorial o autoritaria, pero es particularmente perjudicial para los gobiernos democráticos.

La corrupción, entonces, se ha transformado en un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos, propios del mundo contemporáneo. La corrupción se ha convertido, desde las últimas décadas del siglo XX, en una pandemia en los ámbitos de gobierno. Afecta a la eficacia de las instituciones, genera incumplimiento de metas y objetivos en los programas de gobierno, impide la resolución de demandas ciudadanas, a la vez que genera desconfianza de la ciudadanía en su gobierno y malestar en la población.

La corrupción es un tema de investigación que en el pasado estuvo muy de boga y que hoy vuelve a estarlo. Durante mucho tiempo, el tema de la corrupción fue considerado un tabú. Se suponía que los extensos programas de liberalización económica y de privatización que se impulsaron en la década de 1980 en países en desarrollo y en el mundo poscomunista, se orientarían a dismantelar las rentas del sistema de sustitución de importaciones y el estatismo.

Sin embargo, eso no ocurrió de la manera esperada. Las economías fueron privatizadas en forma masiva, los mecanismos de mercado fueron ampliamente aceptados, los regímenes comerciales y financieros fueron desregulados y, no obstante, todos estos cambios en las políticas económicas no parecen haber disuelto las coaliciones distributivas. De hecho, sólo parecen haberlas reestructurado. Desde Rusia hasta Argentina, y desde México hasta el Medio Oriente, las reformas económicas fueron llevándose a cabo a puerta cerrada y a través de mecanismos opacos.

En el caso de México dos episodios conspicuamente opacos fueron, por un lado, la privatización bancaria y por otro, el rescate bancario del Fondo Bancario de Protección al Ahorro que después se convirtió en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). El estudio de la corrupción, que fue popular bajo el paradigma de la modernización en la década de 1970, ha regresado y esta vez en grande.

El fenómeno de la corrupción tiene una naturaleza multidimensional. Involucra dilemas morales, incentivos económicos, beneficios personales, grado de profesionalismo en la administración del Estado, tamaño y eficacia del sector público, funcionamiento de las instituciones legislativas y judiciales, grado de libertad de prensa, acceso ciudadano a información pública, rendición de cuentas, profesionalización de los servidores públicos y otros factores que inciden en la ocurrencia de este fenómeno. Si realizamos un esfuerzo de sistematización en el que pueden encontrarse toda clase de componentes, variables y operaciones en torno a la corrupción, que permiten mostrar la complejidad de su estudio.

En el estudio de la administración pública mexicana el tema de la corrupción administrativa, sólo ha sido referido de manera marginal, secundaria y, en el mejor de los casos, como una variable más dentro de la acción de la administración pública. A pesar de que, en la actualidad, existe una variedad de fuentes de estudio en torno a la actividad organizada del Estado, algunos estudiosos la concebían como una variable interna propia del sistema político mexicano, o bien como una variable dependiente de otros factores políticos prevalecientes en el régimen de partido único o hegemónico.

La propuesta que se presenta, intenta mostrar a la corrupción administrativa como un fenómeno histórico, inherente al sistema de gobierno, que no ha sido controlado de forma efectiva a pesar del desarrollo del control interno y externo y que incluso, en el régimen de alternancia política, de acuerdo a las evidencias empíricas no ha disminuido sino por el contrario se ha incrementado. Este trabajo intenta responder a este cuestionamiento y algunos otros que se derivan del mismo, mediante una propuesta de estudio que permita confirmar la efectividad o no de los mecanismos de control interno y externo, así como otros instrumentos adicionales para combatir la corrupción administrativa.

### *1.1.1 Definición de corrupción*

Desde su “raíz etimológica, *Corruptio*, *corruptiones* son vocablos latinos. De aquí

proviene *corruption* en inglés, *corruzione* del italiano, *korrruption* en alemán y que pasan al español como corrupción y corromper. La palabra corrupción viene del latín *rumpere* y se refiere a quebrantar códigos, leyes y normas de buen comportamiento cívico. El término también se refiere al deterioro en las formas de gobierno de un país, ciudad o unidad territorial. Corrupción es una categoría moral cuyo significado se asemeja al concepto de putrefacción”.<sup>3</sup>

La corrupción es un fenómeno complicado con múltiples causas y efectos diversos. La corrupción fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político. El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también como un problema moral, cultural e individual. Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos legales estrictos, que describen este fenómeno como un mero acto de soborno que involucra al menos a un servidor público y una transferencia de recursos, hasta las explicaciones económicas que la perciben como un impuesto regresivo y como una forma de renta adicional.

La corrupción es “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas, pero con el apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente”. La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante.

La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas. El Banco Mundial la define básicamente como: “Es el abuso del poder público para el beneficio privado” (ONU, 2003). Aunque esta definición, que es una de las más citadas, cuenta con una diversidad de razones para considerarla como limitada.

---

<sup>3</sup> Sánchez González, José Juan, “La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio”, en: *Revista de Administración Pública*, México, núm. 125, mayo-agosto, 2011, Instituto de administración pública, pp. 13-15, <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap125.pdf>.

El mismo término corrupción implica que las cosas no son como deberían de ser. Han sido pervertidas, torcidas, manipuladas, distorsionadas, desviadas o de cualquier manera sacadas fuera de su camino previsto. En este proceso, los corruptos han logrado ganancias injustas o se han beneficiado de manera indebida que de otro modo no hubiera ocurrido, a costa de todos los demás quienes, a sabiendas o no, han perdido.

Cualquiera de estas definiciones de corrupción es válida debido a que la esencia del fenómeno es la misma. Un agente investido de autoridad obtiene un beneficio para él o para un grupo de personas al tomar una decisión respecto a un ciudadano. La corrupción es el uso indirecto del poder público para obtener beneficios privados. De esta manera, la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado. En esencia, el corrupto se apropia de lo público y lo hace para beneficiarse personal y privadamente, rompiendo las reglas establecidas.

Para profundizar en el fenómeno de la corrupción se pueden agrupar las definiciones en cuatro grupos, como lo propone Villoria. En el primer grupo, existen las definiciones vinculadas al abuso del *cargo público* o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos. La corrupción es el abuso de la autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario.

En términos jurídicos comparativos, el cohecho suele ir vinculado a la presencia de un empleado público que tiene una intención corrupta, que recibe beneficios de la acción corrupta, cuyo acto oficial tiene relación directa con el valor conseguido, y cuando existe intención de influenciar o ser influenciado en el ejercicio de cargo público.

Los actos de corrupción se pueden definir como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco discrecional con el objeto de obtener un beneficio adicional, cualquiera que sea su naturaleza. En ese mismo sentido, se afirma que la corrupción implica también una cuestión legal cuando los servidores

públicos abusan de su encargo.

Todos los Estados cuentan con leyes contra el soborno y el fraude en el sector público, y la mayoría de ellos buscan regular las contribuciones a las campañas electorales, los gastos en este tipo de procesos, así como inhibir el desarrollo de conflictos de interés. Muchos otros Estados penalizan el soborno comercial y otro tipo de fraudes auspiciados por las grandes corporaciones. Existen también tratados internacionales y regionales que intentan controlar el soborno a través de las fronteras y de facilitar la aplicación de la ley.

En el segundo grupo, existen definiciones centradas en *el mercado*. Estas definiciones suelen usarse allí donde no existe un desarrollo jurídico suficientemente elevado como para poder categorizar adecuadamente todas las conductas corruptas. También son adecuadas para el análisis económico de la corrupción. Un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio privado, cuya cuenta de resultados busca maximizar.

El volumen de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda del público. La corrupción es un fenómeno económico, que para combatir hay que pensar en los costos de ella, pero también en los costos de combatirla y hay que seguir la lucha contra la corrupción hasta el punto en que los costos por combatirla sean iguales a los costos de la misma.

En el tercer grupo, se pueden incluir las definiciones centradas en el *interés general*. La corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio, dañando al público y a sus intereses. Es corrupta, en definitiva, toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general.

La idea de que los responsables públicos sirven al interés público, ya implica una concepción determinada de la política y de la acción de gobierno, pero

ésta no se encuentra muy alejada de lo que la ciudadanía entiende como debe ser la política. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios que esta parte puede proporcionar a los empleados públicos. Incluso, toda acción tomada en el sentido de influir en una política pública con tal interés privado, sin perjuicio de los efectos sustanciales que tal acción puede provocar.

Corrupción sería por supuesto el tomar decisiones parciales por razones de beneficio monetario directo, como es el caso del soborno. Corrupción sería también la elaboración de normas en las que se beneficia a un sector social sobre el conjunto de la comunidad a cambio de beneficios privados directos o indirectos. Corrupción sería pasar información de forma privilegiada a un actor individual o colectivo, a cambio de algún tipo de recompensa. O, sin ánimo exhaustivo, podría ser corrupción cualquier acto que beneficie a una parte de la sociedad a cambio de sus votos, cuando el interés general sea dañado con ello.

Por último, en el cuarto grupo algunos autores critican las aproximaciones más moralistas e introducen una concepción histórica y sociológica, vinculada a la *percepción social* del fenómeno. En realidad, el entorno político, económico y social de ciertos países africanos es muy diferente al de Estados Unidos o el Reino Unido, con lo que la aplicación de los criterios domésticos anglosajones para analizar la corrupción en dichos países es totalmente inadecuada.

Por ejemplo, el trabajo empírico muestra que en general, los sistemas presidenciales son más corruptos que las democracias parlamentarias y que los sistemas de representación proporcional son más corruptos que los sistemas de mayoría relativa. Los peores sistemas combinan presidencias fuertes con representación proporcional, en los cuales un ejecutivo poderoso negocia con unos cuantos líderes partidistas poderosos para compartir los privilegios del poder de forma corrupta.

La corrupción puede encontrarse en diferentes niveles: en el régimen político, en la política, en la administración pública, y en el poder judicial. Por lo

que corresponde al régimen político, la experiencia muestra que, si los regímenes políticos son corruptos, los servidores públicos pueden estar vinculados a servir con fidelidad a ese régimen. Esto puede deberse a que obtienen beneficios que les favorecen o que les permiten ciertos privilegios, que de otra manera no podrían tener.

En la corrupción del régimen político se encuentra normalmente pocos corruptos, pero bastantes poderosos. En la corrupción política, nos encontramos ante muchos corruptos, pero con poco poder político. Algunos creen que, en el primer caso, es menos dañino para la economía de un país que el segundo, pues éste puede ocasionar una espiral de corrupción difícilmente parable, pero la realidad muestra que no es así.

Mientras que la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimentan de la otra. Ahora bien, la corrupción dominante es la política: donde los políticos son corruptos es más fácil que surja la corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno.

Por el contrario, si no hay corrupción en el nivel político la corrupción administrativa será marginal, ya que en el nivel político existen mecanismos adecuados para introducir reformas y controles que limiten la corrupción administrativa. “En consecuencia, si los políticos quieren acabar con o reducir seriamente la corrupción administrativa tienen mecanismos para lograrlo, circunstancia que no se da entre los burócratas para acabar con la corrupción política”. En todos los casos, la corrupción es un peligro para la democracia.

Otra forma de diferenciar a la corrupción política y la corrupción administrativa es la que propone del Castillo. El servicio público es ejercido por instituciones políticas que hacen las normas y por estructuras que ponen en práctica dichas normas. En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos políticos y designados burócratas que desempeñan respectivamente funciones de creación y de ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por

ejemplo, de leyes, podría verse como corrupción política y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa.

Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas.

Por lo que se refiere a la corrupción judicial la compra y venta de la justicia es en extremo nociva para la democracia, porque perjudica el Estado de Derecho. Aunque es la menos estudiada, tiene que volverse a su análisis para explicar de forma adecuada a la corrupción política y a la corrupción administrativa, en la medida que la corrupción judicial las puede proteger o simplemente no ejercer acción en ninguna de las dos.<sup>4</sup>

Los tipos de corrupción más estudiados son la política, la administrativa y la judicial. Aunque nuestro objeto de estudio es la corrupción administrativa, también es importante describir la corrupción política, la cual se encuentra muy cerca e inherente en la corrupción administrativa, aunque es diferente y distinta a la corrupción judicial. Existen vínculos entre estos tres tipos de corrupción, por lo que es necesario proceder a analizarlas.

#### 1.1.1.1 *Corrupción política*

La corrupción política es una de las primeras formas de corrupción. Ésta se manifiesta cuando los políticos, por el deseo de codicia, se aseguran una forma privada, desvían fondos de las arcas públicas, extorsionan a individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos para realizar operaciones ilícitas y compran votos en las elecciones. También reciben contribuciones legales e ilegales para su partido o campañas políticas que califican de anónimos para ocultar su procedencia, las más de las veces reprochable, aunque sabiendo que procede de grupos acaudalados con intereses especiales a cambio de favores.

---

<sup>4</sup> Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, pp. 25-30.

Aunque hay que tener cuidado en el concepto inicial de corrupción política: el abuso del cargo para la ganancia privada. Este concepto, basado en el cargo, se desarrolló con la consolidación del Estado-nación moderno y de la profesionalización de la administración pública. Sin embargo, este concepto hace a un lado: a) las dimensiones *políticas* de la corrupción, en particular, la corrupción de los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; b) los patrones institucionales que respaldan y justifican la corrupción, y c) las culturas políticas dentro de las cuales ciertas acciones, instituciones y hasta discursos pueden ser juzgados corruptos.

La historia de la corrupción política es vasta e ininterrumpida. Hay testimonios de su existencia en diferentes tiempos y culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea acerca de que la corrupción es algo inherente al ser humano, que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en que pensemos. Ningún autor, investigador, historiador o analista ha puesto en tela de juicio esta verdad empírica evidente. La corrupción ha llegado incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno.

Como forma de comportamiento político desviado, la corrupción es una conducta política contraria a las normas políticas. Esta definición destaca por igual sus componentes normativos y conductuales. El aspecto normativo de la corrupción se centra en los criterios o reglas valorativos que determinan la corrección política: los criterios utilizados para juzgar la legitimidad o ilegitimidad es decir la corrupción de un acto político. El aspecto conductual corresponde a acciones observables.

La corrupción política es una amenaza al núcleo de la democracia porque es la “compra de decisiones públicas”, lo cual no significa que todo el poder está juridificado, sino que existen canales de poder que inciden sobre las decisiones por procedimientos distintos a los establecidos por las reglas del juego.

A la corrupción política también se le puede denominar “criminalidad gubernativa”, aunque esta expresión es puramente convencional, tiene por

finalidad designar los hechos delictivos cometidos por los gobernantes. Bajo esta visión, la conclusión es evidente: la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad y, por consiguiente, tiende a deslegitimar al Estado ante los ciudadanos.

La corrupción política es corrupción de la política, de su lógica, de su demarcación, respecto del ámbito privado y de sus propios valores. La corrupción política sustituye el interés público por intereses privados, erosiona las raíces de una sociedad democrática y niega los principios de igualdad y transparencia al otorgar a ciertos actores un acceso privilegiado y oculto a los recursos públicos.

La corrupción política o de los políticos, ejerzan o no un cargo electo puede producirse de manera individual por un político o por una camarilla de políticos que obtienen canonjías y privilegios de todo tipo, aunque también se encuentra referida a lo que sucede con los partidos políticos y sus representantes. Para ciertos autores e instituciones la corrupción política sería una parte de la corrupción en general que se diferenciaría del resto por la naturaleza de sus actores. La corrupción política sería la que realizan los políticos, mientras que la corrupción administrativa la que realizan los servidores públicos.

Los ciudadanos consideran que la corrupción política anida en los partidos políticos y en los representantes electos del pueblo. Pero los partidos políticos son instituciones con miles de militantes en muchas ocasiones, y la tendencia social a considerar como corruptos a todos los miembros de dichos partidos, no parece que sea realmente cierta.

Sin embargo, los partidos políticos son los instrumentos de selección de los líderes políticos y los principales actores de la política democrática, por lo que la ciudadanía está diciendo que, como organizaciones, en su labor social está fracasando. Este fracaso se debe a que su sistema de incentivos es, a menudo perverso, porque no son coherentes con el deber ser de la política democrática. Porque como actores colectivos están incumpliendo las obligaciones que se derivan de la acción política en una democracia. “La corrupción de los partidos es corrupción política, es decir, corrupción *de* la política”.

Por ello, la corrupción política puede analizarse como una transacción oculta en la que un agente público, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (o bien recursos de información o de confianza que derivan de su posición) con recursos privados. En ese sentido, todo sistema político delimita por medio de normas jurídicas los confines entre el poder interno de la organización pública y el exterior a ella.

La corrupción puede ser contemplada como una actividad capaz de desplazar o de confundir esa línea de demarcación. Así, la corrupción política se considera como un problema de gobernabilidad, y no necesariamente un producto cultural. La corrupción puede ser entendida como “el mal uso de la autoridad otorgada para ganancias personales”.

#### 1.1.1.2 *Corrupción administrativa*

La segunda forma es la corrupción administrativa, que, aunque vinculada a la corrupción política, es diferente y tiene una naturaleza propia. La corrupción administrativa se encuentra referida a los servidores públicos. La corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política; se alimenta una de la otra.

*Donde los políticos son corruptos surge la corrupción administrativa,* aunque la profesionalización del servicio público puede atenuar la expansión del fenómeno. Parece probable que la corrupción administrativa de los funcionarios de alta jerarquía, estrechamente relacionada con el funcionamiento y, por tanto, con la legitimidad del Estado, es más nociva que la corrupción de funcionarios de niveles bajos.

La corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y particular, en los servidores públicos. Ésta se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios. Algunos lugares comunes de la corrupción son las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, emisión de licencias y permisos, entre otros.

La corrupción en la administración pública constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno. La corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que transfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad es, en su conjunto, un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social en un país.

La corrupción administrativa o burocrática es la que llama la atención tanto del público como de aquellos que escriben sobre el tema. Se trata del tipo de “detalle” o “pequeño cambio” que prevalece en muchos países. Mientras más amplio es el uso de permisos y autorizaciones, mayor es la presencia de este tipo de corrupción.

Los servidores públicos que se involucran en estos actos violan la relación entre la autoridad y los agentes que debe existir entre ellos los agentes y el gobierno la autoridad. Estos empleados públicos usan la discrecionalidad que tienen sobre decisiones específicas incluyendo el plazo para responder a una petición y si esta corresponde o no para obtener sobornos que pueden, en ocasiones, esconder regalos, favores o gratificaciones.

Los incentivos para la corrupción, al igual que los que actúan en cualquier otra actividad ilegal, aumentan si es pequeña la probabilidad de ser descubiertos y castigados. El riesgo de incurrir en sanciones se vincula con la dinámica interna del intercambio corrupto y con la eficiencia de los controles externos sobre el respeto de las regulaciones y de las normas, de naturaleza penal y administrativa.

Una burocracia no corrompida constituye un elemento esencial de vigilancia y de equilibrio de las actividades de los políticos. Con frecuencia, los funcionarios se hallan en condiciones de denunciar los actos de corrupción de los políticos, o pueden negarse a adoptar los procedimientos ejecutivos necesarios. Por su parte, los políticos definen las líneas esenciales de actividad de las administraciones públicas, condicionando tanto las oportunidades como los

riesgos de la corrupción burocrática.

Dentro de los comportamientos punibles que son cometidos por funcionarios públicos y que son denotados como actos de corrupción administrativa se encuentran: la malversación de caudales públicos, esto es, la apropiación por parte del funcionario de bienes que tenga a su cargo o que preste el consentimiento para que un tercero se apropie de ellos; el fraude, donde un funcionario en razón de su cargo acuerda con un tercero defraudar a cualquier ente público; las exacciones ilegales que consisten en que un funcionario exige derechos, tarifas o minutas no debidas o las exige por una cuantía mayor de lo legalmente establecido; la revelación de secretos e información cuando con ese acto el funcionario espera obtener un beneficio para sí o para un tercero, económico o de otro tipo, ya que si tal expectativa de obtener el beneficio está ausente, entonces habrá un delito pero no un acto de corrupción.

La corrupción como fenómeno no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y le corresponde atenderlo a la administración pública. Un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. Puede derrocar gobiernos aun en países con democracias estables. Los grupos a favor de un buen gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté en su poder para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia.<sup>5</sup>

Hay quienes ven la vida política y los cargos públicos como simplemente otra oportunidad de negocios para enriquecerse y recompensar a los amigos y los familiares, aprovechando la confianza que depositan las democracias en sus instituciones públicas y sus líderes, para engañar al público y explotar sus oportunidades. El patrimonialismo es una de las formas en las que la corrupción administrativa tiende a incrementarse en detrimento de una adecuada administración pública.

---

<sup>5</sup> Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, pp. 35-39.

En suma, una de las maneras de combatir a la corrupción administrativa es crear coaliciones entre la sociedad civil y el Estado. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, ello genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas. Comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público para propiciar servidores públicos honestos, profesionalizados y con una carrera administrativa perdurable.

### *1.2 Antecedentes de la corrupción administrativa en México*

El fenómeno de la corrupción administrativa en México es complejo, poco estudiado, no se cuenta con la profundidad ni la sistematización necesaria. Los enfoques prevaletentes en torno al estudio de la corrupción son el legalista, el histórico y el político, como los más representativos en esta materia. Para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención, no basta indagar los casos individuales, sino que se requiere además examinarla desde el punto de vista de la sociedad como un todo, tratando de identificar los elementos que influyen en su aparición y desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva sus efectos netos, a quienes beneficia y a quienes perjudica.

Sin embargo, en México la corrupción no es extraña, al contrario. Si Alejandro Nieto pudo decir de España que la corrupción era para ese país algo así como la sombra del cuerpo, en México se puede decir más o menos lo mismo: la corrupción ha sido la forma de ser del régimen político que años ha gobernado, su esencia, su fortaleza, la explicación de su longevidad, pero también la causa de su derrumbe.

El pueblo de México rechaza la corrupción, está harto de padecerla y exige a sus gobernantes actuar de manera firme y decidida para ponerle un alto a este

lastre social y político. El fenómeno de la corrupción es ya un fenómeno que debe combatirse mediante medidas de política específica para generar mecanismos de mercado o correctivos que generen un círculo virtuoso para que se respete la ley, se haga transparente el actuar del gobierno y se pueda generar condiciones propicias que den certidumbre a los agentes económicos, incentivando la inversión y con ello el crecimiento económico.<sup>6</sup>

### 1.2.1 *La necesidad de combatir la corrupción*

¿Por qué combatir la corrupción? La pregunta puede tener varias respuestas. Muchas de ellas comunes en el discurso político de todos los frentes del espectro.

Pareciera como si se tratara de una obligación derivada de la simple naturaleza del Estado. El discurso político suele convertir el fenómeno de la corrupción en un asunto de buenos servidores públicos contra los malos servidores públicos. En este sentido, el combate es una especie de obligación moral que se genera al momento de pertenecer al Estado.

Pertenecer al grupo de los buenos es una más de las obligaciones que tienen los servidores públicos al incorporarse a la estructura del Estado. El problema es que el fenómeno es mucho más complejo que una simple elección de portarse bien y cumplir las normas.

No se trata de una decisión personal, ni de una cultura, menos aún de una especie de carga genética o social que tienen los mexicanos o latinoamericanos. El fenómeno no es intrínseco a un tipo de sociedad, ni organización o estructura. No se explica por razones de idioma, país, región o tradiciones.

El fenómeno de la corrupción surge, en cada caso, por combinaciones de factores que la hacen posible: oportunidad, necesidad, mal diseño institucional, ambición, impunidad, ambigüedad o vaguedad normativa, exceso de regulación, ausencia de regulación, intereses personales, presiones, ciclos, políticos, etcétera.

---

<sup>6</sup> Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, pp. 42-44.

No existe una causa raíz que explique todos los casos. Y, por lo tanto, no existe una fórmula única para combatirla eficazmente.

Los distintos casos de corrupción presentan una enorme diversidad de causas y ambiciones. No hay país que se salve del fenómeno, ni tipo de gobierno, estructura humana que pueda asegurar que es inmune a éste.

Y entonces, ¿por qué combatirla? Si se trata de algo que está presente, por lo menos como riesgo en cualquier organización humana y en especial en aquella que conocemos como Estado, ¿por qué es un imperativo tener un sistema, como parte de esta organización, que se encargue de enfrentarla?

La respuesta está en la naturaleza del sistema democrático. Las democracias modernas es la mejor forma que hemos encontrado los seres humanos para organizarnos, no por su eficacia y tampoco por su infalibilidad.

Es la mejor forma de organizarse porque nadie queda excluido. La democracia moderna se entiende como el sistema que permite a todos los miembros de una sociedad tener canales de acceso a la toma de decisiones. Es decir, un sistema democrático, en la medida en que aquellos quienes estarán sometidos a las normas y estructuras que mueven el sistema tienen la oportunidad de participar de manera directa o indirecta, en su creación y en su modificación.

Esto es, un sistema es democrático cuando existen condiciones mínimas para que todos y cada uno de los que pertenecen a él, puedan decir algo respecto de su nacimiento, forma, procesos, instituciones, personas, resultados, modificaciones y objetivos. Conforme crecen y mejoran los canales de acceso a todos, a la toma de decisiones, aumentan los niveles de democracia de un sistema.

La raíz entonces de los sistemas democráticos son los derechos de igualdad. Nadie queda excluido de la posibilidad de participar. Todas las personas cuentan y todas las personas deben tener la misma oportunidad de influir. Un sistema democrático es aquel que ofrece oportunidades similares de participación en la conformación, operación y modificación del sistema.

Esto implica que quienes forman parte de la estructura del Estado Democrático, los servidores públicos, adquieren ese nombre porque están para cuidar los derechos fundamentales y conocer, entender e interpretar las razones, necesidades, intereses, problemas y demandas de aquellos a quienes sirven.

Así, la corrupción se debe entender como el fenómeno que erosiona la raíz de un sistema democrático, porque distorsiona el esquema de igualdad de oportunidades desde el Estado hacia la sociedad y en sentido inverso.

