

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY**

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO**

## **LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD**



**Pablo Antonio Segrera Tapia**

psegrera@avantel.net

Proyecto de Investigación Aplicada  
Maestría en Administración Pública y Política Pública  
Asesor Dr. Miguel Ángel Valverde Loya

Diciembre 2007

## **CONTENIDO**

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>4</b>
<b>1. Preámbulo</b>	<b>5</b>
1.1. Objetivo e Introducción al tema	5
1.2. Metodología Utilizada	7
<b>2. Definición del Problema</b>	<b>9</b>
2.1. Concepto de Seguridad Jurídica	9
2.2. Definición y funciones del Registro Público de la Propiedad	10
2.3. Registro Público de Comercio y otros Registros	12
2.4. Relación entre Seguridad Jurídica y el RPP	14
2.5. Problemática	15
2.6. Operación de los distintos RPP en México	19
2.7. Proceso de Inscripción Registral	22
<b>3. Actores</b>	<b>24</b>
3.1. Presidencia de la República	24
3.2. Secretaría de Gobernación	26
3.3. Comisión Nacional de Vivienda	26
3.4. Secretaría de Economía	28
3.5. Gobiernos de las entidades federativas	28
3.6. Oficinas del Registro Público de la Propiedad	29
3.7. Colegios de Notarios	29
3.8. H. Cámara de Diputados federal y Congreso de la Unión	30
3.9. Congresos Locales	32
<b>4. Alternativas de Solución y Selección de Criterios</b>	<b>33</b>
4.1. Alternativas posibles	33
4.2. Medidas de optimización	35
4.3. Criterios de selección de las alternativas	36
<b>5. Descripción del Proyecto</b>	<b>37</b>
5.1. Objetivo del Proyecto	37
5.2. Ubicación geográfica	37
5.3. Descripción del proyecto	37
5.4. Costos del proyecto y calendario de inversión	40
5.5. Fuentes de financiamiento y procedimiento de contratación	41

<b>6. Proyección de los Resultados</b>	<b>42</b>
6.1. Oferta y demanda	42
6.2. Interacción de oferta con demanda	42
6.3. Beneficios	43
<b>7. Evaluación Costo - Beneficio</b>	<b>49</b>
7.1. Parámetros para la evaluación	49
7.2. Cuantificación de los beneficios	49
7.3. Evaluación	50
<b>8. Supuestos y Riesgos de la Acción o Inacción de los Actores</b>	<b>51</b>
8.1. Firma de Adendas	51
8.2. Modificaciones a los Reglamentos del Registro Público de la Propiedad	51
8.3. Abandono del sistema registral por libros	52
8.4. Aprobación de la firma electrónica	52
8.5. Soporte técnico (federal y estatal)	53
8.6. Captura del acervo histórico	53
8.7. Renovación del equipo de cómputo	53
8.8. Acciones para disminuir la corrupción	54
8.9. Coordinación de las autoridades federales	54
<b>9. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>55</b>
<b>10 Bibliografía</b>	<b>57</b>
<b>Tablas y Gráficas</b>	
<b>Tabla 1.</b> Facilidad y Dificultad de los RPP	20
<b>Tabla 2.</b> Trámites y Tiempo de los RPP	21
<b>Tabla 3.</b> Costo de los RPP	22
<b>Gráfica 1.</b> Mapa de Actores	32
<b>Gráfica 2.</b> Esquema Conceptual del SIGER	39

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Los treinta y dos Registros Públicos de la Propiedad de México (uno por cada entidad federativa ya que son de competencia local) tienen un problema de falta de seguridad jurídica. Esto afecta al desarrollo económico porque se frenan las transacciones comerciales sobre inmuebles. Es necesario modificar esta realidad, dejar los registros como están no es una opción. La eficiencia de los Registros Públicos de la Propiedad y, con ello, el aumento de seguridad jurídica, puede alcanzarse mediante la modernización de estos registros, básicamente, a través de la migración del sistema manual con el que hoy operan hacia un sistema electrónico.

Una primera posibilidad es que los Registros Públicos de la Propiedad trabajen en forma independiente al Registro Público de Comercio (de competencia federal bajo la Secretaría de Economía), ya que hoy lo hacen en forma conjunta, pero lo consideramos innecesario, porque ambos registros llevan una forma de trabajo muy similar y no se requiere duplicar estructuras y gastos. Otra alternativa sería concesionar el servicio a un particular, sin embargo este camino se encuentra con obstáculos legales y políticos, además de que también significaría un nuevo desembolso económico. Existe también la vía de elaborar desde la federación un manual de instrucciones sobre cómo deben modernizar estos registros las entidades federativas, solución que se queda corta porque no otorga la herramienta principal: un sistema computacional que pueda ser único para todo el país.

Proponemos como proyecto elegido la total implementación y mejora continua del uso de un sistema computacional que ya existe, el SIGER (Sistema Integral de Gestión Registral), que fue creado por la Secretaría de Economía para cubrir las necesidades del Registro Público de Comercio. No obstante, el SIGER se diseñó también para incluir las necesidades de los Registros Públicos de la Propiedad. Si bien esta solución existe desde 1998, se ha topado con diferentes obstáculos debido a la falta de coordinación entre las autoridades federales y de éstas con las autoridades de los estados y el Distrito Federal, además de que los gobiernos locales no se han convencido de la necesidad de realizar este proyecto y no han querido invertir en el mismo.

## 1. PREÁMBULO

### 1.1. Objetivo e Introducción al tema

El *objetivo* de esta investigación es proponer la modernización de todos los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) del país por medio de la implementación completa y permanente del Sistema Integral de Gestión Registral – SIGER - con lo cual se logrará el incremento en la seguridad jurídica de los RPP. La *hipótesis central* es que al aumentar la eficiencia del Registro Público de la Propiedad, gracias a la aplicación de este sistema computacional, se ampliará también la seguridad jurídica. Con ello, se producirán además beneficios económicos, que constituyen el fin último de la actividad registral.

Expondremos el problema actual de la falta de seguridad jurídica en los Registros Públicos de la Propiedad debido a que se opera con un sistema registral manual. Explicaremos cómo es que mediante la migración hacia un sistema electrónico (el software SIGER) aumenta la seguridad jurídica.

Partiremos de la conceptualización de la *Seguridad Jurídica* como “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación”. Para velar por esta seguridad en el aspecto de los bienes inmuebles, derechos reales<sup>1</sup> y sus títulos, se estableció en el mundo un registro jurídico de los mismos, el cual concreta su versión moderna en el siglo XIX y en México se llama, precisamente, *Registro Público de la Propiedad*.

El RPP en nuestro país históricamente ha sufrido de una serie de *problemas* para su operación. Uno de ellos es el hecho de que se le considere una mera entidad recaudadora, desatendiéndose sus funciones primordiales de servicio, seguridad jurídica y publicidad registral. Otra dificultad es el uso de un sistema registral que utiliza libros tradicionales, lo cual genera una prestación del servicio lenta e inoportuna, donde éstos corren el riesgo de no ser respetados ya que son susceptibles de robo, sustracción de fojas y alteración de asientos. Un inconveniente más, es el fomento y/o tolerancia de la corrupción. Estos

---

<sup>1</sup> El derecho real es el poder que se ejerce sobre una cosa, como en el caso de la propiedad. Incluye la posibilidad de usarla, disfrutar sus frutos y disponer de ella, es decir, transmitir su propiedad.

problemas inciden directamente en la falta o disminución de la seguridad jurídica. Preocupadas por ello, diversas instancias del gobierno federal han implementado programas para la modernización de los RPP, básicamente la Secretaría de Economía y, en forma más reciente, la Comisión Nacional de Vivienda, CONAVI. Sin embargo, los esfuerzos de estos programas han operado en forma descoordinada.

La Secretaría de Economía es la autoridad federal que creó el SIGER. El fin principal fue utilizarlo en el Registro Público de Comercio (RPC), cuya responsabilidad le está conferida en ley por tratarse de un tema mercantil. Adicionalmente, este sistema se diseñó para combatir los problemas del RPP. Desde 1998, dicha Secretaría empezó a celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales para establecer que la operación del RPP se realizara mediante este sistema. Utilizando este software en forma adecuada se aumenta la seguridad jurídica de los registros del RPP por tres razones: i) Se incrementa la seguridad de la información contenida en el registro, ii) Disminuye la corrupción, y iii) Se mejora la conservación de la información.

No obstante todos los beneficios proveídos por el SIGER, el proceso de su utilización no ha concluido a casi 10 años de haberse iniciado. Esto debido a la lentitud con que se ha ido implementando, ocasionada por la falta de interés de las autoridades locales, la resistencia al cambio de los operadores, la ausencia de un presupuesto suficiente y la falta de coordinación de las autoridades federales que impulsan la modernización del RPP. Adicionalmente debemos aclarar que el diseño y uso del sistema, por su propia naturaleza, están sumergidos en un proceso de mejora continua permanente, por lo que su perfeccionamiento nunca concluye. Sin embargo, es necesario alcanzar una serie de características mínimas en funcionamiento para poder asegurar que se encuentra en operación, al menos en sus primeras etapas.

Lamentablemente, los beneficios económicos resultantes de una ampliación de la seguridad jurídica en los RPP, aunque claros e innegables como intentaremos demostrar en este trabajo, son de difícil cuantificación para efectos de un análisis costo-beneficio detallado. Si bien pensamos que es posible declarar a priori la rentabilidad de la modernización de los RPP, proponemos una evaluación de un par de beneficios evidentes del proyecto. Nos referimos a la reducción de tiempos de respuesta en los RPP y al ahorro

en el uso de papel y fotocopiado, elementos que son fácilmente cuantificables. Tan sólo con estas mejoras se alcanza una evaluación positiva del proyecto planteado, aclarando que son mínimos en comparación con el universo de beneficios económicos generados por una adecuada seguridad jurídica inmobiliaria.

## **1.2. Metodología Utilizada**

La Metodología utilizada es el *Análisis de Políticas Públicas*, basándonos principalmente en el manual del Profesor Eugene Bardach denominado: “Los ocho pasos para el Análisis de Políticas Públicas”. Basta con recordar aquí los pasos establecidos en esta obra: 1. Definición del Problema, 2. Obtención de la Información, 3. Construcción de Alternativas, 4. Selección de Criterios, 5. Proyección de los Resultados, 6. Confrontación de Costos y Beneficios, 7. Decisión, y 8. Contar la historia. En este trabajo “contaremos la historia” no acabada del SIGER y sus vericuetos, lo que se ha logrado implementar y lo que falta por hacer, así como los obstáculos a los que se enfrenta.

Adicionalmente, la investigación y la propuesta resultante de ella pretenden ceñirse a los “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”, emitidos por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto obedece a que todo proyecto que en México aspire a ser incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en principio necesita contar con un registro en la Cartera de Proyectos y Programas de la mencionada Unidad de Inversiones<sup>2</sup>. Para lograr este fin, los proyectos deben elaborarse y presentarse bajo las características asentadas en una normatividad de forma y fondo establecida en dichos lineamientos. La emisión de estos lineamientos nos indica que la cultura de proyectos de inversión ha ido cambiando en nuestro país. Hoy en día, la SHCP no permite que se impulsen “proyectos” basados en meras ideas, sin contar con una debida evaluación socioeconómica de tipo costo-beneficio o simplemente de costo-eficiencia.

Ahora bien, los pasos metodológicos del Análisis de Políticas Públicas y de los Lineamientos de la SHCP son muy semejantes, tan sólo con algunas diferencias en la

---

<sup>2</sup> No obstante, algunas decisiones políticas pueden evitar este requisito al momento de aprobar el presupuesto anual. Sin embargo, para ejercer el dinero presupuestado, la existencia de una evaluación registrada en la Cartera de Proyectos de la SHCP, siempre facilitará la entrega oportuna y la disposición de los recursos.

presentación de los resultados. De estos dos modelos obtenemos y complementamos las características metodológicas cualitativas y cuantitativas del presente documento.

Para la investigación, realizamos la recopilación documental de información. Acudimos a los tratadistas para definir los conceptos de Seguridad Jurídica y Registro Público de la Propiedad. En cuanto a la descripción de la funcionalidad del SIGER, nos basamos en el “Programa de Modernización Registral, Sistema Integral de Gestión Registral” de la Secretaría de Economía, cuya primera versión data de 1998 y se ha venido actualizando conforme a los avances logrados. Utilizamos una evaluación hecha por el Banco Mundial en 1999 sobre el proceso de modernización registral por la seriedad de la fuente y porque resulta todavía válida. Más reciente, el informe del mismo Banco Mundial, “Doing Business en México 2007”, contiene datos duros sobre el inadecuado funcionamiento que actualmente padece el RPP, por lo que nos ayuda a sostener nuestra propuesta de modernizarlo. La participación en el tema de la Comisión Nacional de Vivienda se contempla principalmente en el documento denominado “Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad”. Otros documentos utilizados están relacionados en la Bibliografía de este trabajo.

Adicionalmente, utilizamos información recabada directamente con funcionarios de la Secretaría de Economía durante 2004 cuando colaboré en la Coordinación General Plan Puebla-Panamá de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la elaboración de una evaluación socioeconómica de modernización de los RPP en cuatro estados de la región sur-sureste de México y tuve la ocasión de observar todo el proceso registral (sin participación) en Xalapa, Veracruz. De esta evaluación extraigo los elementos necesarios que permiten realizar una evaluación costo-beneficio de cualquier RPP del país, lo cual hago a nivel de descripción del proceso.

No sobra señalar que durante mi experiencia profesional como licenciado en Derecho a lo largo de doce años, he recurrido a los servicios del RPP en repetidas ocasiones y en diferentes entidades de la República Mexicana, tanto en las ciudades como en pequeñas poblaciones, por lo que he sido un observador directo y participante de los servicios del RPP y he constatado de primera mano sus avances y las áreas por mejorar.



## **2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

### **2.1. Concepto de Seguridad Jurídica**

La Seguridad Jurídica es definida por Pina y Pina Vara como la “garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, nacional o extranjero” (Pina y Pina Vara, 1994, p. 451). Es gracias a ésta que el hombre puede “moverse en un ambiente de certidumbre. Esta problemática [de la necesidad de la seguridad jurídica] crea frente a una necesidad vital la explicación de la dimensión estimativa de las conductas que ponen en ejercicio el valor seguridad. El logro de la realización de la comunidad iuspolítica, su garantía sin la necesidad de lucha y violencia; la confianza donde los planteos de la certeza se subjetivan en la certidumbre, nos abren el camino de las conductas que ejercen la seguridad en el medio iuspolíticosocial” (Herrera Figueroa, 1966, pp. 99-102).

