

# La intervención de la función notarial en la materia registral en México

Jorge V. Pons y García\*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Registro Público de la Propiedad y del Comercio. 3. Aspectos en el ámbito internacional. 4. Aspectos en el régimen nacional mexicano. 5. Conclusiones

## 1. Introducción

El notario de tipo latino es al mismo tiempo un fedatario y un licenciado en derecho cuya actividad consiste en escuchar, interpretar, aconsejar e ilustrar a las partes; preparar, redactar, autorizar y certificar el documento; también expide copias certificadas y conserva el original. La actuación del notario no tiene más límites que los que marca el ordenamiento jurídico.

Pérez Fernández Del Castillo<sup>1</sup>, nos explica los elementos primordiales de esta actividad la cual debe contemplar los siguientes puntos:

*Escuchar:* Cuando alguna persona desea celebrar algún contrato o se encuentra envuelta en un problema jurídico, acude al notario, y en una primera audiencia, le plantea sus conflictos, los cuales son escuchados con atención.

El notario trata de conocer todas las circunstancias que le puedan dar oportunidad de entender la inquietud de las partes y sus alcances. Probablemente en el bosquejo de las situaciones de hecho presentadas ante su consideración, existan matices que es preciso aclarar, de los que pudieran resultar consecuencias que los clientes no se habían imaginado.

*Interpretar:* El notario después de escuchar a sus clientes, se sensibiliza, analiza y busca los motivos y causas que han tenido para llevar a cabo una operación, interpretando su voluntad y pretendiendo descubrir sus deseos y el modo de satisfacerlos dentro del ámbito jurídico. Dado que muchas veces la falta de conocimiento de las partes no les permite expresarse con claridad.

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, Profesor de Derecho Civil III, Derecho Procesal Fiscal y Régimen Jurídico de Inversión Extranjera de la Universidad Olmeca de Villahermosa, Tabasco, México, de donde es oriundo. Miembro de diversas asociaciones profesionales como la UINL, entre otras, es autor de varios artículos sobre temas jurídicos notariales en publicaciones periódicas de su país y de España.

I. PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Ética notarial*, México D. F., Porrúa, 1993, 4ª edición, pp. 15 y ss.; y *Doctrina notarial internacional*, México D. F., Porrúa, pp. 223 y ss.

*Aconsejar:* Una vez que los problemas han sido establecidos por las partes y asimilados por el notario, este dentro de su repertorio jurídico, se encuentra en actitud de dar un consejo eficaz. Es muy frecuente que un planteamiento jurídico tenga diferentes soluciones, las cuales pueden encontrarse en los negocios jurídicos típicos o buscando una solución atípica particular, podríamos decir, un *traje a la medida*.

La capacidad, preparación jurídica, conocimientos y experiencia del notario son fundamentales para dar una solución y aconsejar lo más adecuado ante los hechos presentados por los particulares y el Estado.

En la importante tarea de regularizar la titulación de los bienes inmobiliarios como condición indispensable para el desarrollo del crédito territorial y, en consecuencia, de la activación financiera, advertimos que, por lo menos en su planteamiento institucional, se ha obviado la participación de la institución notarial. Como hemos señalado, la institución del registro público no resulta ser protagonista en la creación de los derechos en los que, en definitiva, descansan las garantías, sino su más fiel publicista. Advertencia que resalta el efecto declarativo y no constitutivo de la función registral, y que, al mismo tiempo, destaca la necesaria participación notarial, como pieza instrumental en la activación del crédito inmobiliario.

Es elemental recalcar que no existen, o al menos son muy difíciles de obtener, parámetros –es decir, características que puedan ser representadas en números– para medir el beneficio económico que brinda el documento notarial. Pero sí se puede demostrar de diversas formas que el asesoramiento, el efecto antilitigioso y la certeza que brinda el notario contribuyen al desarrollo económico del país. Ejemplo de lo anterior es que el notario, al ser perito en derecho, evita que las personas acudan con una serie de consultores jurídicos de diferentes materias como puede ser los administrativistas, civilistas, fiscalistas, etc.; el efecto antilitigioso representa una ventaja económica muy importante al evitar conflictos que impliquen pérdida de tiempo y gasto de dinero por la contratación de abogados consultores o litigantes.