Lo erosiona porque la capacidad de influir en la toma de decisiones de los agentes estatales, no se deriva de la habilidad, de la capacidad para organizarse, de la calidad de las ideas o pretensiones, ni del beneficio común, sino de la simple capacidad de corromper. Y la capacidad para corromper suele estar ligada a condiciones sociales que por su naturaleza son desiguales: riqueza, influencia, poder, información u oportunidad.

Así la respuesta a la pregunta ¿por qué combatir la corrupción? es muy simple: porque así se protege al sistema democrático mismo, al nivelar el terreno de juego. Porque hace claro y seguro el sistema de reglas que aplicarán para todos los que participan en él. Y en este sentido, lo hace justo.<sup>7</sup>

### 1.3 *El Servidor Público*

Los servidores públicos son las personas que prestan servicios al Estado, brindan un servicio de utilidad social y por lo general manejan recursos públicos. Están sujetos a un régimen especial que marca la ley en relación con el cargo que ocupa. La función administrativa del Estado se ejerce por servidores públicos que, para serlo, requieren tener capacidad legal, ser nombrados por otro servidor facultado y cumplir con los requisitos previstos por la ley, tales como nacionalidad, escolaridad, etcétera. Y no caer en los supuestos de prohibición como el parentesco etcétera. Además, deben participar en actividades propias de la

---

<sup>7</sup> Kaiser, Max, *El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México*, México, Porrúa, 2014, pp.11-14.

función pública.<sup>8</sup>

El artículo 108 constitucional establece un concepto amplio de servidor público, al referirse con esta expresión a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en una entidad o dependencia de que por sí mismo el trabajador tenga, o no, a su cargo alguna función pública.

### 1.3.1 *Diferentes clases de servidores públicos.*

1. *Por sus funciones.* De confianza, que son todos aquellos que se encuentran vinculados formalmente a la entidad correspondiente mediante un nombramiento que define su capacidad competencial por materia, territorio y jerarquía o grado, para dotarlo de la representatividad suficiente competencia del órgano del cual es titular y que establece las funciones inherentes al cargo.

Cuando una persona trabaja en una dependencia o entidad de la administración pública celebra un acto unión por tiempo indefinido que precisa condiciones conforme a las cuales se prestan los servicios, como duración de la jornada de trabajo, sueldo fijo, lugar al que debe asistir y horario y se establece el vínculo laboral aún, cuando faltare el nombramiento.

2. *Por elección democrática.* Por un proceso electoral: Presidente, diputados, senadores, gobernadores, diputados locales, asambleístas, cabildos municipales (Presidente, síndico y regidores).

3. *Por nombramiento.* Por un acto de colaboración entre los Poderes Ejecutivos y Legislativos: Ministros de la SCJN, embajadores, empleados superiores de hacienda, titulares de organismos constitucionales autónomos, Fiscal General de la Nación, etcétera.

- I) Por designación directa del Presidente de la República, los secretarios del despacho.
- II) Por designación directa del superior jerárquico: subsecretarios, oficiales

---

<sup>8</sup> Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, SCJN, 2017, p. 89.

mayores, coordinadores, directores generales, etcétera.

- III) Por acto unión y por “prestación de servicios”: empleados o trabajadores de base y algunos de confianza.

#### *4. Por cumplir o no con los requisitos para su cargo.*

- I) Servidores públicos legítimos.
- II) Funcionarios de hecho o de facto.

#### *5. Por el tiempo de relación laboral.*

I) Los trabajadores de base son aquellos no incluidos en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. No tienen facultades de decisión ni representatividad. Deben ser mexicanos y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no haya mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. Son inamovibles después de seis meses continuos de servicio, sin nota desfavorable en su expediente y en caso de ser despedidos injustificadamente pueden reclamar indemnización o la reinstalación en su puesto. Sus derechos son irrenunciables.

II) Los trabajadores de confianza son los que la LFTSE determina como tales, en virtud de las funciones que desempeñan: dirección toma de decisiones en el nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento; las de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos o valores, de auditoría, control directo de adquisiciones, investigación científica, asesoría o consultoría; secretarios particulares de servidores públicos superiores determinados en la propia ley, los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal y los agentes de policías judiciales y preventivas. Disfrutan de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución.

III) Servidores públicos de carrera son los que llegan a esa categoría por concurso. El 10 de abril de 2003 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, que incluye en el sistema los rangos de director general, director de área, subdirector

de área, jefe de departamento y enlace.<sup>9</sup>

### 1.3.2 *Distinción entre funcionario y empleado*

Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina. Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente. Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar mientras que los empleados son meros ejecutores. Esta distinción confunde con la de autoridades y auxiliares, sin embargo, no se confunde completamente con la de autoridad pues mientras que todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios.

Por tanto, se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas facultades en la Constitución o en la ley y empleado al que las tiene en los reglamentos. Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que le da el carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone la vinculación interna que hace que su titular concorra a la formación de la función pública.<sup>10</sup>

## 1.4 *El Registro Público de la Propiedad*

El Registro Público de la Propiedad es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo). Tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el Derecho Civil, cuya forma ha sido realizada por la función

---

<sup>9</sup> Hamdan Amad, Fauzi, *op. cit.*, pp. 90-93.

<sup>10</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2012, pp. 121-122.

notarial, con el fin de facilitar el tráfico jurídico a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es, en síntesis, la seguridad jurídica.

La publicidad mencionada es factible lograrla a través de la inscripción o anotación de los actos y contratos referentes al dominio y otros derechos reales sobre bienes inmuebles, de modo tal que el público tenga acceso directo a la fuente de información que constituyen dichas inscripciones o anotaciones, con lo que, cualquier persona estará en condiciones de conocer el Estado verdadero de la propiedad, con todos sus antecedentes, transmisión o modificación, evitando así, hasta donde es posible, la comisión de fraudes o situaciones que pudieran conducir a error a los intervinientes en las transacciones concernientes a la propiedad.

Es el Estado quien debe proveer lo necesario para otorgar seguridad y defensa a los intereses legítimos que, en el orden privado, el tráfico jurídico de los inmuebles demanda, por ello, cuenta con un organismo encargado de esa función: El Registro Público, institución que por medio de las inscripciones o de las anotaciones permite dar cuenta del estado que guarda la propiedad y otros derechos reales.<sup>11</sup>

#### 1.4.1 *Concepto de Registro*

La palabra registro significa anotación o inscripción que se realiza sobre alguna cosa. También con ello se alude al libro de libros en donde se llevan las anotaciones. Por último, con el término registro se hace referencia a la oficina encargada de realizar las anotaciones o asientos.<sup>12</sup>

#### 1.4.2 *Antecedentes históricos del Registro Público.*

El Registro Público, no es una institución jurídica contemporánea, sus orígenes se

---

<sup>11</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Procedimiento Registral de la Propiedad*, 4ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 6-7.

<sup>12</sup> *Ibídem* pp. 7.

remontan al Derecho Germánico, sin embargo, en la Roma antigua, aunque no existió publicidad registral, fueron creadas instituciones de gran importancia, como la *mancipatio* y la *in jure cesio*, en las cuales se ha pretendido encontrar el antecedente remoto del Registro Público.

La *mancipatio* era una forma contractual, caracterizada por un acentuado formalismo, complementado, por solemnidades que permitían el perfeccionamiento de la operación, para que adquiriera los efectos legales deseados. Las partes intervinientes eran, el transferente (*mancipio dans*), el adquirente (*mancipio accipiens*), un agente público (*libripens*) y cinco testigos (*testis classicis*).

La operación se realizaba estando presente los sujetos y quedaba a cargo del agente público la observancia del ritual acostumbrado (*nuncupatio*), de acuerdo con el tipo de cosa que era objeto de la enajenación.

La *in jure cesio*, en cambio, era una especie de juicio reivindicatorio, en donde el actor (*reindicante*) comparecía, al igual que el demandado (*in jure cedens*), frente a un magistrado y como el vindicatus confesaba la demanda, el órgano jurisdiccional mencionado pronunciaba sentencia, declarando el derecho de propiedad para el demandado o *reindicante*.

Año más tarde, superada la etapa de las *legis actions*, cuya característica de formalismo acentuado decreció considerablemente, la *traditio* superó y eclipsó a las instituciones a las que hicimos referencia.

En Alemania se pretendió equiparar las formas adoptadas ante el *Thing* con la *mancipatio* y las observadas ante el *Auflassung* con la *in jure cesio*, en donde para la transmisión de los inmuebles se observaban formalismos solemnes, en un principio orales y más tarde escritos. Primeramente, los actos se inscribían en los archivos judiciales o en los municipales y después, en libros especiales. La influencia del Derecho Romano debilitó las instituciones germánicas, siendo hasta el siglo XVII cuando el antiguo sistema entró nuevamente en vigor, para después alcanzar institucionalidad jurídica en el Código Civil Alemán de 1896.

En España, una forma de publicidad registral se ha pretendido justificar en la Robración, a través de la cual, públicamente y observando algunas formalidades y solemnidades se transmitían los inmuebles utilizando un documento (carta o escritura).

La Robración fue establecida por los distintos fueros que rigieron en la vida jurídica española.

La dominación romana se reflejó también en lo jurídico y fueron, la *traditio* y la *in jure cessio*, las instituciones adoptadas hasta la creación de los Oficios de Hipotecas. Éstos eran públicos, aunque restringidos a las transacciones sobre inmuebles, especialmente gravámenes e hipotecas todo lo cual arrojaba como consecuencia un índice considerable de publicidad.

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

Se afirma que la Ley Hipotecaria de 1861, es en realidad la que instituyó la publicidad registral, con el fin de evitar la clandestinidad o el ocultamiento en materia de tráfico inmobiliario y los consiguientes perjuicios a terceros adquirentes de buena fe.

Esta ley estableció normas importantes en el orden registral y tuvo, a la vez, como fuente de inspiración, hasta cierto punto, el sistema de Acta Torrens, establecido en Australia y en algunos principios del Derecho Germánico.<sup>13</sup>

#### 1.4.3 Objeto, función y finalidad del Registro Público de la Propiedad.

Señala Alberto Cano Tovar que la función del Registro Público es dar seguridad jurídica mediante la publicidad legal de la constitución, declaración, transmisión, modificación, extinción y gravamen de los derechos, así como los derivados de su

---

<sup>13</sup> *Ibidem* pp. 8-10.

posesión con la consecuencia jurídica de legitimidad y fe pública a lo que se encuentra inscripto en el Registro Público de la Propiedad.

Bernardo Pérez Fernández del Castillo señala en su libro denominado Derecho Registral, que la finalidad del Registro Público de la Propiedad es proporcionar seguridad jurídica al tráfico de inmuebles, mediante la publicidad de la constitución, declaración, transmisión, modificación, extinción y gravamen de los derechos reales y posesión de bienes inmuebles, dándole una apariencia de legitimidad y fe pública a lo que aparece asentado y anotado en el Registro Público; de no existir el Registro, no habría certeza de la titularidad de un bien inmueble, pues para verificar si hay concatenación entre el primero y el último título o poseedor, se tendrían que investigar sus antecedentes más remotos.

Ramón Sánchez Medal considera que jurídicamente los objetivos primordiales del Registro Público de La Propiedad y para que los inmuebles tengan el valor que razonablemente les corresponde y puedan ser aceptados en garantías de créditos con intereses proporcionados, es decir, que, para el desarrollo de un sano crédito territorial, es necesario que esos mismos bienes tengan un régimen jurídico de publicidad, de seguridad y de respeto a la apariencia jurídica.

El Registro tiene como finalidad impedir que los actos y contratos, cargas y gravámenes relacionados con los bienes, no sean ocultos, para no perjudicar a los terceros adquirentes de buena fe con cargas que pesen sobre la propiedad de los inmuebles, haciendo constar públicamente la historia de sus transmisiones, las modificaciones que sufran; asentar sobre bases sólidas el crédito territorial; tratar de evitar los engaños en las enajenaciones, cargas y gravámenes sobre inmuebles y proporcionar a los que intervienen en la adquisición, transmisión o modificación de la propiedad, para garantizar la efectividad de sus derechos.

#### *1.4.4 El Registro Público de la Propiedad de México.*

El Registro de La Propiedad de Propiedad de México es muy importante dentro del

campo jurídico, especialmente por la seguridad que otorga a las transacciones, mismas que representan un volumen considerable de inversión. No es una situación reciente, se instituyó a fines del siglo pasado, transformándose con el tiempo y de acuerdo con las necesidades que se han ido presentado, hasta adquirir la organización y funcionamiento que tiene.

1. Los antecedentes del Registro Público en México, datan del viejo Derecho español (Siete Partidas, Novísima Recopilación) (Ley 6, título 16, libro 10), Cédula de 9 de mayo 1868, Cédula de 9 de mayo de 1878, Pragmática de 16 de abril de 178, e instrucción de la Real Audiencia de México de 23 de mayo de 1786, Cédula de 25 de enero de 1789, Circular de 22 enero de 1816 y Decreto de las Cortes de 20 de mayo de 1821.

2. En esos cuerpos de disposiciones, la hipoteca era considerada como un “vicio”, desmerecimiento o ficción de la cosa, cuyo ocultamiento(gravamen) era fuente inagotable de fraudes, razón por la cual, la corona española instituyó los oficios de hipotecas.

En Toledo, en el año de 1539, don Carlos y doña Juana y don Felipe en Valladolid en 1557, ordenaron que, en cada pueblo, cabeza de jurisdicción hubiera una persona encargada de un libro, en el que se inscribieran los censos e hipotecas de bienes que se adquiriesen, con el fin de que los gravámenes no permaneciesen ocultos.

En el Registro se hacía constar: nombre, domicilio y profesión del acreedor y del deudor. Tratándose de personas morales, el nombre oficial que llevarían las compañías, por su razón social, además, la fecha, naturaleza del crédito, la autoridad o notario que la suscribiera, la hora de presentación en el Registro, la especie de Derecho que se constituía, transmitía, modificaba o extinguía por el título, el contrato-partición o juicio del que procediera el monto del crédito, la época desde la cual podría exigirse el pago del capital, la naturaleza, del Derecho Real o de los predios hipotecados, su ubicación, nombres, número, linderos, etcétera.

En otras disposiciones, también se previó que las anotaciones del Registro, se escribieran y numeran, las unas a continuación de las otras, sin enmendaduras

ni entrerrenglonaduras y que se firmaran siempre por el encargado del Registro. El registro conservaba sus efectos, mientras no se cancelara o se declara prescrito.

El carácter público de la institución se acentuó con claridad, al indicar como obligación para el titular de esa función (encargado de los Oficios de Hipotecas) que permitiera consultar los registros a cualquier persona, además, que expidiera las certificaciones que le fueran solicitadas sobre libertad o gravámenes de las fincas.

Fue tal la importancia que el legislador dio a la función registral, que, si el encargado del registro rehusaba la recepción de los documentos que le eran presentados para su registro, o sí cometía omisiones al extender las certificaciones, el interesado podía hacer constar, por información judicial los testigos, el hecho, a manera de prueba para ser utilizada en el juicio correspondiente.<sup>14</sup>

### 1.5 *Proceso de inscripción*

Todo procedimiento registral, de acuerdo a los principios de consentimiento y rogación, debe iniciar con la solicitud del servicio registral, de acuerdo, el cual se concretiza a través de la solicitud de entrada y trámite. Dicho documento sirve tanto como solicitud como elemento probatorio y medio de control del documento en las diversas etapas del procedimiento registral. Dicha solicitud deberá ser acompañada por el documento a inscribir, ya sea mediante su recepción física o electrónica.

La fase recepción podrá ser física, acompañada del testimonio del instrumento en el que conste el acto a inscribir, o electrónica acompañada de un formato pre codificado o una copia certificada electrónicamente. En todo caso se acreditará el pago de los derechos que se causen, cuando así proceda.

La fase de recepción consistirá, dependiendo el caso, de lo siguiente:

---

<sup>14</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, pp. 6,8-11 y 16-17.

I. *Recepción física.* El interesado presentará en la Oficialía de Partes del Registro el testimonio u otro título auténtico y se sujetará a las siguientes reglas.

1. Ingresado el documento, el sistema informático asignará al mismo, el número de entrada por orden de presentación, que será progresivo, fecha, hora, y materia a que corresponda, lo que se hará constar en la solicitud de entrada y trámite de cada documento, de la que un ejemplar deberá entregarse a un solicitante. La numeración se iniciará cada año calendario, sin que, por ningún motivo, esté permitido emplear para documentos diversos el mismo número, salvo de que se trate de un solo instrumento;
2. Con la solicitud de entrada y trámite, se turnará el testimonio o documento a inscribir, al registrador para continuar la fase de calificación; y
3. El documento presentado, podrá ir acompañado del formato precodificado.

II. *Recepción electrónica.* El notario podrá enviar por medios telemáticos a través del sistema informático, el formato precodificado y una copia certificada electrónica en la que conste el acto a inscribir y deberá ajustarse a las siguientes reglas:

1. El formato pre codificado, deberá enviarse firmado electrónicamente y una copia certificada electrónica, así como de sus correspondientes pagos de derechos que en su caso procedan. El sistema informático asignará al mismo, el número de entrada por orden de presentación, que será progresivo, fecha, hora y materia que corresponda, generando con estos datos una boleta de ingresos y que surtirá efectos de solicitud entrada y trámite, que se enviará al notario por vía telemática de manera inmediata. La numeración se iniciará cada año calendario, sin que, por ningún motivo, esté permitido emplear para documentos diversos el mismo número, salvo que se trate de un solo instrumento: y
2. La copia certificada electrónica deberá incluir las notas complementarias del instrumento en las que el notario indique que se ha cumplido con todos los requisitos fiscales y administrativos que el acto requiera para su inscripción.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ríos Helling, Jorge, *La práctica del Derecho Notarial*, 8ª ed., México, Ed. Mc Graw Hill, 2012, pp. 401-402.

## 1.6 Seguridad Jurídica

Según la Real Academia de la Lengua, la expresión “seguridad” proviene del latín *securitas*, *-atis* y seguridad jurídica, es la cualidad del ordenamiento jurídico que implica la certeza de sus normas y consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación.<sup>16</sup>

En su sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo, de que su persona, sus bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos o que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación; entre otros términos, está en seguridad aquel (individuo en el Estado, Estado en la comunidad internacional) que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia regulares.

17

Señala Delos que la seguridad se entiende a la vez en un sentido objetivo y en un sentido subjetivo firmemente ligados. Primeramente, la seguridad en su estado subjetivo es: la convicción de que la situación de que se goza no será modificada por la violencia, por una acción contraria a las reglas y a los principios que rigen la vida social. Pero la seguridad es un sentimiento subjetivo que se define con relación a la sociedad; por tanto, la convicción subjetiva debe estar fundada.<sup>18</sup> Cuando el individuo cree que su seguridad es la presencia de un policía, de una fuerza armada, de un aparato de fuerza represiva, se habla de seguridad en un sentido objetivo ya que la seguridad se confunde con la existencia de un estado de organización social, de un orden social; así el individuo vive “en seguridad”, como vive “en sociedad”.<sup>19</sup>

La consecuencia es esencialmente una relación entre el individuo y un

---

<sup>16</sup> Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, Madrid, 2018.

<sup>17</sup> Delos, J.T., “Los fines del Derecho, bien común, seguridad, justicia”, en Le Fur, Delos, Radbruch, Carlyle, *Los fines del Derecho. Bien común, justicia, seguridad*, 5ª ed., México, UNAM, 1981, p. 47.

<sup>18</sup> *Ibidem.* p. 48.

<sup>19</sup> *Ídem.*

estado social objetivo, en el cual aquel que esté incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo con la armadura social objetiva que lo protege; por tanto, no puede definirse ni desde el único punto de vista de la sociedad, ni desde el solo punto de vista de lo subjetivo, ya que es una correlación entre el Estado subjetivo del individuo y los medios sociales objetivos.<sup>20</sup>

Para Gustav Radbruch, la idea del Derecho se compone de tres elementos, el primero de ellos es la justicia, que es considerada como un valor absoluto, como la verdad, el bien o la belleza, esto es, un valor que no descansa en uno superior; que no puede derivarse de ningún otro y caracterizada como la calidad de aquellas relaciones humanas basadas en la igualdad, bien sea absoluta, dando lugar a la justicia conmutativa; bien sea proporcional, originando la justicia distributiva. Radbruch asume una concepción formal de la justicia, lo que quiere decir que la justicia nos indica tratar a los iguales como lo iguales y a los desiguales como a los desiguales.<sup>21</sup>

Señala Radbruch que es necesario introducir un segundo elemento en la idea del Derecho, esto es su adecuación a un fin, llamado también finalidad, utilidad o bien común; este segundo elemento alude a los fines sustantivos que el Derecho debe realizar y que una vez determinados permitirían de dotar de contenido a la forma de la justicia.<sup>22</sup>

El tercer elemento de la idea del Derecho que menciona en su obra Radbruch, es la seguridad jurídica, a la cual identifica no con la seguridad por medio del Derecho, la seguridad que el Derecho nos confiere al garantizar nuestra vida o nuestros bienes contra el asesinato, el robo, etcétera –pues ésta ya va implícita la adecuación a fin-, sino con la seguridad del Derecho mismo; la cual requiere a su vez cuatro condiciones a saber:

---

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> García Manríquez, Ricardo, “Radbruch y el valor de la seguridad jurídica”, en *Anuario de Filosofía de Derecho*, Núm. XXI, enero 2004, p. 264. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1217071.pdf>.

<sup>22</sup> Ídem.

- 1) Que el Derecho positivo se halle estudiado en leyes;
- 2) Que este Derecho estudiado sea, por su parte, un Derecho seguro, es decir, un derecho basado en hechos y que no se remita a los juicios de valor del juez en torno al caso concreto, mediante criterios generales como el de “buena fe” o el de las buenas costumbres;
- 3) Que estos hechos en los que se basa el Derecho puedan establecerse con el menor margen posible de error, que sean practicables, para ello no hay más remedio que aceptar, a veces tu tosquedad.
- 4) Finalmente, el Derecho Positivo (si se quiere garantizar la seguridad jurídica) no debe hallarse expuesto a cambios demasiados frecuentes, no debe hallarse a merced de una legislación incidental, que dé todo género de facilidades para troquelar cada caso concreto en forma de ley; los frenos y contrapesos de la tesis de división de poderes y la morosidad del aparato parlamentario, son desde el punto de vista, una garantía a la seguridad jurídica.<sup>23</sup>

El término seguridad jurídica se puede entender como el sistema de normas jurídicas que dan certidumbre a la esfera jurídica de las personas, que se instituyen a fin de asegurar el respeto de la misma por los órganos del Estado y en caso de que estos afecten dicha esfera jurídica, deberán sujetarse a los procedimientos previstos por el propio ordenamiento jurídico establecido.

Efraín Polo Bernal precisa que la “seguridad jurídica es el beneficio del reinado del derecho ella exige la adecuación de la ley a los mandatos constitucionales, la imparcialidad y la buena organización de la justicia, el cumplimiento del orden constitucional y legal en cualquier acto de autoridad.<sup>24</sup> Otra idea de lo que es la seguridad jurídica es lo que señala Rojas Caballero, este autor afirma que la seguridad implica la certeza, protección, firmeza y claridad de las normas jurídicas y su aplicación, esto es, que el gobernado sabe

---

<sup>23</sup> Radbruch, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 3<sup>a</sup>, ed., 1965, p. 40.

<sup>24</sup> Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, *La seguridad jurídica. Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 125.

perfectamente a qué atenerse.<sup>25</sup>

Jorge Adame Goddard señala que la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por los procedimientos regulares, establecidos previamente; lo cual requiere de cuatro condiciones: que el derecho esté debidamente formalizado; que el derecho sea preciso, no objeto de interpretación arbitraria; que el derecho sea practicable, o sea, eficaz; finalmente que el derecho sea estable.<sup>26</sup> (las mismas cuatro condiciones que señalaba Radbruch).

Afirman Salvador Abascal y A. Laborie que la seguridad jurídica excluye los actos de poder de carácter arbitrario, distante al referente del derecho positivo, como conjunto de normas jurídicas claras y estables y, por lo tanto, concluyen que la seguridad jurídica es la garantía de la aplicación objetiva de la ley. Héctor Fix Fierro precisa que los derechos de seguridad confieren al individuo certidumbre sobre el alcance y la permanencia de sus derechos y obligaciones frente al poder político.<sup>27</sup>

Señalan distintos autores que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos son los principales depositarios de los principios fundamentales de la garantía de seguridad jurídica.

El artículo 14 contempla estas garantías de seguridad jurídica cuando señala que: a) ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; b) nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El artículo 16 contiene la garantía de seguridad jurídica en su párrafo inicial, el cual prescribe, como regla general, que cualesquiera molestias, de toda clase, a la persona, la familia, el domicilio, los papeles y las posiciones, deben

---

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Ibídem, p. 126.

provenir de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona se reconoce como titular de la seguridad jurídica, comprendida como derecho humano consignado por los ordenamientos jurídicos, con los que los órganos estatales están obligados a proteger la vida, las libertades, derechos a la integridad física, moral, emocional de toda persona contra todo acto ilegal de los particulares o de las autoridades con objeto de que se haga justicia. Esto implica, por parte de las autoridades, respetar, aplicar las leyes por los órganos judiciales competentes, dar certidumbre jurídica, preservar y proteger los derechos de toda persona conferidos por la legislación, de modo que rijan el Estado de Derecho.

La seguridad jurídica de la persona alude a la aplicación y al cumplimiento efectivo de la ley por la autoridad estatal, así como los atributos y modalidades en que puede ejercer los derechos de la persona impunemente o arbitrariamente violentados por los por los órganos estatales.

Por tanto, las garantías de seguridad jurídica son derechos subjetivos públicos a favor del gobernado, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, con el objeto de que cualquier acto de autoridad, que afectó la esfera de sus derechos, se ajuste previamente a los procedimientos y requisitos que exige la norma, a fin de no dejarlo en estado de indefensión e incertidumbre jurídica.