Delos nos proporciona una clara definición de la Seguridad Jurídica al describirla como “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación” (Diccionario Jurídico 2000). Podemos analizar esta garantía desde dos ópticas, una objetiva y otra subjetiva. Subjetivamente, la seguridad jurídica equivale a la convicción que tiene el individuo de que sus bienes y derechos le serán respetados; es una cualidad propia del sujeto a la que solemos denominar “Certeza Jurídica”. Ahora bien, esta certidumbre de la persona se genera gracias a una situación impersonal: la existencia de un orden jurídico social justo. Éste último es el punto de vista objetivo y se trata de la “Seguridad Jurídica” en sentido estricto; implica que existan leyes apropiadas, una organización judicial, el cuerpo de policía, registros públicos eficientes y que el cumplimiento de las normas esté asegurado por la coacción pública. A la suma de los enfoques objetivo y subjetivo le llamamos “Seguridad Jurídica”, en su sentido amplio.

Otros autores afirman que la seguridad jurídica es la “cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro (Sainz Moreno)... [y que con ella se] establece ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables

de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de Derecho (Pérez Luño)” (Diccionario Jurídico Espasa, 2001).

Contar con un marco normativo de seguridad jurídica y gozar de ella efectivamente es la característica central del Estado de Derecho, donde no es la tiranía, el capricho o la ley del más fuerte lo que impera, sino la racionalidad contenida y sistematizada en la norma. Gracias a ésta, los ciudadanos pueden claramente saber a qué atenerse.

## **2.2. Definición y funciones del Registro Público de la Propiedad**

El Registro Público de la Propiedad es la institución mediante la cual el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los actos y hechos jurídicos<sup>3</sup> que la requieran para surtir efectos ante terceros de acuerdo con la legislación aplicable. Este registro es de competencia local (no de la federación) y se encuentra regulado en la legislación de cada entidad federativa, normalmente en sus Códigos Civiles, así como en reglamentos específicos del RPP. Podemos hablar del Registro Público de la Propiedad en singular, para referirnos conceptualmente a la institución registral, pero siempre en el entendido de que se trata de 32 Registros Públicos de la Propiedad, correspondientes a 32 entidades autónomas, es decir, los 31 estados de la República y el Distrito Federal. De igual manera, es correcto expresarnos en plural: “los RPP”.

El RPP, más que un mero inventario de inmuebles como lo es el catastro, es un registro jurídico de bienes inmuebles, derechos reales y sus títulos. El efecto de la inscripción en el RPP es dar a conocer a quien le interese, quiénes son los propietarios o poseedores de los inmuebles registrados, sus títulos y las cargas o gravámenes que pesan sobre dichos bienes. Como su fin es publicitario, el RPP es de carácter público, consultable por cualquiera que tenga interés o hasta simple curiosidad. No es necesario acreditar un interés estrictamente jurídico para consultarlo.

---

<sup>3</sup> La teoría del derecho distingue a los actos y hechos jurídicos. El *acto jurídico* consiste en una manifestación exterior de voluntad bilateral o unilateral, cuyo objetivo es generar consecuencias de derecho (como el contrato); mientras que el *hecho jurídico* es un acontecimiento de la vida, natural o humano, que tiene efectos jurídicos, en el que no interviene la voluntad o, si lo hace, no se pretendía colocarse bajo el imperio de la ley (como un delito). En conjunto se les suele denominar hechos jurídicos, lato sensu.

El efecto de inscribir un acto o hecho jurídico en el Registro Público de la Propiedad es dar certeza y conocimiento público respecto de dicho acto o hecho y hacerlo oponible a terceros, es decir, es el medio por el cual un acuerdo privado celebrado entre dos personas puede generar una obligación de respeto y de reconocimiento por parte de terceros que no fueron parte de dicho trato. Gracias al RPP podemos saber, por ejemplo, que el inmueble “x”, pertenece al sujeto “A”, quien lo adquirió de “B”, y que por ello su uso, disfrute y dominio deben ser respetados por el propio “B” y cualquier otro tercero “Z”.

Existen en la teoría registral tres tipos básicos de sistemas para el manejo del RPP (Baqueiro, 1999, pp. 94 y 95):

- a) Sistema Francés o de Transcripción: Se transcriben los actos jurídicos que crean, transmiten, modifican o gravan la propiedad inmueble, ordenándolos por propietarios. El problema es que la localización del inmueble es muy difícil, ya que la búsqueda inicia por propietarios y no por los inmuebles.
- b) Sistema de Folio Real, creado en Alemania: Se centró en la ubicación de las fincas, creando un folio para cada una de ellas, en donde se inscriben las distintas transmisiones de propiedad, cualquiera que sea el propietario, lo que hace más sencillo encontrar al último propietario registrado.
- c) Sistema del “Acta Torrens”, llamado así debido a su creador en Australia: Se trata del mismo Folio Real, pero en forma duplicada, uno para el registro y otro para el propietario, quien debe portarlo para cualquier acto relacionado con el inmueble.

En México, numerosos estados continúan llevando el sistema registral por libros<sup>4</sup>, al estilo francés, mientras que otros han avanzado al sistema por folio real<sup>5</sup>, siendo el Distrito Federal el pionero en este avance. Esto facilita la consulta de toda la historia de propiedad de cada predio, puesto que todas las transmisiones y limitaciones de propiedad constan en el mismo folio.

---

<sup>4</sup> Se trata de hojas de papel encuadradas, generalmente rayadas, en donde se van apuntando los registros correspondientes. Deben ir foliados y suelen estar divididos en “partidas”.

<sup>5</sup> Son expedientes o folders no encuadrados (uno por cada inmueble), en los que se pueden ir integrando cuantas transacciones se realicen respecto de una misma propiedad.

Cabe señalar que en el RPP, además de las inscripciones de los propietarios de bienes inmuebles, las hipotecas y demás gravámenes reales que pesen sobre ellos, también se registran arrendamientos y comodatos, testamentos y concursos civiles, así como la creación y demás actos relativos a las sociedades y asociaciones civiles. Todos estos actos jurídicos son de naturaleza civil, regulados por los mismos Códigos Civiles de las entidades federativas.

Se puede afirmar que aun cuando la disparidad de recursos materiales y humanos determinan diferencias marcadas en cuanto al grado de eficiencia en la prestación del servicio en las distintas entidades federativas, lo cierto es que la organización estructural del RPP, el "modo de llevar el Registro" y los principios que rigen a la institución registral son prácticamente iguales en todos los estados y el Distrito Federal.

### **2.3. Registro Público de Comercio y otros Registros**

El RPP no es el único registro en nuestro país. Existen varias entidades dedicadas a la función registral, o relacionadas íntimamente con ella. Genéricamente, los registros se definen como "aquellas instituciones dotadas de fe pública que brindan seguridad jurídica a los otorgantes de los actos, sus causahabientes o terceros, a través de la publicidad, oponibilidad y a veces la creación de estos actos jurídicos, o bien de hechos con relevancia jurídica" (Ríos Hellig, 1996, p. 249).

Los registros públicos pueden ser locales o federales. Son locales cuando publicitan actos o hechos jurídicos reservados a las legislaturas locales; son federales si se trata de actos o hechos de competencia federal. Otra clasificación divide a los registros en constitutivos y declarativos. Cuando los actos jurídicos sólo se perfeccionan y surten efectos para las partes desde su registro, es constitutivo; si, en cambio, los actos existen independientemente de su inscripción en el registro, entonces es declarativo, pero éste se utiliza para darle publicidad y oponibilidad ante terceros.

Nosotros consideramos que el sistema registral en nuestro país se encuentra pulverizado. Algunos de los registros que se han creado son: Registro Agrario Nacional, Registro Federal de la Propiedad Inmobiliaria, Registro Público de Comercio, Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, Registro de Asociaciones Religiosas, Registros

Civiles y el Registro Público de la Propiedad, entre otros. Además encontramos otras agencias públicas relacionadas, como los Archivos Generales de Notarías y Correduría Pública, el Catastro, el Sistema de Información Empresarial Mexicano, etc. El resultado de esta situación es la dispersión, duplicidad y/o contradicción de la información contenida en todas estas instituciones.

Entre los registros más importantes y más frecuentemente utilizados, se encuentran el Registro Público de la Propiedad y el Registro Público de Comercio. El Registro Público de Comercio (RPC) “tiene por objeto dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquéllos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran para surtir efectos contra terceros”<sup>6</sup>, a fin de otorgar la debida certeza y seguridad jurídica en las transacciones comerciales.

La responsabilidad de la operación del RPC está a cargo de la Secretaría de Economía<sup>7</sup>, particularmente, de la Dirección General de Normatividad Mercantil<sup>8</sup>, pero, según lo establece el Código de Comercio, también de las autoridades responsables del RPP en cada entidad federativa en los términos de los convenios de coordinación que firmen<sup>9</sup>. Estos dos registros funcionan en una sola oficina, a cargo directamente de los mismos funcionarios, que son trabajadores de las entidades federativas. Incluso es común que el nombre de los registros se fusione para efectos prácticos en “Registro Público de la Propiedad y el Comercio” (RPPC). Es así que en la realidad, tanto los actos mercantiles federales, como los civiles locales, son atendidos en el mismo lugar y con las mismas personas.

Actualmente, por disposición de la Secretaría de Economía, la inscripción de los actos mercantiles se realiza a través del Sistema Integral de Gestión Registral o SIGER, programa informático implementado por esta Secretaría a nivel nacional. En este sistema se realiza la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción,

---

<sup>6</sup> Reglamento del Registro Público de Comercio

<sup>7</sup> Toda la legislación de comercio es federal.

<sup>8</sup> Artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

<sup>9</sup> Como una ley federal no puede obligar a los estados, los convenios son necesarios y su fundamento se encuentra en el artículo 116 constitucional. Todas las entidades federativas han firmado convenio para la operación del RPC. El último en hacerlo fue el Distrito Federal, lo cual no es comprensible por aspectos técnicos, sino que al parecer hubo alguna motivación política.

verificación, administración y transmisión de la información registral. Es importante insistir en que el sistema está preparado también para adaptarse y poder administrar la información del Registro Público de la Propiedad.

La normatividad del Registro Público de Comercio y su procedimiento de inscripción, se encuentran previstos en los siguientes ordenamientos:

- a) Código de Comercio
- b) Reglamento del Registro Público de Comercio
- c) Lineamientos para la Operación del Registro Público de Comercio
- d) Legislación fiscal de las entidades federativas, en cuanto a los derechos por concepto del servicio

Con relación al RPC la uniformidad en el nivel de organización y principios es completa, puesto que el marco normativo fundamental, contenido en el Código de Comercio, es único para toda la República. No obstante, su implementación no ha sido homogénea en el país, a pesar de los convenios signados entre los estados y la Secretaría de Economía<sup>10</sup>.

El hecho de que el Registro Público de Comercio y el Registro Público de la Propiedad operen conjuntamente debe generar, en nuestra opinión, que no se formulen programas gubernamentales para estos registros en forma separada. Si se desarrollan diferentes modelos de operación y sistemas computacionales para el RPP y el RPC, esto sólo confundirá a los funcionarios locales encargados de gestionarlos.

#### **2.4. Relación entre Seguridad Jurídica y el RPP**

La existencia de los Registros Públicos de la Propiedad abona a la parte objetiva de la seguridad jurídica. La finalidad del RPP es “proporcionar seguridad jurídica al tráfico de inmuebles mediante la publicación 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” (Pérez Fernández del Castillo, 1995, p. 65). Recordemos que también se les da esta

---

<sup>10</sup> Sucede por ejemplo, que las principales oficinas del RPPC en las ciudades de mayor importancia de un estado aplican el SIGER completamente, pero oficinas ubicadas en localidades más pequeñas, no pueden utilizarlo debido a limitaciones técnicas, como falta de computadoras o servicio de Internet.

publicidad a contratos de arrendamiento y comodato, testamentos, concursos civiles, sociedades civiles y asociaciones civiles, entre otros. La inscripción de estos actos y hechos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad otorga a los usuarios un importante grado de certidumbre de que serán respetados por terceros que no participaron en el mismo y que, en caso de que no lo hagan, se estará en posibilidad de acudir a los tribunales para que diriman la controversia y sean respetados sus bienes y/o derechos. Es por ello que las inscripciones llevadas a cabo por el RPP generan un sistema de seguridad jurídica preventiva.

Si no existiera el RPP no tendríamos la certeza de quién es el titular de un bien inmueble. En caso de diferencia o controversia, habría que rastrear la transmisión histórica de su propiedad con grandes dificultades.

Según el Banco Mundial (Banco Mundial, 1999, p. 2), la existencia de un sistema de seguridad jurídica, basado en una red de registros públicos, constituye una pieza esencial de cualquier sistema legal moderno. Lamentablemente, el sistema registral mexicano no responde a las necesidades actuales de la sociedad, de manera que el diseño y la ejecución de un proceso de reforma y modernización constituye una necesidad para el futuro desarrollo económico de la nación.

En pleno siglo XXI, muchos de los Registros Públicos de la Propiedad son operados en forma manual mediante el uso de libros en los que se anotan los datos relativos a los actos y hechos jurídicos inscribibles. Sin embargo, este sistema hoy en día no cumple con la necesidad de instituir un efectivo sistema de seguridad jurídica preventiva, ya que la información no se encuentra suficientemente segura. En cambio, el SIGER ha sido diseñado bajo los más altos estándares internacionales de seguridad informática al servicio de la seguridad jurídica.

## **2.5. Problemática**

Como ha quedado asentado, el Registro Público de la Propiedad existe en razón de brindar certidumbre jurídica acerca de los actos y hechos jurídicos que se inscriben en él. Si por alguna razón esta tarea no se realiza con un grado de eficiencia y honradez razonable, el efecto generado será perjudicial tanto en aspectos legales como económicos. Por otra parte,

deficiencias y discrecionalidades en el servicio pueden provocar interrupciones en las actividades empresariales al frenar el desarrollo de negocios y la obtención de recursos y/o capitales. Además, la falta de procuración de la seguridad de los bienes de los particulares puede arrojar conflictos aún peores.

