
Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados

Antecedentes

La actual administración federal estableció como una de sus cien primeras acciones de gobierno, trabajar conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, a fin de realizar las adecuaciones jurídicas y desarrollar la plataforma tecnológica que permitiera transitar a un registro público de la propiedad estandarizado y homologado a nivel nacional.

Con el propósito de avanzar hacia una mejor regulación, que coadyuvara y otorgara certeza jurídica a la protección de los derechos de propiedad que necesitan las familias mexicanas, la actual Administración, a través del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, se ha propuesto como meta la homologación de las instituciones registrales de la propiedad, así como en un futuro cercano, la integración de los catastros municipales y rurales, con el objeto de convertirlos en Registros Públicos de la Propiedad Uniformes.

Dentro de los aspectos más relevantes del citado Programa de Modernización, se encuentran:

- Potenciar el valor del patrimonio de las familias, garantizar que los bienes inmuebles puedan ser heredados, o bien, que se pueda transmitir su dominio sin conflictos y, de igual manera, hacer asequibles las fuentes formales de financiamiento que puedan apoyar su mejor calidad de vida.
- Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.

El Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, tiene como objetivos promover que las instituciones registrales de la propiedad en las entidades federativas sean organismos eficientes y eficaces, mediante la aportación de recursos presupuestarios por parte de la federación, que habrán de destinarse en forma paritaria a la generación de una plataforma jurídica, operativa y tecnológica moderna, estandarizada y homologada, mediante el impulso de las reformas constitucionales y legislativas en materia registral en el ámbito federal y local que resulten procedentes.

Modelo de Operación

La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), con la participación de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano y el Instituto Mexicano de Derecho Registral, tomando en cuenta las mejores prácticas a nivel internacional y recogiendo las lecciones aprendidas de un plan piloto en el ámbito local, desarrollaron en consenso a través de mesas de trabajo nacionales un Modelo Integral de Operación para Registros Públicos de la Propiedad del país.

El Modelo Integral aprobado por las instancias señaladas, describe el escenario ideal de lo que, conforme a las mejores prácticas internacionales, se consideró deben operar los Registros Públicos de la Propiedad del país, estableciendo para el efecto, cada uno de los componentes siguientes:

- **Marco Jurídico.-** Naturaleza Jurídica y Sistema Registral - firma y folio real electrónicos.
- **Procesos registrales.-** Reingeniería de Procesos.
- **Tecnologías de la Información.-** Sistemas de captura, consulta y trámites ágiles.
- **Gestión de calidad.-** Certificaciones ISO-9000.
- **Profesionalización de la función registral.-** Competencias / Perfiles / Capacitación / Certificación y Evaluación del Desempeño.
- **Políticas Institucionales.-** RPP's con autonomía técnica y patrimonio propio.
- **Gestión y Acervo Documental.-** Captura y Digitalización del acervo para su manejo y consulta en medios electrónicos.
- **Participación y Vinculación con otros Sectores.-** Compartir BD con Catastro; Objetivo Cédula de Identificación Territorial.
- **Indicadores de desempeño.-** Calidad en el Servicio y Estadísticas de Operación.

El Modelo Integral sugiere prioridades y la secuencia de implementación de cada uno de los componentes señalados y contiene los lineamientos para fortalecer las instituciones registrales y modernizarlas tomando en consideración precisamente cada uno de tales componentes.

El Modelo Integral plantea además un solo escenario de modernidad. Sin embargo, considera que cada uno de los Registros Públicos de la Propiedad en las entidades federativas, debe tener su propio Proyecto Estatal de Modernización (PEM), debido a la diversidad de grados de modernidad en que se encuentran cada uno de ellos.

El Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad que se aplica para el desarrollo del Programa de Modernización tiene el propósito de promover que estas instituciones sean organismos eficientes y eficaces en el cumplimiento de la función que tienen asignada: ofrecer seguridad jurídica mediante la inscripción y publicidad de los actos que requieren satisfacer tal requisito para surtir efectos frente a terceros.

Objetivos

Los objetivos particulares del Modelo Integral son los siguientes:

- Garantizar la seguridad jurídica.
- Cumplir con los Principios Registrales.
- Minimizar el riesgo de las operaciones con inmuebles.
- Ofrecer los servicios registrales que requieren los usuarios institucionales, para dar fluidez al mercado inmobiliario y hacer eficientes sus propias actividades.
- Proporcionar servicios oportunos y de calidad.
- Establecer tarifas razonables para los servicios registrales.
- Uniformar las normas y las formas de operar de los registros a nivel nacional.
- Estandarizar la operación registral permitiendo mejorar la calidad de los servicios.

Diagnóstico

Para la aplicación del Modelo Integral de Operación, se requería en principio realizar un diagnóstico que comparara la situación real en que operaban los Registros Públicos de la Propiedad del país contra el mencionado Modelo y que identificara las brechas existentes que sirvieran de base para definir el Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, tendiente a la modernización de cada una de las instituciones registrales del país de manera evolutiva.

Al diagnóstico antes señalado se le conoce con el nombre de Línea de Base cuya calificación corresponde a la SHF y tiene como finalidad alinear la visión de los proyectos específicos de modernización, a partir de la aplicación de dicho Modelo Integral, generando los análisis de brecha y recomendaciones para cada uno de los PEM'S a nivel local.