El tema de la seguridad jurídica en relación a la materia registral, es la seguridad que proporciona el inscribir un instrumento jurídico en la Institución de Registro Público de la Propiedad.

Al respecto señala Roberto Núñez y Bandera que la única forma para que exista la seguridad jurídica en los actos registrables es establecer una perfecta coordinación entre el notariado y registradores, ya que una función es complementaria de la otra y de la eficacia y prontitud con que se operan ambas

depende seguridad.<sup>28</sup>

Como elemento sustancial de la actividad del notariado encontramos ante todo el de revestir de formalidades la celebración de contratos, obteniéndose con ello la legitimación del documento mismo y la autenticación del contrato al que le da forma. El registro, que en la mayor parte de los casos es el completo necesario del instrumento, completa el sistema que permite dar efectos a los actos y contratos jurídicos no solamente entre las partes signatarias, sino en general para todo aquel que tiene interés legítimo, puesto que la publicidad es garantía de seguridad en las transacciones jurídicas.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Núñez y Bandera, Roberto, “La función del Notariado en el mercado inmobiliario”, en Mena Labarthe, Carlos, et al. (Coord. y comp), *Derecho inmobiliario, temas selectos y perspectivas del sector*, México, Porrúa, Instituto Autónomo de México, ITAM, 2012, p. 366.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, pp. 366-367.

## **Capítulo 2**

### **El Marco Jurídico del Registro Público de la Propiedad**

SUMARIO: *2.1 Marco jurídico nacional del derecho de propiedad; 2.2 Marco jurídico internacional del derecho de propiedad; 2.3 Marco jurídico del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán; 2.4 Principios registrales. 2.5 Los sistemas registrales y su clasificación.*

En este apartado se desarrollará el tema de la propiedad y se analizará cómo se encuentra contemplado en los ordenamientos jurídicos en el ámbito nacional, así como en el internacional, y cómo lo caracteriza cada uno de ellos.

Además, se analizarán las disposiciones que regulan el Registro Público de la Propiedad, y los principios registrales por los cuales se rige ésta institución para llevar a cabo la función registral.

#### *2.1 Marco jurídico nacional del derecho de propiedad*

Actualmente en nuestro país el derecho a la propiedad está contemplado en el *artículo 27* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que "...la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, y que está ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada..." Este artículo también indica que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante una indemnización.

El citado artículo 27 constitucional también apunta que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, así como cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, entre otras cosas.

Para poder llegar a la redacción que este artículo tiene en la actualidad fue necesario llevar a cabo una gran cantidad de reformas a la Constitución. Señala Fix Zamudio que desde la Independencia, tanto Hidalgo como Morelos tuvieron como una de sus más directas preocupaciones, dictar medidas para proteger la propiedad<sup>30</sup>. A la fecha este artículo ha recibido veinte reformas formales, la última de ellas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, sin embargo, señalan algunos autores que la más importante es la del 6 de enero de 1992, de la cual sobresalen cuatro aspectos esenciales: a) fin del reparto agrario, b) formas de propiedad, c) sociedades mercantiles y d) justicia agraria.

Además del artículo mencionado, la Constitución Mexicana contiene dos preceptos más que hacen referencia al derecho de propiedad, el primero de ellos el *artículo 14*, el que refiere en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El otro precepto constitucional que trata sobre el derecho de propiedad es el *artículo 16*, el cual refiere que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. De lo anterior podemos observar que el derecho de propiedad está garantizado por el

---

<sup>30</sup> Fix Zamudio, Héctor, Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 2003, p. 523.

principio de seguridad jurídica que contemplan estos preceptos aludidos.

## *2.2. Marco jurídico internacional del derecho de propiedad*

El derecho de propiedad es de suma importancia en la actualidad en nuestra sociedad, no solo está garantizado por el marco jurídico nacional, sino que también está contemplado dentro del Sistema Universal, este derecho de propiedad está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>31</sup>, fue suscrita en París, Francia el 10 de diciembre de 1948, aprobada por 48 votos a favor y 8 abstenciones; estuvieron presentes 56 de los 58 Estados integrantes de las Naciones Unidas, en su artículo 17 el cual dispone que toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, y que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Es importante hacer referencia que el derecho de propiedad no se encuentra expresamente contemplado dentro de los Pactos de New York. Determinados derechos de la Declaración Universal de Derechos Humanos no fueron incluidos en el Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, concretamente: el derecho a la nacionalidad, el derecho a la propiedad privada, y el derecho al asilo. Particularmente, el derecho a la propiedad privada no se incluyó en el Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos porque los diferentes bloques políticos e ideológicos que conformaban la Organización de las Naciones Unidas en aquel momento no pudieron ponerse de acuerdo sobre la definición y el alcance de este derecho.

Dentro del Sistema Europeo, el derecho a la propiedad se encuentra contemplado en artículo 17 de La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>32</sup>, Estrasburgo 12 de diciembre de 2007, fue Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea: Diario Oficial N°. C. 303, de 14/12/2007, entró en vigor el 1° de diciembre del 2009. Precepto refiere que toda persona tiene derecho

---

<sup>31</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

<sup>32</sup> La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 1 de diciembre de 2009.

a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido siempre y cuando haya sido de forma legal, tiene derecho a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. También menciona que nadie puede ser privado de su propiedad únicamente por causa de utilidad pública y específicamente en los casos y condiciones previstos en la ley correspondiente y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por la pérdida de este.

Esta Carta Fundamental, contiene un Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales fue publicado en el BOE número 11, de 12 de enero de 1991. El cual en su artículo 1° establece la protección a la propiedad, señalando que toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes y por consecuencia nadie podrá ser privado de su propiedad únicamente por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los Principios Generales del Derecho Internacional. Aclara este artículo que las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes, de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.

Dentro del Sistema Interamericano, el derecho a la propiedad se encuentra previsto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>33</sup>, del 2 de mayo de 1948, realizada en Bogotá, Colombia en la IX Conferencia Internacional Americana. En su artículo XXIII, el cual señala que toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

Este derecho a la propiedad también está previsto en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, también llamado Pacto de San

---

<sup>33</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948.

José, firmado en noviembre de 1966, redactado en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, el cual entró en vigor hasta el año de 1978. Señalando que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes; que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social y que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

### *2.3 Marco Jurídico del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán*

En el Estado de Michoacán el Registro Público es un organismo de la Administración Pública del Estado, sectorizado a la Secretaría de Gobierno, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos y el ejercicio de sus facultades.

La Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán refiere en su *artículo 6°* que el objeto del Registro Público de la Propiedad es dar seguridad jurídica a los bienes inscritos y eficacia de las garantías que recaen sobre los mismos, la protección de adquirentes y acreedores, la defensa y legitimación de las titularidades inscritas y además de proporcionar publicidad de todo lo inscrito y anotado para que surta efectos frente a terceros. Además de desempeñar las atribuciones y funciones de inscripción y publicidad respecto de los inmuebles, las personas morales y la materia específica del registro de anotaciones varias en el Estado.

Refiere el *artículo 11* de esta Ley que para que el Registro Público pueda lograr su objeto tiene como finalidad:

1. Planear, dirigir y controlar la política registral del Estado; y
2. Establecer procedimientos, normas, políticas, programas y acciones relacionadas con la materia de su competencia.

El funcionamiento del Registro Público se rige por distintos ordenamientos jurídicos, los que contienen las reglas y normas por las cuales se debe de llevar a cabo la función registral. Estos ordenamientos son:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
3. El Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán.
4. La Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán.

### *2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En la Constitución Mexicana se establecen los derechos y obligaciones con los que contamos los mexicanos, es la ley más importante en nuestro país y de la cual derivan los demás ordenamientos. De la misma forma contiene las facultades y las prohibiciones que tienen los Estados de la federación, esto lo encontramos en su Título Quinto denominado “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”. De este apartado el artículo 121 es el que trata sobre los registros públicos, materia de esta investigación.

Este artículo asienta que “en cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta, cuando así lo dispongan sus propias leyes. Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otra entidad federativa, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por

razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio”.

Con este artículo podemos observar que cada entidad federativa tiene facultad para poder legislar en materia de registros públicos como mejor les convenga de acuerdo a las necesidades de cada institución y en beneficio de la sociedad, siempre y cuando no contradigan las disposiciones que establece la Constitución Mexicana.

### *2.3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*

La Constitución Política del Estado de Michoacán señala en su Sección IV, denominada “De las Facultades del Congreso” *al artículo 44*, el cual establece XXXIX fracciones de las cuales dos señalan la facultad de legislar, facultad que lleva incluida la de legislar en materia de registros públicos. Estas fracciones señalan que son facultad del Congreso:

- I. Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieren, así como participar en las reformas de esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos.
- II. Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos, y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados.

Esta facultad de legislar del Congreso de nuestro Estado de Michoacán lleva incluida la de legislar en materia de registros públicos.

### *2.3.3 Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán*

Esta Ley es la de más reciente creación en el Estado en materia registral, fue

publicada en el Periódico Oficial el tres de febrero del año 2012, Ley que abrogó a la Ley Sobre Reorganización del Registro Público de la Propiedad, expedida el 1º de diciembre del año 1905. Ésta Ley establece en su Artículo Segundo Transitorio que se deroga todo el articulado que regulaba la actuación del Registro Público, del Título Segundo, de la Tercera Parte, del Libro Quinto del Código Civil para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el día once de febrero del año 2008 dos mil ocho.

La Ley del Registro Público de la Propiedad es de orden público, de interés social y tiene por objeto, establecer las normas y principios conforme a los cuales se realiza la función registral y el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que de acuerdo a la ley precisan de esos requisitos para que surtan efectos contra terceros.

La actuación del Registro Público de la Propiedad está regulada por la Ley del Registro Público, en ella encontramos cual es el objeto y la finalidad del Registro, las atribuciones del mismo, su organización, los requisitos para ser director del Registro Público, así como sus atribuciones. Información sobre las delegaciones registrales y sus atribuciones, de los registradores y de los requisitos para serlo; del personal del registro, de las inscripciones y de los derechos registrables, de los documentos y derechos sujetos a registro, de las inscripciones y sus efectos, del folio real electrónico, de la inmatriculación, de la calificación registral y sus efectos, de las certificaciones y de las cancelaciones de las inscripciones, entre otros temas.

#### *2.3.4 Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán*

El Reglamento que rige la actuación del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán fue publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado, el día 5 de septiembre de 1936. Podemos observar que es necesario la

elaboración de un nuevo Reglamento que esté en concordancia con las necesidades de la sociedad y así mismo para un mejor funcionamiento del Registro Público.

Señala el artículo Tercero Transitorio de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán que el Reglamento del Instituto del Registro Público de la Propiedad en el Estado de Michoacán, de fecha 05 de septiembre de 1936, estará vigente en tanto el Titular del Poder Ejecutivo del Estado expida, en un plazo no mayor a 100 días hábiles a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, el Reglamento de esta Ley.

Sin embargo, al día de hoy ésta disposición no ha sido cumplida ya que han pasado más de seis años de que se expidió la Ley del Registro Público y a la fecha no hay ningún avance sobre el nuevo Reglamento.

La creación de un nuevo Reglamento del Registro creemos que es necesaria ya que han pasado más de 80 años desde que se creó el que rige en la actualidad al Registro Público. Las sociedades cambian al igual que las necesidades de la población, por eso es necesario crear uno nuevo que regule el actuar del Registro Público de una forma eficaz.

La mayoría del contenido de este Reglamento está inmerso en la nueva Ley del Registro Público; en él encontramos lo referente a las secciones por las cuales se compone el Registro Público, lo que se inscribe en cada una de las cinco secciones que lo componen y la forma en la que se hace una inscripción dentro del libro de registro; ya que en el año en que se creó éste Reglamento no se conocía aun el folio real electrónico.

#### *2.4 Principios registrales*

Así como cada Registro Público de la Propiedad está organizado por medio de un sistema registral, de la misma manera, se rigen por lineamientos o reglas que deben de respetar para poder llevar a cabo la finalidad para la cual fue creada esta Institución. Los estudiosos del derecho llaman a estas reglas principios

registrales.

Los principios registrales, para Alfonso Cossío y Corral, son creaciones técnicas, instrumentos idóneos, que tienen por objeto alcanzar las finalidades específicas de la institución registral, esto es, proteger la buena fe y facilitar el tráfico inmobiliario.<sup>34</sup>

En opinión de Roca Sastre los principios registrales son, “las orientaciones capitales, las líneas directrices del sistema, la serie sistemática de bases fundamentales, y el resultado de la síntesis o condensación del orden jurídico registral”.<sup>35</sup>

Los principios registrales explican el contenido y función del Registro Público de la Propiedad. Asimismo, están totalmente entrelazados unos de otros, de tal manera que no existen en forma independiente. Su nombre se refiere a la constitución de una técnica y elaboración del estudio del Registro Público de la Propiedad y sirven de explicación teórica y práctica de la función del Registro.<sup>36</sup>

Algunos de los principios registrales que se van a analizar en la presente investigación son el principio de publicidad, inscripción, especialidad, consentimiento, tracto sucesivo, rogación, prioridad, legalidad, fe pública registral, de la buena fe, de la buena fe registral, tercero registral, oponibilidad y legitimación.

#### 2.4.1. *Principio de publicidad*

Algunos autores señalan que es el principio más importante porque tiene como finalidad dar a conocer a las personas los actos jurídicos que se encuentran registrados y así como dar seguridad jurídica al contratante de buena fe evitando

---

<sup>34</sup> Lovecchio, José Humberto, “Notas en torno al Derecho Inmobiliario Registral”, en Alterini, Jorge Horacio (Coord.), *Derecho Notarial Registral e Inmobiliario*, Buenos Aires, Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, 2012, p. 22.

<sup>35</sup> Carral y de Teresa, Luis, op. cit., p. 319.

<sup>36</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, (Coord.), *Derecho Registral*, Universidad Autónoma de, México, México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, 1993, p. 75.

con ello que adquiriera sin saberlo, alguna propiedad con cargas.<sup>37</sup>

Es considerado el principio registral por excelencia, pues no se concibe sin él al Registro Público de la Propiedad; “el registro ha de revelar la situación jurídica de los inmuebles, y toda persona, sea o no tercero registral o interesado, tiene derecho de que se le muestren los asientos del registro y de obtener constancias relativas de los mismos”,<sup>38</sup> ya que existe la obligación de los servidores públicos y del personal en general, de facilitar el acceso al conocimiento de dichos datos y de expedir las certificaciones y constancias relacionadas con los registros correspondientes que los usuarios soliciten.<sup>39</sup>

La publicidad tiene como finalidad impedir que los actos jurídicos, objeto de inscripción, permanezcan ocultos, evitando de esa manera que el contratante de buena fe adquiriera, sin conocimiento, cargas que pudiera soportar la propiedad. Este principio se fundamenta en el supuesto de que todo titular potencial de derechos reales sobre un determinado bien está en aptitud de conocer el status jurídico del mismo, a través de los asientos registrales; lo cual pone a cubierto de vicios del consentimiento, todo posible trato.<sup>40</sup>

En opinión del autor Bernardo Pérez Fernández del Castillo, el principio de publicidad puede examinarse desde dos puntos de vista: formal y material. La publicidad formal consiste en la posibilidad de consultar personalmente los libros y folios, así como de obtener del Registro Público de la Propiedad, las constancias y certificaciones de los asientos y anotaciones.

La publicidad material, nos dice, está concebida como los derechos que otorga la inscripción, y estos son: la presunción de su existencia o apariencia jurídica y la oponibilidad frente a otro no inscrito.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Muñoz Rocha, Carlos I, *Bienes y derechos reales*, México, Oxford, 2017, p. 338.

<sup>38</sup> Carral y de Teresa, Luis, *op. cit.*, pp. 320-321.

<sup>39</sup> Tapia Ramírez, Javier, *Bienes, derechos reales, derechos de autor y Registro Público de la Propiedad*, México, Porrúa, 2007, p. 436.

<sup>40</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Procedimiento registral de la propiedad*, México. Ed. Porrúa, 2006, p. 82.

<sup>41</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *op. cit.*, pp. 77-78.

### 2.4.2. Principio de Inscripción

Éste principio se refiere a que todo asiento del Registro Público debe hacerse constar en el libro correspondiente para que surta efectos contra terceros, ya que las inscripciones integran la finalidad propia del registro y se refieren a los datos de la finca que se trata.<sup>42</sup> Tiende a precisar la influencia que el registro ejerce en los derechos sobre inmuebles y también decide si la inscripción en el registro es elemento determinante o no para que el negocio dispositivo provoque el efecto jurídico.<sup>43</sup>

En nuestro sistema registral, la inscripción es voluntaria, pues no hay obligación de efectuarla en un plazo determinado, ni se impone sanción por no llevarla a cabo. Sin embargo, en el caso de la compraventa, si el inmueble es vendido dos veces por el mismo propietario va a prevalecer la venta que se haya inscrito en el Registro Público; con ésta situación podemos observar que el no inscribir una compraventa no es sancionado, sin embargo, si trae consecuencias en el campo del derecho, ni puede ser exigida coercitivamente. Sólo se puede inscribir a solicitud de parte; pero los efectos de la inscripción hacen a ésta necesaria; es decir, si no es obligatoria, si es indispensable efectuarla, pues, de otro modo, el titular del derecho no podría hacerlo surtir efectos *erga omnes*.

### 2.4.3. Principio de Especialidad

Se ha llamado también de determinación o de especificación, porque la publicidad registral exige determinar con precisión el bien objeto de los derechos. Por medio de éste principio se asegura la determinación o individualización de los bienes que son objeto de la inscripción, sus titulares, los efectos, alcance o contenido de los derechos;<sup>44</sup> esto se logra mediante una serie de circunstancias que la ley exige al registrador para asegurar esa individualización en cada uno de sus reglamentos.

En el asiento deben aparecer con precisión; la finca, que es la base física

---

<sup>42</sup> Cano Tovar, Alberto, *op. cit.*, p. 68.

<sup>43</sup> Carral y de Teresa, Luis, *op. cit.*, p. 320.

<sup>44</sup> Muñoz Rocha, Carlos I., *op. cit.*, p. 340.

de la inscripción; el derecho, que es el contenido jurídico y económico de la misma y la persona, que puede ejercer el derecho, o sea el titular,<sup>45</sup> la ubicación, medidas y colindancias materia del derecho real; su valor, la naturaleza del derecho, el acto jurídico que le dio origen, los nombres y generales de las personas físicas o morales que intervinieron en el acto o contrato y la fecha del título y del servidor que lo autorizó.<sup>46</sup>

#### 2.4.4. *Principio de Consentimiento*

Consiste en que, para que el registro se realice, debe basarse la inscripción en el consentimiento de la parte perjudicada en su derecho. Ha de fundamentarse en un acuerdo de voluntades entre el transferente (perjudicado) y el adquirente; y como sólo puede consentir el que puede disponer, únicamente puede consentir el verdadero titular. No obstante, se debe tomar en cuenta que, aparte del verdadero titular del derecho, también los órganos jurisdiccionales, a través del mandato de los jueces, tienen la facultad de ordenar el registro, la anotación, cancelación y otros actos.

#### 2.4.5. *Principio de Tracto Sucesivo*

También se le llama de tracto continuo o de continuidad. Es un principio de sucesión, de ordenación. Consiste en que todo registro deberá tener su antecedente lógico jurídico; es decir, que un derecho real (posesión, propiedad, usufructo, etc.) no deberá estar inscrito a favor o a nombre de dos o más personas a un mismo tiempo (excepto si se trata de una copropiedad), pues para que se pueda inscribir tal derecho deberá acreditarse la existencia de una inscripción anterior, en la que se acredite que la persona que desea inscribir tal derecho es titular de él.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 321-322.

<sup>46</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.*, p. 441.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 437.

Refiere Muñoz Rocha que por medio de éste principio se asegura que los actos que ya están inscritos tengan una relación subsecuente y que en el Registro Público de la Propiedad se cuente con los antecedente registrales completos cada inmueble.<sup>48</sup>

Se refiere a la relación de causalidad, esto es sólo se puede transmitir registralmente lo que ya está inscrito con anterioridad, sin que haya ruptura en esa ilación de continuidad.

Como excepción a este principio de tracto sucesivo se encuentran las primeras inscripciones con el carácter de título de propiedad de sentencias judiciales en las que se establezca la causa por la que deba efectuarse la inscripción.<sup>49</sup> Es un derivado del principio de consentimiento, porque el titular queda inmunizado (protegido) contra todo cambio no consentido por él. Es consecuencia del sistema de folio real que exige un registro concatenado, en el que el transferente de hoy es el adquirente de ayer; y el titular inscrito es el transferente de mañana.<sup>50</sup>

#### 2.4.6. Principio de Rogación

La inscripción en el Registro Público de la Propiedad se realiza a instancia de parte y nunca de oficio; es potestativo solicitar la inscripción o cancelación de los derechos reales, posesión, gravámenes y limitaciones. Este principio está estrechamente ligado con el de consentimiento, pues en la mayoría de los casos, la petición de inscripción debe ser hecha por el titular registral.<sup>51</sup> El registrador no puede registrar de oficio, aunque conozca el acto o hecho que válidamente haya de dar origen a un cambio en los asientos del registro, se requiere que alguien se lo pida; que alguien haga una solicitud.<sup>52</sup>

El Registro Público de la Propiedad en México tiene una función declarativa

---

<sup>48</sup> Muñoz Rocha, Carlos I., *op. cit.*, p. 340.

<sup>49</sup> Cano Tovar, Alberto, *op. cit.*, p. 67.

<sup>50</sup> Carral y de Teresa, Luis, *op. cit.*, p. 323

<sup>51</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *op. cit.*, p. 83.

<sup>52</sup> Ídem.

y no constitutiva o sustantiva. De acuerdo con el consensualismo aceptado en nuestros códigos civiles, los derechos reales nacen, se modifican, transmiten y extinguen fuera del Registro Público de la Propiedad. Sólo cuando se desea que surtan efectos frente a tercero (*erga omnes*) se inscriben y siempre a petición de parte legitimada.

#### 2.4.7. *Principio de prioridad*

Únicamente puede concebirse este principio, por la posibilidad que se da, de que existan dos o más títulos contradictorios. La contradicción puede ser de dos tipos:

- 1) Por qué se trate de dos derechos cuya coexistencia sea imposible. Ejemplo: dos ventas de una misma cosa, estamos en presencia aquí de un caso de impenetrabilidad o de preclusión registral;
- 2) Que se trate de derechos que, aunque puedan coexistir, exijan un puesto diferente; como: dos hipotecas sobre una misma cosa. La coexistencia, aquí, sí es posible, pero en orden diferente, que se llama rango.<sup>53</sup>

Este principio tiene su fundamento en la premisa jurídica de que “el que es primero en tiempo es primero en derecho”.<sup>54</sup> Esto referido al orden registral y en cuanto a la fecha de presentación del documento, trata de evitar la coexistencia de títulos contradictorios (como la doble venta de una misma cosa) o que se altere el rango de los derechos, como en la hipoteca, independientemente de que, en este caso, aunque sean coexistentes, la naturaleza del acto demanda que se jerarquice<sup>55</sup> (artículo 40 de la Ley del Registro Público de la Propiedad).

#### 2.4.8. *Principio de Legalidad*

También denominado de calificación, consiste en que todo documento, al ingresar

---

<sup>53</sup> Carral y de Teresa, Luis, *op. cit.*, p. 324.

<sup>54</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.*, p. 440.

<sup>55</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, p. 84.

al Registro Público de la Propiedad, dentro de su procedimiento de inscripción, debe ser examinado por el registrador en cuanto a sus elementos de existencia y validez; es decir, si satisface todos los requisitos legales que para su eficacia exijan los ordenamientos jurídicos.<sup>56</sup>

Impide el ingreso al Registro de títulos inválidos o imperfectos. Sólo pueden inscribirse documentos auténticos y fidedignos que reúnan los requisitos de contenido y forma. En cuanto a la calificación del contenido del documento, el registrador debe constatar que sean de los inscribibles en el Registro Público de la Propiedad.

Se llama así, por que conforme a él se presume que todo lo registrado lo ha sido legalmente; y el medio para lograrlo es someter los títulos a examen, lo que se llama calificación registral.<sup>57</sup>

#### *2.4.9. Principio de Fe Pública Registral*

Este principio indica que los actos, las certificaciones, constancias y demás documentos expedidos por los registradores son auténticos y hacen prueba plena, pues se tienen como la verdad jurídica y legitiman los derechos contenidos en los folios de los registros.<sup>58</sup>

Este principio tiende a resolver la discordancia entre la verdad real y los datos contenidos en el Registro. Así, el adquirente estará a salvo de todo lo que conste en la inscripción, ya que está apoyada por una presunción *jure et de jure*<sup>59</sup>, y que sólo puede ser destruida por vía de acción y no de excepción.

#### *2.4.10. Principio de la Buena Fe*

Consiste en la confianza del tercer adquirente de que, con relación al derecho que

---

<sup>56</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>57</sup> Carral y de Teresa, Luis, *op. cit.*, p. 325.

<sup>58</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.*, p. 437.

<sup>59</sup> Aguilar Carbajal, Leopoldo, *Contratos Civiles*, 3ª. Ed., México Ed. Porrúa, 1982, p. 296.

adquiere. El contenido del registro es exactamente íntegro, sin afectar titularidad del transferente inscrito, según derecho o acción que no esté indicado claramente en los asientos registrales.<sup>60</sup>

#### 2.4.11. *Principio de la buena fe registral*

Significa que las autoridades registrales dan preferencia o prioridad al que ha celebrado e inscrito un acto jurídico con base en los datos obtenidos en los asientos contenidos en los folios del registro respectivo.<sup>61</sup> Sin embargo, “[...] los compradores no pueden conceptuarse como compradores de buena fe, si no ignoraron el vicio de origen del título de su enajenante, que también le es oponible; además no basta que el adquirente se cerciore de que el inmueble está inscrito a nombre de su vendedor, sino que es necesario que examine todos los antecedentes registrados, pues si no existe continuidad en los títulos de las personas que aparecen en el Registro, no pueden precaverse de una ulterior reclamación”.<sup>62</sup>

#### 2.4.12. *Principio de Tercero Registral*

Principio que consiste en que un acto no resulta en perjuicio de los terceros que hayan inscrito el derecho real o la adquisición de propiedad sobre una propiedad.