Más aun, una visión ampliada de la función del RPP, no restringida a términos legales, incluye favorecer el crecimiento económico, el bienestar público y la paz social. Un RPP adecuado “promueve inversiones eficientes, incrementa las expectativas de recuperación de las inversiones de capital y disminuye el riesgo para los acreedores hipotecarios, así como los costos de tramitación y ejecución hipotecarias en su caso, lo que, a su vez, aumenta la liquidez de las inversiones inmobiliarias y facilita la realización de transacciones en apoyo al crecimiento económico” (Conavi y otros, sin fecha).

Son múltiples los problemas económicos que se pueden generar por el funcionamiento ineficaz del RPP. Podemos presentar como ejemplos los siguientes:

- Pérdida de un bien inmueble, por imposibilidad de demostrar su propiedad si ésta no quedó bien registrada.
- Quebranto económico de una institución que tenga a su favor una hipoteca, si, por ejemplo, la hoja donde ésta constaba, es arrancada del libro.
- Dificultad y/o retraso para conseguir un crédito para emprender un negocio, por la lentitud en la cancelación de una hipoteca anterior en el inmueble que se pretende dar en garantía.
- Resistencia general de las instituciones financieras a conceder créditos, debido a los obstáculos que encontrará para ejecutar garantías registrables. Esto desaparece o encarece enormemente la disponibilidad crediticia.
- Depresión del mercado inmobiliario por los costos adicionales que representa la escrituración y registro de las transacciones sobre inmuebles.
- Demora en la compraventa de bienes inmuebles, la cual se detiene por todo el tiempo que el RPP tarda en entregar un Certificado de Libertad de Gravámenes. Este caso es ampliamente conocido por todo aquél que ha participado en un acto de este tipo. Adicionalmente, ya firmada la escritura, pasarán algunos meses antes de que el nuevo comprador logre registrar ésta.



- Controversias familiares sobre la validez de testamentos de la misma persona, pero con distinta fecha.
- Invalidez de negocios firmados por un representante de una Sociedad Civil cuyo poder no quedó debidamente registrado.

Hemos visto qué es lo que puede provocar un RPP ineficiente. Ahora bien, necesitamos saber por qué los RPP no funcionan adecuadamente. Entre las principales causas que afectan la correcta operación de los RPP podemos mencionar las siguientes:

- Los registros públicos representan de la 2<sup>a</sup> a la 4<sup>a</sup> fuente de ingresos propios de las entidades federativas. Por esta razón se les ha considerado principalmente como una entidad recaudadora de los gobiernos locales, pasando a un segundo plano sus funciones primordiales de servicio, publicidad registral y seguridad jurídica. Los gobiernos locales adolecen de cierta falta de visión, ya que por conservar los ingresos derivados de los altos cobros por concepto de registro de inmuebles, descuidan el buen ambiente de negocios y el crecimiento económico que su estado podría alcanzar gracias a la existencia de un RPP eficiente. A la oficina del RPP sólo se ve como un aparato de “tramitología” por la cual se reciben ciertos derechos y no como un detonador de desarrollo. En el capítulo de Descripción del Proyecto exponemos cómo pensamos revertir esta realidad.

Fernández del Castillo nos confirma que “existen tendencias teóricas que desvirtúan la naturaleza del Registro al considerarlo una oficina recaudadora o de apoyo administrativo y no una institución que proporciona seguridad jurídica... El RPP cobra derechos que normalmente no son aplicados para mayor eficiencia de la prestación del servicio, sino para el gasto público. Para comprobar lo anterior, basta ver los ingresos que por derechos tiene esta institución y qué cantidad se aplica para su presupuesto de egresos. Lo anterior repercute en escasez de empleados; deserción de los mismos en busca de mejores condiciones económicas; máquinas e implementos administrativos obsoletos, etcétera, no obstante que el cobro de los mencionados derechos es considerado alto y lucrativo para la calidad del servicio prestado” (Pérez Fernández del Castillo, 1995, pp. 65 y 66).

- El sistema registral de libros escritos e, incluso, el de folios impresos, es lento y origina rezago en todos los casos, aun cuando se pretenda optimizar mediante sistemas electrónicos desarrollados localmente en las 32 oficinas del RPPC. Algunos estados han creado sistemas computacionales muy elementales que son utilizados simplemente para integrar los índices electrónicos de los libros físicos y poder encontrarlos con mayor facilidad que con un índice impreso. Este sistema decimonónico de registros escritos en una hoja de un libro genera una prestación del servicio deficiente, lenta e inoportuna.
- Como consecuencia del persistente y elevado rezago, los usuarios buscan agilizar sus trámites con base en “gratificaciones”, propiciando conflictos de prioridad de las inscripciones. En consecuencia, se fomenta un esquema de corrupción permanente considerada “ligera”, que no viola o modifica la información a registrar, pero que condiciona la velocidad de su inscripción al pago de cierta cantidad de dinero.
- Los libros del registro, o el sistema de folios, son susceptibles de robo, sustracción de fojas, alteración de asientos, etc., ya sea por parte de usuarios interesados en desaparecer alguna transacción inmobiliaria (los libros a veces se prestan para encontrar el registro buscado y es en ese momento que se pueden romper, “corregir”, etcétera) o por los mismos funcionarios del registro por encargo –previa dádiva de por medio-, ocasionando pérdida o destrucción de la documentación registral, que son ejemplos de corrupción grave.
- En los estados en donde el SIGER se ha implementado para el RPP, existe cierta resistencia al cambio en operadores que trabajaron por años bajo el sistema registral de libros. Para ellos, es difícil comprender el porqué de esta modernización. Si además añadimos el fenómeno de la llamada brecha digital, observamos que varios de los trabajadores no utilizan computadoras en su vida cotidiana, por lo que se les dificulta hacerlo en la oficina. Por otra parte, no hay incentivos salariales adecuados y los ingresos suelen ser bajos para estas actividades.
- Los gobiernos estatales, acostumbrados a que el RPP les genere sólo ingresos y no gastos de inversión, no han mostrado la suficiente voluntad para desviar los presupuestos necesarios para modernizar los RPP. Además, durante la transición de

un sistema a otro los gastos son mayores, por lo que se le pide al gobierno federal que él los asuma. Veremos más adelante que sí existen apoyos federales en este sentido.

- El gobierno federal actúa en forma descoordinada. Mientras que la Secretaría de Economía, de conformidad con su Reglamento Interno<sup>11</sup> es la dependencia a quien el marco legal le confiere la facultad de promover la modernización de los RPP y por ello generó y puso en marcha el “Programa de Modernización Registral, Sistema Integral de Gestión Registral”, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) ha asumido también un papel protagónico al elaborar e implementar su propio “Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad”. Estos dos programas no se han complementado, sino que compiten por recursos federales y la atención y compromiso de los gobiernos locales.

Aun cuando los problemas mencionados son distintos, todos ellos inciden directamente en la falta de seguridad jurídica de la información registrada en el RPP relativa a actos y hechos jurídicos, provocando las consecuencias económicas negativas que se han descrito anteriormente.

## **2.6. Operación de los distintos RPP en México**

El Banco Mundial, en su informe “Doing Business en México 2007” analiza 4 temas de regulación local (otros años han sido federales) que considera relevantes para fomentar o restringir la actividad empresarial en nuestro país: i) apertura de una empresa, ii) registro de la propiedad, iii) obtención de crédito, y iv) cumplimiento de los contratos. Como podemos apreciar, entre los elementos relevantes se incluye el adecuado o inadecuado funcionamiento de las oficinas de los RPP. Esto se debe a que la formalidad en los títulos de propiedad es necesaria para impulsar el crédito y la inversión. Asegura el

---

<sup>11</sup> Art. 20. Son atribuciones de la Dirección General de Normatividad Mercantil: ...

VI.- Promover y apoyar la realización de acciones para la modernización de los registros públicos de la propiedad de los estados de la Federación y del Distrito Federal, a efecto de mejorar el funcionamiento de dichos registros;

VII.- Promover la celebración de convenios de colaboración o coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal y de los estados de la Federación y del Distrito Federal en materia del Registro Público de Comercio, así como para la integración de sistemas automatizados para la inscripción, administración y consulta de información en los registros públicos de la propiedad de los estados, y para su enlace a la base de datos central del Registro Público de Comercio;

informe que “un estudio reciente realizado en Argentina señala que hay un aumento de la inversión en un 47% cuando las propiedades se encuentran registradas formalmente, investigaciones similares realizadas en Perú indican un aumento del 60%” (Banco Mundial, 2007, p. 10)<sup>12</sup>.

El informe presenta una interesante medición sobre la facilidad y dificultad de los 32 RPP en la República Mexicana, basada en un promedio de número de trámites, tiempo y costo requeridos para registrar una propiedad. El resultado del más sencillo (Campeche) al más complicado (Quintana Roo) de los RPP, es el siguiente:

<b>1</b>	Campeche	<b>9</b>	Colima	<b>17</b>	Yucatán	<b>25</b>	Guerrero
<b>2</b>	Sonora	<b>10</b>	Tlaxcala	<b>18</b>	San Luis Potosí	<b>26</b>	Distrito Federal
<b>3</b>	Nuevo León	<b>11</b>	Hidalgo	<b>19</b>	Tabasco	<b>27</b>	Estado de México
<b>4</b>	Aguascalientes	<b>12</b>	Zacatecas	<b>20</b>	Querétaro	<b>28</b>	Nayarit
<b>5</b>	Veracruz	<b>13</b>	Chihuahua	<b>21</b>	Baja California Sur	<b>29</b>	Coahuila
<b>6</b>	Guanajuato	<b>14</b>	Sinaloa	<b>22</b>	Durango	<b>30</b>	Oaxaca
<b>7</b>	Chiapas	<b>15</b>	Baja California	<b>23</b>	Jalisco	<b>31</b>	Morelos
<b>8</b>	Michoacán	<b>16</b>	Tamaulipas	<b>24</b>	Puebla	<b>32</b>	Quintana Roo

Tabla 1. Facilidad y Dificultad de los RPP. Fuente: Doing Business en México 2007, p. 10

El informe nos revela que en nuestro país registrar una propiedad requiere en promedio de un mes y medio y el costo –también promedio- es equivalente al 3.9% del valor de la propiedad. Estamos muy lejanos de Nueva Zelanda, donde el mismo proceso toma unos minutos y el costo es de 0.1% del valor de la propiedad. En contraste, a nivel Latinoamérica la comparación es favorable, ya que en esta región el tiempo promedio es mayor a dos meses y el costo del registro es de 6% del valor de la propiedad.

Para realizar las mediciones de trámites, tiempo y costo, el equipo del Banco Mundial se apoyó en numerosos colaboradores de todo el país, entre los que se encontraron abogados de prestigio y funcionarios públicos.

---

<sup>12</sup> En este tipo de estudios nos basamos para asegurar a priori la rentabilidad del proyecto. El análisis costo-beneficio a nivel nacional de todas las ventajas derivadas del incremento en la seguridad jurídica resulta entonces innecesario (y costoso), y bastaría realizar un análisis costo-eficiencia. No obstante, para tener la total certidumbre de su valor positivo, proponemos cuantificar un par de beneficios, que superan con creces los costos.

En cuanto a trámites, las variables se ubican entre 4 trámites el que menos (Campeche, Colima e Hidalgo) y 10 como máximo (Quintana Roo). En los países nórdicos, como Suecia y Noruega, únicamente se ocupa un trámite.

El tiempo está medido en días naturales o días calendario, desde que inicia la transacción hasta que se da aviso al catastro. En esta variable es Aguascalientes la entidad que se apunta en primer lugar con 18 días, mientras que Quintana Roo está en un lejano último lugar con 154 días (¡más de cinco meses!) De todas las actividades que ocupa una transacción inmobiliaria, como el notario, el registro y el catastro, “las principales trabas son los registros públicos, los cuales representan entre el 73% y el 87% del tiempo total requerido para el registro de una propiedad” (Banco Mundial, 2007, p. 11)

Para la medición de los costos, no sólo se tomaron cuenta los derechos registrales, sino que se incluyeron los impuestos de transferencia y los gastos notariales. Mientras que en Veracruz y Guanajuato tan sólo representan el 2.1% del valor de la propiedad (ya sumados), en Nayarit alcanzan el 7%. Morelos, el Distrito Federal y Tabasco están arriba del 5% del valor de la propiedad.

Si separamos las variables utilizadas para obtener el índice de facilidad del registro (número de trámites, tiempo y costo), encontramos algunos cambios en la tabla sobre quién regula más y quién menos al RPP.

Trámites (número)				Tiempo (días)			
Menos		Más		Menos		Más	
Campeche	4	Edo. México	7	Aguascalientes	18	Coahuila	51
Colima	4	Nayarit	7	Sonora	21	Oaxaca	52
Hidalgo	4	Puebla	7	Zacatecas	21	Morelos	57
Chiapas	5	Baja California	8	Campeche	22	Colima	59
Michoacán	5	Coahuila	8	Baja California	25	Tamaulipas	61
Nuevo León	5	Oaxaca	8	Michoacán	25	Puebla	63
Sinaloa	5	Guerrero	9	Guanajuato	26	Distrito Federal	74
Sonora	5	Morelos	9	Nuevo León	28	Jalisco	112
Tamaulipas	5	Yucatán	9	Veracruz	28	Baja California Sur	123
Tlaxcala	5	Quintana Roo	10	Yucatán	39	Quintana Roo	154

Tabla 2. Trámites y Tiempo de los RPP. Fuente: Doing Business en México 2007, p. 11

Costo (% del valor del inmueble)			
Menor		Mayor	
Veracruz	2.1	Zacatecas	4.4
Guanajuato	2.1	Hidalgo	4.5
Colima	2.4	Oaxaca	4.5
Campeche	2.5	Estado de México	4.7
Aguascalientes	3.0	Sinaloa	4.8
Nuevo León	3.1	Durango	5.1
Chiapas	3.1	Tabasco	5.2
Baja California Sur	3.1	Distrito Federal	5.2
Yucatán	3.2	Morelos	5.9
Sonora	3.4	Nayarit	7.0

Tabla 3. Costo de los RPP. Fuente: Doing Business en México 2007, p. 11

## 2.7. Proceso de Inscripción Registral

Para estar en posibilidad de exponer las alternativas de solución que este trabajo evaluará, así como las razones por las que se seleccionó al SIGER como la solución propuesta, necesitamos primero explicar, de manera genérica, cómo es que funciona paso a paso el proceso registral en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en el entendido de que en cada entidad federativa existen variantes y que, entre ellas, el volumen de operaciones varía mucho, dependiendo del desarrollo y movimiento del mercado inmobiliario.