## 2. Registro Público de la Propiedad y del Comercio

El Registro Público es la institución gubernamental de mayor importancia en la economía nacional y la encargada de verificar, registrar y dar fe de las transacciones comerciales que tengan efectos legales contra terceros. Tiene bajo su competencia el registro de la Constitución, la modificación y extinción de los derechos reales sobre los bienes inmuebles. Es la institución que se encarga de regular la inscripción del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, y los efectos que esta produce, mediante la aplicación de las normas del derecho registral en el ámbito de ordenamiento de la propiedad, es fundamental para cumplir con el objetivo de la estabilidad y tenencia de la tierra. El Registro es el órgano que garantiza el derecho legal sobre la propiedad y, por ello, también lo relativo a inscripción de hipotecas sobre bienes inmuebles. También interviene en lo relativo a las sociedades mercantiles, las sociedades y asociaciones civiles, las fundaciones de interés privado, y la expedición de certificaciones de los actos inscritos. La tenencia de la tierra y los derechos sobre esta constituyen uno de los aspectos más trascendentales en la vida económica y política de un país, por ello es necesario brindar la certeza jurídica necesaria para concretar este objetivo. El Registro Público, para el cumplimiento de sus funciones y procedimiento, está regulado por el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tabasco<sup>2</sup> y el Reglamento expedido para tal efecto.

El proceso de crear el Instituto Registral del Estado de Tabasco, mediante la ejecución de una serie de actividades de carácter técnico y legal, se propuso para realizar una serie de acciones que garanticen la seguridad jurídica y por ello resulta necesario contemplar estos aspectos para su perfecto desarrollo; la actividad debe ser desempeñada por personas físicas con los conocimientos adecuados y contar con la dirección de los especialistas en el área de derecho registral.

## 3. Aspectos en el ámbito internacional

### 3.1. Costa Rica

En Costa Rica, la Ley 5695 del 28 de mayo de 1975 establece la creación del Registro Nacional en el cual integra, bajo un solo

2. "Artículo 1292. *La institución.* El Registro Público de la Propiedad, es la institución mediante la cual el Estado proporcionará el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que, conforme a las leyes, precisen de ese requisito para surtir efectos frente a terceros. El Ejecutivo del Estado designará las poblaciones en donde debe establecerse la oficina denominada 'Registro Público de la Propiedad'". "Artículo 1317. *Reglamento.* El reglamento de este Título establecerá los derechos y obligaciones del registrador, las secciones del Registro Público de la Propiedad, los libros que deben llevarse en este; la forma y demás requisitos que deberán llenar las inscripciones y los certificados, así como las reglas necesarias para el buen funcionamiento de la oficina".

organismo, los registros y dependencias, con el fin de unificar criterios en materia de registro, coordinar funciones y facilitar los trámites a los usuarios. Señala esta ley, en su artículo 3, que el Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa que tendrá personalidad jurídica y:

*Artículo 4.* La Junta estará integrada por siete miembros: el Ministro de Justicia, quien la presidirá; un *notario en ejercicio* de reconocida experiencia, nombrado por el Ministro de Justicia y Gracia; el *director Nacional del Notariado*; y un representante de cada uno de los siguientes organismos: Procuraduría General de la República, *Colegio de Abogados* de Costa Rica, Colegio de Ingenieros Topógrafos y el *Instituto Costarricense de Derecho Notarial*, para cada miembro se designará un suplente.