Tercero registral es la persona que inscribe un derecho real que adquirió de buena fe y a título oneroso, si ese derecho lo adquirió de quien aparecía como titular del mismo en el Registro Público de la Propiedad. Cuando su derecho haya sido inscrito, es oponible y es preferente a cualquier otro supuesto titular con derecho anterior pero no inscrito.

Las características del tercero registral son: que haya inscrito su derecho,

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 298.

<sup>61</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.*, p. 438.

<sup>62</sup> Poder Judicial de la Federación, Apéndice 1917-1975, Jurisprudencia Cuarta Parte, Tercera Sala, México, Ediciones Mayo, 1975, Jurisprudencia 318, p. 973.

que ese derecho lo haya obtenido de acuerdo a los datos que ofrece la publicidad del Registro Público, de quien apareciera como su titular legítimo, que la adquisición del bien por parte del tercero registral haya sido de buena fe, es decir, que no hubieran sido de su conocimiento los vicios de los asientos y anotaciones del registro público y, por último, que haya adquirido su derecho a título oneroso, ya que en caso de conflicto de derechos, siempre prevalece sobre el adquirente a título gratuito el adquirente a título oneroso.<sup>63</sup>

Para efectos del registro son terceros quienes no siendo parte en el acto jurídico que dio origen a la inscripción, tienen un derecho real sobre el bien o cosa inscrita.<sup>64</sup>

#### 2.4.13. Principio de Oponibilidad

Los documentos que conforme a la Ley deben registrarse y no se registran, sólo producirán efectos entre quienes las otorguen; pero no podrán producir perjuicios a tercero, el que si podrá aprovecharlos en cuanto le fueren favorables. *A contrario sensu*, solo surtirán efectos contra terceros los actos o contratos que legalmente se inscriban en el Registro, por lo tanto, el titular que tiene su derecho inscrito en el Registro; puede hacerlo valer como medio de defensa frente a todo el mundo.<sup>65</sup>

#### 2.4.14. Principio de Legitimación

La Legitimación para Bernardo Pérez Fernández es la posibilidad que da la ley para realizar eficazmente, un acto jurídico. Este principio también denominado de exactitud, es uno de los más importantes de la actividad registral, pues es el que otorga certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad, transmisión, exactitud y veracidad de los bienes inscritos.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Cano Tovar, Alberto, *op. cit.*, p. 69.

<sup>64</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.*, p. 438.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 439.

<sup>66</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, en *op. cit.*, pp. 81.

Carral y de Teresa dice: “lo legitimo es lo que está conforme a las leyes, que es genuino y verdadero. Es legitimado lo que ha sido completado o beneficiado con una presunción de existencia, integridad, exactitud, que le concede mayor eficacia jurídica.”<sup>67</sup> Por su parte, Landaria expresa: “la Legitimación es el reconocimiento hecho por la norma jurídica, del poder de realizar un acto jurídico con eficacia”.<sup>68</sup>

Según que el acto produzca efectos dentro de la esfera jurídica del autor, o en la esfera jurídica ajena, la legitimación se clasifica en ordinaria y extraordinaria.

- I. La legitimación ordinaria considera los actos que respetan la esfera jurídica sobre la cual inciden, esta se subdivide en: a) legitimación directa, en la que el acto es ejecutado por el autor, que es el titular de la esfera jurídica en que el acto produce sus efectos. Hay identidad entre autor y titular (ejemplo: vende el verdadero dueño). La ley legitima al titular del derecho subjetivo; y b) legitimación indirecta, en que el acto es ejecutado en nombre propio o ajeno, sólo que respetando esta titularidad (ejemplo: poder de representación, gestión de negocios, etcétera.). La ley legitima la actuación de otro que respeta la esfera jurídica ajena.
- II. Legitimación extraordinaria. En ésta, el acto jurídico es eficaz sobre una esfera jurídica ajena, que no respeta, y que se ejecuta en nombre propio, basado en una apariencia de titularidad. Se subdivide en legitimación extraordinaria de goce y conservación y legitimación extraordinaria de disposición.<sup>69</sup>

### *2.5 Los sistemas registrales y su clasificación*

Cada Registro Público de la Propiedad tiene su forma de organización, dependiendo de la manera en que lleva a cabo las inscripciones o por los efectos que esta inscripción otorga a los actos registrados. A estas formas de organización les podemos llamar sistema registral.

Señala Sánchez Medal que los sistemas registrales tienen como propósito

---

<sup>67</sup> Carral y de Teresa, Luis, en *op. cit.*, p. 327.

<sup>68</sup> J. Landaria Caldente, en Luis Carral y de Teresa, en *op. cit.*, p. 327.

<sup>69</sup> Carral y de Teresa, Luis, *op. cit.*, pp. 327-330.

común dotar de publicidad y de seguridad a la propiedad inmobiliaria, así como proteger a quien de buena fe se atiene razonablemente a la apariencia jurídica de la situación de los bienes raíces, ya que la clandestinidad de las operaciones sobre bienes inmuebles y la inseguridad y desconfianza que existían en el Derecho Romano, subsistente muchos siglos después en el mundo, demeritaba considerablemente el valor de los bienes raíces y originaba la usura desmedida en los préstamos, por falta de seguridad en las garantías reales sobre bienes inmuebles.<sup>70</sup>

Señalan algunos autores que es imposible elaborar una clasificación de los sistemas registrales que partan de un criterio uniforme, refieren que es por ello que el legislador al momento de elegir qué sistema va a ser utilizado en el Registro Público debe de tomar en cuenta las circunstancias económicas y sociales de la comunidad a la cual será dirigido.

Expone Bernardo Pérez Fernández que no existen sistemas registrales puros, ya que siempre se encuentran mezclados y que las distintas clasificaciones que existen pueden responder a su creación, funcionamiento, necesidades, puntos de vista y finalidades distintas, por tanto, en este aspecto no sería posible clasificarlos de una manera unitaria.

Es por ello que para ésta investigación tomamos de distintos autores las tres clasificaciones que se van a estudiar, estas clasificaciones son las siguientes: 1) los sistemas registrales según la inscripción, 2) los sistemas registrales según la eficacia y 3) los sistemas registrales según la forma en que se da la inscripción.

#### *2.5.1. Clasificación de los sistemas registrales según la inscripción*

Dentro de esta clasificación se encuentra la que, en opinión de Javier Tapia Ramírez, es la principal, ésta se divide en:

---

<sup>70</sup> Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles: teoría general del contrato. Contratos en especial. Registro Público de la Propiedad*, 19ª ed. Revisada y actualizada por Jaime Inchaurreta Sánchez Medal, México, ed. Porrúa, 2002, p. 546.

- a) Sistema alemán, cuyo fundamento gira alrededor de los principios de publicidad, especialidad y legalidad o sustantividad de la inscripción;
- b) Sistema francés, el cual da relevancia al consentimiento de las partes en el contrato;
- c) Sistema australiano o Ley Torrens, que parte del principio de la inscripción inatacable.

#### 2.5.1.1. *Sistema Alemán*

Este sistema se apartó del sistema romano de la tradición, considerando como un elemento esencial y, por lo tanto, obligatorio, el registro de los actos y derechos reales que legalmente deben registrarse, para su existencia.

Algunas características de este sistema son:

1. Establece que el régimen de la propiedad inmueble es completamente distinto del régimen de la propiedad mueble;
2. La propiedad se inscribe en el Registro Inmobiliario, no sólo para posibilitar la inscripción de los gravámenes (cargas o derechos reales que recaigan sobre la propiedad) sino incluso para caracterizarse como tal la propiedad;
3. La transmisión de la propiedad y la constitución de derechos reales requiere de la inscripción. Por consecuencia, de no cumplirse con ésta formalidad (la inscripción), el acto jurídico mediante el cual se creen, transfieran, modifiquen o extingan derechos y obligaciones, no surtirá efecto legal alguno, ni entre las partes que celebraron el acto ni con relación a terceros. Se requiere entonces, para que el registro sea constitutivo de derechos reales, tanto la inscripción o registro, como el acto o convenio de las partes que da origen a la constitución, transmisión, modificación o extinción de los derechos reales. Ambos (convenio o contrato) dan el carácter de esencial y de existencia legal a tales derechos.<sup>71</sup>
4. En cuanto a la organización del registro, se lleva por fincas, considerando a éstas como si, en cierto sentido, fueran entidades jurídicas independientes de las personas que adquieren algún derecho real sobre ellas, razón por la cual a cada finca se le abre su propio folio real.

---

<sup>71</sup> Tapia Ramírez, Javier, *Bienes (derechos reales, derechos de autor y Registro Público de la Propiedad)*, México, Porrúa, 2007, pp.425.

5. Los asientos que en dicho folio se inscriban tienen fe pública completa, con independencia del acto o documentos que les sirvió de antecedente, ya que la validez o nulidad de uno y otro no influye en la validez de la inscripción.<sup>72</sup>

De las características del sistema alemán se desprenden los tres principios sobre los que gira este sistema, el de publicidad, en el cual la existencia y destino de los derechos reales depende de su inscripción en el registro, sea cual fuere la verdad material al respecto; el de especialidad, donde cada asiento registral debe precisar el inmueble a que se refiere y puntualizar el contenido de la relación jurídica que refleja; es decir el contenido del hecho o acto jurídico que dio origen a la transmisión de la propiedad o derecho real, independientemente de los vicios que tenga, en su caso, no trascienden a la inscripción, ni pierde toda su eficacia el derecho real, cuya constitución o transferencia surja del respectivo asiento en el registro. Tercero, para que proceda la inscripción, las bases y documentos que se presenten ante el Juez del libro del registro territorial de la propiedad (que está a cargo de los Tribunales judiciales) deben ser fehacientemente acreditadas y los documentos auténticos.<sup>73</sup>

#### *2.5.1.2 Sistema Francés*

Francia adoptó un sistema ecléctico, utilizando el pensamiento romano y el alemán: parte de la libertad de forma romana, con base en el principio del consentimiento en el contrato como un elemento suficiente para transmitir la propiedad.

El registro es potestativo; no obligatorio como en el sistema alemán; participa del principio de publicidad heredado de la tradición bretona, cuya forma pública de adquirir se realizaba a través de anuncios, pregones y dando intervención a la autoridad; es decir, parte del principio de la publicidad no obligatoria, sino voluntaria, ya que atribuye a la inscripción efectos solo contra

---

<sup>72</sup>Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, pp. 547-548.

<sup>73</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.*, p. 426.

terceros.<sup>74</sup>

Se pueden mencionar las siguientes características:

1. Es un sistema ecléctico, en virtud de que el registro es voluntario, y solamente es obligatorio para ciertos actos jurídicos sí se desea que surtan efectos contra terceros;
2. El registro se lleva por nombres y no por inmuebles; se inscribe a los titulares;
3. La inscripción en el registro es declarativa y no constitutiva de los derechos;
4. El registro está a cargo de una autoridad administrativa, y no judicial;
5. El consentimiento y la tradición (entrega de la cosa) son los elementos esenciales para que se constituyan los derechos reales;<sup>75</sup>
6. En este sistema no hay distinción fundamental entre el régimen de la propiedad inmueble y el de la propiedad mueble, pues ambos corresponden al derecho privado.
7. La propiedad y demás derechos reales se adquieren por el solo consentimiento de las partes, es decir, por un acuerdo extra registral.
8. Las inscripciones son potestativas, pues no tienen valor sustantivo propio, sino puramente declarativo.
9. No hay una liga estrecha entre el Registro y el Catastro;
10. La inscripción no produce un efecto positivo, sino únicamente negativo, consistente en que el acto puede perjudicar a los terceros;
11. También en este sistema existen las hipotecas generales o tacitas que no se inscriben en el Registro Público de la Propiedad y que gravitan sobre todos los bienes del deudor;
12. Acerca de la organización del registro, las inscripciones se llevan a cabo en libros y por orden cronológico y disperso en un índice por nombres de las personas;
13. No se establece una calificación previa a la inscripción y ésta se hace mediante la transcripción íntegra del título. Los asientos son copias literales de los documentos firmados por los interesados, careciendo ellas de valor sustantivo propio, puesto que dependen en todo del valor que contengan los

---

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Ibídem, pp. 426-427.

documentos y los actos traslativos consignados en estos.<sup>76</sup>

### 2.5.1.3. *Sistema Australiano o Ley Torrens*

Este sistema registral tiene su antecedente en el reparto de tierras que se hacía a los nuevos pobladores del continente australiano, en que a cada colono que recibía de la Corona británica una fracción de tierra se le entregaba un documento que amparaba la titularidad de ella, y quedaba inscrita en un libro. El documento tenía los espacios para que se hicieran las sucesivas transmisiones de la titularidad, así como la anotación o cancelación de los gravámenes impuestos o la cancelación de estos.<sup>77</sup>

El registro es de carácter voluntario, de tal manera que quien quiera utilizarlo debe iniciar un procedimiento ante las autoridades judiciales y administrativas, presentando la documentación oficial que acredite el derecho que pretende inscribir, para que al término de éste, si es aprobada la petición por las citadas autoridades, se le entregue un título de propiedad, previa notificación a los propietarios colindantes del predio y publicación en los periódicos y boletines oficiales de legalidad, señalando un plazo para que los interesados puedan oponerse a la inscripción; si ninguno se presenta a reclamar, la autoridad procede al registro y surtirá todos los efectos oficiales de legalidad, principalmente el de que el registro es inatacable, prevalece sobre cualquier otro derecho no inscrito, contra todo el mundo y entre las partes.<sup>78</sup>

De acuerdo con lo anterior, el sistema Torrens tiene las siguientes características:

1. Es creado por sir Robert Torrens. En este sistema la inscripción se hace previo examen de los documentos justificativos del derecho del solicitante: de los planos de las tierras y de las certificaciones correspondientes, expedidas por funcionarios públicos;
2. La inscripción es inatacable; no se le puede oponer la reivindicación ni derecho real alguno que no se haya inscrito con anterioridad a la inscripción;

---

<sup>76</sup> Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, pp. 548-549.

<sup>77</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.*, pp. 428-429.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 429.

3. La inscripción es potestativa; es decir, cualquier propietario puede o no solicitar la inscripción;
4. El registro es inicialmente potestativo, porque puede el propietario inmatricular o no su finca, pero una vez hecha la inmatriculación, no puede sustraerse el registro, porque en lo sucesivo todas las operaciones jurídicas de la misma finca quedan sujetas al registro sobre el título incorporado al Registro;
5. Es público, en el sentido de que cualquiera puede tener acceso al conocimiento del registro y, además, la administración se encarga de dar a conocer a los interesados (principalmente a los colindantes) o a quienes pretendan algún derecho sobre el inmueble a inscripción;
6. Se entrega un título de dominio al interesado y otro tanto se queda en el registro;
7. El título sirve para realizar los actos jurídicos sobre el inmueble que ampara, mediante un endoso, que debe ser comunicado al Registro;
8. Facilita el comercio y movilización de la riqueza inmobiliaria y evita los conflictos judiciales derivados de los derechos de propiedad y demás derechos reales relacionados con los inmuebles inscritos;
9. Se inscriben los títulos, no los actos, ni los nombres de los titulares del inmueble;
10. Puede ser único o metropolitano, lo que quiere decir que puede no existir más que un Registro en la capital, en el que estén centralizadas todas las operaciones relativas a la inscripción de los inmuebles;<sup>79</sup>
11. Su característica fundamental es la intocabilidad de las inscripciones en el título incorporado en el Registro, después de tomar y establecer las garantías necesarias para esa incorporación;
12. Existe un fondo pecuniario, formado con una contribución de dos al millar, que debe pagarse al Estado por cada registro, destinándose tal fondo para indemnizar a los terceros que pudieran resultar perjudicados por la intocabilidad del registro;
13. En este sistema, el registro se lleva a base de un folio real para cada finca y en forma de extracto;

---

<sup>79</sup> De Pina, Rafael, "*Elementos de Derecho Civil Mexicano*" Vol. II, México. Ed. Porrúa 5ª, p.101, en Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. (Coord.), *Derecho Registral*, Universidad Autónoma de México, México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, 1993.

14. La inscripción del certificado del título es lo que da nacimiento al derecho real sobre un inmueble relativo a un título ya incorporado al Registro y por ello, la inscripción registral tiene un efecto constitutivo.<sup>80</sup>

### 2.5.2. Clasificación de los sistemas registrales según la eficacia

En la clasificación de los sistemas registrales según la eficacia se ubican tres sistemas: el sustantivo, el constitutivo y el declarativo.

#### 2.5.2.1. Sistema Sustantivo

En éste sistema la inmatriculación o inscripción en el Registro Público de la Propiedad constituye un elemento de existencia, esencial para enajenar o adquirir el dominio de los bienes inmuebles. Esa inscripción transmite la propiedad. Existe únicamente en Australia, llamado también Sistema Torrens. Tiene sus raíces en las costumbres feudales inglesas, partiendo del principio de que todo era propiedad de la corona y sólo se consideraba propietario al que aparecía en el Libro-Registro.<sup>81</sup>

#### 2.5.2.2. Sistema Constitutivo

En este sistema el derecho nace con el contrato o acto jurídico y para su perfección, es necesaria la inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Esta inscripción no es potestativa, sino obligatoria. Fue seguido por los códigos civiles de Alemania, Suiza y Luxemburgo. Se caracteriza:

- I. Por conservar la idea del título y el modo; o sea que, por un lado, existe la causa de la adquisición que se da en el contrato y por otro, la forma de transmisión que se realiza por medio de la inscripción en el Registro Público.

---

<sup>80</sup> Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, pp. 549-550.

<sup>81</sup> Cano Tovar, Alberto *Derecho Notarial y Registral*, México, Publicistas, 1997, p. 58.

- II. La existencia de una gran semejanza, casi una identidad en el catastro y el registro, lo que permite mayor exactitud en la descripción de la finca dentro del folio real.<sup>82</sup>

### 2.5.2.3. Sistema Declarativo

En este sistema la transmisión de la propiedad se verifica al efectuarse el contrato aun cuando no se registre y se inscriba sólo si se tiene la intención de que produzca efectos ante terceros.<sup>83</sup> La eficacia estriba únicamente en declarar la existencia, la transmisión, la modificación o la extinción de un derecho, ya operada fuera del Registro por un negocio jurídico que se contiene en el título que se presenta al Registro, es decir que el derecho nace extra-registralmente ante el Notario.<sup>84</sup> Este sistema rige en España y Francia.

Este mecanismo fue adoptado por nuestra legislación desde el Código Civil de 1870. Por su parte la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia definida resolvió: Las inscripciones hechas en el Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos y no constitutivos, de tal manera que los derechos provienen del acto jurídico declarado, pero no de la inscripción cuya finalidad es dar publicidad y no constituir el derecho.<sup>85</sup>

### 2.5.3. Clasificación de los sistemas registrales según la forma en que se hace la inscripción

Siguiendo esta clasificación, los sistemas registrales se dividen: por folios, personal, por libros y electrónico.

---

<sup>82</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, (Coord.), Derecho Registral, Universidad Autónoma de México, México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, 1993. p. 71.

<sup>83</sup> Cano Tovar, Alberto. *op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>84</sup> Carral y de Teresa, Luis, *Derecho Notarial y Derecho Registral*. México, Porrúa, 2005, p. 308.

<sup>85</sup> Poder Judicial de la Federación, Apéndice 1917-1985, Tesis de ejecutorias, Jurisprudencia Cuarta Parte, Tercera Sala, México, Ediciones mayo 1975, p. 723.

#### 2.5.3.1. Sistema por folios

El folio es una carpeta que consta de una caratula y tres partes, destinada a inscribir o inmatricular cada uno de los bienes inmuebles; las operaciones sobre los muebles y las personas morales. Por medio de este sistema se puede dar una información rápida y completa del estado jurídico en que se encuentra un bien. Los asientos se practican en: folio real de inmuebles, real de muebles, de personas morales y auxiliar.<sup>86</sup>

Al bien objeto de la inscripción se le asigna un número, que servirá para identificarlo registralmente y para numerar la carpeta donde se anotaran todos los actos jurídicos relacionados con él.<sup>87</sup>

#### 2.5.3.2. Sistema Personal

En este sistema se lleva un registro por personas donde se inscriben los actos jurídicos que celebren o que se les relacionen.

Éste sistema se toma como base de referencia principal al sujeto titular del derecho real (o sea la persona). Por lo tanto éste tipo de registro de base personal se irá formando con el ingreso de los documentos que se transcriban, se agregan en copias o bien se inscriben por orden cronológico, formándose gruesos volúmenes cuya consulta se opera por medio de índices alfabéticos del apellido y nombre de los derechohabientes.<sup>88</sup>

Algunos autores consideran que éste es un registro personal puro, ya que quien se proponga averiguar un dato referido de algún inmueble, deberá de conocerse el nombre de la persona titular del derecho; este sistema es idóneo para saber la situación patrimonial de una persona.

El sistema es utilizado por el Registro Público de nuestro Estado de Michoacán y

---

<sup>86</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *op. cit.*, pp. 73-73.

<sup>87</sup> De la Mata Pizaña, Felipe y Garzón Jiménez, Roberto, *Bienes y Derechos Reales, México, Porrúa, 2012, 5ta edición*, p. 456.

<sup>88</sup> Musto, Néstor Jorge, *Derechos reales, Tomo II*, Buenos Aires, Astrea, 2000, pp. 411-412.

se desarrollara de manera detallada en capítulo posterior.

#### 2.5.3.3. *Sistema por libros*

En éste se anotan o inscriben los títulos por medio de los cuales se crean, transmiten, modifican o extinguen los derechos reales sobre inmuebles o la posesión. Se llevan libros donde se anotan o inscriben actos jurídicos y cuando exista alguna inscripción o anotación que modifique una anterior, se escribe la referencia de la misma al margen de esta última.<sup>89</sup>

Adicionalmente, dentro de este sistema dichas inscripciones pueden realizarse de la siguiente manera:

- a) Por extracto: se anotan los principales elementos personales y reales del acto jurídico; se trata, pues, de un resumen con los elementos esenciales del acto.
- b) Por transcripción: los documentos objeto de la inscripción se reproducen literalmente.
- c) Por incorporación: se reúne en un legajo foliado y encuadernado el cúmulo de títulos o documentos en el que se hacen constar los actos que han quedado inscritos, a lo que se agrega la certificación del encargado de la oficina de haber quedado registrados. Esto queda, a su vez, integrado con el libro de registros.<sup>90</sup>

#### 2.5.3.4. *Sistema Electrónico*

En el Registro Público de Comercio se encuentra el sistema de inscripción del folio mercantil electrónico. El artículo 20 del Código de Comercio lo describe: el Registro Público de Comercio operará un programa informático y con una base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas ubicadas en las entidades federativas. Las bases de datos contarán con al menos un respaldo electrónico.

---

<sup>89</sup> *Ibidem* pp. 456-457.

<sup>90</sup> Carral y de Teresa, Luis, *op. cit.*, p. 319.

Mediante el programa informático se realizará la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de la información registral.

Las bases de datos del Registro Público de Comercio en las entidades federativas se integrarán con el conjunto de la información incorporada por medio del programa informático de cada inscripción o anotación de los actos mercantiles inscribibles, y la base de datos central con la información que los responsables del Registro incorporen a las bases de datos ubicadas en las entidades federativas.

## **Capítulo 3**

### **La implantación del sistema constitutivo registral**

SUMARIO: 3.1. *Breves antecedentes de los sistemas registrales declarativo y constitutivo.* 3.2. *Características de los sistemas declarativo y constitutivos registrales* 3.3. *El sistema declarativo versus el sistema constitutivo registral.* 3.4 *Diferencias entre el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán y del Registro del Estado de Guanajuato.* 3.5 *Diferencias entre el Registro Público de la Propiedad de Michoacán y del Registro del Estado de Quintana Roo.* 3.6 *El sistema constitutivo Registral en Alemania.*

Este capítulo refiere el estudio y análisis de los sistemas registrales declarativo y constitutivo. Primero tratamos de manera muy breve algunos antecedentes de estos dos sistemas. El primero de ellos, se utiliza en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán.

Después contrastamos los dos sistemas para poder establecer con más claridad los efectos jurídicos de la inscripción en el Registro Público, su relación con los principios registrales.

#### *3.1 Breves antecedentes de los sistemas registrales declarativo y constitutivo*

Para poder comprender cualquier institución, no solamente en el campo de Derecho, es necesario conocer su origen, de ahí que en este apartado nos ocupemos de manera breve cómo surgió cada uno de estos dos sistemas, el sistema declarativo y el constitutivo, para poder entender su estructura y funcionamiento.

### 3.1.1. *Antecedentes del sistema declarativo registral*

El sistema declarativo es también denominado por algunos autores como sistema de la sustantividad relativa o funcional. En éste sistema el registro no es un elemento necesario para la existencia del acto jurídico, del derecho real, de su enajenación o transformación.<sup>91</sup>

Este sistema es utilizado en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán y en general en casi todos los Registro Públicos del país, excepto en el Estado de Quintana Roo, donde utilizan un sistema mixto; es decir, utilizan coetáneamente el sistema declarativo y el sistema constitutivo, en función del tipo de acto jurídico que se vaya a inscribir.