El procedimiento de atención para el RPPC se puede describir en términos generales con los siguientes pasos:

### *1. Pago de derechos en la tesorería*

Antes de que el usuario solicite su inscripción o constancia de ésta, debe pagar el monto de los derechos estipulados en los Códigos Financieros de los estados mediante el uso de la ficha o boleta que corresponda, lo cual hace en la Tesorería, no en las oficinas del RPPC.

### *2. Recepción y anotación en el libro de presentación*

Acreditado ante el Registro el pago de los derechos, se generará una boleta de ingreso en la que constarán los datos referidos y el sello de recepción de la oficina.

En la ventanilla de recepción de la oficina del Registro que le corresponda, la persona interesada o su representante presentará la forma respectiva acompañada del testimonio, póliza o acta en el que conste el acto a inscribir.

*3. Localización de papeles en archivo*

Se buscará en el archivo los libros que estén relacionados con el acto a inscribir.

*4. Dictaminación del documento y corrimiento de la nota respectiva*

La fase de análisis comprende la revisión del acto, la verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales y, en su caso, la captura y preinscripción de dicha información en los archivos ubicados en cada entidad federativa.

*5. Sellos*

Se colocan los sellos correspondientes en cada uno de las fojas o constancias.

*6. Calificación del documento*

El proceso de calificación lo ejecuta el registrador o el responsable de oficina. En este proceso, el calificador revisa el trabajo hecho por el Dictaminador revisando que los datos sean los correctos para proceder a la inscripción del acto de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. El responsable de oficina o el registrador calificará el acto que se haya presentado para su inscripción y autorizará, mediante su firma, la inscripción del acto.

*7. Oficialía de partes*

Una vez que se haya cumplido lo anterior, se lleva a cabo la entrega de documentos ya inscritos a los usuarios.

Los tipos de trámites se dividen usualmente en las siguientes secciones:

- Bienes Inmuebles.
- Hipotecas y gravámenes reales.
- Arrendamientos y Comodatos.
- Testamentos y concursos.
- Sociedades y Asociaciones Civiles.
- Una sección para “Otros”.

### **3. ACTORES**

Una de las ventajas del proyecto es que no es necesario que se ejecute en todas las entidades federativas de la República al mismo tiempo; y, dentro de éstas, tampoco es imperativo que se lleve a cabo en todas sus oficinas estatales. El proyecto puede iniciarse en aquellos estados que vayan demostrando más interés en los beneficios de modernizar su RPP, escogiendo las localidades en donde más trámites registrales se realicen.

Las acciones e incentivos que se requerirán de los distintos actores, así como las consecuencias de las mismas, se explican en el capítulo 8, una vez que se hayan descrito las alternativas de solución, el proyecto y los resultados esperados. Sin embargo, podemos ir adelantando un boceto de quiénes son los actores centrales involucrados en el proyecto, así como de sus posturas hacia el mismo.

#### **3.1. Presidencia de la República**

El martes 6 de marzo de 2007, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó el Programa de Modernización de los Registros Públicos de la CONAVI y ofreció recursos federales a las entidades federativas para su implementación. De su discurso, destacamos los siguientes párrafos:

“Estoy convencido de que la certidumbre que otorgan los registros públicos, no sólo a la propiedad, sino en general a los derechos de los ciudadanos, es esencial para el desarrollo y la competitividad de nuestra economía.

Este modelo busca, entre otras cosas, garantizar plenamente la seguridad jurídica a través de la modernización de los registros públicos, reducir el tiempo de atención de las solicitudes de los ciudadanos, profesionalizar al personal para que brinde una atención más eficiente y oportuna, tener acceso a la frontera tecnológica en materia de digitalización para los registros de los bienes de los ciudadanos; vincular la información de los registros con información del catastro y así elevar también la recaudación de impuesto predial, entre otros, y modernizar los procesos, así como las tecnologías con las que operan todos los registros públicos del país.



Con los lineamientos que hoy publicamos<sup>13</sup> sentamos las bases para que los estados se sumen a este programa y tengan acceso a dicho recurso; para ello, las entidades asumen el compromiso de adoptar mecanismos homogéneos que permitan la unificación de procesos en la operación de los registros públicos.”

Con estas palabras, queda claro que el tema de la modernización de los RPP está en la agenda de la Presidencia de la República. Es más, desde las cien primeras acciones de gobierno del Gobierno Federal al inicio del sexenio, se estableció en una de ellas el “trabajar conjuntamente con los gobiernos estatales a fin de realizar las adecuaciones jurídicas y desarrollar la plataforma tecnológica que permita transitar a un Registro Público de la Propiedad Único”, proyecto con el cual coincidimos en parte, pero que parece ser hasta el momento una mera expectativa. Modernizar a los actuales RPP es factible técnica y jurídicamente, pero fusionarlos en un RPP único requeriría de profundas reformas jurídicas, inclusive de corte constitucional. Al respecto, existe una iniciativa que comentaremos más adelante.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su apartado “Estado de Derecho y Seguridad”, numeral 1.1 de Certeza Jurídica, establece como Objetivo 3 el “Garantizar la protección a los derechos de propiedad”, aclarando que “uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas, familias, comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse, sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio.” Dentro de dicho Objetivo, la Estrategia 3.1 se aboca a “Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad”, para lo que “se efectuará una mejora normativa y se adoptarán nuevos estándares que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de propiedad. Lo anterior incluye materias como la expropiación, la tenencia de la tierra, la propiedad intelectual, el cumplimiento de contratos, así como los registros públicos de la propiedad y de comercio. La modernización y homologación de los registros

---

<sup>13</sup> Lineamientos para la aplicación del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad, para el ejercicio fiscal de 2007, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2007. En este documento se establecen los procedimientos para acceder a una bolsa de 416'700,000.00 del Presupuesto de la Secretaría de Gobernación (PEF 2007) para la actividad prioritaria R018 “Programa para el Registro Público de Propiedad Único”, de los cuales se ejercieron 380 millones para 17 entidades del país. En el PEF 2008 están contemplados 416 millones nuevamente.

públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son fundamentales para ofrecer la certidumbre jurídica que necesitan las familias en aspectos tan relevantes como potenciar el valor de su patrimonio, garantizar que pueda ser heredado o se pueda transmitir su dominio sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento que pueda apoyar su mejor calidad de vida.”

La más importante de las herramientas de planeación en nuestro país tiene como uno de sus objetivos garantizar el derecho de propiedad de los ciudadanos, lo cual nos remite en forma obligada al tema de la modernización y homologación de los RPP.

### **3.2. Secretaría de Gobernación**

Esta Secretaría en el año 2007 recibe dentro de su presupuesto los fondos federales destinados a la modernización de los RPP en todo el país, los cuales ejercerá de acuerdo a la información que le presente CONAVI sobre el proceso de modernización del RPP en cada estado y el Distrito Federal de conformidad con los “Lineamientos para la aplicación del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad”.

### **3.3. Comisión Nacional de Vivienda**

Su función central es promover los programas de vivienda. Para lograrlo, llegó a la atinada conclusión de que también debía reforzar la seguridad jurídica de la tenencia de las propiedades.

En la presentación de su Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad<sup>14</sup>, la CONAVI afirma que “hoy día hablar de los Registros Públicos de la Propiedad no es un tema exclusivamente jurídico, ni conceptual o que pueda tolerar el retraso o los procesos pausados o inciertos, hoy día el tema de la seguridad sobre los derechos de propiedad es un tema fundamentalmente económico que debe ser visto con la máxima seriedad y oportunidad, para que este aspecto sea parte de las estrategias de

---

<sup>14</sup> Programa que, por cierto, no se encuentra en estricto sentido entre la información que la CONAVI ofrece en su página de Internet. Se presentan varios documentos relacionados con el mismo, pero el texto del Programa como tal, no, por lo que no sabemos con certeza si éste existe. Es un fenómeno no poco frecuente que haya programas que operen y cuenten con presupuesto, sin que estén debidamente documentados.

desarrollo de las entidades federativas... Por ello, crear un sistema de propiedad eficiente y al alcance de todos, es fundamentalmente una tarea de gobierno, ya que es un quehacer para personas que comprenden que la meta final de un sistema de propiedad *no es solventar meramente los estatutos jurídicos, ni desarrollar sistemas informáticos*<sup>15</sup>. La meta de crear un esquema de propiedad eficiente, acorde con la realidad y las necesidades de las naciones, es la creación de mecanismos que fomenten la adquisición de vivienda y la preservación del patrimonio familiar para todos los habitantes del país”<sup>16</sup>.

La CONAVI, junto con la Sociedad Hipotecaria Federal, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano y el Instituto Mexicano de Derecho Registral, elaboraron un documento denominado “Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad”. Este modelo es muy completo y busca ser un referente para las autoridades de las entidades federativas en sus procesos de modernización de los RPP. Sus contenidos son atinados, pero adolece de un gran defecto: la Secretaría de Economía no participó en su elaboración. El modelo incluye un marco de referencia amplio sobre la manera en que deben operarse los RPP, pero evita tocar el tema de la responsabilidad legal de la Secretaría de Economía en promover la modernización de los RPP y ni siquiera menciona la existencia del SIGER. Habla sí de las tecnologías de información necesarias para su modelo, las cuales concuerdan con los elementos del SIGER, pero no incluye la conveniencia de que todas las entidades federativas celebren los convenios de coordinación con la Secretaría de Economía para operar el SIGER en su parte de propiedad. Al contrario, los apoyos que los estados han conseguido mediante la CONAVI han generado nuevos sistemas, que pueden diferir de estado a estado, y no gozan de la ventaja de tener una institución coordinadora y concentradora de las bases de datos a nivel federal. Se trata de una aspiración en el largo plazo y no de un paso inmediato con la entidad que legalmente tiene esa competencia: la Secretaría de Economía<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Parecería que la frase en itálicas va especialmente dedicada a la Secretaría de Economía. Da la impresión de que la CONAVI “se cura en salud”, ya que es la Secretaría de Economía la que tiene entre sus facultades la promoción de la modernización de los RPP del país y también la que creó el SIGER.

<sup>16</sup> Presentación del Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad en [www.conavi.gob.mx](http://www.conavi.gob.mx)

<sup>17</sup> Desconocemos los motivos por los cuales la CONAVI decidió realizar sus acciones de promoción de los RPP sin establecer una fuerte y estrecha coordinación con la Secretaría de Economía.

### **3.4. Secretaría de Economía**

Proponemos que sea la Secretaría de Economía quien funja como eje central del proyecto. La SE ha logrado ya la implementación del SIGER en la sección de comercio de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio de todo el país. Si bien esto tuvo la ventaja de ser una obligación legal, requirió de la negociación y firma de convenios con los gobiernos de los estados de la República para obtener su colaboración. El cruce de información entre la parte de Comercio y de Propiedad de los Registros Públicos tiene claras ventajas; es por ello que la SE pone a disposición de los estados el subsistema del SIGER que está diseñado para atender el tema de la Propiedad, además de que su Reglamento Interno lo ordena. La Secretaría también ofrece las computadoras centrales de su bóveda de seguridad en la ciudad de México para funcionar como “back up” o respaldo de la información de los registros locales, tanto en su sección de propiedad, como en su sección de comercio (ésta última obligatoria para las entidades federativas). Las entidades federativas pueden elegir que la Secretaría de Economía no tenga acceso a la información del RPP que tenga respaldada<sup>18</sup>.

### **3.5. Gobiernos de las entidades federativas**

Los gobiernos estatales han sido quienes menos empeño o premura han demostrado para incorporarse al proyecto por completo, ya que no han visto como indispensable la resolución del problema contemplado. Irónicamente, reciben de los RPP gran parte de sus ingresos locales, pero no le devuelven en inversión los recursos necesarios para funcionar con eficiencia. La razón central de la falta de voluntad para arrancar el proyecto radica en el periodo de migración de un sistema a otro, ya que implica gastos fuertes por la captura digital del archivo histórico generado en toda la historia de sus RPP. Si la Federación apoya estos gastos, las entidades federativas están mucho más dispuestas a iniciar y continuar con el proyecto. Con la aplicación de fondos federales en 2007 y 2008 en el programa

---

<sup>18</sup> No obstante, el escenario ideal es la recopilación de toda la información de los RPP en el país para poder hacer consultas a nivel nacional en un solo momento. Por ejemplo, si en un juicio se necesita saber las propiedades con las que cuenta el sujeto “x”, tener la posibilidad de hacer una sola búsqueda nacional, en lugar de acudir a 32 entidades federativas para solicitar la información.

implementado por CONAVI, las 32 entidades federativas<sup>19</sup> han manifestado su incorporación al mismo, ya que se ha dado el incentivo pecuniario para modernizar los RPP. No obstante, recordemos que este programa no está alineado con el funcionamiento del SIGER, aunque proponga un modelo de sistema computacional semejante. Es importante resaltar que el programa de CONAVI fue incorporado a la agenda de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO.

### **3.6. Oficinas del Registro Público de la Propiedad**

El personal del RPP es el que se vería más beneficiado con el proyecto. Su trabajo se facilitaría y sus largas jornadas podrían disminuirse mediante el uso de sistemas de información. Sin embargo, el tiempo de adaptación plantea dificultades, ya que siempre existe una resistencia al cambio al pasar de una forma de trabajo a otra. Esta desventaja se ve disminuida debido a que ya se ha dado el cambio en el SIGER comercio. Ahora sólo se trataría de pasar al SIGER propiedad.

Un tema que no se puede obviar es que un importante porcentaje de los ingresos de los funcionarios de los RPP en varios estados está en la corrupción derivada de la “agilización” de trámites. Al implementar el SIGER a todas las actividades de los RPPC se eliminan las posibilidad de alterar el orden de los trámites y, con ello, la necesidad de otorgar prebendas o recompensas con las que el personal “completa” su sueldo. Es por ello que también deben revisarse los sueldos del personal de los RPPC.

### **3.7. Colegios de Notarios**

Los Colegios de Notarios se muestran favorables al proyecto, ya que les implicaría importantes ahorros en transporte y papel, con la posibilidad de resolver sus trámites en línea, es decir, a través de la red de Internet, evitando el desplazo de gestores a las oficinas del RPPC. En algunas notarías del país también implicaría que el personal se capacite en el software SIGER y Fed@net.