*Artículo 6.* Habrá un Director General, de quien dependerán jerárquicamente, para efectos administrativos, los directores de las diversas dependencias integrantes del Registro Nacional. El Director General del Registro Nacional será nombrado por el Poder Ejecutivo y deberá ser *licenciado en Derecho y notario Público*, incorporado al Colegio de Abogados de Costa Rica y por lo menos con cinco años de ejercicio profesional [...].

### 3.2. República de Panamá

Por otro lado, la *ley que crea la entidad autónoma denominada Registro Público* de Panamá<sup>3</sup> dice:

#### *Organización administrativa*

##### *Sección primera*

##### *De la estructura orgánica*

*Artículo 5. Estructura orgánica.* La organización del Registro Público quedará compuesta de la siguiente forma:

1. Órganos superiores de dirección
  - a. La Junta Directiva
  - b. El Director General
  - c. El Subdirector General
  - d. El Director Administrativo
  - e. El Director de Tecnología

La Junta Directiva estará integrada por tres miembros y sus respectivos suplentes, designados por el Presidente de la República para períodos anuales sin perjuicio de su designación para los períodos siguientes. Estos miembros deberán ser profesionales

3. Ley N° 3 (del 6 de enero de 1999) por la cual se Crea la Entidad Autónoma Denominada Registro Público de Panamá y se Dictan otras Disposiciones.

de reconocidos méritos y representativos de los sectores *financieros y servicios, de la abogacía y la construcción.*

*Artículo 9. Requisitos para ser Director General y Subdirector General.* Para ser designado Director General y Subdirector General del Registro Público se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña y haber cumplido veinticinco años de edad.
2. Ser *abogado con certificado de idoneidad* vigente, expedido por la Corte Suprema de Justicia.
3. Poseer experiencia en el ejercicio de la profesión no inferior a cinco años, y haber ocupado cargos administrativos de responsabilidad, con buen crédito, en el sector público o privado, durante un tiempo mínimo de cinco años. Se exceptúa del requisito que se refiere a la experiencia administrativa, a quienes hayan ocupado los cargos de director o subdirector general del Registro Público.

### 3.3. Venezuela

Al respecto, el *Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado* de la República Bolivariana de Venezuela<sup>4</sup> señala:

#### *Régimen funcional*

*Artículo 16.* Los Registradores y Notarios, así como los funcionarios de sus respectivas dependencias *ocupan cargos de confianza* y por lo tanto son de libre nombramiento y remoción, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto Ley y en el reglamento correspondiente.

## 4. Aspectos en el régimen nacional mexicano

Por las características de la normativa internacional citada, consideramos oportuno señalar algunos datos comparativos.

### 4.1. *Ley tipo de los registros públicos de la propiedad en México*

La “Exposición de motivos” de la Ley Tipo de los Registros Públicos de la Propiedad en México dice:

Es importante señalar que históricamente los primeros antecedentes del Registro Público de la Propiedad los encontramos en

4. Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.076, de fecha 13 de noviembre del año 2000.

los Códigos Civiles del Distrito Federal y la Baja California del año de 1870, plasmándose las primeras bases sobre este concepto, como consecuencia que, dentro del Gobierno de Benito Juárez y a raíz de la promulgación de la Ley de Notarios y Actuarios de 1867, se nombra una Comisión presidida por José María Iglesias para promulgar una Ley Federal sobre HIPOTECAS Y REGISTRO PÚBLICO, pero el señor Martínez de Castro decide apoyar el proyecto del Código Civil y no la creación de la Ley Federal en comento, por lo que en el Código Civil de 1870 se incluye en su contenido el apartado correspondiente al Registro Público de la Propiedad lo que ocasiona que cada Entidad Federativa copiara y adoptara en forma inmediata dicha propuesta, trayendo a la postre la creación e inserción en los treinta y dos códigos existentes, el apartado correspondiente al Registro Público, generando la creación de reglamentos, para regular en cada entidad y a nivel federal el procedimiento registral, lo que con el paso del tiempo, ha originado que en los estados se vayan desfasando los avances en esta materia, ya que cada registro local, ha ido adecuando su normatividad conforme a las necesidades locales, lo que ha ocasionado un desacelere en el crecimiento económico de algunas regiones del país, siendo uno de los motivos la incertidumbre que existe en la propiedad, y que forzosamente impacta en la falta de modernidad de la institución registral, ocasionando un rezago en el servicio prestado por los Registros Públicos actuales.