El Registro Público de la Propiedad en México tiene sus raíces en el derecho español. El primer antecedente que se tiene en España, señala Gómez Serrano, es de 1528: las Cortes de Madrid hicieron una solicitud al Rey, para que obligara a los escribanos a llevar sus contratos ante el escribano del Consejo. Señalaban las Cortes que “porque será esto causa que ninguno venda más de una vez lo que quisiere: porque muchas veces acaece lo contrario”. Refiere José Luis Gómez Serrano que con esta solicitud puede observarse la preocupación de las Cortes de poder establecer un lugar en donde se pudiera dar a conocer por medio de la publicidad la situación que guardaba cada una de las fincas y con ello evitar fraudes y así proteger los intereses de terceros.<sup>92</sup>

Para 1768 se dictó una Instrucción a los señores fiscales que contenía un proceso registral similar al que se lleva en nuestro Estado en la actualidad. El contenido de esta Instrucción es el siguiente:

Esta instrucción establece la necesidad de tener en libros los registros de cada uno de los pueblos, con las inscripciones correspondientes. Los escribanos

---

<sup>91</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano Tomo III, Bienes, derechos reales y sucesiones*, México, Porrúa, 6ª edición, 1985, pp. 821-836.

<sup>92</sup> Gómez Serrano, José, Luis, “Modernización del Registro Público de la Propiedad”, *Mundo ancho y ajeno*, México, 2014, disponible en [jlgs.com.mx/articulos/aguas-calientes/modernización-del-rpp](http://jlgs.com.mx/articulos/aguas-calientes/modernización-del-rpp).

remitirán, los instrumentos al cabildo en donde consten los actos que celebran; el escribano del cabildo registrará los instrumentos recibidos, se hará una toma de razón en donde consten los datos que envían los escribanos: fecha, nombre de los otorgantes, generales, descripción del bien, objeto de la operación, entre otros. Se hará una anotación en el instrumento recibido en donde conste que se tomó razón y lo devolverá cuando se trate de un instrumento de liberación de hipoteca, se buscará el registro correspondiente y se hará una nota al margen que indique la liberación se llevará un libro índice para facilitar la búsqueda de los registros, “de modo que por tres o cuatro modos se pueda encontrar la noticia...” es obligación de los escribanos de tomar la razón de los instrumentos que reciban en un plazo de seis días para los de la capital y de un mes para los foráneos, los escribanos enviarán al alcalde una matrícula de los instrumentos de que conste el protocolo de cada año, los libros se guardaran en las casa capitulares.<sup>93</sup>

En México, el Registro Público de la Propiedad surge como la institución encargada de otorgar seguridad jurídica al tráfico comercial a través de la publicidad que proporcionaba, al inscribir las traslaciones de dominio, necesidad que se había reclamado desde los tiempos más remotos como se desprende de las Leyes Españolas que estuvieron vigentes durante la Colonia y al inicio del México independiente. Al proliferar en la antigüedad la rapidez de las ventas, y a fin de determinar en forma veraz al propietario, condiciones o cargas que pesen sobre determinado inmueble, fue necesario la creación de un registro cuya finalidad era proteger a los compradores, en el cual se inscribían los “censos y tributos, e imposiciones e hipotecas que tienen las casas y heredades que se adquirirían, disposición ésta que fue emitida por Carlos I en el año de 1539”.<sup>94</sup>

Refiere Gómez Serrano que, en el México colonial, se aprobó una ley que toma como modelo a la anterior Instrucción de 1768, que se llamó Instrucción de los señores fiscales de hacienda. El contenido era el mismo de la Instrucción anterior, pero se agregaron otros puntos relacionados con el oficio de escribano y con las

---

<sup>93</sup> Gómez Serrano, José Luis, *op. cit.*

<sup>94</sup> Registro Público de la Propiedad Raíz y del Comercio del Estado de Michoacán, pagina institucional electrónica. Disponible en <http://registropublico.michoacan.gob.mx/antecedentes>.

hipotecas:

1. Los puestos de escribanos anotadores de hipotecas son creados en calidad de vendibles y renunciables, con determinadas condiciones. Aunque refiere Gómez Serrano que posteriormente se eliminó esta disposición y ya no solo los puestos de escribanos, sino también los de registradores fueron considerados parte integrante del servicio público y eran nombrados por cada autoridad; situación que acontece actualmente en el Estado de Michoacán.
2. En lo referente a las hipotecas, esta Instrucción señalaba que, en el caso en que no se registraran dentro del tiempo permitido las escrituras en la que se hipotecaran bienes raíces, no harían fe ni dentro de juicio ni fuera de él, para perseguir las hipotecas, ni para que se consideraran gravadas las fincas contenidas en el instrumento del cual se haya omitido el registro. Y en el supuesto que jueces y ministros contravinieran estas disposiciones, habrían de incurrir en penas de privación de oficio y daños. Esta era la única forma de obligar a los particulares al registro de las hipotecas y es por ello que se convierte al oficio de hipotecas en constitutivo.

Esta determinación ayudó a que sólo se registraran y tomara razón de las escrituras o instrumentos en que hubiera alguna hipoteca expresa, especial y señalando el bien raíz a gravar. Con esta disposición se eliminaron las llamadas hipotecas generales, que afectaban todo el patrimonio de una persona.<sup>95</sup>

Con posterioridad, para controlar la propiedad raíz con fines catastrales y tributarios, la Corona Española crea en 1784 para la Colonia el oficio de hipotecas, aplicándose después la propia legislación positiva española, las Leyes de Indias, Decretos, Cédulas reales, etcétera. Más tarde constituido el país en República centralista y siendo presidente Don Antonio López de Santa Ana, se dictó el 20 de octubre de 1853 una Ley y arancel del oficio de Hipotecas que más que regular las inscripciones, se refiere a las ventas del oficio de Hipotecas a particulares como “oficio vendible y enajenable”, encargándose ésta función a los escribanos,

---

<sup>95</sup> Gómez Serrano, José Luis, *op. cit.*

quienes se encontraban bajo la vigilancia de los Ayuntamientos de las cabeceras de Distrito.

Una vez constituido México en República Federal el 3 de junio de 1861 se dictó un decreto en el Estado de Veracruz en el que se ordenó el otorgamiento de escrituras públicas y registro de las hipotecas a cargo del juez de 1ª instancia del cantón en las cabeceras de Distrito.<sup>96</sup>

Al surgir el Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California en 1870, por primera vez se le da una estructura al Registro Público de la Propiedad, donde se cambia el sistema de “oficio vendible y renunciable”, y se habla de registradores con capacidades, se procura que el registrador tenga ya cierta cultura jurídica y se le encomienda la misión de la calificación pública jurídica.

Como antecedente del Registro Público del Estado de Michoacán, podemos señalar el Código en mención, que entró en vigor en 1872 en Michoacán. Establecía en su artículo 3334 que en toda población donde hubiera tribunal de primera instancia se establecería un oficio denominado Registro Público. Sin embargo, en el mismo año de 1872 entró en vigor el Reglamento del Registro Público que establecía que éste permanecería a cargo de los Ayuntamientos y se establecería en las Cabeceras de Distrito.

Con posterioridad, la Ley número 15 en el año de 1884 disponía que: “cesaba la intervención de los Ayuntamientos en el Registro Público”, quedando éste, a cargo de una oficina que se establecería en la Capital del Estado y que se denominaría Registro Público de la Propiedad. Complementariamente, el reglamento del mismo año, dispuso que el Registro Público de la Propiedad Raíz dependería directamente del Ejecutivo del Estado. A consecuencia de ello ésta oficina se instalaría en un local destinado para tal efecto en Palacio de Gobierno, el día primero de marzo del año de 1884.

Después, en 1904, la Ley sobre Reorganización del Registro Público de la

---

<sup>96</sup> Ídem.

Propiedad en el Estado dispuso que en cada una de las cabeceras de Distrito Judicial habría una oficina denominada Registro Público de la Propiedad; Esta Ley fue abrogada en febrero de 2012, dando paso a la Ley del Registro Público de la Propiedad. Esta nueva Ley modificó muchas características del sistema y del funcionamiento del Registro, cuestiones que abordaremos en un apartado posterior. Sin embargo, la esencia del sistema que se estableció en la Ley de 1904 no ha cambiado en la actualidad, esto es, el sistema declarativo registral, con efectos meramente publicitarios.

### 3.1.2. *Antecedentes del sistema constitutivo registral*

El sistema constitutivo rige en Alemania, Austria y Suiza. En nuestro país únicamente lo utiliza el Registro Público de la Propiedad del Estado de Quintana Roo para algunos actos jurídicos. Este sistema se caracteriza, a grandes rasgos, por ser un Registro de la Propiedad con un sistema de folio real, en donde la inscripción tiene un carácter constitutivo y en el cual la única realidad jurídica es la registral.<sup>97</sup>

El sistema constitutivo o sistema alemán, es también denominado como sistema de la sustantividad de la inscripción. Se caracteriza principalmente porque hace del registro un elemento esencial del acto, es decir, un elemento indispensable para su existencia. Con este sistema el acto inscribible no surte efectos, ni siquiera entre las partes, mientras no se inscriba. Como consecuencia, menos aún producirá efecto respecto de terceros para que se puedan adquirir los derechos reales sobre inmuebles, o para su modificación o la inscripción de un gravamen.<sup>98</sup>

En el derecho germánico y como antecedente de la Institución del Registro Público de la Propiedad, señala Borda, la publicidad por medio de los registros

---

<sup>97</sup> Convenio Colegio de Abogados (as) de la Universidad de Costa Rica, *Informe de investigación CIJUL. Sistemas registrales: francés, español, alemán, italiano y australiano*, Centro de Información Jurídica en línea, 2018, p. 24.

<sup>98</sup> Aguilar Carbajal, Leopoldo, *Contratos Civiles*, 3ª. Ed, México, Porrúa, 1982, pp. 295-301.

adquiere de una manera rápida gran importancia. Hacia el año 1100 surgen las noticias de los primeros libros que llevaban los consejos de las ciudades para archivar oficialmente los documentos. Los primeros libros fueron deficientes, porque registraban los actos de acuerdo con el orden cronológico de su ocurrencia. Con el tiempo se empezó a llevar una inscripción por cada casa, en lo que consideran los autores se encuentra el origen del folio real. Pero al paso del tiempo y poco a poco se fue dando a la inscripción en los registros una gran importancia, al llegar al punto de que finalmente se le consideró como un acto creador de derechos, es decir, la inscripción era constitutiva de derechos y hacía fe pública respecto de las partes y de terceros.<sup>99</sup>

En este sistema, refieren Contreras Cantú y Castellanos Hernández, al igual que en el derecho romano, la transmisión de los inmuebles era realizada, por una parte, mediante negocio jurídico y por la otra, el acto traslativo de dominio. El registro de la propiedad inmueble estuvo regido por las leyes prusianas, las que dieron origen al principio de inscripción de todos los actos modificativos de la situación real de las fincas en un registro de la propiedad inmueble.<sup>100</sup>

La base física del Registro en este sistema ésta constituida por la descripción de la finca en el Catastro, de tal forma que, aunque los datos contenidos en los libros catastrales carecen de valor jurídico, al considerarse el mapa catastral como parte integrante del Registro, en todo lo referente a la localización de las fincas o a la determinación de sus lindes, es la cartografía catastral la que tiene plena eficacia probatoria ante los tribunales.

### *3.2. Características de los sistemas declarativo y constitutivo registrales*

Las características de estos dos sistemas declarativo y constitutivo las hemos presentado a lo largo de la presente investigación. En este apartado haremos una

---

<sup>99</sup> Borda, Guillermo A., *Tratado de Derecho Civil. Derechos Reales*, Tomo II, Buenos Aires, La Ley, Quinta Edición, 2008, p. 434.

<sup>100</sup> Contreras Cantú, Joaquín y Castellanos Hernández, Eduardo, *El Registro Público de la Propiedad Social en México*, México, Registro Agrario Nacional, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000. p. 175.

diferenciación entre estos dos sistemas desde el punto de vista de los efectos que produce la inscripción en cada uno de ellos.

### 3.2.1 Principales características del sistema declarativo registral

En el sistema declarativo los efectos de la inscripción en el Registro Público sólo se refieren a los terceros y no a las partes. Es decir, señala Rojina Villegas, que entre tanto no se registre el acto o derecho, no es oponible a dichos terceros, entendiendo por tales aquellos que tienen un derecho real o un gravamen sobre los bienes objeto de registro. Entre las partes surte todos sus efectos el acto jurídico o el derecho que se constituye, transmite o modifica.<sup>101</sup>

Para tener claro quién se considera como tercero en los asuntos de carácter jurídico y específicamente en la materia registral, el Código Civil del Estado de Quintana Roo nos proporciona una muy buena definición legal de lo que es un tercero: refiriere, en su artículo 3171 que se considera tercero a cualquier persona que, sin haber intervenido como parte o autor en un negocio jurídico particularmente determinado y que además este negocio haya sido inscrito en el Registro Público de la Propiedad, con posterioridad entra en relación jurídica con alguna de las partes respecto del bien o derecho que fue materia de dicho negocio, ya sea por haber adquirido a su favor derechos o, en su caso, gravámenes sobre ese bien o ese derecho, o en el caso de haberlos embargado.

Este tercero será de buena fe, si al momento de adquirir o de embargar algún bien, no tiene conocimiento en lo absoluto de la omisión registral del bien; es decir, desconoce la discordancia existente entre la realidad jurídica y el contenido de los asientos del Registro Público.

Refiere Elena María Vivar que para que el tercero registral sea considerado como tal, debe de reunir determinados requisitos:

- 1) Debe tener buena fe (que generalmente se presume, jurídicamente

---

<sup>101</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, pp. 821-836.

hablando. Es decir, quien quiera desconocer esa buena fe, tiene la carga de la prueba);

- 2) El acto jurídico entre las partes debe ser a título oneroso;
- 3) Debe adquirirlo de alguien que aparezca en el Registro con facultades para transmitir su derecho;
- 4) Obviamente, debe tener su derecho inscrito en el registro.<sup>102</sup>

En el sistema declarativo la inscripción en el registro inmobiliario no es requisito forzoso para la transmisión o constitución de los derechos reales entre las partes, pero sí es requisito inexcusable para que este acto sea oponible respecto de terceros.<sup>103</sup>

En contraste, en el sistema alemán la inscripción no tiene sólo efectos de mera publicidad, sino que es constitutiva aún para las propias partes. Dicho de otra manera, entre las mismas partes no hay transmisión, modificación o constitución de derechos, si no se lleva a cabo la inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Pero aún con la inscripción, los efectos de ella no son propiamente los mismos respecto de las partes y respecto de terceros.

De acuerdo al artículo 891 de Código Civil Alemán, cuando alguien cuenta con un derecho inscrito su favor en el Registro Público, se presume que le corresponde ese derecho; a esto se le conoce en el derecho Alemán como el principio de legitimidad. En este caso, entre las partes, es posible objetar el acto en el que se instituyó el registro, y como consecuencia, la cancelación de la propia inscripción.<sup>104</sup>

El sistema declarativo establece que la inscripción en el Registro no es un elemento de existencia del acto, ya que la inscripción no surte efectos con relación a los terceros, aunque entre las partes sea perfecto. En este sistema, la inscripción no convalida los actos o derechos afectados de nulidad, pero admite

---

<sup>102</sup> Vivar Morales, Elena María, "Naturaleza jurídica de la inscripción en el sistema registral peruano", *Revista de Facultad de Derecho PUCP*, Número 48, Perú, 1994, p. 129. Disponible en [revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6716](http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6716).

<sup>103</sup> Borda, Guillermo A., *op. cit.*, p. 434.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 435.

excepciones en el caso de los terceros adquirentes de buena fe.<sup>105</sup>

Refiere Vivar Morales que las inscripciones declarativas son las que no perfeccionan o modifican el acto jurídico materia de la inscripción, ya que lo único que hacen es reconocer una situación de derecho que ya existe con anterioridad.

Un ejemplo de ello es el caso de la compraventa en nuestro sistema registral. Como sabemos, su inscripción en el Registro Público de la Propiedad no es obligatoria y esta es perfecta desde el momento en que las partes convienen sobre cosa y precio. Este ejemplo se analiza posteriormente, de manera detallada, en otro apartado de esta investigación.

### *3.2.2. Principales características del sistema constitutivo registral*

Para este sistema el registro es un elemento esencial para la existencia misma de los actos jurídicos y derechos que conforme a la ley deben ser registrados. En tal virtud, si no se registra el acto jurídico de creación, transmisión, modificación o extinción de derechos no surtirá efectos ni entre las partes, ni menos aún con relación a terceros.<sup>106</sup>

Este sistema sigue la regla de que todo derecho no inscrito en el libro territorial (libro de registro de la propiedad y derechos reales inmobiliarios) se reputa inexistente entre las partes y respecto de los terceros. En el Derecho alemán es requisito indispensable para adquirir los derechos reales, o bien para modificarlos o gravarlos, cuando recaen sobre inmuebles, que se lleven a cabo las inscripciones conducentes en el Registro Público de la Propiedad.<sup>107</sup>

En este sistema el registrador, salvo algunas excepciones, sólo obra a instancia de parte. Esto se ha denominado principio de rogación, por el cual la petición de inscripción da pauta al inicio de un proceso de jurisdicción voluntaria y por lo tanto corre a cargo del interesado proporcionar los datos necesarios para

---

<sup>105</sup> Aguilar Carbajal, Leopoldo, *op. cit.* pp. 295-301.

<sup>106</sup> Rojina Villegas, Rafael, *op. cit.*, pp. 821-836.

<sup>107</sup> Ídem.

realizar la inscripción. El interesado, puede desistirse de la solicitud hasta antes de que se lleve a cabo la inscripción.<sup>108</sup> Este principio de rogación es también utilizado en el sistema declarativo, ya que el sistema registral solo actúa a instancia de parte y nunca de oficio.

Refiere Palacios Echevarría que las características del sistema constitutivo registral pueden reducirse a las siguientes:

- a) La primera de ellas y más importante es que la inscripción posee valor constitutivo, pues antes de que se lleve a cabo, se dan las fases del acto causal (negocio obligacional en virtud del cual se transmite el derecho) y acuerdo real (consentimiento de las partes), como anteriores a la inscripción, constituyéndose así las tres fases del negocio jurídico real.
- b) Se da plena legitimación con la inscripción (*iuris tantum*) y fe pública registral.
- c) Se lleva a cabo una amplia calificación de los documentos registrales, antes de llevar a cabo la inscripción.
- d) La inscripción de los asientos registrales se lleva a cabo por fincas, en folio real, y se cuenta con diez páginas para cada uno de los asientos (aunque esta cantidad puede variar, dependiendo de las necesidades de cada Oficina Registral).
- e) El procedimiento de inscripción es por medio del sistema de encasillados, donde el Registrador elige del título solamente los datos fundamentales llevándolos a la casilla que corresponde.
- f) Existe una completa comunicación entre el Registro Público de la Propiedad con el sistema catastral.
- g) La prioridad de la inscripción se da a través del orden de presentación de los títulos.
- h) El principio del tracto sucesivo rige el orden riguroso de cada una de las inscripciones.<sup>109</sup>

Rodríguez Otero refiere que de la inscripción en el Derecho alemán

---

<sup>108</sup> Musto, Néstor Jorge, *op. cit.* pp. 419-420.

<sup>109</sup> Palacios Echevarría, Iván, *Derecho Notarial*, San José, Universidad de Costa Rica Facultad de Derecho, 1985, pp. 94-98.

proviene tres significativos efectos:

1. La eficacia constitutiva que produce el cambio jurídico.
2. El efecto legitimador, según el cual se presume que la persona, a cuyo favor se practicó la inscripción, es el titular del derecho.
3. El efecto productor de la buena fe, que da lugar a que un tercero adquiera irrevocablemente si confía en el contenido registral.<sup>110</sup>

Podemos observar que en este sistema la característica más importante y por la que se diferencia con los demás sistemas, es la obligatoriedad de llevar a cabo la inscripción de los actos jurídicos para que surtan efectos.

La palabra inscripción tiene diferentes acepciones dependiendo del ámbito en el que sea utilizado. En este caso, refiere Raymundo Salvat que en Derecho, inscripción se refiere al asentamiento o traslado que se lleva a cabo en los libros del Registro, el contenido de los títulos presentados a las oficinas registrales, con el fin de que mediante el registro adquiera un carácter de permanencia y así mismo la persona en cuyo favor se realiza la inscripción goce de la protección de su derecho frente a eventuales perturbaciones.<sup>111</sup>

Refiere Vivar Morales que la inscripción es el resultado de un acto preliminar, denominado calificación registral, que consiste en un examen minucioso, que efectúa el registrador del contenido del título (es decir, del instrumento público notarial o documento privado con firma auténtica que se pretenda inscribir), para: a) establecer si el derecho real materia de inscripción es conforme con los antecedentes registrales que obran en la partida registral o en otros asientos del Registro; b) verificar la licitud del acto que se intenta inscribir de acuerdo a las normas legales vigentes, y c) establecer la competencia y capacidad

---

<sup>110</sup> Rodríguez Otero, Lino, La gestación del sistema registral alemán: Crítica y diferencias con el nuestro, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2012. p. 333.

<sup>111</sup> Salvat, Raymundo, "Tratado de Derecho Civil argentino", Librería y Casa Editora de Jesús Méndez, Buenos Aires, 1932, tomo I, p. 391. Citado en Vivar Morales, Elena María, *op. cit.*, pp. 117-118.

del funcionario que autoriza el instrumento.<sup>112</sup>

Refiere Vivar Morales que en opinión de Heideman el principio de inscripción y el principio de publicidad significan la fuerza jurídica de la inscripción, pero el de inscripción significa una fuerza negativa de la misma: lo no inscrito no existe, y el de publicidad, la fuerza positiva de la inscripción: porque ésta produce efectos especiales frente a terceros.<sup>113</sup>

### 3.3. *El sistema declarativo versus el sistema constitutivo registral*

Después de señalar las características más importantes de estos dos sistemas es importante establecer cuáles son las diferencias fundamentales entre ellos.

La inscripción es la característica más relevante del sistema constitutivo, característica que por su importancia llegó a convertirse en un principio registral por el cual se rige el actuar del Registro Público en Alemania y en México. Sin embargo, no posee la misma importancia en un sistema que en otro.

Es por ello que la diferencia fundamental que existe entre las transacciones de inmuebles basadas en el derecho romano y las realizadas en el derecho registral alemán parte del denominado principio de inscripción. En el sistema constitutivo la transferencia efectiva de la propiedad de un inmueble requiere de dos elementos:

- a) El acuerdo real de traspaso de la propiedad (*la traditio* o entrega); que es lo único que se lleva a cabo en el sistema declarativo.
- b) Y su inscripción en el Registro de la Propiedad. Este elemento no es obligatorio en el sistema declarativo.

Por efecto del principio de inscripción, el Registro Público de la Propiedad alemán proporciona una información irrefutable, a partir de la documentación presentada, sobre la titularidad y situación jurídica del bien y su evolución. El

---

<sup>112</sup> Vivar Morales, Elena María, *op. cit.*, p. 118.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 120.

principio de inscripción da visibilidad a los derechos reales, por lo que los adquirentes se ven obligados a realizar las inscripciones prescriptivas; es decir, sin inscripción no se adquieren derechos.<sup>114</sup>

La situación es distinta en el caso de las transacciones de inmuebles basadas en el Derecho romano porque no necesitaban forzosamente del Registro, pues el Registro no existía, aunque en el caso de las figuras como la *mancipatio*<sup>115</sup>, la *injure cessio*<sup>116</sup>, la *adjudicatio* y la *assignati*, se creía que el llevarlas a cabo implicaba una determinada publicidad.<sup>117</sup>

En cuanto a los principios que utilizan los sistemas registrales, se diferencian en que, en el sistema alemán, la inscripción es constitutiva, basada en la fe pública; por ello no es necesario que se dé cumplimiento al principio de inoponibilidad. Este principio es característico de los sistemas declarativos o de transcripción, como el del Estado de Michoacán. Éste principio de inoponibilidad implica que en los sistemas de transcripción, “el que no inscribe no puede oponer su derecho (es decir, lesionar) al que sí lo inscribe.”<sup>118</sup>

El principio de legalidad, en el sistema declarativo requiere de títulos válidos y perfectos: es decir, que los títulos que pretendan su ingreso en el Registro Público de la Propiedad, además de ser documentos públicos (notariales, judiciales o administrativos) se sometan a un examen previo, verificación o calificación.

El Código Civil del Estado de Michoacán solo refiere que los documentos, para ser aceptados, tienen que cumplir con los requisitos de validez y existencia. En el Derecho alemán o sistema constitutivo la calificación se realizaba por los *Amsgeriten* (según unos) o *Grundbuchrichter* (según otros), lo equivalente a los jueces de primera instancia en el caso de nuestro sistema.

Algunos autores como Roca Sastre y Gerónimo Gonzales han escrito sobre

---

<sup>114</sup> Rodríguez Otero, Lino, *op. cit.*, p. 258.

<sup>115</sup> Contreras Cantú, Joaquín y Castellanos Hernández, Eduardo, *op. cit.* p. 174.

<sup>116</sup> Contreras Cantú, Joaquín y Castellanos Hernández, Eduardo, *op. cit.* p. 174.

<sup>117</sup> Rodríguez Otero, Lino, *op. cit.*, p. 259.

<sup>118</sup> *Ibidem.*, p. 341.

las diferencias que existen entre una inscripción declarativa y una inscripción constitutiva. Roca Sastre dice que la inscripción es declarativa cuando la transformación jurídica real inmobiliaria se opera independientemente del registro, y que la inscripción es constitutiva cuando el registro interviene como elemento o componente unido a otros, para que tal transformación se origine.<sup>119</sup>

Gerónimo Gonzales refiere que las inscripciones son declarativas cuando sirven para reconocer o declarar un estado jurídico que de antemano parece dotado de acciones reales, mientras que son constitutivas las inscripciones cuando sirven de complemento a los supuestos extra registrales y constituyen con ellos el derecho real.<sup>120</sup>

En el sistema constitutivo, la inscripción es obligatoria y constitutiva. En este sistema se somete la transmisión de la propiedad inmobiliaria a la inscripción en los asientos del registro; es decir, la inscripción registral perfecciona la transmisión de la propiedad.