---

<sup>19</sup> En 2007 recibieron recursos los estados de Baja California, Colima, el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

### **3.8. H. Cámara de Diputados federal y Congreso de la Unión**

La participación de la Cámara de Diputados federal es necesaria para aprobar en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de varios ejercicios los presupuestos necesarios para impulsar el proyecto, particularmente en su etapa de inicio. Por tratarse de un tema no politizado, es de esperar el apoyo de las distintas fuerzas políticas del país, sobre todo si otros de los actores (Secretaría de Economía federal, CONAVI y/o gobiernos locales) funcionan como catalizador y llevan a cabo labores de cabildeo con los diputados. En los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2007 y 2008 se incluye en la relación de “Principales Programas”, contenida en el Anexo número 19, el programa que ahí se denomina como “Modernizar los registros públicos de la propiedad de los Estados”.

Por otro lado, reviste particular importancia la Iniciativa que adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión el día 9 de mayo de 2007 por el Diputado Cruz Pérez Cuéllar<sup>20</sup> y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la cual no ha sido dictaminada. Esta iniciativa busca adicionar entre las facultades del Congreso de la Unión, contenidas en las diversas fracciones del artículo 73 constitucional, la de “expedir leyes que establezcan las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la federación, los estados y el Distrito Federal para la operación de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales”.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se reconoce que “el registro público de la propiedad es una herramienta fundamental para el funcionamiento de un sistema económico, ya que contribuye a mejorar la seguridad de la titularidad y tenencia de los bienes y disminuye los costos de intercambio de éstos”. Se afirma que “un sistema registral eficiente promueve la inversión, incrementa las expectativas de recuperación de las inversiones de capital y disminuye el riesgo para los acreedores hipotecarios”.

---

<sup>20</sup> Esta presentación la realizó a nombre de los diputados Héctor Larios Córdova, Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN; Emilio Gamboa Patrón, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, María del Pilar Ortega Martínez, Claudia Sánchez Juárez, Dora Alicia Martínez Valero y Rogelio Carbajal Tejada, del Grupo Parlamentario del PAN; Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del PRI; y Patricia Obdulia de Jesús Castillo Romero, del Grupo Parlamentario de Convergencia.

La iniciativa señala que los problemas que afectan al RPP son su ineficiencia por el sistema de libros utilizado, la tecnología inadecuada, la ausencia de sustento jurídico de los sistemas jurídicos empleados (cuando existen), el largo tiempo de respuesta de una inscripción, la capacitación inadecuada del personal, la desvinculación con los sistemas catastrales, la falta de coordinación entre los programas federales y la falta de uniformidad en el acceso a la información registral por lo que no existe un sistema único de acceso a la información registral en el país.

La nueva fracción del artículo 73 constitucional que se propone “de ninguna manera significa federalizar los RPP, ya que estamos convencidos [los diputados que presentan la iniciativa] de que ése no es el mejor camino, dado que ello podría limitar la competencia y la búsqueda de soluciones locales. Por el contrario, la redacción propuesta permite la expedición de una base jurídica que establezca las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre los órdenes de gobierno federal y local, a fin de obtener mejores resultados, mediante la potencialización de los esfuerzos de los diversos órdenes de gobierno en materia registral inmobiliaria, más cuando actualmente se encuentra una dispersión de leyes, acuerdos y demás dispositivos en materia de registro inmobiliario, que ha provocado políticas encontradas o dispares.

Sigue aclarando la iniciativa que “es respetuosa de la soberanía y de la autonomía de los estados, ya que seguirían conservando en favor de las entidades federativas diversas facultades en la materia, como el aspecto tributario que sobre los ingresos de registro perciben éstas, o la designación de los funcionarios de dichos registros, la administración de las instalaciones, entre otras atribuciones, dejando prácticamente sólo al Congreso legislar los aspectos relativos a la forma y los términos del procedimiento de registro, mecanismos de coordinación para la capacitación y modernización de éstos, y otras bases generales más.”

Entre los beneficios que la iniciativa contempla está la unificación de la información de los RPP, la posibilidad de realizar consultas nacionales a través de los medios electrónicos en cualquier parte del país y la simplificación de trámites catastrales.

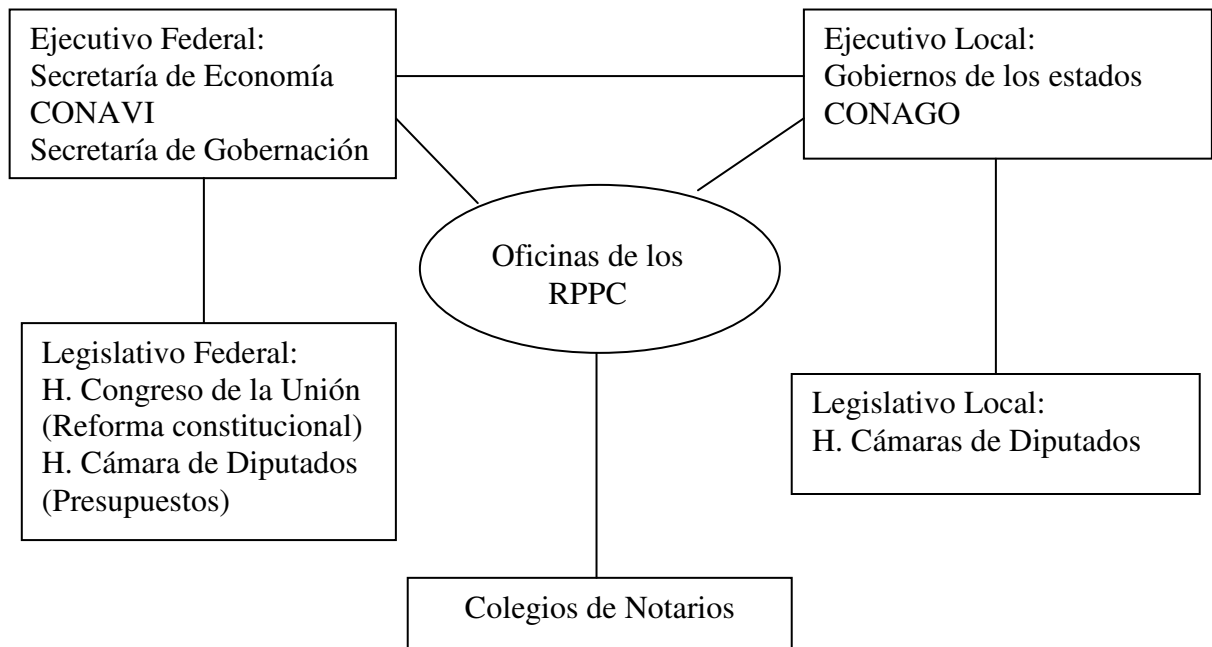
La iniciativa cuenta con el respaldo de dos de los tres principales partidos representados en el Congreso y coincide con el interés de los programas del gobierno

federal, los cuales podrían alinearse como resultado de la ley que el Congreso emitiría en cumplimiento de la facultad contenida en la fracción XXIX-N propuesta del artículo 73 constitucional.

### 3.9. Congresos Locales

Se requiere que los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal impulsen en sus leyes locales la validez de la firma electrónica. Esta reforma sería útil no sólo para la modernización de los RPP, sino para todos los trámites que requieren firma autógrafa actualmente.

Además, los congresos locales participarían en el proceso de aprobación de la reforma planteada para añadir la fracción XXIX-N al artículo 73 a la Constitución Federal. De aprobarse ésta, también será necesario que modifiquen su legislación y reglamentación interna para adaptarlos a los términos de la nueva redacción constitucional.



Gráfica 1. Mapa de Actores. Fuente: Elaboración Propia



## **4. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN Y SELECCIÓN DE CRITERIOS**

### **4.1. Alternativas posibles**

Las alternativas que se presentan para este proyecto son:

#### **a) No emprender ningún proyecto**

Ante las dificultades que hemos expuesto para impulsar nuestro proyecto, una opción es “dejar las cosas como están”, aceptar que los obstáculos se presentan como insalvables por el momento. No obstante, no compartimos esta postura por dos motivos. El primero, por los claros beneficios que conlleva un RPP eficiente, demostrados en diversos estudios y en la literatura general del tema. El segundo, porque durante nueve años, con mayor o menor éxito, se ha trabajado en este proyecto en las distintas entidades federativas, por lo que proponemos aprovechar la inercia de continuar en su mejoramiento y el impulso que la administración del Presidente Calderón le está otorgando al tema.

#### **b) La “independización” del RPP con respecto del RPC**

Otra opción es separar por completo las oficinas y trámites del Registro Público de la Propiedad y del Registro Público de Comercio. Esto permitiría a las entidades federativas concentrarse únicamente en el servicio del RPP. En cambio, la federación se haría cargo por completo del RPC. Esta alternativa se descarta ya que implicaría que la federación destine nuevos recursos al servicio del RPC que hoy es atendido por los estados. Habría que comprar o rentar nuevas oficinas y contratar personal para atenderlas. Es claro que se perderían las economías de escala derivadas de tener a los dos registros reunidos en las oficinas estatales, así como las ventajas potenciales de cruzar información entre ambos registros<sup>21</sup>.

#### **c) La concesión de los servicios a un particular**

Con la supervisión de los gobiernos estatales, se podría concesionar el servicio del RPP a un particular para que lo preste bajo ciertos estándares de calidad. No obstante,

---

<sup>21</sup> Un ejemplo sería buscar todas las propiedades de una sociedad mercantil.

algunas de las oficinas de los RPPC del país han logrado aplicar el SIGER en forma óptima, por lo que proponer la concesión de este servicio no se considera necesario, además de que se iniciaría una profunda discusión legal y política sobre la viabilidad de concesionar una actividad de esta naturaleza<sup>22</sup>.

**d) Establecer un modelo de RPP que sirva como referente**

Esta alternativa consiste en la formulación de un modelo conceptual nacional que sirva como referente a las autoridades de las diferentes entidades federativas para que éstas lleven a cabo un proceso de modernización de sus sistemas registrales, sin que se les proporcione la herramienta del sistema computacional, sino sólo sus características. Se trata del camino que ha tomado la Comisión Nacional de Vivienda. Como hemos adelantado, opinamos que el Modelo del Registro de la Propiedad que la CONAVI ha elaborado es óptimo, pero no compartimos la estrategia de lanzar el documento como un mero manual de instrucciones para que cada entidad federativa desarrolle su propio sistema, sino que pensamos que debe utilizarse un único software de información en todo el país.

**e) Utilizar el SIGER que ya se usa en el RPC, para los RPP del país**

Ésta es la alternativa que proponemos. El elemento principal de decisión para elegirla radica en la conveniencia de utilizar una herramienta que ya existe (el SIGER) y que ha demostrado ser útil en cuestiones registrales, además de que se sugiere como única, es decir, el mismo sistema computacional para todo el país con el objeto de que la información sea compatible y susceptible de ser concentrada en un solo servidor nacional. Al elegir esta opción, no sólo se llega al objetivo del proyecto, sino que además se logra utilizando los menores recursos posibles. El control del RPP no pasa de las entidades federativas a la federación<sup>23</sup>, pero la operación de los 32 RPP de la República se estandariza

---

<sup>22</sup> Recuérdese tan sólo la triste historia del fallido RENAVE (Registro Nacional de Vehículos) que, siendo también de evidente utilidad, su manejo por parte de un particular generó tal discusión en la opinión pública y el ámbito político que su aplicación terminó suspendiéndose.

<sup>23</sup> Recordemos que para ello sería necesaria una reforma legal y, aunque sería deseable la existencia de un solo RPP en toda la República, los estados desean conservar esta facultad. Ahora bien, el hecho de que cada entidad federativa tenga la administración de su RPP no es un obstáculo para que lo operen en forma coordinada con todos los RPP y la federación.

y, mediante convenios entre los estados y la federación, el uso concentrado de la información a nivel nacional podrá ser una realidad.

#### **4.2. Medidas de optimización**

Sin abandonar el actual sistema registral, se podrían implementar algunas medidas de optimización<sup>24</sup>, entre las cuales mencionamos las siguientes:

- Uso de folios reales (es decir, folders) y abandono del sistema de libros, tal y como los que han sido usados por el RPP del Distrito Federal, para facilitar el manejo de los bienes y sus actos y así localizar más rápidamente los actos y hechos asentados en el RPP.
- Creación de sistemas informáticos locales de bases de datos que contengan los índices de los registros en forma automatizada, pero conservando los libros.
- Captura y digitalización en imágenes de los libros registrales actuales, es decir, escanearlos todos, para que no nos preocupe su destrucción física por el paso del tiempo.
- Ejecución de medidas de conservación de los libros, como la remodelación de los espacios destinados al archivo, encuadernación nueva, instalación de sistemas de aire acondicionado y control de la humedad, etc.
- Vigilancia del acervo y del personal encargado de los procesos, para evitar prácticas corruptas.

Desde nuestra perspectiva, la implementación de las medidas anteriores no ayuda en gran medida a lograr el objetivo del proyecto que consiste en incrementar la seguridad jurídica. Son meros paliativos del problema e implican gastos que no resolverán en definitiva las dificultades de la conservación y protección de los registros asentados en los libros y no producen un sistema de fácil consulta, compatible a nivel nacional y que cuente con un respaldo de la información.

---

<sup>24</sup> Término utilizado en la evaluación de proyectos para proponer ciertos ajustes al escenario actual de una problemática, antes de implementar un proyecto que busca solucionarla, buscando realizar la menor inversión posible, pero logrando el objetivo planteado.

### **4.3. Criterios de selección de las alternativas**

El criterio central para escoger la alternativa seleccionada es el de la EFICIENCIA y la EFICACIA. Estos términos son utilizados con frecuencia en forma unívoca o equívoca. En realidad, la definición de la Real Academia prácticamente los iguala, ya que considera que la eficiencia es la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado” y la eficacia es la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”. En ambos casos se trata de lograr un efecto deseado, aunque en la eficiencia es disponiendo de algo o de alguien, cosa que se antoja necesaria en la eficacia.