5. El perfil que deberán cubrir el servidor público a ocupar el cargo de Director General u análogo se retoma y adapta a la presente ley del artículo 7 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad en Tabasco, que consideramos es el más amplio de las normas analizadas, aclarando que la última fracción del artículo plasmado en la presente Ley Tipo, difiere del artículo indicado para el Estado de Tabasco, ya que es aportación retomada y adaptada de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 9 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

*Artículo 13.* El propósito de que se encuentren ligadas las oficinas a que se refiere el presente capítulo será que en los municipios y entidades federativas exista congruencia entre la información técnica con la que cuentan en el Catastro respectivo, y la jurídica existente en la Institución Registral de cada entidad federativa que corresponda, respecto de los bienes inmuebles que formen parte de la propiedad pública municipal y estatal [...].

*Artículo 49<sup>5</sup>.* Los directores generales o su equivalente de los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio de cada entidad federativa, en su caso, deberán cubrir el siguiente perfil:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener 30 años de edad cuando menos a la fecha de su designación;
- III. Ser licenciado en derecho con título profesional y cédula correspondiente;
- IV. Contar con una *experiencia mínima de dos años en la práctica registral*, en alguna oficina registral, en la judicatura, en el notariado o correduría;

- V. Gozar de reconocido prestigio y honorabilidad;
- VI. No ser ministro de culto religioso;
- VII. No haber sido sentenciado por delito doloso que amerite pena corporal y;
- VIII. Acreditar un examen de oposición, para detentar el cargo que le sea conferido, por el Ejecutivo de la entidad federativa que corresponda [...]

*Artículo 51.* El servidor público que se encuentre al frente de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio de cada entidad federativa tendrá obligación de actualizarse constantemente, en materia registral, a efecto de que la profesionalización del mismo se vea reflejada en la permanencia de su encargo, dados los resultados obtenidos en su gestión, siendo facultad del Gobierno del Estado que corresponda valorar los mismos, si antes no incurre servidor en referencia, en alguna falta que amerite su destitución con apego a las leyes y procedimientos aplicables a la Entidad Federativa que corresponda.

#### 4.2. *Estado de Campeche*

Sobre este mismo asunto encontramos que el *Reglamento del Registro Público de Campeche* señala lo siguiente:

*Artículo 7.* Para ser Registrador de la Propiedad se requiere:

- I. Ser mayor de edad.
- II. Ser abogado o notario público, con título oficial.
- III. Ser de reconocida probidad y buenas costumbres.
- IV. No estar impedido por alguna causa legal.

#### 4.3. *Estado de Chihuahua*

*Reglamento del Registro Público de Chihuahua  
de fecha 24 de octubre de 2003*

##### *Capítulo VI*

*De los responsables de oficinas, registradores,  
analistas y el padrón*

*Artículo 36.* Para ser responsable de oficina o registrador del Registro se requiere contar con habilitación expedida por la Secretaría, la cual solo se otorgará a quienes reúnan los requisitos siguientes:

- I. Ser licenciado en derecho o abogado con título y cédula profesional registrados;

- II. Acreditar al menos dos años de *experiencia en las materias registral, mercantil o inmobiliaria, notarial o de correduría pública*;
- III. Aprobar el curso de capacitación que establezca la Secretaría en materia del SIGER, y
- IV. Gozar de reconocida honorabilidad y no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delitos patrimoniales, informáticos o alteración o falsificación de documentos.