Podemos resaltar que la principal diferencia entre estos dos sistemas es la obligatoriedad de la inscripción en el sistema constitutivo; cuestión que no sucede en el sistema declarativo, en donde la inscripción de un título o documento es potestativa y se lleva a cabo solo para darle publicidad al acto.

Refiere Vivar Morales que, en el Derecho alemán, en toda adquisición por negocio jurídico se observan tres elementos: a) el acto causal; b) el acuerdo real y c) la inscripción. De estos tres elementos, dos de ellos: el acuerdo real y la inscripción son los más importantes; es por ello que, si llegare a faltar alguno de ellos, no se produciría un cambio jurídico real. Y si hiciera falta uno de estos elementos no existiría en el Derecho alemán traslación de dominio ni constitución en el caso de los gravámenes.<sup>121</sup>

Podemos concluir de estas diferencias que la principal y más importante es la que

---

<sup>119</sup> Roca Sastre, Ramón María, *Derecho Hipotecario*, Volumen 5, Barcelona, Bosch, 1968, p. 193.

<sup>120</sup> Gonzales, Gerónimo, *Estudios de Derecho Hipotecario*, Buenos Aires, Ediciones de Belgrano, 1980, p. 367. Citado en Vivar Morales, Elena María, *op. cit.*, p.-120.

<sup>121</sup> Vivar Morales, Elena María, *op. cit.*, p. 122.

se refiere a la obligación de llevar a cabo la inscripción en el sistema constitutivo, lo que no sucede en el sistema declarativo. Además de la diferencia fundamental entre estos dos sistemas, en el caso de las transacciones de inmuebles; en el sistema constitutivo estas no existen hasta el momento de la inscripción en Registro Público; y en el sistema declarativo estas transacciones surten plenos efectos desde el momento en que se da el acuerdo entre las partes sin necesidad de una inscripción, es decir son válidas y existentes fuera del Registro Público de la Propiedad.

#### *3.4. Diferencias entre el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán y el del Estado de Guanajuato*

Después de haber analizado el sistema Registral Guanajuatense, aspectos como el marco jurídico el cual regula su actuación, los principios registrales que utiliza para el funcionamiento del Registro Público, tipos de sistema registral que utiliza en el Registro Público de la Propiedad, así como el desarrollo del procedimiento registral en su Registro Público, es posible hacer una enumeración de las diferencias que existen entre el Registro Público del Estado de Michoacán y el del Estado de Guanajuato.

La primera diferencia entre el funcionamiento registral en estos dos Estados es en relación al sistema registral con el que funcionan, el Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato funciona con un sistema de incorporación por medio de un folio electrónico, el cual ha ido dejando atrás la utilización del sistema incorporación de libros.

Este sistema de incorporación de libros es el que en la actualidad se utiliza en nuestro Estado de Michoacán y funciona con la incorporación en libros de registro con los títulos que se inscriben, sistema por el que cada vez crece más el acervo registral y hace más inseguras las inscripciones en el Registro Público de nuestro Estado.

En varias ocasiones se ha pretendido que este sistema de libros se cambie

a un sistema de folio electrónico como el que se utiliza en Guanajuato, sin embargo, ninguno de estos intentos ha tenido éxito, a pesar del esfuerzo que se ha hecho en coordinación con la Federación. Podemos darnos cuenta de ello en el momento en que se acude a las oficinas del Registro Público en Michoacán y para la consulta de un índice es necesario hacerlo en el mismo libro.

La segunda diferencia que encontramos entre estos sistemas registrales, es la forma en que se lleva a cabo todo el sistema de registro de un documento. En Guanajuato la recepción de documentos como ya lo estudiamos previamente, puede darse de manera física, tanto electrónica, por el sistema de folio electrónico que maneja este Estado; en Michoacán la recepción de un documento y todo el procedimiento registral es solamente de manera física haciendo más difícil y tardado el procedimiento registral.

Otra de las diferencias es la forma en que se presta el servicio de consulta de las inscripciones registrales; en el Estado de Michoacán este servicio es gratis y puede solicitarlo cualquier persona que tenga algún interés jurídico en el registro; a diferencia del Registro del Estado de Guanajuato en el cual para que la Dirección General pueda autorizar la consulta vía remota de solicitudes y folios electrónicos a las personas que lo requieran tendrán que cumplir previamente con una solicitud la cual cuente con los siguientes requisitos técnicos:

I. Requisitos técnicos:

- a) Sistema Operativo: Windows XP, Windows 2000, Vista o 7; y
- b) Navegador de Internet: Mozilla Firefox;

II. Requisitos para subscripción anual:

- a) Comprobante de domicilio;
- b) Comprobante de pago de derechos;
- c) Identificación oficial vigente, en caso de ser persona moral, identificación de la persona responsable de la cuenta; y
- d) Número de teléfono del solicitante;

III. Renovación anual de cuenta:

- a) Comprobante de pago de derechos;
- b) Nombre de usuario y contraseña anteriores; y

c) Número de teléfono del solicitante.

IV. Enviar la documentación digitalizada a la dirección de correo:

<http://www.rppc.guanajuato.gob.mx/index.php?view=cr>.<sup>122</sup>

Como podemos observar son una serie de requisitos lo que se deben de cumplir para poder realizar una consulta en el Registro de Guanajuato, incluso genera un costo, que a diferencia del Registro de Michoacán este servicio es totalmente gratis.

Otra diferencia en relación al tipo de folios que se manejan en los dos estados en cuestión, podemos observar que en el Estado de Michoacán solo se tienen 3 tipos de folios reales electrónicos que son: I. Las inscripciones relacionadas con la Propiedad Inmueble; II. Las inscripciones de Personas Morales Civiles; y, III. Las inscripciones de Anotaciones Varias, esto según con la implementación del Folio Electrónico que se realizará; porque en la realidad son cinco las secciones que componen al registro y son: propiedad, gravamen, sentencias, varios y arrendamientos.

Y en el caso de Guanajuato este cuenta con seis folios: I. Dominio; II. Bienes Muebles; III. Personas Morales y Capitulaciones Matrimoniales; IV. Testadores; V. Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial y VI. Poderes Notariales.

En relación a los requisitos que son necesarios para poder ser registrador del registro público en Michoacán solo se requiere I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; II. Ser Licenciado en Derecho con título debidamente registrado y con experiencia de por lo menos 5 años en el ejercicio de la profesión; III. Ser mayor de 30 años; IV. Tener conocimientos y experiencia en la materia; y, V. Ser de reconocida solvencia moral, sin antecedentes penales por delito doloso, ni estar inhabilitado por resolución administrativa.

A diferencia de Guanajuato, en donde para ser Registrador o Abogado

---

<sup>122</sup> Artículo 25 de los lineamientos para la Operación del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato

Calificador, se requiere haber concluido el proceso de selección que para ocupar el cargo establezca el Servicio Civil de Carrera, quien además deberá reunir los siguientes requisitos: I. Ser licenciado en derecho o abogado con título legalmente expedido y cédula profesional, así como haber cursado la especialidad en notaría pública o su equivalente o maestría en materia afín a la función registral II. Acreditar un mínimo de dos años de experiencia registral, inmobiliaria o notarial; y III. Gozar de reconocida probidad y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional alguno.

Otra diferencia en Guanajuato, es que requiere mucha mayor preparación para poder ser registrador entre ello haber sido seleccionado en el Servicio Civil de Carrera y además haber cursado una especialidad o maestría a fin a la función registral. A diferencia con nuestro estado de Michoacán en la actualidad hay personas que no tienen estudios ni de licenciatura realizando el trabajo de registrador.

Aún y cuando en la Ley del Registro de Michoacán señala que la profesionalización de la función registral será obligatoria para todos los servidores del Registro Público, debiendo cumplir en todos los casos con la carrera registral que establezca el mismo, cosa que no se cumple.

### *3.5 Diferencias entre el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán y del Registro del Estado de Quintana Roo*

Después de analizar el funcionamiento del Registro Público del estado de Quintana Roo, es importante hacer la comparación entre éste sistema y el sistema que se utiliza en el Estado de Michoacán. En los párrafos siguientes se hace una enumeración de las diferencias que consideramos más importantes en ésta investigación.

La primera diferencia entre estos dos Estados y la que consideramos más relevante es en relación al tipo de sistema que utilizan cada uno, en Michoacán como ya lo mencionamos se utiliza el sistema de libros por incorporación en

cuanto la forma de hacer la inscripción y en relación a los efectos que produce la inscripción solo será declarativo en todos los casos. Es por incorporación por que al momento de presentar un instrumento a inscribir se tienen que presentar dos tantos del mismo para que uno de ellos quede integrado en el nuevo libro que se va a formar. Y será declarativo por que la inscripción del título o documento no es obligatoria sino potestativo, solo si se pretende que surta efectos ante terceros es que se presenta a inscribir y por mera publicidad registral. Ya que el acto es válido entre las partes aún y cuando no se inscriba en el Registro.

En Quintana Roo se utiliza un sistema de folio electrónico en cuanto a la forma de hacer las inscripciones y en relación a los efectos que producen las inscripciones utiliza un sistema mixto, esto es, sistema constitutivo en el caso de convenios y contratos por los cuales se adquiere, transmite, modifica o extingue el dominio de bienes raíces o una hipoteca, todos estos actos se perfeccionan y surten plenamente efectos hasta que se registren en el Registro Público de la Propiedad, es decir su inscripción es de manera obligatoria y en todos los demás casos en que la ley establezca la inscripción registral serán solamente publicitarios.

La segunda de las diferencias que encontramos entre estos sistemas es en relación a la forma de llevar a cabo un trámite de inscripción en el Registro, en Michoacán la única forma de inscribir un título o documento es presentándolo de manera física en la oficina del Registro.

En Quintana Roo éste trámite puede darse de manera física como electrónica debido al sistema de folio electrónico que se maneja. Aunque menciona el Reglamento que cuando el trámite es presentado de manera física el tiempo en dar una respuesta sobre la calificación de dicho instrumento es más amplio, refiere el Reglamento que cuando se presenta de manera física tardan 10 días hábiles en dar una respuesta si la inscripción es procedente o no y en la inscripción electrónica el tiempo de respuesta al momento de calificar el documento se reduce a la mitad del tiempo es decir en 5 días hábiles se ésta resolviendo sobre el trámite.

La tercera diferencia es la forma de consulta de los registros, en Michoacán la única forma de consulta es de manera física en el libro de registro. Aunque en un periodo de tiempo de aproximadamente 7 años se estuvo permitiendo una consulta electrónica de los registros que hasta el momento se habían digitalizado, un aproximado de 10, 000 libros de registro de los diferentes distritos pertenecientes a la sección de propiedad, situación que a la fecha ya no es posible debido a la falta de organización y presupuesto contemplado para el programa de modernización que se inició y que no fue posible concluir de manera satisfactoria. Es por ello que en la actualidad el acervo registral va en aumento cada día haciendo más complejo llevar un control del mismo y por consecuencia hace más incierto al Registro, así como las transacciones jurídicas que en él se inscriben.

En Quintana Roo señala el Reglamento que la consulta de folios de registro puede darse tanto de manera física como electrónica, la facilidad de poder consultar un registro en línea se da por la manera de llevar un sistema de folio electrónico. Además, que ésta consulta es de manera gratuita, esta es una similitud con nuestro Registro de Michoacán.

Otra diferencia con Michoacán es en relación a los tipos de folios que maneja cada Registro, en el caso de nuestro Estado ya se mencionó que son tres según la Ley del Registro del Estado de Michoacán, un folio de propiedad, uno de personas morales y otro de varios, sin embargo a la fecha no se ha implementado un sistema electrónico y por ello las secciones que conforman las inscripciones en el Registro siguen siendo propiedad, gravamen, arrendamientos, varios y sentencias como lo establece el Reglamento del Registro Públicos de Michoacán aún vigente.

En Quintana Roo son tres los tipos de folios que conforman el Registro Público y son: a) registro inmobiliario, b) registro mobiliario y c) registro de personas jurídicas o morales. Como podemos observar éste Estado cuenta con un registro mobiliario a diferencia de Michoacán.

La última de las diferencias es la de los requisitos para ser director o registrador, en el caso de Quintana Roo lo que llama la atención es que es

necesario ser ciudadano quintanarroense para poder ocupar éste cargo y creemos que debería de ser así en todos los demás, pues sólo un ciudadano que sea de su mismo Estado conoce a fondo la problemática que puede haber dentro de una institución como es el Registro Público de la Propiedad. A diferencia de Michoacán y Guanajuato, estados en los cuales solo se requiere ser ciudadano mexicano para poder ser director o registrador.

### *3.6 El sistema constitutivo registral en Alemania*

Por último, pero no menos importante el sistema registral que se estudió de manera general sin profundizar en su legislación es el sistema registral con el que funciona el Registro Público de la Propiedad de Alemania, esto por ser un país que utiliza el sistema Constitutivo, modelo de sistema del cual se encamina la propuesta de ésta investigación.

Por lo que en los párrafos siguientes se señalan cuáles son las características del mismo, así como los principios registrales que predominan en el funcionamiento del Registro Público en Alemania.

#### *3.6.1 Características del sistema constitutivo registral Alemán.*

Refieren algunos autores que éste sistema se apartó de la tradición del sistema romano, porque consideraba como un elemento esencial y, por lo tanto, obligatorio, llevar a cabo el registro de los actos y derechos reales que legalmente debían registrarse, para poder existir.

El sistema del Registro de la Propiedad en Alemania se introdujo a través del Código Civil alemán, desarrollado por el Reglamento del Registro (*Grundbuchordnung*) de 1872 y por la Ley de adquisición de la propiedad de 1897 (*Eigentumserwerbsgesetz*). El Reglamento del Registro entró en vigor el primero de enero de 1900 junto con el Código Civil (BGB). Se modificó el 5 de agosto de 1935 y fue completado mediante el Reglamento para la Organización y la

LLevanza del Registro (*die allgemeine Verfügung über die Einrichtung und Führung des Grundbuchs, Grundbuchverfügung, GBVf*) de 8 de agosto de 1935. Este último reglamento contiene una regla única para la forma del libro de registro y para la entrada en el registro. Desde la reunificación alemana (03/1/1990) vuelven a regir estas normas para los estados alemanes del Este.<sup>123</sup>

Dentro de los aspectos que caracterizaban a este tipo de sistema son las siguientes:

- a) Consideramos que la característica principal de éste sistema es aquella que señala que la transmisión de la propiedad y la constitución de derechos reales requiere para su existencia de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad.  
Por consecuencia, de no cumplirse con ésta formalidad (la inscripción), el acto jurídico mediante el cual se creen, transfieran, modifiquen o extingan derechos y obligaciones, no surtirá efecto legal alguno, ni entre las partes que celebraron el acto ni con relación a terceros. Se requiere entonces, para que el registro sea constitutivo de derechos reales, tanto la inscripción o registro, como el acto o convenio de las partes que da origen a la constitución, transmisión, modificación o extinción de los derechos reales. Ambos (convenio o contrato) dan el carácter de esencial y de existencia legal a tales derechos.<sup>124</sup>
- b) En este sistema el régimen de la propiedad inmueble es completamente distinto del régimen de la propiedad mueble;
- c) La propiedad se inscribe en el Registro Inmobiliario, no sólo para posibilitar la inscripción de los gravámenes (cargas o derechos reales que recaigan sobre la propiedad) sino incluso para ser caracterizada como tal;
- d) En cuanto a la organización del registro, se lleva por fincas, considerando a éstas como si, en cierto sentido, fueran entidades jurídicas independientes de las personas que adquieren algún derecho real sobre ellas, razón por la cual a cada finca se le abre su propio folio real.

---

<sup>123</sup> Convenio Colegio de Abogados (as) de la Universidad de Costa Rica, *Informe de investigación CIJUL. Sistemas registrales: francés, español, alemán, italiano y australiano*, Centro de Información Jurídica en línea.

<sup>124</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.* p. 425.

- e) Los asientos que en dicho folio se inscriban tienen fe pública completa, con independencia del acto o documentos que les sirvió de antecedente, ya que la validez o nulidad de uno y otro no influye en la validez de la inscripción.<sup>125</sup>

La regulación general de la materia registral inmobiliaria está contenida, fundamentalmente, en el Código Civil (*Bürgerliches Gesetzbuch* o BGB) de 18 de agosto de 1896 (que empezó a regir el 1º de enero de 1900, en la Ordenanza registral (*Grundbuchordnung* o GBO) de 5 de agosto de 1935, en la Ley de Jurisdicción voluntaria de 20 de mayo de 1898, en la Ley de Jurisdicción voluntaria de 20 de mayo de 1898, en la Ley sobre normas en materia de registros de 20 de diciembre de 1963, en las leyes de 5 de noviembre de 1969 y 27 de junio de 1970, que crean el *Rechspfleger* o Administrador de Justicia, como encargado del Registro, y en la Ley de 22 de junio de 1977, de modificación de los Registro inmobiliarios, a parte de algunas otras disposiciones.

Refiere Lino Rodríguez Otero que los textos más interesantes son el BGB y la GBO, el primero de ellos consta de cinco libros, divididos en secciones, y la mayor parte de éstas se divide en títulos, haciendo un total de 2385 párrafos.<sup>126</sup> Éste a su vez se divide en cinco libros, el tema que trata cada uno de ellos es:

1. El primero trata de la “Parte General”;
2. El segundo del “Derecho de las relaciones obligatorias”;
3. El tercero del “Derecho de Cosas”;
4. El cuarto del “Derecho de Familia”;
5. El quinto del “Derecho Sucesorio”.

Según los tratadistas alemanes el Código Civil Alemán BGB, dedica al Derecho hipotecario material, la sección segunda del Libro III, ésta sección es la que se refiere a los derechos reales

Dentro de esta segunda sección se encuentra lo regulado con la

---

<sup>125</sup>Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.* pp. 547-548.

<sup>126</sup> Rodríguez Otero, Lino, *La gestión del sistema registral alemán: Crítica y diferencias con el nuestro*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2012, p. 205.

adquisición, acuerdo y registro del derecho propiedad, la extinción de derechos, lo relacionado con la cancelación de un derecho gravado, la alteración de derechos, la prioridad de derechos, de las modificaciones del orden de prioridad, de la reserva de prioridad.<sup>127</sup>

La *Grundbuchordnung* o GBO, ha sido modificada en varias ocasiones, como dice Harald Wilsh “el hecho de que 77 artículos del Código del Registro de la Propiedad original de 1987 (GBO) hayan permanecido inalterados o sin enmiendas en el actual GBO de 2011 es un crédito al desarrollo maestro del Código original”. Aparte de esto, con la modificación de la GBO de 2009 se alcanzó un nuevo hito con la introducción de las transacciones jurídicas electrónicas y de los archivos electrónicos del Registro de la Propiedad.<sup>128</sup>

La Grundbuchverjüngung (Reglamento del Registro de la Propiedad) propició un tipo de registro de la propiedad uniforme, basado en el modelo prusiano, que condicionando la forma que el Registro de la Propiedad Alemán, continúa teniendo vigencia actualmente, si bien sufrió algunas modificaciones. En los años 60 el sistema sufrió una transformación puramente técnica y produjo la transición a la inscripción electrónica a través de una modificación que se realizó en 1993.<sup>129</sup>

### 3.6.2. Principios registrales en el sistema constitutivo Alemán

De las características del sistema alemán se desprenden los tres principios que se consideran el fundamento sobre los que gira este sistema estos son el principio de publicidad, especialidad y legalidad o sustantividad de la inscripción:

- 1) El principio de publicidad, en el cual la existencia y destino de los derechos reales depende de su inscripción en el registro, sea cual fuere la verdad material al respecto;
- 2) Principio de especialidad, con éste principio cada asiento registral debe

---

<sup>127</sup> Íbidem, pp. 206-210.

<sup>128</sup> Íbidem, p. 226.

<sup>129</sup> Lino Rodríguez Otero, *op. cit.*, p. 226.

precisar el inmueble a que se refiere y puntualizar el contenido de la relación jurídica que refleja; es decir el contenido del hecho o acto jurídico que dio origen a la transmisión de la propiedad o derecho real, independientemente de los vicios que tenga, en su caso, no trascienden a la inscripción, ni pierde toda su eficacia el derecho real, cuya constitución o transferencia surja del respectivo asiento en el registro.<sup>130</sup>

El principio de especialidad se cumple con la perfecta identificación de la finca, que es la unidad sobre la que se basa la función registral y en el caso de los gravámenes debe expresarse la cuantía por la cual el inmueble va a garantizar, si la cuantía de éste variara, se gravará por su monto máximo.<sup>131</sup>

- 3) Principio de legalidad o sustantividad de la inscripción para que proceda la inscripción, las bases y documentos que se presenten ante el Juez del libro del registro territorial de la propiedad (que está a cargo de los Tribunales judiciales) deben ser fehacientemente acreditadas y los documentos auténticos.<sup>132</sup>

Aunque algunos autores señalan que estos tres principios mencionados son el fundamento del sistema registral alemán o constitutivo, para poder llevar a cabo el procedimiento registral también se utilizan otros principios registrales como los son:

- a) Principio de tracto sucesivo. En relación a éste principio señala Musto que la persona que pretenda transmitir o realizar la inscripción de un gravamen en un inmueble, debe estar inscrita en el Registro como titular del derecho que transmite o que faculta a gravar. Éste principio es conocido también con el nombre de principio de tracto continuo.<sup>133</sup>
- b) El principio de prioridad, en opinión de algunos autores es uno de los principios fundamentales con los cuales se desarrolla el sistema Alemán. Refiere Musto que en el sistema Alemán no hay privilegios por lo que la

---

<sup>130</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.* p. 426.

<sup>131</sup> Hedemann, *Tratado. Derechos Reales*, vol. II, pp. 91 y siguientes, citado en Musto, Néstor Jorge, *op. cit.* p. 420.

<sup>132</sup> Tapia Ramírez, Javier, *op. cit.* p. 426.

<sup>133</sup> Musto, Néstor Jorge, *op. cit.* p. 420.

intensidad del *prior in tempore potior in iure* es vital.<sup>134</sup> Quien adquiere un derecho y formula su inscripción no tiene que preocuparse por inscripciones posteriores, pues éstas no afectan. Por ello es necesario que se haga constar el ingreso de la solicitud al registro y que éstas sean atendidas por orden de presentación, determinando la prelación de las inscripciones el grado de prioridad. En el caso de que algún registrador cometiera algún error al realizar una inscripción, la responsabilidad de los daños corre a cargo del Estado, sin embargo ésta situación no llega a alterar el rango de las inscripciones realizadas.<sup>135</sup>

Señala Hedemann que, a pesar de la fuerza de éste principio, éste no llega a ser absoluto, porque puede ser modificado por voluntad de las partes, siempre y cuando ésta voluntad sea exteriorizada ante el registro. Así como también puede estar limitado por disposición de la ley, a favor de servidumbres legales o por la prioridad dada en determinados procesos de ejecución.<sup>136</sup>

- c) Otro principio que es utilizado en el sistema alemán es el principio de fe pública registral, éste principio se encuentra garantizado en función de la presunción de verdad de las inscripciones y del principio de fe pública. El Código Civil Alemán concibe el principio según el cual se presume que las inscripciones reflejan siempre la situación jurídica de los inmuebles, sin embargo, ésta presunción puede destruirse por prueba en contrario. Refiere Musto que éste principio no es suficiente para llenar las necesidades del tráfico comercial (seguridad dinámica), se ha establecido el principio de fe pública o de publicidad material en virtud del cual las inscripciones se estiman verdaderas, aunque no lo sean, para todo aquel que, de buena fe adquiriera derechos sobre una finca, independientemente de las acciones de indemnización que pueda deducir el propietario respecto de quienes inscribieron, falsa o erróneamente un derecho que él no había transmitido. La publicidad formal se encuentra asegurada por la posibilidad que existe de consultar el registro que tienen todo aquel que demuestre un interés legítimo y por el deber que hay de los encargados del Registro de expedir las

---

<sup>134</sup> *Íbidem*, pp. 420-421.

<sup>135</sup> Hedemann, *Tratado. Derechos Reales*, vol. II, p. 83, Citado en Musto, Néstor Jorge, *op. cit.* p. 421.

<sup>136</sup> *Ídem*.

certificaciones que sean solicitadas de acuerdo con su Reglamento.<sup>137</sup>

En Alemania el papel del registrador es muy importante ya que está obligado a discutir el valor de los títulos, cuya inscripción se solicita, a verificar la legitimidad de los derechos que se invocan y no a proceder de la inscripción, sino cuando se comprueba la existencia de esa legitimidad. Su decisión equivale a una sentencia de primera instancia y no puede ser atacada sino interponiendo un recurso ante el tribunal regional.<sup>138</sup>

La diferencia fundamental entre el Registro Público del Estado de Michoacán y el Registro de Alemania, es la relativa a los efectos que producen las inscripciones en los Registros. Además de la obligatoriedad de realizar dicha inscripción en el Registro, en el caso de los convenios y contratos por los cuales se adquiere, transmite, modifica o extingue el dominio de bienes raíces o una hipoteca.

**Cuadro 1. Comparativo de características en cuanto al sistema que maneja cada Registro Público de la Propiedad**

	<b>Michoacán</b>	<b>Guanajuato</b>	<b>Quintana Roó</b>	<b>Alemania</b>
<b>Sistema registral por sus efectos</b>	Declarativo	Declarativo	Mixto Declarativo-Constitutivo	Constitutivo
<b>Sistema registral por la forma</b>	Sistema de libros por incorporación	Sistema de folio electrónico	Sistema de folio electrónico	Sistema de folio electrónico
<b>Forma de consulta</b>	De forma física en libros y de manera gratuita	De forma electrónica y genera un costo	De forma electrónica y gratuita	De forma electrónica
<b>Tipos de folios</b>	I. Propiedad II. Personas morales II Varios	I. Dominio II. Bienes Muebles III. Personas Morales y	I.- Registro Inmobiliario II.- Registro Mobiliario III.- Registro de	

<sup>137</sup> Musto, Néstor Jorge, *op. cit.*, pp. 421-422.