Acudimos al “Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para encontrar otras definiciones que puedan ayudarnos. En este documento la eficacia se define como la “capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado” o la “capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos”. Por otro lado, la eficiencia se describe como el “uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores”. Un segundo concepto sobre la misma eficiencia señala que es la “capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

Como se desprende de las anteriores definiciones, creemos que la pretendida diferenciación entre los conceptos de eficacia y eficiencia, tan socorrida entre los expertos mexicanos en planeación, si es que existe, no es del todo clara<sup>25</sup> y, quizá, sólo ha sido establecida en forma artificial y al antojo del estudioso de que se trate<sup>26</sup>. Dejemos de lado esta discusión y establezcamos a la eficiencia y eficacia como nuestros principios rectores en el sentido general de lograr el objetivo buscado optimizando los recursos disponibles.

Estos criterios se utilizarán bajo una evaluación costo-beneficio de un proyecto socioeconómico de inversión (el SIGER), en el marco del análisis de políticas públicas.

---

<sup>25</sup> Si queremos complicar más las cosas, podemos incluso añadir el concepto de “efectividad”, que el glosario citado describe como el “cumplimiento al ciento por ciento de los objetivos planteados”.

<sup>26</sup> Hemos escuchado en el medio de las Políticas Públicas diferentes versiones de la distinción entre eficiencia y eficacia, sin que las referencias bibliográficas necesariamente las apoyen.

## **5. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

### **5.1 Objetivo del proyecto**

El proyecto tiene como objetivo principal incrementar la seguridad jurídica relativa a los bienes y derechos contenidos en los actos y hechos que se inscriben en los Registros Públicos de la Propiedad. Con ello se favorece el crecimiento económico, el bienestar público y la paz social.

### **5.2 Ubicación geográfica**

Se propone el proyecto para las oficinas de los 32 Registros Públicos de la Propiedad en todo el país, uno por cada entidad federativa. No obstante, la implementación no necesita ser homogénea en todo el país en términos de temporalidad. El proyecto se puede ir efectuando estado por estado, según se presenten o no las condiciones necesarias para llevarlo a cabo. Incluso, dentro de cada estado, se dará prioridad a las oficinas del RPPC que tenga una mayor actividad registral. Adicionalmente, en la medida de las necesidades de la población y disposiciones presupuestales estatales y federales, se sugiere que los RPP cuenten con las instalaciones suficientes dentro de su estado que permitan acercarse cada vez más a los usuarios, es decir, más oficinas en más localidades, para que los usuarios no tengan que viajar grandes distancias buscando obtener los servicios<sup>27</sup>.

### **5.3 Descripción del proyecto**

El proyecto consiste en proveer a los Registros Públicos de la Propiedad del país de una herramienta para simplificar y agilizar los trámites y procesos relacionados con las inscripciones que llevan a cabo. Esta herramienta es un Sistema Informático que actualmente está presente en las oficinas registrales (SIGER) mediante el que se realiza la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de la información registral del Registro Público de Comercio. Por lo anterior, el proyecto se circunscribe básicamente a los siguientes puntos:

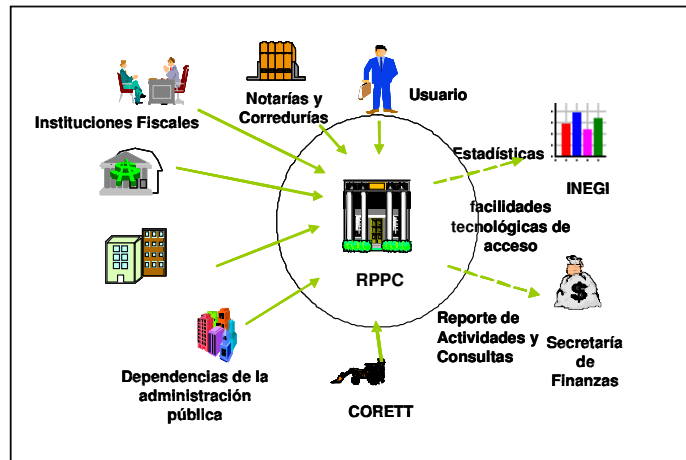
---

<sup>27</sup> Sobre esta propuesta, la implementación del sistema Fed@net en las notarías y corredurías públicas podrían eliminar la necesidad de un mayor número de oficinas del RPP, ya que los trámites los pueden llevar a cabo los fedatarios públicos por medio de una conexión en línea.

- *Adquisición de computadoras complementarias para cada oficina registral.* En cada oficina ya existen computadoras propiedad de la Secretaría de Economía, que actualmente están destinadas a la operación del SIGER, en su sección de Comercio, por lo que solamente se tendrían que adquirir los equipos complementarios para la operación en materia de Propiedad. Para la interconexión, en el caso de los servidores de red, sólo es necesario contar con una unidad para soportar ambos registros y en todas las oficinas registrales ya existe dicha unidad. De acuerdo a la vida útil de los equipos de cómputo, en el proyecto se plantean reinversiones en este rubro.
- *Capacitación de los operadores del sistema.* Debido al cambio radical que significa el pasar de una operación manual a registros electrónicos, es necesario brindar capacitación tanto en cuestión de la operación del sistema, como en manejo básico de computadoras. Esta capacitación debe ser un proceso permanente, tanto para reforzar los conocimientos del personal en funciones, como para el nuevo personal, por lo que el proyecto plantea que esta capacitación sea al menos anual, con una duración de entre una y dos semanas.
- *Instalación e implementación del sistema.* Ya que el sistema existe en los servidores y computadoras actuales de las oficinas del RPPC, sólo se deben instalar en los equipos que se adquieran para complementar la operación (equipos nuevos para RPP).
- *Captura del acervo histórico.* Es necesario realizar la captura del acervo histórico de la información registral relativa al Registro Público de la Propiedad que actualmente está contenida en libros. El proceso de captura consiste en realizar un inventario de todos los hechos y actos jurídicos contenidos en los libros; luego se digitaliza toda la información convirtiéndola en imágenes (a partir de este momento ya no se trabaja con los libros); en seguida la información de cada asiento registral es ingresada al sistema por dos capturistas distintos, si la información capturada coincide, se incorpora al SIGER, si existen diferencias entre las dos capturas, un abogado las supervisa y decide cuál es la correcta; al final, el producto es la información “subida” en el formato precodificado del SIGER. Se prevé la eliminación de los libros actuales de las oficinas del RPPC, una vez que se capture el acervo histórico por completo o su conservación para meros fines históricos, pero no como respaldo legal.

- *Seguimiento en la operación del sistema.* Una vez realizados los pasos anteriores, se debe considerar el seguimiento en la etapa de operación. Este seguimiento y supervisión tiene que ver tanto con la operación propia del sistema, como en el soporte técnico y asesoría que se requiere.

Como se observa en los puntos anteriores, el SIGER es el eje principal sobre el que gira el proyecto. La función primordial de este sistema es automatizar el procedimiento en las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, proporcionando una herramienta que permita brindar seguridad a las inscripciones hechas en el RPPC. Su implementación permitirá mejores tiempos de respuesta, con todos los beneficios que esto origina.



Gráfica 2. Esquema Conceptual del SIGER. Fuente: Secretaría de Economía

El SIGER contempla un sistema de folio electrónico y consta de las siguientes fases: recepción física o electrónica de una forma precodificada, acompañada del instrumento en el que conste el acto a inscribir; pago de los derechos; generación de una boleta de ingreso y del número de control progresivo e invariable para cada acto; análisis de la forma precodificada y verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales y, en su caso, preinscripción de dicha información a la base de datos ubicada en la entidad federativa; calificación, en la que se autoriza en definitiva la inscripción en la base de datos mediante la firma electrónica del servidor público competente, con lo cual se genera o

adiciona el folio mercantil electrónico correspondiente y emisión de una boleta de inscripción que será entregada física o electrónicamente.

De acuerdo a este flujo de trabajo y a las distintas funciones contempladas dentro del sistema, los componentes del SIGER son:

- Subsistema de Registro
- Subsistema de Certificaciones
- Subsistema de Consultas
- Subsistema de Control de Gestión
- Esquema de Seguridad
- Módulo de Captura del Acervo Histórico

La implementación del sistema considera que de acuerdo al grado de avance del proyecto, los fedatarios públicos, como los Notarios y Corredores Públicos se conectarán al SIGER vía Internet desde sus propias instalaciones y así podrán realizar los trámites en línea. A este concepto se le ha llamado Fed@Net. De esta manera se agiliza aun más el proceso registral ya que desde las oficinas de los fedatarios en donde se realicen los Actos y Hechos Jurídicos registrales se enviará la información al RPP por vía electrónica, eliminando el “coyotaje<sup>28</sup>” de los llamados gestores ante los RPP.

Actualmente, la Secretaría de Economía tiene celebrados convenios con todas las entidades de la Federación para implementar el SIGER en el manejo del Registro Público de Comercio. Para operar el Registro Público de la Propiedad a través del SIGER tan sólo es necesario firmar una Adenda a estos convenios, en el que las obligaciones estipuladas para SIGER Comercio se amplíen a SIGER Propiedad.

#### **5.4. Costos del proyecto y calendario de inversión.**

Los costos del proyecto se dividen en los siguientes rubros:

- Adquisición de equipos de cómputo: A pesar de que en las oficinas del RPPC en los estados ya existen computadoras propiedad de la Secretaría de Economía, será necesario adquirir los equipos complementarios para la operación exclusiva del

---

<sup>28</sup> Término que, por cierto, ya se incluye en el Diccionario de la Real Academia,



SIGER Propiedad. Adicionalmente se necesitarán equipos complementarios como impresoras, sistemas de red, etc.

- Captura del acervo histórico: Este es un costo derivado de la necesidad de realizar la digitalización y captura del acervo histórico de los registros contenidos en el RPP<sup>29</sup>. No obstante, esta captura se realiza por única ocasión, ya que los actos y hechos jurídicos celebrados con posterioridad a la implementación del SIGER en el RPPC serán registrados directamente en este sistema.
- Costos de capacitación, operación y mantenimiento: La migración del sistema tradicional manual a un sistema informático requerirá de un componente importante de capacitación. Esta capacitación debe darse tanto en términos del uso del sistema como en operación básica de equipo de cómputo. También existen costos por efectuar mantenimientos periódicos a las computadoras encargadas de la operación del registro.

De los costos mencionados, para la calendarización debe considerarse una reinversión en equipo de cómputo cada cuatro años<sup>30</sup>. Los costos de operación y mantenimiento son anuales<sup>31</sup>.

### **5.5. Fuentes de financiamiento y procedimiento de contratación.**

Los costos del proyecto, sobre todo las primeras inversiones, se obtendrán del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), como apoyo de la federación a las entidades federativas. La operación ordinaria de los RPPC corresponde a las entidades federativas. Proponemos que el procedimiento de contratación de los bienes y servicios necesarios para implementar el proyecto sería en todos los casos el de *licitación pública*<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Debido al alto costo del servicio de digitalización, con el objeto de reducir los costos, es posible realizar en un inicio únicamente la captura del último acto traslativo de dominio de cada bien inmueble.

<sup>30</sup> Temporalidad aproximada de vida de las computadoras con la tecnología actual, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Economía.

<sup>31</sup> El período anual se establece en relación con los tiempos normales de presupuestación.

<sup>32</sup> Recordemos que no es necesario destinar recursos a la adquisición del sistema, puesto que los derechos del SIGER están en posesión de la Secretaría de Economía, quien otorga una licencia sin costo.

## **6. PROYECCIÓN DE LOS RESULTADOS**

### **6.1. Oferta y Demanda**

Básicamente los servicios que se ofrecerían al público por parte de las oficinas del Registro Público de la Propiedad son, al menos en un inicio, cuantitativamente los mismos en las situaciones antes y después del proyecto. Los beneficios del proyecto se dan en términos de la mejora con la que se prestan dichos servicios. No obstante, prevemos que un sistema registral eficiente y veloz permitirá en el mediano plazo que el mercado inmobiliario tenga mayor movimiento, generando un incremento en el número de transacciones de bienes raíces.

Con la implementación del SIGER, la misma capacidad instalada para atender a los usuarios permite brindar trámites más expeditos. Al realizar los trámites con mayor rapidez, también será posible efectuar un mayor número de trámites en el mismo tiempo, por lo que no sólo se eliminan los retrasos, sino que aumenta la demanda atendida.

### **6.2. Interacción de oferta con demanda**

Aunque hasta ahora no hemos considerado dentro del presente estudio un cambio en las tarifas que actualmente se pagan por los servicios que brinda el RPP, es prudente recordar que los ingresos de los RPP superan con creces los presupuestos necesarios para su operación, con o sin proyecto. Ahora bien, mientras los estados no tengan fuentes alternas para cubrir sus ingresos totales, no parece factible una disminución en los derechos por concepto de trámites en el RPP. Tanto la determinación de las cuotas como su cobro, son facultad exclusiva de los gobiernos estatales así que las entidades federativas deberán valorar los ingresos por inscripciones y constancias recabados por los RPP contra los ingresos que un adecuado ambiente de negocios inmobiliarios podría representar. Muy probablemente una disminución en las tarifas se cubriría con el aumento de trámites realizados una vez que el mercado inmobiliario se desenvuelva positivamente.

Es importante señalar que de acuerdo con experiencias obtenidas en la implementación del SIGER en comercio, en varias entidades federativas existe un periodo de adaptación o “curva de aprendizaje”. Este término se refiere a que durante un espacio

inicial de tiempo, el personal encargado tanto de la atención al público, como de los demás procesos (incluyendo el soporte técnico al hardware y al software) sufrirá de un bajo rendimiento debido a la transformación de los procedimientos manuales en automáticos que no se logran dominar rápidamente. La duración de este periodo de adaptación puede variar de acuerdo a varios factores, como el volumen de operación, el nivel de capacitación de los operadores, la edad de los mismos y la complejidad de las transacciones que se llevan a cabo en el RPP de que se trate. Debido a la variedad de factores que pueden intervenir, resulta difícil calcular una duración promedio para este periodo inicial, pero un buen estimado, sería de un año<sup>33</sup>.

Por otro lado, al inicio de la operación del SIGER para propiedad<sup>34</sup>, se debe tomar en cuenta que para evitar fallas en el sistema debido al hardware, software u operarios, es conveniente considerar un periodo de operación en paralelo. Durante este periodo, se llevará el control tradicional basado en libros, al mismo tiempo que la operación del SIGER. La duración del paralelo debe ser suficiente para asegurar la operación e integridad de los datos, pero no debe prolongarse al grado de causar fallas debido a la doble carga de trabajo. La recomendación de las oficinas en las que se ha implementado el SIGER para Comercio es que, al igual que la curva de aprendizaje, el periodo es de aproximadamente un año. Posteriormente, debe suspenderse en forma permanente el registro en libros, para que los operadores tengan claro que el uso del SIGER sustituirá en forma definitiva y total al funcionamiento manual anterior.