#### 4.4. Estado de Sonora

##### 4.4.1. *Ley Catastral y Registral del Estado de Sonora. Instituto de Catastro y Registral del Estado de Sonora (ICRESON)*

Fue creado en 1993. Es un órgano desconcentrado con personalidad jurídica propia, que dispone de autonomía técnica y operativa.

Uno de los objetivos principales de este organismo es vincular la información de catastro y registro público, para integrar y mantener un sistema de información catastral, registral y cartográfica que brinde seguridad jurídica a la propiedad inmobiliaria y que permita promover la inversión nacional y extranjera.

Cuenta además con el *Sistema de Información Geográfica Catastral y Registral del Estado de Sonora (SIGCRES)*, con ello el catastro proporciona al sistema los elementos físicos de los bienes inmuebles y el Registro Público, los jurídicos, para poderlos complementar y vincular su información.

*Artículo 41.* El Instituto contará con un Consejo Técnico Catastral que se integrará por: el Secretario de Finanzas quien lo presidirá; los titulares de las Secretarías de Planeación del Desarrollo y Gasto Público y de Infraestructura Urbana y Ecología; el Subsecretario de Finanzas; y los Presidentes Municipales o el funcionario que el Ayuntamiento designe.

El Presidente del Consejo podrá invitar a funcionarios de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, ligados a la materia del Instituto, a formar parte del Consejo o bien para que asistan a las reuniones, pudiendo opinar en relación con lo que en ella se trate.



*Artículo 43.* Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia crearán los Consejos Catastrales Municipales, como órganos de consulta y apoyo, mismos que estarán integrados por el Presidente Municipal, quien fungirá como presidente del consejo; el titular de la unidad administrativa que ejerza las funciones catastrales, como secretario técnico; el Tesorero Municipal, Síndico Municipal, el titular encargado de las funciones en materia de desarrollo urbano; el o los regidores que presidan las comisiones incidentes en esta materia; un representante del Instituto, un representante de cada uno de los siguientes sectores: *Notarios Públicos*, promotores inmobiliarios, peritos valuadores y organismos profesionales vinculados a la comercialización de inmuebles, en los municipios donde éstos existan y regirán su funcionamiento conforme a las disposiciones previstas en el acuerdo respectivo o en los reglamentos que expidan los Ayuntamientos, teniendo las siguientes funciones:

- I. Opinar sobre los trabajos de fotogrametría, de medición directa y todos aquellos que son necesarios para las funciones catastrales;
- II. Opinar en relación con la propuesta de planos y tablas de valores unitarios de terrenos y construcción que formule el Ayuntamiento; y
- III. Las demás que esta ley y el reglamento respectivo le confieran.

#### 4.5. *Estado de Oaxaca*

*Ley que establece el Archivo General de Notarías  
y del Registro Público de la Propiedad  
perteneciente al Estado de Oaxaca*

*Artículo Octavo.* El Director del Archivo General de Notarías y del Registro Público que la presente ley establece será un *notario en ejercicio* de los residentes en esto (sic) misma Capital, estará auxiliado por un Oficial Mayor y los demás empleados que designe el Ejecutivo en el Reglamento respectivo, y con las obligaciones que este les asigne.

#### 4.6. *Situación en el Estado de Tabasco*

Como crítica a la metodología empleada en la elaboración del Proyecto de *Ley Registral del Estado de Tabasco* podemos señalar que fueron elaborados con la cooperación de funcionarios

estatales, municipales, registradores, abogados, y no se tomó en cuenta la opinión y aportación del *Colegio de Notarios de Tabasco A. C.*

#### 4.6.1. *Ley Registral del Estado de Tabasco*

Por consiguiente el Proyecto de *Ley Registral del Estado de Tabasco* requiere de la revisión y análisis de diversos artículos. Por ello, consideramos incluir –entre otros– una adecuación en la redacción:

*Artículo 15.* El Consejo Directivo se integrará por:

Un Presidente, quien será el Secretario de Gobierno, quien tendrá voz y voto;

Un Secretario, quien será el Director General del IRET, quien tendrá voz y voto;

Un Comisario, quien será el representante de la Secretaría de Contraloría quien tendrá únicamente voz; y

Dos vocales, quienes tendrán voz y voto.