<sup>138</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil mexicano*, Tomo III, 6ª. Ed., México, Porrúa, 1985, p. 821-836.

	<b>Michoacán</b>	<b>Guanajuato</b>	<b>Quintana Roó</b>	<b>Alemania</b>
		Capitulaciones Matrimoniales IV. Testadores V. Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial VI. Poderes Notariales	Personas Jurídicas o Morales	
<b>Requisitos para ser registrador</b>	I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos II. ser licenciado en derecho y con experiencia de por lo menos 5 años en el ejercicio de la profesión III. ser mayor de 30 años IV. tener conocimientos y experiencia en la materia V. ser de reconocida solvencia moral, sin antecedentes penales por delito doloso, ni estar inhabilitado por resolución administrativa.	I. Ser licenciado en derecho o abogado con título legalmente expedido y cédula profesional, así como haber cursado la especialidad en notaría pública o su equivalente o maestría en materia afín a la función registral II. Acreditar un mínimo de 2 años de experiencia registral, inmobiliaria o notarial; y III. Gozar de reconocida probidad y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional alguno.	I.- Ser ciudadano quintanarroense y nativo de la Entidad o con residencia efectiva en el Estado no menor de 5 años. II.- Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. III.- Ser licenciado en derecho, con título y cédula profesional debidamente expedidos e inscritos por la autoridad competente. IV.- Tener como mínimo 35 años de edad en la fecha de su nombramiento . V.- Contar con cinco años por lo menos en el ejercicio profesional y	

	<b>Michoacán</b>	<b>Guanajuato</b>	<b>Quintana Roó</b>	<b>Alemania</b>
			tener experiencia laboral en materia registral o notarial. VI.- Tener modo honesto de vivir. VII.- Ser de reconocida probidad y solvencia moral. VIII.- No haber sido condenado por delito doloso.	

**Fuente:** Construcción propia a partir de las legislaciones estatales.

## **Capítulo 4**

### **El Registro Público de la Propiedad Raíz y del Comercio del Estado de Michoacán**

SUMARIO: 4.1 *Sistema registral en Michoacán.* 4.2 *El funcionamiento del Registro Público de la Propiedad durante y después del proceso de modernización.* 4.3 *Problemática del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán.* 4.4 *Propuesta.*

A lo largo de esta investigación hemos tratado de explicitar las razones que avalen un cambio de sistema en el manejo del Registro Público de la Propiedad en el Estado de Michoacán. En este capítulo exponemos la problemática por la que pasa el Registro Público en la actualidad en relación a su funcionamiento, así como los cambios que creemos necesarios para mejorar al sistema registral.

#### *4.1 Sistema registral en Michoacán*

En el Estado de Michoacán el sistema que se utiliza en el Registro Público de la Propiedad es declarativo en relación a la clasificación según la eficacia y según la clasificación de la forma en que se hace la inscripción el Registro es por incorporación y por libros. Aunque en la Ley del Registro Público de la Propiedad vigente se señale que el sistema que tiene el Registro Público de la Propiedad es de folios, la realidad es que se encuentra en una transición, de pasar de un sistema de libros a folio electrónico.

El sistema es declarativo porque la transmisión de la propiedad se verifica

al efectuarse el contrato aun cuando no se registre y se inscribe sólo si se tiene la intención de que produzca efectos ante terceros.<sup>139</sup> La eficacia estriba únicamente en declarar la existencia, la transmisión, la modificación o la extinción de un derecho, ya operada fuera del Registro por un negocio jurídico que se contiene en el título que se presenta al Registro, es decir que el derecho nace extra registralmente, ante el Notario. La Ley del Registro Público de la Propiedad señala en su artículo 47 que las inscripciones en el Registro Público, salvo excepciones expresamente determinadas, no tendrán efectos constitutivos sino declarativos.

Es por incorporación el sistema porque se reúne en un legajo foliado y encuadernado el cúmulo de títulos o documentos en el que se hacen constar los actos que han quedado inscritos, a lo que se agrega la certificación del encargado de la oficina de haber quedado registrados. Esto queda integrado con el libro de registro.<sup>140</sup>

El sistema es por libros por que en éstos se anotan o inscriben los títulos por medio de los cuales se crean, transmiten, modifican o extinguen los derechos reales sobre inmuebles o la posesión. Se llevan libros donde se anotan o inscriben actos jurídicos y cuando exista alguna inscripción o anotación que modifique una anterior, se escribe la referencia de la misma al margen de esta última.<sup>141</sup>

Señala el Reglamento que en el Registro Público de la Propiedad de Michoacán se llevará el libro correspondiente, que se numerará y rotulará en la siguiente forma:

- 1) Libro número 1. Registro de las modificaciones y traslaciones de la propiedad raíz, en el Estado de Michoacán de Ocampo; mejor conocidos como libros de propiedad.
- 2) Libro número 2. Registro de gravámenes en el Estado de Michoacán de Ocampo;
- 3) Libro número 3. Registro de arrendamientos en el Estado de Michoacán de

---

<sup>139</sup> Cano Tovar, Alberto, *Derecho Notarial y Registral*, México, Publicistas, 1997, pp. 58-59.

<sup>140</sup> Carral y de Teresa, Luis, *Derecho Notarial y Derecho Registral*. México, Porrúa, 2005, pp. 319.

<sup>141</sup> Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles: teoría general del contrato. Contratos en especial. Registro Público de la Propiedad*, 19ª ed. Revisada y actualizada por Jaime Inchaurreta Sánchez Medal, México, ed. Porrúa, 2002, pp. 456-457.

Ocampo;

- 4) Libro número 4. Registro de sentencias
- 5) Libro número 5. Registro de varios.

Con el cambio de sistema de libros a folio real electrónico que se pretende realizar en el Registro Público de la Propiedad en el Estado de Michoacán el sistema que se utilizará será en forma electrónica, por lo que se le denominará folio real electrónico. Señala la Ley del Registro que éste folio se constituye por el conjunto de asientos singularizados referentes a cada bien inmueble, que según la ley deba inscribirse o anotarse. Recoge desde su Inmatriculación, las diversas mutaciones de los derechos reales y gravámenes que acerca de determinados bienes se produzcan, ya fuera como resultado de convenios entre partes, por disposición de la ley o por resolución de autoridad competente.

El folio real electrónico además de los requisitos que establezca la ley y el Reglamento, contendrá los datos que a continuación se mencionan:

- I. El tipo de contrato o documento;
- II. Nombre de los Contratantes;
- III. Situación del inmueble;
- IV. Superficie, medidas y colindancias;
- V. Valor del inmueble o del derecho inscrito; y,
- VI. El nombre si lo tuviere.

Estas cuestiones que señala la Ley del Registro hasta el momento no es posible llevarlas a cabo ya que el sistema que se utiliza en el Registro Público de Michoacán sigue siendo de libros y por incorporación.

#### 1.1.1. *Principios Registrales en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán*

Señala la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán que

se entiende por principios registrales las líneas directrices y la serie de bases fundamentales establecidas por el Derecho Registral.

Los principios rectores de la función del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán según lo indica la Ley del Registro en su *artículo 9* son: publicidad, inscripción, especialidad, consentimiento, tracto sucesivo, rogación, prelación, legalidad, legitimación y fe pública registral. Estos principios los encontramos inmersos en algunos artículos de ésta Ley, aunque no se encuentren definidos claramente podemos deducirlo de su contenido de la siguiente manera:

1. *Publicidad*: La publicidad registral según la Ley consiste en revelar la situación jurídica de los inmuebles, permitiendo conocer las constancias registrales que obren en sus bases de datos, con las limitaciones señaladas por las normas que rigen expresamente en la materia, esto lo encontramos en el artículo 43.

El artículo 44 del mismo ordenamiento señala que el Registro será público para quien tenga interés legal en averiguar la situación y el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos y en general, consultar los asientos de acuerdo a lo que establezca al respecto el Reglamento.

2. *Inscripción*: Este principio está contemplado en el *artículo 45*, el cual señala que los derechos, actos, contratos y resoluciones que conforme a las leyes deban registrarse para producir efectos frente a terceros y no se registren, sólo producirán efectos entre las partes, pero no podrán producir perjuicios a terceros, el cual sí podrá aprovecharlo en cuanto le fueren favorables.

El artículo 46 de la misma Ley apunta que los actos y contratos que conforme a la Ley, no sea necesaria su inscripción para producir efectos frente a terceros, podrán registrarse siempre que se encuentren dentro de las previsiones de la Ley del Registro, del Reglamento y de las leyes afines; ésta inscripción, producirá los efectos a que haya lugar en derecho y, en todo caso, servirá de comprobación de la existencia del documento en el momento de hacerse el registro. Los derechos reales, actos, contratos y resoluciones, para que surtan sus efectos contra terceros, deberán constar inscritos en el folio real del inmueble, esto

lo refiere el artículo 49.

3. *Especialidad*: Sobre este principio el artículo 33 indica que, para el registro de los derechos, actos, contratos, diligencias y resoluciones señalados en la Ley del Registro, deben presentarse los documentos auténticos en que estén consignados, los cuales deben reunir los requisitos siguientes:

- a) cumplir con los requisitos de fondo y forma establecidos por las leyes y estar autorizados sus originales por quien esté facultado para hacerlo;
- b) contener en su caso, orden expresa de la autoridad correspondiente;
- c) acreditar debidamente que se han cubierto todas las contribuciones del inmueble de que se trata, y en su caso, las que cause la operación misma de cuyo registro se solicita;
- d) en su caso, copia certificada del plano o croquis en que se funde el documento;
- e) los antecedentes registrales; y
- f) los demás requisitos que exija la Ley del Notariado, la Ley de Catastro, y demás ordenamientos normativos aplicables, así como el Reglamento.

4. *Consentimiento*, sobre este principio el artículo 94 de la Ley expresa que el Registro Público no actuará de oficio sino a petición de parte.

5. *Tracto sucesivo*: Este principio está contemplado en los artículos 35, 36 y 37 de la Ley del Registro, los que señalan que ninguna inscripción puede hacerse si no consta previamente registrado el derecho a nombre del otorgante o de aquel en cuyo nombre sean otorgados los actos, contratos, diligencias o resoluciones por los cuales se adquieran, constituyan, trasmitan, reconozcan, declaren, modifiquen, cedan o extingan derechos reales registrados sobre inmuebles. De lo anterior se concluye que no se inscribirá ni anotará ningún derecho en el que aparezca como titular una persona distinta de la que figure en la inscripción precedente. De los asientos existentes en cada folio real, deberá resultar el perfecto encadenamiento del titular del dominio y de los demás derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones o extinciones.

6. *Rogación*: Está contenido en el *artículo 8* de la Ley del Registro la cual señala que el Registro Público no realizará inscripciones de oficio, éstas deberán solicitarse por la parte interesada, por el notario o por alguna autoridad judicial o administrativa.

7. *Prelación*: Este principio está comprendido en los *artículos 39, 40 y 41* de la mencionada Ley y señalan que el Registro llevará un sistema de ordenamiento diario electrónico denominado libro de entradas, donde se anotará la presentación de los documentos por estricto orden cronológico, asignándoles el número correlativo que les corresponda.

- La prioridad entre dos o más inscripciones o anotaciones relativas al mismo inmueble, se establecerá por la fecha y el número de presentación asignado a los documentos en el libro de entradas, con independencia de la fecha de su instrumentación.
- El libro de entradas contendrá la fecha y número de presentación, la hora, el tipo de documento, el autorizante, la fecha del documento, el solicitante.
- Los bienes inmuebles o los derechos reales impuestos sobre los mismos, no pueden aparecer inscritos a la vez en favor de dos o más personas distintas, a menos que sean copropietarios.
- De este principio se deriva otro que señala que indica “el que es primero en tiempo es primero en Derecho”, principio de mayor importancia en el funcionamiento del Registro Público.

8. *Legalidad*: El Registro Público no convalida los actos ni contratos que sean nulos conforme a las leyes. Este principio está relacionado con el de especialidad, el cual señala que cada documento inscrito en el Registro debe de cumplir con los requisitos de forma y de fondo necesarios para que sean válidos. El Registrador calificará si se han observado todas las condiciones prescritas para la validez registral de los derechos, actos, contratos, diligencias y resoluciones registrables, la capacidad de los otorgantes, las representaciones de los interesados, el pago de los derechos de inscripción y demás requisitos que establezcan las leyes.

9. *Legitimación*: Señala la Ley del Registro Público que el registro debe solicitarlo

el interesado, el notario, corredor público o autoridad competente que haya autorizado el documento, en la forma en que se determine en el Reglamento.

10. *Fe pública registral*: Señala el artículo 50 de la Ley en mención que el tercero que de buena fe adquiera, a título oneroso, algún derecho de una persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que se haya procedido al Registro de su derecho, aunque más tarde se anule el del transmitente por causas no imputables al propio Registro.

La buena fe del tercero, se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud o los vicios ocultos del acto o contrato.

Estos principios son los que regulan el actuar del Registro Público en el Estado de Michoacán. Los principios pueden variar en relación a cada Registro Público de cada Estado, incluso de cada país y a la forma en que llevan a cabo el procedimiento registral.

#### 4.1.1.1. *El procedimiento registral en Michoacán*

Dentro de los ordenamientos jurídicos que rigen la actuación del Registro Público del Estado de Michoacán no establecen la forma en que se llevará a cabo el procedimiento registral. Lo único que mencionan la Ley del Registro en su artículo 29 es que el funcionamiento de las oficinas del Registro Público, se llevan a través de un sistema informático de gestión integral. Y que el sistema informático contará con formas precodificadas, que conforman la base del sistema registral electrónico, misma que contiene los datos esenciales sobre los actos susceptibles de inscripción.

Tratamos de organizar un procedimiento con algunos artículos que menciona la Ley del Registro para que este procedimiento de inscripción sea más claro.

- Al momento en que se presenta en el Registro Público un título para su

inscripción, se lleva a cabo una calificación registral del mismo. La calificación es una función del Registro Público, que tiene por objeto que los documentos y títulos sean debidamente analizados, antes de proceder a su anotación o inscripción.

- Los registradores calificarán los documentos presentados según el orden de prelación. El Registrador calificará si se han observado todas las condiciones prescritas para la validez registral de los derechos, actos, contratos, diligencias y resoluciones registrables, la capacidad de los otorgantes, las representaciones de los interesados, el pago de los derechos de inscripción y demás requisitos que establezcan las leyes.
- El Registrador debe abstenerse de enjuiciar la legalidad de las cuestiones de fondo que el juez determine en virtud de sus potestades específicas, aunque podrá, en virtud de la función calificadora que tiene atribuida por el Estado, determinar aquellos aspectos que no se comprendan dentro de la potestad del Juez.
- Si el Registrador advierte alguna circunstancia que a su juicio haga improcedente la inscripción de una resolución, lo comunicará al Director o Delegado Registral según corresponda, para que este a su vez, remita oficio debidamente fundado y motivado a la autoridad que ordenó el registro para que aclare el documento o proporcione más datos; si la autoridad judicial en un plazo máximo de diez días insiste en que se proceda a la inscripción, se hará ésta, a través de la transcripción de la decisión de la autoridad ordenadora.
- Procede la denegación del Registro cuando de manera indubitable, existan actos contrarios a la Ley, prohibidos por ésta o con defectos insubsanables.
- El registro también se denegará, cuando los derechos a inscribir versen sobre materia ajena a los mismos, o el inmueble o inmuebles se encuentren ubicados fuera de la jurisdicción de la Delegación Registral que corresponda
- El Registrador que deniegue una inscripción, deberá emitir un acuerdo en el que funde y motive las causas de la misma y lo entregará al interesado con el documento, dejando a salvo sus derechos para que ejercite los medios de impugnación que la Ley le concede.
- En caso de denegación del Registro por alguna causa, se dejará constancia de la presentación del documento para los efectos que pudieran corresponder,

como la interposición de recursos, de acuerdo a la forma en que lo determine esta Ley y el Reglamento.

- Cuando se trate de errores u omisiones subsanables, el Registro Público devolverá el documento al interesado y suspenderá la inscripción, mediante acuerdo fundado y motivado, dando un plazo de diez días hábiles para que el usuario subsane el error u omisión y el documento pueda ser inscrito.
- La suspensión tiene los efectos de una anotación preventiva con una vigencia de treinta días, contados a partir de la fecha de la presentación del documento, pudiéndose prorrogar hasta por treinta días más por justa causa y en virtud de providencia judicial.
- Subsanao el error u omisión, dentro del término de los treinta días o dentro del plazo de prórroga, se procederá al registro definitivo y se retrotraerán los efectos de la inscripción a la fecha de presentación del documento, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley y el Reglamento.
- Si no se subsanara el error u omisión dentro de los términos señalados, el documento perderá la prioridad que ostentaba.
- Cuando de la calificación se determine, que el documento presentado para su registro, advierte errores sólo en parte de los inmuebles sujetos a inscripción, se podrá proceder al Registro parcial respecto de los inmuebles y derechos que fueren procedentes y que no contemplen error.
- Cuando el documento resulte calificado favorablemente, se procederá al Registro definitivo de los derechos expresados en el mismo.

Como ya se mencionó líneas arriba no existe un procedimiento registral establecido en el marco jurídico del Registro Público de la Propiedad, sin embargo, la ley del Registro señala algunos de los pasos que se deben de seguir dentro del procedimiento registral, los cuales son los ya mencionados.

#### *4.2. El funcionamiento del Registro Público durante y después del proceso de modernización*

En febrero de 2012, cuando se creó la del Ley Registro Público de la Propiedad,

se estaba llevando a cabo el proceso de modernización del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán. Este proceso consistía en cambiar el sistema de libros y de incorporación que se lleva en el Registro Público de la Propiedad, por un sistema de folio electrónico, mediante la digitalización del contenido de todos los libros de registro, con el objeto de evitar que el acervo registral creciera de una manera en que ya no fuera posible poder llevar un control, como sucede actualmente. Este proceso implicaba:

- a) Cambiar completamente la forma de llevar a cabo el procedimiento de inscripción de cualquier documento o título registrable presentado ante el Registro Público de la Propiedad;
- b) Modificar la forma del procedimiento de recepción, elaboración y expedición de los documentos que el Registro Público expide, como son: los certificados de propiedad, de no propiedad, certificados de gravamen, historias registrales, copias certificadas, entre otros.

Este cambio sería posible mediante la implementación del sistema de folio electrónico, lo cual implicaba:

- a) La profesionalización del personal en general, y de forma especial la de aquellos que no contaban con estudios relacionados con el área del Derecho; entre ellos se encontraba al personal que se encargaba del archivo, así como calificadores, registradores, verificadores y jefes de departamentos, para que pudieran realizar de manera efectiva la función registral.
- b) La capacitación continua del personal sobre el nuevo sistema denominado Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER), que iba a ser implementado en el Registro Público, y que implicaba realizar todas las funciones registrales de una forma distinta de la que se venía haciendo, como trabajar con certificados, llaves o seguros como también eran conocidos estos permisos informáticos. La elaboración de los documentos iba a ser más segura, porque cada trabajador contaría con una firma electrónica que le permitiría participar en la elaboración o inscripción de algún documento registral. Un beneficio adicional consistía en

tratar de evitar y erradicar la corrupción en la que ha incurrido en ocasiones el personal del Registro Público. Esta situación es preocupante, pero no corresponde al alcance de esta investigación inquirir sobre el tema.

Este proceso de modernización inició en el año de 2010; el Ejecutivo lo interrumpió en 2013 aduciendo cuestiones financieras; el sistema no podría ser terminado y mucho menos implementado.

Este sistema electrónico que se pretendió implementar, trajo algunos beneficios para los usuarios del Registro Público por un determinado tiempo. Durante este proceso de modernización en el Registro fue posible digitalizar el contenido de aproximadamente diez mil libros, de la sección que corresponde a propiedad, los cuales podían ser consultados de manera electrónica.

Para una mejor comprensión de cómo se lleva a cabo la ejecución de la función registral en el Estado de Michoacán, la Ley señala que habrá en el Estado un Registro Público de la Propiedad, que estará adscrito a la Secretaría de Gobierno, con domicilio legal en la ciudad de Morelia, Michoacán.

En esta oficina se concentra el acervo registral de 112 de los 113 municipios que conforman el Estado de Michoacán. Refiere la Ley que además de esta oficina central, existirán Delegaciones Registrales en el interior del Estado; la facultad de creación es exclusiva y a juicio del Titular del Poder Ejecutivo y según la disponibilidad presupuestal.

El Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán cuenta con delegaciones registrales en seis cabeceras de distrito, ubicadas en los municipios de Apatzingán, Ciudad Hidalgo, Huetamo., Lázaro Cárdenas, La Piedad y Zamora. La función de estas oficinas registrales es únicamente de receptoría: sólo se reciben los documentos que se quieren registrar.

Además de las oficinas registrales ya enumeradas, el Registro Público cuenta con una delegación registral ubicada en el municipio de Uruapan, donde es posible llevar a cabo los procedimientos registrales. Además, cuentan con la

guarda de su propio acervo registral. Esta oficina se encuentra desconcentrada de la oficina de la Ciudad de Morelia, situación que no se replica en las oficinas registrales de los demás distritos.

En el caso de las seis delegaciones registrales receptoras, los documentos o títulos presentados para su inscripción son enviados por medio de paquetería a la oficina central de la Ciudad de Morelia, con la finalidad de llevar a cabo el trámite registral.

Es en esta oficina registral donde se tiene todo el acervo en el cual se llevan a cabo las inscripciones o modificaciones de los títulos. Una vez llevado a cabo el trámite, el documento se regresa de la misma forma, pero ya con la constancia de inscripción, con los datos de tomo y registro en donde quedó asentada la inscripción del documento.

En el caso que no haya sido posible llevar a cabo la inscripción del documento, este de igual manera es devuelto a la oficina registral que lo envió, para que se hagan las correcciones o se suplan las deficiencias del título presentado para su registro, junto con una anotación de devolución la cual debe de estar fundamentada de acuerdo los ordenamientos jurídicos que rigen el actuar del Registro Público de la Propiedad.

Con el proceso de modernización estas delegaciones registrales siguieron funcionando únicamente como receptoras; mientras tanto en la oficina central en Morelia se inició con la digitalización de los libros de registro, dando como resultado un total de diez mil libros de registro digitalizados correspondientes a la sección de propiedad, de todos los distritos registrales.

El acervo registral del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán cuenta aproximadamente con un total de entre cincuenta y cinco mil a sesenta mil libros correspondientes a todas las secciones que conforman al Registro Público, contando las secciones de propiedad, de gravamen, de cancelaciones, de sentencias y de varios.

Durante los años en que se llevó a cabo el proceso de modernización, se

digitalizó sólo entre un 15 a 20 por ciento del total del acervo registral, cantidad insuficiente para poder hacer que una institución de esa magnitud funcione correctamente.

Con la digitalización de estos libros fue posible que los usuarios del Registro, al momento de solicitar el acceso a una inscripción de propiedad, que correspondiera a los tomos digitalizados, pudieran hacer uso de las tecnologías que se iban implementando con la modernización.

Los usuarios podían verificar el contenido de un título en imágenes digitalizadas, lo cual era más sencillo ya que ya no tenían que manipular físicamente los libros, mismos que en ocasiones ya no se encontraban físicamente en buen estado. Este servicio, prestado únicamente por algunos años en el Registro fue benéfico también para la conservación de los libros de registro; en ocasiones los usuarios hacían mal uso de los libros, mutilando las hojas y destruyendo los registros.

Es lamentable que el proceso de modernización no haya podido finalizar de la mejor manera. Por cuestiones aparentemente económicas este proceso se suspendió y con ello el servicio que se prestaba a los usuarios de poder acceder a los registros de manera electrónica. Este servicio, mejoraba y agilizaba en gran medida el funcionamiento del Registro Público, además de ayudar en la preservación del acervo registral.

Simultáneo al proceso de modernización, los legisladores llevaron a cabo, en febrero de 2012, la creación de la Ley del Registro Público de la Propiedad vigente. Hacemos notar que la Ley vigente establece que el sistema que debe utilizar el Registro Público de la Propiedad debe ser de folio electrónico, cuestión que no corresponde a la realidad, porque a la fecha el sistema que se sigue utilizando en el Registro Público es el sistema de libros, por medio de la incorporación de títulos.

De manera específica, el artículo 4 de la Ley establece que, para la organización y funciones del Registro Público, éste contará con un Folio Real

Electrónico que se compondrá de tres secciones:

- I. Las inscripciones relacionadas con la Propiedad Inmueble;
- II. Las inscripciones de Personas Morales Civiles; y,
- III. Las inscripciones de Anotaciones Varias.

Como hemos mencionado, no se han implementado. Actualmente el Registro utiliza un sistema de libros, por incorporación, y no un sistema de folio real electrónico como lo señala la Ley.

El Registro cuenta actualmente con las secciones de propiedad, de cancelaciones, de gravámenes, de sentencias y de varios. Estas secciones no corresponden con las que, de acuerdo a la Ley del Registro, deben implementarse.

Aunando a lo anterior creemos que es contradictorio que el funcionamiento del Registro Público esté normado por un Reglamento fundado hace más de 80 años y que se rija por una Ley que no es acorde con la realidad.

Esto podemos observarlo en el contenido de la misma Ley del Registro. Aún y cuando la misma Ley establece en el artículo Tercero Transitorio, que el Reglamento del Instituto del Registro Público de la Propiedad en el Estado de Michoacán, creado el 05 de septiembre de 1936, seguirá vigente hasta que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado expida un nuevo Reglamento para dicha Ley en un plazo que no fuere mayor a 100 días hábiles a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Registro.