### **6.3. Beneficios.**

#### **6.3.1 Mayor Seguridad Jurídica**

Recordemos que la Seguridad Jurídica es la cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente, lo será en el futuro. La seguridad jurídica establece un clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad. En el

---

<sup>33</sup> Este estimado se basa en la implementación del SIGER comercial en varios estados, según información proporcionada por funcionarios de la Secretaría de Economía.

<sup>34</sup> Es decir, las funciones del SIGER especialmente diseñadas para los trámites registrales del RPP.

caso que nos ocupa, el RPP proporciona seguridad jurídica sobre los actos y hechos jurídicos en él inscritos, generando un ambiente favorable a los negocios inmobiliarios y a todo tipo de negocios que utilicen una garantía real como la hipoteca.

La institución del RPP surgió como un producto de las necesidades a efecto de evitar que las transmisiones y gravámenes relativos a bienes inmuebles se efectuaran en forma clandestina, lo que disminuía notablemente la estabilidad y garantía de estos bienes. Todo aquél que no es parte en un acto jurídico relativo a bienes inmuebles no tiene más forma de conocer sus efectos que “la apariencia”. Y algunos de estos terceros ajenos al acto de que se trate tienen un auténtico interés en conocer la verdadera situación del bien referido. Sólo así puede haber seguridad y plena garantía con respecto a las transacciones que estos terceros quieran realizar al respecto<sup>35</sup>.

En concordancia con lo expuesto, se afirma que en la Situación con Proyecto la Seguridad Jurídica se incrementa por tres razones:

a) Seguridad de la información contenida en el Registro.

La información que ha sido ingresada al Registro es menos susceptible de ser “robada” o alterada. En caso de que en la oficina del Registro Público de la Propiedad se ingrese indebidamente al sistema y se cambie o borre información, quedará un registro del password o clave utilizada para hacerlo. Además existe un duplicado de la información capturada, el cual consta en una Base Central en las oficinas de la Secretaría de Economía. En caso de discrepancia entre la información que exista en la oficina del RPP de que se trate y la que está en la Base Central, prevalece ésta última, la cual se presupone sin alteraciones.

Si las inscripciones se encuentran protegidas, prevalece la seguridad de la información que se contiene en ellas. Esto ayudará a que en todos los casos en que exista controversia sobre los actos y hechos jurídicos registrados en el RPP, aumentará la certeza de que dichos datos son correctos gracias a la operación del SIGER, por lo que podemos deducir que será menor la duración y costo de los juicios en los que se someta un litigio de este tipo.

---

<sup>35</sup> No obstante, existen críticas respecto de la publicidad total del RPP, ya que los delincuentes pueden conocer fácilmente la situación patrimonial de una persona.

Con la implementación del SIGER en materia de Propiedad, el grado de confiabilidad aumenta, y con ello también la disponibilidad a otorgar los créditos garantizados con bienes debidamente registrados, sin que exista el peligro de que el gravamen simplemente “desaparezca”. Por lo tanto podemos asegurar que el incremento en la Seguridad Jurídica que se deriva del proyecto tiene efectos positivos incluso en la competitividad del país, entendida ésta como la calidad del entorno para realizar inversiones y para incrementar la productividad de las empresas

b) Disminución de la corrupción.

El sistema cuenta con un orden de prelación que necesita seguirse escrupulosamente, eliminando con ello la discrecionalidad en la decisión sobre qué solicitud atender primero. Es decir, las solicitudes de inscripciones de actos o hechos jurídicos, así como las solicitudes de certificaciones en donde consten éstos, deben ser resueltas en el mismo orden en el que fueron presentadas, ya que el sistema no permite lo contrario. Por ello, desaparece el incentivo para otorgar “gratificaciones” a cambio de la velocidad del trámite, disminuyendo con ello la corrupción. Adicionalmente, tal y como se mencionó en el punto anterior, dentro del SIGER los registros electrónicos no son susceptibles de ser alterados, y si así fuera, los respaldos maestros de la Base Central servirían para detectar cualquier modificación que evidencie un acto de corrupción.

c) Conservación de la información.

La información conservada en un programa computacional no está expuesta a los problemas de preservación derivados del medio ambiente como la humedad, el paso del tiempo, incendios, la acción de los animales y demás desastres naturales. Como ya se mencionó, los registros quedan “guardados” en más de un lugar: en la oficina en donde se realizaron y en la Base Central, garantizando con esto la seguridad de los actos y hechos jurídicos inscritos. Para efectos de este proyecto, se propone que todas las entidades federativas acuerden con la Federación el resguardo electrónico de su información en los servidores ubicados en la Bóveda de Seguridad que se

encuentra en las oficinas de la Secretaría de Economía en la Ciudad de México, lo cual ya se ha venido haciendo con algunos estados.

### **6.3.2. Beneficios por menores tiempos de respuesta.**

En general el uso de un programa de cómputo conduce a una mayor eficiencia y eficacia de la información alimentada en el mismo. De lo contrario, no tendría sentido abandonar los sistemas manuales anteriormente usados.

Si bien el objetivo principal de este proyecto no es meramente reducir tiempos de respuesta de los usuarios ni hacer más expeditos los trámites, se presume que con la entrada en operación del SIGER Propiedad, los tiempos de espera y velocidad de respuesta con la que se atiende a los usuarios, se verán mejorados. Con datos obtenidos en base a la operación del SIGER en su sección de Comercio, se puede estimar que en promedio el tiempo de respuesta de un trámite se puede reducir a tan sólo 2 días cuando el trámite es enviado por un Notario o Corredor Público a través del Fed@Net. Esta disminución del plazo directamente se refleja en la oportunidad que tienen los usuarios interesados de hacer gestiones con sus bienes inmuebles o con cualquiera de los actos o hechos jurídicos inscritos. Por ejemplo, el dueño de un inmueble que desea vender su propiedad, la cual aparecía con un gravamen inscrito, observa un beneficio directo debido al mejoramiento de los tiempos de respuesta, ya que puede vender su propiedad más rápidamente si el gravamen es cancelado en forma más expedita. Los beneficios del particular que vende se pueden cuantificar como el costo de oportunidad del dinero que recibe en pago de su propiedad, durante los ocho días que se adelanta el trámite gracias al proyecto.

De igual manera podemos mencionar los siguientes casos que, como en el anterior, se verían beneficiados con la puesta en marcha del proyecto:

- Una sociedad civil que necesita registrarse para empezar a operar y realizar los actos que le llevarán a obtener ganancias.
- El registro de una asociación civil que busca la autorización para recibir donativos libres de impuestos.
- Una empresa que busca un nuevo crédito bancario, pero que no ha logrado la cancelación de un crédito anterior. En consecuencia, cada día que tarde en lograr un

certificado que acredite que sus bienes están libres de gravamen, es un día en el que pierde la oportunidad de obtener nuevos recursos para llevar a cabo su actividad comercial.

Como se puede inferir fácilmente, son muchos los casos similares a los ejemplos citados en los que los usuarios del RPP se verían beneficiados con el proyecto. Sin embargo, éstos son de difícil cuantificación. El cálculo de los beneficios a los que hacemos alusión en este punto requeriría un estudio profundo que a simple vista emplearía recursos considerables. Es por ello que proponemos que sólo se realice un cálculo numérico de una muestra de estos beneficios, que sin embargo resulta suficientemente convincente para determinar la relación positiva del costo-beneficio de este proyecto. La explicación y la cuantificación de estos beneficios se presentan en el siguiente capítulo.

### **6.3.3. Integración de Base de datos nacional.**

Al contar con un mismo sistema en todos los RPPC's de la República, se puede integrar una base de datos nacional respecto de todos los actos y hechos jurídicos registrados en el propio RPPC, teniendo como utilidad práctica de esta Base de Datos Nacional del RPP la facilitación y oportunidad de consultar la información registrada.

Un registro integrado a nivel nacional permitiría hacer búsquedas completas desde un solo sitio, o incluso desde cualquier lugar si la base de datos se coloca en la Internet, lo cual elimina la necesidad de acudir a diferentes estados para hacer las consultas. Por ejemplo, en el caso de un deudor en una obligación, un delincuente o un solicitante de un crédito, con una sola consulta se podría tener acceso a todas sus propiedades en el país o sociedades civiles o mercantiles a las que pertenece.

### **6.3.4. Beneficios Adicionales**

Existen otros beneficios originados por el proyecto, que se pueden medir, pero resultan de menor importancia comparados con los anteriores. Ejemplos de estos beneficios son:

- a) Los grandes ahorros de papel, ya que no serán necesarios los libros ni folios reales impresos. El proceso se realiza de manera electrónica. Adicionalmente, si el

instrumento es enviado por los fedatarios públicos a través de Fed@Net ni siquiera es necesario llevar una copia de la escritura en que consta el acto o hecho jurídico. En consecuencia, el proyecto conlleva claros beneficios para el medio ambiente.

- b) Los menores costos de traslado de los usuarios por efecto de la entrada en operación del Fed@Net, quienes sólo deberán acudir a la Notaría o Correduría Pública a realizar su operación. Estos costos son menores cuando el usuario radica en la misma población en que hay una oficina del RPPC, pero pueden ser altos cuando significa un desplazo mayor como de alguna pequeña población a la capital del estado. Los ahorros derivados por este concepto incluyen muchas “horas-hombre”, uso de vehículos, consumo de energéticos, riesgos en el traslado, hotel, viáticos, etc.
- c) La liberación de los espacios físicos que hoy guardan los libros de los registros, ya que los Archivos en donde hoy se apilan los registros contenidos en libros podrán utilizarse para otros fines. Los equipos de cómputo ocupan áreas infinitamente más pequeñas para guardar la misma información. Las oficinas o bodegas así recuperadas pueden dedicarse a otros fines

Como puede observarse, la migración del sistema registral manual al procedimiento electrónico implican muchos más beneficios que el mero uso de una computadora en lugar del papel. Así como el uso de los sistemas computacionales han revolucionado la disposición de información, el comercio e incluso las relaciones interpersonales, el cambio y la mejora que pueden generar en el servicio del RPP es verdaderamente significativo. Lamentablemente, el uso de la tecnología llega tarde a las oficinas del RPP de todo el país.



## **7. EVALUACIÓN COSTO - BENEFICIO**

La intención de este capítulo es proponer una metodología de medición costo-beneficio. Es decir, no pretendemos hacer la evaluación costo-beneficio de la modernización de todos los RPP del país, lo cual es una tarea titánica, pero sí ofrecer un mecanismo para realizarla. Los elementos incluidos en este apartado fueron utilizados en la evaluación para aplicar el SIGER en materia de Propiedad en 4 estados del sur-sureste del país<sup>36</sup> con resultados positivos. La forma de realizar el cálculo costo-beneficio formó parte de una propuesta aceptada tanto por la Secretaría de Economía como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ahora exponemos con la intención de que pueda ser replicada y mejorada.

### **7.1 Parámetros para la evaluación.**

La evaluación social de este proyecto se propone considerando que se utilice una tasa de descuento de 12% anual<sup>37</sup> y un horizonte de evaluación de 20 años. Pasado este lapso de tiempo se estima que, debido al cambio de tecnologías, sería probable que el sistema en el que se basa el proyecto se vuelva obsoleto. Sin embargo, la información contenida en los archivos electrónicos se puede convertir a los nuevos sistemas que se desarrollen. El cambio de tecnología no afecta la seguridad de la información de los registros del RPP.

### **7.2 Cuantificación de los beneficios.**

Los beneficios que recomendamos cuantificar para calcular la rentabilidad del proyecto son únicamente aquellos de fácil medición y que resultan suficientes para darle un resultado positivo a la relación entre el costo del proyecto y los beneficios obtenidos. Nos referimos a los siguientes conceptos:

---

<sup>36</sup> Se trató de una primera etapa para las oficinas de Acapulco, Guerrero; Campeche, Campeche; Villahermosa, Tabasco; y Xalapa, Veracruz. La propuesta se elaboró en el año de 2004 por un equipo multidisciplinario al que perteneció el autor del presente documento.

<sup>37</sup> Tasa de uso general en la evaluación de proyectos.

**a) Menores tiempos de respuesta**

Este beneficio se refiere al ahorro en el costo de oportunidad del dinero que percibe un usuario del RPP gracias a la reducción del tiempo que tiene que esperar para resolver un trámite. La cuantificación se puede realizar bajo un razonamiento cuya aceptación general consideramos viable. Se considera que del total de las transacciones que se llevan a cabo en un mes en una oficina del RPP, el 75% están relacionadas con la transmisión de propiedad inmobiliaria o gravámenes sobre la misma<sup>38</sup>. Si tan sólo el 15%<sup>39</sup> de estas transacciones tuvieran algún tipo de costo de oportunidad por el tiempo en que tarde en estar listo el trámite, se puede hacer un ejercicio de calcular este costo de oportunidad a una tasa como la de los CETES y a un valor promedio estimado de la propiedad inmobiliaria en la región en la que opere el RPP de que se trate. Adicionalmente, el volumen de transacciones se hace crecer en el tiempo a una tasa de 1% anual, que en promedio es la tasa de crecimiento poblacional.

**b) Ahorros de Papel**

Estos ahorros consideran la eliminación de fotocopiado y la reducción en el uso de papel. Basta con hacer un cálculo simple sobre la cantidad de dinero que ya no será utilizada en papel para el trabajo del RPP de que se trate y por parte de los usuarios que acuden al mismo.

### **7.3. Evaluación**

Se recomienda realizar una Evaluación Socioeconómica del Proyecto, buscando obtener el llamado Valor Actual Neto o VAN. Se cuantifican todos los gastos e inversión plateados para el proyecto contra los beneficios del ahorro de papel y los menores tiempos de respuesta. Con esta medición sencilla, pero seria y confiable, los defensores del proyecto contarán con datos duros que les permitan impulsar la modernización de los RPP.

---

<sup>38</sup> Porcentaje informado por funcionarios de los RPP.

<sup>39</sup> Porcentaje elegido de manera discrecional, pero conservadoramente para que no pueda ser objetado.