Los vocales serán nombrados y removidos por el Gobernador del Estado, debiendo ser un representante de la Secretaría de Administración y Finanzas del área de ingresos y otro de libre designación que deberá ser especialista en materia registral, no pudiendo recaer este último nombramiento en un *Notario Público* en activo.

La designación de los vocales se hará considerando su experiencia, honradez y prestigio y durarán tres años en su encargo pudiendo ser designados por períodos subsecuentes de tres años cada uno a elección del Gobernador del Estado. Los vocales especialistas antes mencionados podrán ser removidos por causa grave o justificada.

Cada uno de los integrantes nombrará un suplente, quien podrá representarlo en sus ausencias.

El desempeño de los miembros del *Consejo Directivo* será honorífico.

¿Por qué no puede ser parte de este Consejo un notario si es un cargo honorífico? El artículo 27 de la Ley del Notariado del Estado de Tabasco en vigor no contempla impedimento alguno.

Quién sabe más que el notario de materia registral que todos los anteriores, además de que su función, a como hemos contemplado, es para coadyuvar en beneficio del Estado y de sus instituciones.

#### 4.6.2. *Ley del Notariado para el Estado de Tabasco*

*Artículo 12.* Los notarios deben ejercer siempre sus funciones bajo los principios de legalidad, imparcialidad y probidad; tienen las mismas obligaciones de consejo y asesoría para todas las personas concurrentes a los actos o hechos, aún cuando estas no le hayan solicitado o le remuneren directamente sus servicios.

*Artículo 15.* El notario, como profesional del derecho, debe ilustrar a las partes en materia jurídica, explicándoles el valor y las consecuencias legales de los actos que vayan a otorgar.

Asimismo la citada *Ley Registral del Estado de Tabasco* no contempla ningún conocimiento previo en materia registral:

*Artículo 21.* Para ser Director General se requiere:

- I. Ser licenciado en derecho titulado con cédula profesional vigente y con cinco años en el ejercicio profesional;
- II. No haber sido condenado por delito que haya ameritado pena privativa de libertad;
- III. No encontrarse inhabilitado para desempeñar cargos como funcionario público;
- IV. Estar en pleno uso de sus derechos de goce y ejercicio al momento de su nombramiento;
- V. Ser ciudadano tabasqueño con reconocida probidad; y
- VI. No ser ministro de culto religioso.

¿Por qué no solicitar tener al menos conocimiento de la materia registral?

## 5. Conclusiones

1. Es de suma importancia en beneficio del Estado la incorporación de los notarios a la Junta Directiva, en virtud de que son ellos quienes poseen los conocimientos necesarios que servirán para orientar y aconsejar ante la problemática que se pueda presentar en el desarrollo de los trámites registrales; también resultaría importante la participación de expertos técnicos topográficos para el apoyo y participación catastral.
2. En la modernización del Registro Público de la Propiedad que se realiza debe contar con la participación del *Colegio de Notarios de Tabasco A. C.*, por ser los notarios

los solicitantes más importantes de la prestación de los servicios que da ese Registro, ya que parte de la modernización se logra con el uso de los sistemas informáticos que utilizan actualmente los notarios –como sucede en diversos estados del país–. Pueden proporcionarse, incluso, mediante formatos determinados por el Registro que obren en un sistema informático, los datos de los inmuebles con que se cuentan, datos que podrán usarse como asiento registral, al calificarlos el Registro junto con el documento notarial. Todo ello ya sucede en nuestro país, en lo que se refiere al Registro Público de Comercio.