El Titular del Poder Ejecutivo del Estado ha sido omiso con la creación del nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad, ya que han pasado más de seis años desde que se publicó esta disposición en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán y al día de hoy se siguen aplicando algunas de las disposiciones del Reglamento de 1936.

Es por ello que creemos que es urgente y necesario que sea creado un nuevo Reglamento que sea acorde con las necesidades que hoy en día la

sociedad requiere para que el Estado pueda garantizar una seguridad jurídica inmobiliaria.

1. El procedimiento que usa para la inscripción de documentos.

- No es el más adecuado debido al volumen de información registral que se genera cada día, en relación al tráfico jurídico de inmuebles.
  
- El motivo de esta problemática es debido, por una parte, al aumento de la población y por ende el incremento de los negocios jurídicos concernientes con los predios y las operaciones relacionadas con ellos. Si a esto agregamos que no existe personal capacitado suficiente para la realización de los trabajos.

2. La manera en que se resguardan libros de registro.

- Los lugares asignados para su resguardo son inadecuados para su conservación, originando con ello el deterioro de los mismos y por consecuencia la potencial destrucción de los títulos contenidos en los libros.
  
- Esto genera inseguridad jurídica a los propietarios de los inmuebles. Incluso se ha tenido que llevar a cabo la reposición de algunos títulos debido al deterioro sufrido, por la pérdida, robo o mutilación que pueden sufrir los libros de registro.

#### *4.3 Problemática del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán*

Una sociedad como la nuestra debe contar con una institución confiable que dé publicidad a los actos jurídicos que transmitan, modifiquen o extingan derechos reales, como lo es el Registro Público de la Propiedad.

Con el paso del tiempo la sociedad fue reconociendo que los registros llegaron a ser instituciones que tendían a proteger y asegurar los derechos, por lo cual fue indispensable la creación de ellos en la mayoría de los territorios. El Registro Público es una institución administrativa del servicio público, que se encuentra bajo el control del Gobierno de cada Estado o país según corresponda.

Las funciones que hoy en día realiza el Registro Público de la Propiedad podemos englobarlas en tres:

- a) La primera es recibir los instrumentos públicos o privados según sea el caso, los cuales pueden contener modificaciones de la situación jurídica de bienes inmuebles;
- b) La segunda, es llevar a cabo la inscripción de esos instrumentos, ya sea en los libros de registro o en los folios dependiendo del sistema que sea utilizado en cada Registro;
- c) Por último, la función que creemos es la más importante, es dar publicidad a los actos jurídicos para que estos puedan surtir efectos contra terceros.

Guillermo Borda señala que son varias las razones por las cuales fue indispensable contar con un Registro en que constarán todos los actos jurídicos relacionados con la propiedad, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad. Si el funcionamiento del Registro es óptimo permitirá conocer con qué cargas o gravámenes cuenta cada bien y hasta qué grado afecta el dominio pleno de los derechos sobre estos bienes.

Borda, que un aspecto importante del por qué es necesario contar con un Registro Público es relativo a la planificación. En ésta se encuentra la parte medular del Estado moderno. Se funda en una completa información que en materia de propiedad sólo pueden brindar los registros y catastros.<sup>142</sup> De ahí la importancia de que la información que contiene cada una de estas instituciones sea correcta y actual.

El tema del catastro como órgano administrativo, es muy importante por el vínculo y complementariedad que tiene con el Registro Público de la Propiedad, en relación a la información que contiene. El catastro en el caso del Estado de Michoacán tiene como función administrar y valorar el inventario de los bienes inmuebles urbanos y rústicos ubicados en su territorio, para lograr una adecuada identificación física, jurídica, económica y fiscal de los bienes inmuebles, y así

---

<sup>142</sup> Ídem.

coadyuvar a la gestión territorial, poblacional y económica del país. Sin embargo, nos limitaremos a las funciones que desempeña únicamente el Registro Público de la Propiedad.

Una cuestión de gran relevancia es que los registros constituyen, además, un régimen de publicidad que permite a los terceros adquirentes de derechos reales sobre un bien, conocer el estado en el que se encuentra cada bien, quién es el titular, así como qué derechos lo gravan o afectan.

Los registros, al ser públicos permiten conocer con mayor facilidad el patrimonio de una persona, evitando con ello la ocultación de bienes en perjuicio de los acreedores.<sup>143</sup> Ésta publicidad que otorga el Registro, a manera de ejemplo, facilita a los acreedores poder llevar a cabo un embargo sobre los bienes del deudor, en el caso de que éste no haya cumplido con sus obligaciones.

Por último y desde el punto de vista del propietario, da claridad a sus derechos en relación a su bien. Señala el autor en cita, que algunos sistemas lo protegen contra cualquier menoscabo del título de adquisición.

Con estas cuestiones es fácil darnos cuenta de lo necesario e indispensable que es contar con Registros Públicos completos, precisos y que cuenten con la información más actual para poder proporcionar la mayor seguridad jurídica en el tráfico jurídico de los inmuebles, finalidad para la cual fueron creados.

Sin embargo, no se trata solo crear Registros Públicos por crearlos, sino que es necesario que estos Registros sean eficientes y funcionales. El registro michoacano en la práctica enfrenta grandes problemáticas. Una de ellas, el procedimiento que usa para la inscripción de documentos. Consideramos que no es el más adecuado debido al volumen de información registral que se genera cada día, en relación al tráfico jurídico de inmuebles.

La cantidad de trabajo que llega al Registro Público sobrepasaba la capacidad del personal para atenderlo, creando rezagos y, por ende, retrasos en la entrega del trabajo, generando molestias en el público. El motivo de esta

---

<sup>143</sup> Borda, Guillermo A., *op. cit.*, p. 432.

problemática es debido, por una parte, al aumento de la población y por ende el incremento de los negocios jurídicos concernientes con los predios y las operaciones relacionadas con ellos, haciendo sumamente laborioso y cada vez más difícil la realización de la función registral. Si a esto agregamos que no existe personal capacitado suficiente para la realización de los trabajos, es comprensible que se generen retrasos en la entrega del trabajo diario.

Otra problemática es la manera en que se resguardan libros de registro. Los lugares asignados para su resguardo son inadecuados para su conservación, originando con ello el deterioro de los mismos y por consecuencia la potencial destrucción de los títulos contenidos en los libros.

Esto genera inseguridad jurídica a los propietarios de los inmuebles. Incluso se ha tenido que llevar a cabo la reposición de algunos títulos debido al deterioro sufrido, por la pérdida, robo o mutilación que pueden sufrir los libros de registro.

Es sencillamente inaceptable que ocurran este tipo de hechos en esta institución encargada de otorgar seguridad jurídica al tráfico jurídico de inmuebles.

Por lo anterior, este sistema de libros es insuficiente para dar seguridad jurídica al tráfico de inmuebles; el problema se agrava por el aumento de las transacciones jurídicas y la consecuente necesidad de generar una gran cantidad de libros de registro adicionales.

Para dimensionar el problema, podemos decir que sólo en el Distrito de Morelia, la sección de propiedad del Registro tenía en agosto de 2018 una cantidad aproximada de 14,720 libros de registro, cantidad que va aumentando día a día.

Cada vez es más difícil la administración y el manejo de los libros, debido al movimiento frecuente que llevan a diario; incluso ha sucedido que el mismo libro se requiera para consulta, actualización o copias al mismo tiempo en dos áreas distintas, lo que ocasiona retrasos en el desarrollo de la función registral.

Como lo mencionamos líneas arriba el sistema declarativo que se utiliza en Michoacán en el caso de la compraventa no obliga a llevar a cabo su inscripción

en el Registro Público de la Propiedad. Es decir, la inscripción del título es potestativa: solo se inscribe si se quiere que surta efectos ante terceros.

Visto de otra forma, y específicamente en el caso de un contrato de compraventa de un bien inmueble, este se perfecciona mediante el simple consentimiento de las partes. Y, como lo señala el Código Civil del Estado de Michoacán, no requiere para su validez formalidad alguna especial, excepto cuando recae sobre un inmueble, en dos situaciones:

1. La primera de ellas es cuando la venta del inmueble y el valor en el contrato y en el catastro, no exceden de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en este caso puede realizarse en instrumento privado y en los términos que establece la Ley del Notariado.
2. El segundo caso es cuando el inmueble tiene un valor fiscal o en venta, mayor de mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en estos casos la compraventa deberá realizarse en escritura pública.

De lo anterior se desprende que tampoco es necesario presentar el título para su inscripción al Registro Público de la Propiedad para que tenga validez.

En función de lo anterior, la transferencia de la propiedad se produce fuera del Registro y con el simple consenso de las partes, quedando a su arbitrio el que procedan a efectuar la inscripción o no en el Registro Público de la Propiedad.

En atención a que en esta investigación se están abordando específicamente los casos en los que se transmita, modifique o extingan derechos reales, particularmente en el caso de la compraventa de inmuebles, analizaremos el marco jurídico vigente contenido en el Código Civil de Estado de Michoacán.

Este marco jurídico está comprendido en la Segunda Parte del Código Civil, denominado “De las diversas especies de contratos”, en el Libro Quinto Título Segundo denominado “De la compra-venta”, Capítulo I, en el apartado de disposiciones generales. En la parte conducente, los artículos que nos interesan establecen lo siguiente.

El artículo 1413 es claro al señalar que la compraventa se da en dos momentos: el primero, cuando uno de los contratantes, denominado vendedor, se obliga a dar una cosa; y el segundo, el otro contratante o comprador se obliga a su vez a pagar por la cosa un determinado precio cierto y en dinero.

La doctrina es coincidente en que, jurídicamente, el contrato de compraventa se perfecciona en el momento en que las partes tienen un acuerdo sobre cosa y precio.<sup>144</sup>

El artículo 1414 confirma plenamente este supuesto. De hecho, el Código refiere que no se requiere ni que la cosa haya sido entregada o el precio satisfecho, sino que solo convengan en esos dos conceptos, cosa y precio. Se constituye, así, una operación jurídica perfecta.

A partir de una simple interpretación de la norma, podemos observar que la venta es perfecta y obligatoria entre las partes siempre y cuando hayan convenido sobre la cosa y su precio, independientemente de que la cosa haya sido entregada o no, y el precio haya sido satisfecho o no.

Esta regla general también aplica para el caso de inmuebles. Podemos observar que en ninguna parte de estos artículos se obliga a inscribir la compraventa en el Registro Público de la Propiedad.

Por otro lado, podemos observar que precisamente de este artículo se deduce que nuestro sistema registral es declarativo, aunque el contenido no lo formule de manera expresa. De ello deriva el que no sea necesario en el caso de la compraventa que se inscriba en el Registro Público de la Propiedad para que pueda ser válida.

Por otro lado, el artículo 47 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán establece que las inscripciones realizadas en el Registro Público, salvo algunas excepciones que se encuentran expresamente

---

<sup>144</sup> Pérez García, Matías, “Compraventa y transmisión de propiedad: ensayo en busca de una auténtica “obligación de transmitir la propiedad”, 2015, p. 194, en Adame López, Ángel Gilberto (Coordinador), *Homenaje al Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo*, México, Colegio de profesores de Derecho Civil, Facultad de Derecho UNAM, 2015. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4048/16.pdf>.

determinadas, no tendrán efectos constitutivos sino solo declarativos, esto es, produce efectos solo de mera publicidad.

Más adelante en el Código Civil encontramos algunos artículos que al parecer parecen contradecir el sentido del artículo 1414. Estos artículos son el 1429, 1430 y 1431 de los cuales se desprende precisamente la cuestión que pretendemos evitar con el desarrollo de esta investigación, esto es las múltiples ventas de un mismo inmueble.

Estos artículos hacen referencia a la situación que puede surgir cuando una misma cosa es vendida a diversas personas por el mismo vendedor. Los numerales establecen dos posibilidades de hecho: para la primera, en el caso de que la cosa vendida fuera mueble, prevalecerá la primera venta que se haya realizado; pero si no es posible comprobar cuál de las ventas fue la primera en tiempo, va a prevalecer la venta realizada a la persona que tenga en su posesión la cosa.

La segunda cuestión que señalan estos numerales, es cuando la cosa objeto de las múltiples ventas es un bien inmueble. En este caso va a prevalecer la venta que haya sido registrado en el Registro Público de la Propiedad, pero si ninguna de las ventas se registró, se le dará el tratamiento jurídico como si la cosa fuere mueble: esto es va a prevalecer la venta realizada a la persona que tenga en su posesión la cosa inmueble.

Es criticable cómo es que se puede tomar como criterio, para determinar quién tiene mejor derecho sobre una venta de un bien inmueble, el que se haya inscrito o no dicha venta en el Registro Público de la Propiedad, aun y cuando el requisito no está establecido en ningún ordenamiento.

No existe ordenamiento jurídico en donde se obligue a que un contrato de compraventa tenga que ser inscrito en el Registro Público para que pueda ser válido, derivado del sistema declarativo que se maneja en el Registro, que no obliga a inscribir la escritura. Sin embargo, sí es tomado en cuenta para poder determinar quién tiene derecho de preferencia.

Esto lo consideramos contradictorio, pues por una parte la legislación establece claramente las condiciones para que una venta sea perfecta, para que se transmita el dominio del bien; y por otra, el legislador estableció un tratamiento jurídico diferente para el caso de que una venta de bien inmueble se hiciera a diversas personas, beneficiando a quien la inscriba primero; es decir, sin respetar la constitución del derecho inherente a la compraventa, y supeditarla a la inscripción.

Dicho en otras palabras, según el Código en análisis, no importa quién haya comprado primero: el legítimo propietario será quien primero inscriba su título, lo que consideramos incorrecto.

Situaciones descritas en párrafos arriba son las que se tratan de evitar con el desarrollo de esta investigación, específicamente el caso de las ventas múltiples de un inmueble, situación que ocasiona daños en el patrimonio de una persona.

La investigación se ha enfocado específicamente a la cuestión de la figura de la compraventa porque como consecuencia de ella surge un derecho muy importante que es el derecho de propiedad.

De los elementos previamente desarrollados dentro de esta investigación, podemos afirmar que la propiedad (inmobiliaria por el enfoque de la presente investigación) es un derecho humano que está tutelado a nivel constitucional no solamente en el artículo 27, que expresamente lo aborda y desarrolla, sino también en los diversos 14 y 16 que a su vez hacen referencia a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Las características de indivisibilidad e interdependencia propias de los derechos humanos, ya desarrolladas previamente en un capítulo anterior, adquieren particular relevancia cuando al derecho de propiedad nos referimos y no tanto porque este dependa de otros, sino más bien porque la satisfacción (o insatisfacción por lo que ve a su aspecto negativo) de cualquier Derecho Humano incidirá directamente en la realización o no de otros.

Muestra de ello es que, si se logra proteger plenamente el Derecho

Humano a contar con una propiedad y asegurar su tenencia, a través de los mecanismos adecuados, permitirá al individuo ocuparse de otro u otros derechos que incidan en su calidad de vida, como aquellos que tiendan a lograr su realización como ser humano: el derecho a la salud, a la familia, a la educación, por mencionar algunos.

Podríamos incluso afirmar que a través del derecho a la propiedad se propicia la satisfacción de condiciones básicas para poder llevar un nivel de vida adecuado y digno. No existe una jerarquización como tal en materia de Derechos Humanos, sino que todos son de igual importancia y todos ameritan su protección a través del Derecho.

#### 4.4 Propuesta

1. La reforma más necesaria e importante y de la cual se derivan todas las demás es el cambio de los sistemas que utiliza el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán.

Esta reforma sería en dos aspectos:

- a) Con el objeto de cambiar los efectos jurídicos que produce la inscripción en el Registro, la propuesta es cambiar del sistema **declarativo**, que rige actualmente, por el sistema **constitutivo**. Este cambio implicaría que el registro será constitutivo en los casos de las inscripciones respecto a los convenios y contratos por los cuales se adquiere, transmite, modifica o extingue el dominio de bienes raíces o una hipoteca y por consecuencia obligatoria su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
  - Este cambio tendría que realizarse precisamente en la ley del Registro Público de la Propiedad en el artículo 47, el que señala que los efectos de las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán son declarativos.
  - Con el cambio de sistema registral a **constitutivo** tendrían que cambiar otros ordenamientos jurídicos, como el Código Civil en relación al momento en que se perfecciona la compraventa de bienes inmuebles.

## 2. La implementación del folio electrónico

- Se dejarían de formar libros de registro en papel, y de aquí en adelante se utilizaría el folio electrónico con los nuevos títulos que se presenten a registrar.
- El folio funcionaría con la información más importante de cada registro, a manera de extracción de datos; este folio solo contendría la información indispensable para ubicar las inscripciones como lo son: los nombres de las partes, esto es nombre del propietario y del comprador, la ubicación del bien inmueble, la descripción del mismo, los linderos y las colindancias, el tipo de acto jurídico motivo de inscripción, el monto que corresponda al acto jurídico inscribible, así como las cargas o gravámenes con que cuenta cada una de los bienes inmuebles que forman parte del Registro.
- La capacitación continua del personal sobre el nuevo sistema que sería implementado en el Registro Público, y que implicaba realizar todas las funciones registrales de una forma distinta de la que se venía haciendo, como trabajar con certificados, llaves o seguros como también eran conocidos estos permisos informáticos.
- La elaboración de los documentos sería más segura, porque cada trabajador contaría con una firma electrónica que le permitiría participar en la elaboración o inscripción de algún documento registral.
- Esto trataría de evitar y erradicar la corrupción en la que ha incurrido en ocasiones el personal del Registro Público.

## Conclusiones

1. De antiguo, la corrupción es un tema muy sensible en la percepción ciudadana mexicana. Se le atribuye la mayoría de los males del Estado, el gobierno y la administración pública. Es una de las razones predilectas para justificar el bajo nivel de desarrollo del país.
2. Hay quienes la consideran como un mal endémico de la burocracia. La corrupción es percibida como la causa de todos los males del sector público, aunque no lo sea, pero al mismo tiempo de los menos estudiados.
3. La experiencia mexicana confirma en el sentido que en donde hay corrupción política hay corrupción administrativa. El político corrupto requiere de habilidades conocimiento del servidor público para poder acumular una riqueza ilícita. A la corrupción política solo se le puede detener, a la corrupción administrativa hay que combatirla de forma permanente y sin contemplaciones.
4. La corrupción administrativa mexicana puede realmente combatirse con una mayor transparencia efectiva en todos los órdenes del gobierno, mayor rendición de cuentas en todos los órganos y actores de gobierno sin excepción alguna, transparentar todos los partidos políticos, a los políticos y a todos los sindicatos, así como la aplicación irrestricta de las leyes de responsabilidades de servidores públicos, acabar con la impunidad y permitiendo ampliar la participación de la ciudadanía con la contraloría social en mayores programas de gobierno
5. El principal objetivo del Registro Público es dar publicidad a los actos jurídicos regulados por el derecho común (constitución, transmisión, modificación, extinción y gravamen de derechos reales) formalizados a través de la función notarial. Esto

incide en uno de los principios medulares del derecho: la seguridad jurídica. A su vez se protegen los derechos de adquirentes de buena fe al conocer la situación real del inmueble en cuanto a cargas y gravámenes que pesen sobre éste.

6. Es el Registro Público como órgano de la administración pública el encargado de dar seguridad jurídica a los bienes inscritos y eficacia a las garantías que recaen sobre los mismos, la protección de adquirentes y acreedores, la defensa y legitimación de las titularidades inscritas y publicidad frente a terceros de todo lo anotado y registrado.

7. Para el sistema constitutivo el registro es un elemento esencial para la existencia misma de los actos jurídicos y derechos que conforme a la ley deben ser registrados. En este sistema la característica más importante y por la que se diferencia con los demás sistemas, es la obligatoriedad de llevar a cabo la inscripción de los actos jurídicos para que surtan efectos.

8. En el sistema constitutivo, la inscripción es obligatoria y constitutiva, se somete la transmisión de la propiedad inmobiliaria a la inscripción en los asientos del registro; la inscripción registral perfecciona la transmisión de la propiedad.

9. La ausencia de sanciones severas y graves ha fomentado que se sigan cometiendo actos de corrupción en el Registro Público de la Propiedad Raíz y del Comercio. Así mismo la cultura mexicana existente ha permitido que desde que se originó la corrupción vaya en incremento continuo afectando a la sociedad en general.

## Fuentes de Información

### *Bibliográficas*

- ALTERINI, Jorge Horacio (Coord.), *Derecho Notarial Registral e Inmobiliario*, Buenos Aires, Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, 2012.
- AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo, *Contratos Civiles*, 3ª. Ed., México Ed. Porrúa, 1982.
- BETANZOS TORRES, Eber Omar, *Reforma en Materia de Combate a la corrupción*, Ed, FCE, 2017.
- BORDA, Guillermo A., *Tratado de Derecho Civil. Derechos Reales, Tomo II, La Ley*, 5ª. Ed, Buenos Aires, 2008.
- CARRAL Y DE TERESA, Luis, *Derecho Notarial y Derecho Registral*. México, Porrúa, 2005.
- CANO TOVAR, Alberto, *Derecho Notarial y Registral*, México, Publicistas, 1997.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Procedimiento registral de la propiedad*, México. Ed. Porrúa, 2006.
- CONTRERAS CANTÚ, Joaquín y Castellanos Hernández, Eduardo, *El Registro Público de la Propiedad Social en México*, México, Registro Agrario Nacional, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 1er curso, 2ª, Ed. Limusa, 2002.
- DE LA MATA PIZANA, Felipe y Roberto Garzón Jiménez, *Bienes y Derechos Reales.*, Porrúa, México, 5ª. edición. 2012.
- ERÉNDIRA SANDOVAL, Irma, *Corrupción y Transparencia Debatiendo las*

- Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, México, UNAM, Ed, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales,2009.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Admistración Pública Porrúa 7ª edición .2016.
- GUTIÉRREZ GONZALEZ, Carlos Martín, Impunidad y corrupción de las fuentes de las injusticias y la desigualdad en México., Ed, Novum. México,2016.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, Derecho Administrativo. Ed., SCJN, 2ª Ed., 2017.
- KAISER, Max, El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México, Ed, Porrúa, 2014.
- LE FUR, Delos, Radbruch y Carlyle, Los fines de Derecho. Bien común, justicia, seguridad, Kuri Breña, Daniel (trad.), 5ta. Edición, México, UNAM, 1981.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 2º curso, México, Oxford, 2012.
- MEDINA DE LEMUS, Manuel, *Elementos de Derecho Civil Patrimonial*, Madrid, Dilex, 2011.
- MUÑOZ ROCHA, Carlos I., *Bienes y derechos reales*, México, Oxford, 2017.
- ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, La seguridad jurídica. Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,2004.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Othón (Coord.), *Derecho Registral*, Universidad Autónoma de México, México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, 1993.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Apéndice 1917-1975, Jurisprudencia Cuarta Parte, Tercera Sala, México, Ediciones Mayo, 1975.
- RADBRUCH, Gustav, Introducción a la filosofía del derecho, México, Fondo de Cultura Económica, 3ra. Edición, 1965.
- RÍOS HELLING, Jorge, La práctica del Derecho Notarial. Ed. Mc Graw Hill, 8ª Ed., 2012.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil II, Bienes, derechos reales y sucesiones*, 41a ed., México, UNAM, 2008.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil mexicano*, Tomo III, 6ª ed., México,

1985.

TAPIA RAMIÍREZ, Javier, *Bienes (derechos reales, derechos de autor y Registro Público de la Propiedad)*, México, Porrúa, 2007.

WARREN, Mark E. (2005). “La democracia contra la corrupción”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, vol. XLVII, núm. 193.

### *Legisgráficas*

CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, “Código Civil para el Estado de Guanajuato”, publicado en el *Periódico Oficial* Núm. 39, de 14 de mayo de 1967, última reforma publicada en el mismo medio en Núm. 191, Quinta Parte, del 24 de septiembre de 2018.

CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, “Constitución Política para el Estado de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial* Núm. 32 el 18 de octubre de 1917, última reforma publicada en el mismo medio el 05 de julio de 2018.

CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato”, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* número 100, el 15 de diciembre del 2000, última reforma publicada en el *Periódico Oficial* número 191 del Estado el 03 de noviembre de 2017.

CONGRESO DE LA UNIÓN, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO “Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Michoacán de Ocampo”, publicada en

el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 3 de febrero de 2012, TOMO CLIII, Núm. 59.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de Marzo de 2018

H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, Código Civil para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en la Segunda Sección al Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el 11 de febrero de 2008, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 01 de septiembre de 2017, tomo: CLXVIII, número: 7, séptima sección.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo”, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de enero de 1975, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de noviembre de 2017.

HONORABLE PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, “Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo”, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo* el 08 de noviembre de 1980, última Reforma Publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 05 de abril de 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 26 de junio de 1945.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Tercera Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Paris, 10 de diciembre de 1948.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, “Lineamientos para la Operación del Registro Público de la Propiedad del Estado de Guanajuato”,

publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 07 de febrero del 2014.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, “Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Estado de Guanajuato”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 154, el 25 de septiembre del 2012.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, “Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Estado de Michoacán”, publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado el 05 de septiembre de 1936.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, “Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Estado de Michoacán”, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 12 de febrero de 2012.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 28 de febrero de 2005, última reforma, publicada en el mismo medio el 21 de junio de 2006.

### *Hemerográficas*

GARCÍA MANRIQUE, RICARDO, Radbruch y el valor de la seguridad jurídica, p.264, en anuario de Filosofía del Derecho, Núm. XXI, enero 2004. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo1217071.pdf>.

GÓMEZ SERRANO, José, Luis, “Modernización del Registro Público de la Propiedad”, *Mundo ancho y ajeno*, México, 2014. Disponible en [jls.com.mx/articulos/aguascalientes/modernización-del-rpp](http://jls.com.mx/articulos/aguascalientes/modernización-del-rpp).

Sánchez González, José Juan, La corrupción administrativa en México, una aproximación para su estudio. Revista de administración pública, México

núm.

125,

mayo-agosto,2011,

<https://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap125.pdf>.