## **8. SUPUESTOS Y RIESGOS DE LA ACCIÓN / INACCIÓN DE LOS ACTORES**

Para el buen término del proyecto contenido en este trabajo se han tomado en cuenta los supuestos y riesgos que se mencionan a continuación:

### **8.1. Firma de Adendas**

La firma de las Adendas a los convenios celebrados entre la Secretaría de Economía y los estados implica el acuerdo por parte de la Secretaría de Economía y el gobierno estatal de realizar la operación del Registro Público de la Propiedad a través del SIGER.

### **8.2. Modificaciones a los Reglamentos del Registro Público de la Propiedad**

En cada entidad federativa existe un Reglamento del Registro Público de la Propiedad. Es importante aclarar que éste no necesita pasar por el filtro del Congreso Local, sino que es emitido por el Ejecutivo del estado. En los anexos de los convenios sobre SIGER que se firmen entre la Secretaría de Economía y los Gobernadores de los estados, debe incluirse el compromiso del estado para hacer las siguientes modificaciones al Reglamento en cuestión:

- Que la operación del sistema registral sea mediante el programa de cómputo denominado SIGER.
- Que se establezca el periodo máximo de respuesta de 2 días para los trámites que se lleven a cabo en el RPP a través del SIGER, cuando hayan sido presentados en la forma precodificada por un Notario o Corredor Público mediante el uso de Fed@Net.

Los beneficios por menores tiempos de respuesta sólo se presentarán si legalmente se reduce el término para resolver los trámites, de forma tal que los responsables de las oficinas del RPP tengan un plazo obligatorio de dos días en lugar de los 10 actuales<sup>40</sup>.

En los pocos casos en que las entidades federativas cuentan con una ley especial sobre el funcionamiento del RPP, se requerirá de su modificación mediante el proceso legislativo de reforma legal por parte del Congreso Local.

---

<sup>40</sup> Los tiempos pueden variar entre los diferentes RPP, pero éste es un buen estimado.

### **8.3. Abandono del sistema de registro por libros**

Si bien hemos mencionado que durante un periodo de tiempo de un año se llevarían ambos sistemas de registro – el manual tradicional y el nuevo con programa de cómputo -, es un supuesto del proyecto que esta situación sólo es temporal y que una vez que el SIGER Propiedad esté funcionando satisfactoriamente, se abandonará por completo el sistema registral por libros. De continuar indefinidamente ambos sistemas, se estaría realizando un trabajo doble y no se darían los beneficios como se han descrito (ahorro de papel, liberación de espacios, etc.).

### **8.4. Aprobación legal de la firma electrónica**

Para que los fedatarios públicos puedan hacer uso del Fed@Net, es necesario que, al igual que a nivel federal, la legislación civil de cada uno de los estados incluidos en el proyecto contemple la firma electrónica. De esta manera ya no será imprescindible la presentación de los documentos a registrar con la firma autógrafa, sino que éstos pueden ser enviados en archivo electrónico firmado mediante el SIGER. Esto permitirá que ya no sea necesario el respaldo en papel de los actos y hechos inscritos en el RPP, sino únicamente de archivos electrónicos legalmente válidos mediante la inclusión de una firma de este tipo.

Esta reforma necesita de un acuerdo de los congresistas locales, por lo que es conveniente que los ejecutivos locales presenten la iniciativa conducente y le den el impulso político necesario. Ahora bien, la implementación del SIGER en el estado es un fuerte incentivo para que esta reforma técnica sea alcanzada.

### **8.5. Programa de Capacitación**

El cambio del sistema manual de registro al sistema electrónico implica que los empleados del RPP deben estar suficientemente capacitados. El proyecto no prevé la sustitución del personal del RPP, sino su debida preparación para hacerse cargo del SIGER. Recordemos que el cambio de personal no es posible debido a los derechos laborales adquiridos. Además, su conocimiento en materia registral es valioso y debe ser aprovechado. Se cuenta con la ventaja de que parte del personal ya está familiarizado con el SIGER Comercio y el SIGER Propiedad es un subprograma de este sistema.

Particularmente importante es la “capacitación de capacitadores”, para que en cada uno de los estados existan expertos que pueda dar formación permanente al resto del personal del RPP.

#### **8.5. Soporte técnico (federal y estatal)**

El uso de programas computacionales conlleva la necesidad del soporte técnico y actualizaciones permanentes del mismo. La Secretaría de Economía debe contar con los elementos materiales y humanos que le permitan resolver las dudas de los estados en materia del uso del SIGER con la velocidad de respuesta adecuada para no detener el flujo normal de los trámites del RPP.

Por su parte, los estados necesitan contar con un área de soporte para resolver directamente cualquier duda sobre el uso del software y hardware que tengan los operarios del SIGER.

La garantía de los equipos proporcionada por el proveedor es indispensable. El contrato de compraventa de los equipos de cómputo debe ser claro en los términos de respuesta en caso de gestión de garantías.

#### **8.6. Captura del acervo histórico**

Es necesario para la operación del Registro Público de la Propiedad a través del SIGER la captura de la información del acervo histórico, mediante la digitalización de los instrumentos que dieron origen a las inscripciones y la captura de las inscripciones en las formas precodificadas respectivas. Recordemos que esta captura puede iniciarse con los años inmediatos anteriores al inicio del proyecto y continuar poco a poco hasta completar los registros más antiguos del RPP de que se trate.

#### **8.7. Renovación del equipo de cómputo**

Dado que el equipo de cómputo tiene una “vida útil” limitada, la previsión de la sustitución del equipo cuando éste concluya su funcionamiento es parte imprescindible del proyecto. Actualmente existen diversos esquemas de arrendamiento que pueden ser analizados como opción a la compra tradicional.

### **8.8. Acciones para disminuir la corrupción**

El solo uso del sistema permite disminuir la corrupción. Sin embargo, el personal del RPP puede presentar resistencia al cambio, debido a la pérdida de ingresos por “gratificaciones”. No obstante, estas cantidades de dinero no sólo se reciben por apresurar los trámites, sino que a veces se imponen como “tarifa” ordinaria, se acelere o no el trámite.

El proyecto propone que los estados hagan una intensa revisión de sus derechos, el promedio de las “gratificaciones” y los salarios del personal, para que en cada caso estos tres elementos sean revisados y adecuados. El riesgo de no considerar la situación laboral del personal del RPP, en particular sus ingresos, es que se genere un ambiente hostil al SIGER Propiedad y que incluso pudieran buscar la posibilidad de bloquear su funcionamiento.

### **8.9. Coordinación de las autoridades federales**

La coordinación de acciones y presupuestos en un mismo sentido por parte de todas las autoridades involucradas es esencial. En cada entidad federativa habrá que negociar la manera en cómo se puede implementar el SIGER a nivel local. Ahora bien, lo que resulta un presupuesto básico es que el gobierno federal coincida en sus planeamientos como un solo actor, independientemente de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que participen en el proceso de la modernización de los RPP.

Nosotros opinamos que la legislación y regulación secundaria que hoy existe es suficiente para la plena implementación del proyecto. Sin embargo, debido a la dispersión de programas e iniciativas de mejoras de los RPP, creemos que la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional para incluir la facultad del Congreso de la Unión de legislar las facultades concurrentes con las entidades federativas para la operación de los RPP permitiría que la ley señale con toda claridad facultades y competencias en materia registral e imponga responsabilidades por incumplimiento.

## **9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- A) La operación del Registro Público de la Propiedad se encuentra ampliamente rezagada respecto de los estándares técnicos disponibles hoy en día. El uso de las tecnologías de la información, en particular de los sistemas computacionales, puede transformar diametralmente la eficacia y eficiencia de los RPP.
- B) La modernización de los RPP resulta no sólo conveniente, sino indispensable para el desarrollo del mercado inmobiliario y de los negocios en general. La seguridad jurídica proporcionada por un RPP eficiente y confiable genera crecimiento económico y paz social.
- C) La modernización deseada de los RPP puede ser alcanzada por medio del proyecto que promueve la implementación del software denominado SIGER, el cual está diseñado para cubrir las necesidades de los trámites del RPP. Esto implica abandonar el sistema tradicional de registrar las transacciones inmobiliarias y demás actos y hechos jurídicos del RPP en libros impresos.
- D) Es posible realizar la evaluación costo-beneficio de este proyecto, bajo las mediciones propuestas en el capítulo 7. El Valor Actual Neto de un par de beneficios del proyecto resulta positivo, por lo que podemos obtener la certeza de que impulsar este proyecto es conveniente para el país.
- E) La dirección institucional desde el gobierno federal para impulsar el proceso de modernización y homologación de los RPP del país sólo puede ser llevada a cabo por la institución que legalmente goza de esa competencia en su reglamento interno, es decir, la Secretaría de Economía. Recordemos que toda autoridad sólo puede llevar a cabo aquellas actividades para las que está expresamente facultada, no las que considere convenientes.
- F) Todas las dependencias y entidades del gobierno federal que directa o indirectamente intervengan en este proyecto deben colaborar en forma coordinada, bajo la conducción que proporcione la Secretaría de Economía. No obstante, las decisiones deben tomarse en forma participativa, tomando en cuenta las opiniones de todos los actores involucrados.

- G) Los apoyos económicos que está otorgando el Gobierno Federal en los presupuestos de 2007 y 2008 para la modernización de los RPP corren el riesgo de no obtener los resultados esperados si la coordinación entre las dependencias federales no queda previamente asentada.
- H) Aunque se trate de dos registros distintos, el Registro Público de Comercio y el Registro Público de la Propiedad deben estar interconectados, con la posibilidad de cruzar la información que contienen cada uno de ellos. La operación de los dos registros debe permanecer en una misma oficina controlada por las entidades federativas en cuanto a su funcionamiento y cobro de derechos, pero con plena cooperación y coordinación entre los estados y el Distrito Federal con la federación.
- I) La creación de un RPP único a nivel nacional a cargo de la federación no es una prioridad y ni siquiera, una necesidad. No compartimos la posición de retirarles esta facultad a las entidades federativas. Sugerimos dejar esta competencia a los estados, pero bajo la coordinación de la federación que reúna toda la información de los RPP del país, la respalde y la ponga a disposición del público interesado. Una reforma constitucional es deseable para que la federación goce de esta facultad integradora. Al respecto, la iniciativa presentada en la presente LX Legislatura en la Cámara de Diputados federal para añadir una fracción al artículo 73 constitucional consta de un buen análisis del problema y pugnamos por su pronta dictaminación y aprobación en el pleno de ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, de manera tal que éste tenga la facultad de emitir leyes que regulen la operación de los RPP.
- J) De aprobarse la reforma constitucional, habrá que entrar en un intenso trabajo de elaboración de una ley federal que regule la operación y homologación de los RPP a cargo de las entidades federativas.
- K) Finalmente, no dejamos de observar que es deseable lograr la compatibilidad del RPPC con otros registros que tienen que ver con la propiedad inmobiliaria, como el Registro Agrario Nacional y con los catastros municipales.



## **10. BIBLIOGRAFÍA**

Banco Mundial (2007), *Doing Business en México 2007, Comparando la Regulación en los 31 estados y el Distrito Federal*, Imprime tus Ideas, S. A. de C.V., México, D.F.

Banco Mundial (1999), *Evaluación del Proceso de Modernización del Sistema Registral Mexicano. (Registro Público de la Propiedad y de Comercio)*.

Baqueiro Rojas, Edgard (1999), *Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Civil*, Editorial Harla.

Bardach, Eugene (2004), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México, CIDE, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Carral y de Teresa, Luis (2004), *Derecho Notarial y Derecho Registral*, México, Editorial Porrúa.

CEPEP, Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos, BANOBRAS (1999), *Apuntes sobre evaluación social de proyectos*, México.

CONAVI y otros, *Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad*.

Desarrollo Jurídico (2000), *Diccionario Jurídico 2000*, México (Disco Compacto).

Espasa, Editorial (2001), *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, España.

Herrera Figueroa, Julia Escobar (1966), en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXI, Editorial Omeba, Buenos Aires.

Martínez Lizardo, Nérida y otros (1999), *Desconcentración del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del estado de Michoacán*, Presentación Power Point.

Pérez Fernández del Castillo, Bernardo (1995), *Derecho Registral*, México, Editorial Porrúa.

Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de (1994), *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa.

Rajoy, Enrique, *El Registro de la Propiedad en México: Principios y Reformas*, (inédito).

Ríos Hellig, Jorge (1996), *La práctica del Derecho Notarial*, McGraw-Hill.

Secretaría de Economía (1998, primera versión pública y actualizaciones posteriores), *Programa de Modernización Registral, Sistema Integral de Gestión Registral*.

Secretaría de Economía (2000), Sistema Integral de Gestión Registral, Módulo para Fedatarios Públicos (SIGER-Fed@Net).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001), *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, México, D.F.

Segrera Tapia, Pablo Antonio y otros (2004), *Evaluación Socioeconómica del Proyecto de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad en el Sur – Sureste Mexicano, Análisis Costo Beneficio*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Plan Puebla-Panamá, Secretaría de Economía.

### ***Legislación y Normatividad***

- Código de Comercio, DOF 7/10/1889
- Códigos Civiles de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, Gacetas Oficiales de los estados de la República y el Distrito Federal
- Presupuestos de Egresos de la Federación 2007 y 2008
- Reglamento del Registro Público de Comercio, DOF 24/10/2003
- Lineamientos para la Operación del Registro Público de Comercio, DOF 18/09/2000
- Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, DOF 20/12/2005, emitidos por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Lineamientos para la aplicación del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad, para el ejercicio fiscal de 2007, DOF 06/03/2007
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Iniciativa que adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### ***Páginas de Internet (todas consultadas en diciembre de 2007)***

<a href="http://www.economia.gob.mx">www.economia.gob.mx</a>	Secretaría de Economía
<a href="http://www.siger.gob.mx">www.siger.gob.mx</a>	Secretaría de Economía
<a href="http://www.conavi.gob.mx">www.conavi.gob.mx</a>	Comisión Nacional de Vivienda
<a href="http://fedanet.siger.gob.mx/">http://fedanet.siger.gob.mx/</a>	Secretaría de Economía
<a href="http://www.presidencia.gob.mx">www.presidencia.gob.mx</a>	Presidencia de la República

### **Entrevistas**

*Edgar Dimitri Veites Palavicini Pesquera*, Director de Coordinación del Registro Público de Comercio; y *Gustavo de la Colina Flores*, Director del Sistema Integral de Gestión Registral. Ambas Direcciones dependen de la Dirección General de Normatividad Mercantil de la Secretaría de Economía. Entrevistas realizadas en diciembre de 2007 y trabajo conjunto de planeación en el año de 2004.