Inicio del Programa

El Programa de Modernización se puso en marcha de manera formal el 6 de marzo de 2007, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Lineamientos para la aplicación del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad para el ejercicio fiscal 2007.

De acuerdo a lo consignado en los Lineamientos señalados, se creó el órgano colegiado denominado Comité de Evaluación, cuyas principales obligaciones consisten en aprobar los PEM'S que fueron presentados por las entidades federativas, así como la aprobación de recursos federales para la modernización de las instituciones registrales de tales entidades federativas y que se encontraba conformado originalmente por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), por conducto de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, la CONAVI y la SHF.

Originalmente la SEGOB fungió como la coordinadora del mencionado Programa de Modernización y fue la dependencia del Ejecutivo Federal que formalizó con las entidades federativas interesadas, las acciones de modernización, a través de la firma de un Convenio de Coordinación para el otorgamiento de recursos federales que fueron destinados precisamente a la modernización de sus instituciones registrales.

Avances del Programa 2007

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, estableció como uno de los Principales Programas “Modernizar los registros públicos de la propiedad de los Estados”.

Por tal razón se asignaron a la SEGOB bajo el rubro de la actividad prioritaria R018 “Programa para el Registro Público de Propiedad Único”, recursos por un monto de 416.7 millones de pesos.

En base al presupuesto asignado en 2007, a través del Comité de Evaluación del Programa de Modernización conformado por SEGOB, CONAVI y SHF, aprobó recursos federales por un monto de 373.3 millones de pesos.

En contrapartida, las entidades federativas beneficiadas y que suscribieron con la SEGOB Convenios de Coordinación de acciones de modernización de sus instituciones registrales, en los que de manera paritaria aportaron en conjunto recursos por la cantidad de 376.7 millones de pesos.

Avances del Programa 2008

Atendiendo a la naturaleza y fines del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, el Poder Ejecutivo Federal consideró oportuno transferir la responsabilidad de la administración y control de sus recursos a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF).

Por instrucciones del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el 25 de marzo de 2008, se suscribió un Acuerdo entre la SEGOB y la CJEF, para el traspaso de los recursos asignados al Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados asignados a la SEGOB en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, por la cantidad de 416.7 millones de pesos, correspondientes al Ramo Administrativo 04, Capítulo 4200, “Subsidios a las Entidades Federativas y Municipios”, a favor de la CJEF.

Para la ejecución del Programa de Modernización, con fecha 31 de marzo de 2008, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos para la aplicación de recursos del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, para el Ejercicio Fiscal de 2008.

Con la publicación de los mencionados Lineamientos, se continuó por parte de la CJEF con el avance en el Programa de Modernización, y por consecuencia con el fortalecimiento de la certeza y seguridad jurídica a favor de sus ciudadanos, acercando a éstos servicios acordes a las exigencias de modernidad administrativa y tecnológica en materia registral.

A la fecha con los recursos transferidos a la CJEF han sido aprobados por el Comité de Evaluación del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad, recursos por la cantidad de 281.0 millones de pesos, para el desarrollo de los PEM'S.

Del mismo modo, en contrapartida, las entidades federativas que han suscrito Convenios de Coordinación de acciones de modernización, en su conjunto han aportado recursos por la cantidad de 263.8 millones de pesos.

Conclusiones

El Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, pretende en un futuro cercano que todas las instituciones registrales del país apliquen el Sistema de Folio Real, que consiste en un documento físico o electrónico destinado a inscribir e inmatricular cada una de las fincas existentes en un territorio, su superficie, linderos y colindancias.

El Sistema de Folio Real Electrónico, consiste en integrar archivos electrónicos con las inscripciones y anotaciones de cada finca, con el propósito de garantizar la calidad de las inscripciones y la eficiencia de los servicios registrales, por lo que se permite consultar en forma ágil y de manera integral y certera todas las inscripciones y anotaciones de cada finca, resolviendo las debilidades más graves de las inscripciones en libros tradicionales.

Para que los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas puedan operar el Sistema de Folio Real Electrónico, es necesario realizar adecuaciones al marco jurídico en cuya virtud se otorgue validez legal plena a los documentos electrónicos del Registro, incluida la Firma Electrónica Avanzada, así como a los servicios registrales electrónicos.

Otra de las acciones relevantes para la operación plena del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, consiste en el apoyo para la Incorporación/Migración del Acervo Documental con que cuentan históricamente las instituciones registrales del país, a medios electrónicos, con el objetivo de estandarizar la migración, digitalización del acervo y la utilización de la base de datos electrónica donde se almacenan y se resguardan los títulos e inscripciones de los actos jurídicos registrados por medio digital.

El Programa de Modernización promueve que el servicio del Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria lo preste un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con el objeto de que pueda tener funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión.

Se ha recomendado que el organismo integre, también, a la dependencia o entidad de la administración pública estatal encargada de establecer normas técnicas uniformes para los catastros municipales y de integrar la información catastral de los municipios del estado, así como a los registros urbanos.

A corto plazo se pretende que las 9 Entidades Federativas pendientes de presentar su PEM al Comité de Evaluación del Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, lo hagan antes del cierre del año en curso, con el objeto de que, con los recursos que apruebe la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2009, todos los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados, se encuentren trabajando conforme al Modelo Integral de Operación antes del cierre del próximo año.