LA VINCULACIÓN DEL CATASTRO, EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y LA FUNCIÓN NOTARIAL.

LICENCIADO GERARDO LIMÓN GÓMEZ.
DIRECTOR DE PROCESOS EN CENTRO DE ESTUDIOS CATASTRALES.

Introducción:

Hace más de cuatro décadas, debido al impacto negativo sufrido por las ciudades en los países más desarrollados, el francés Henri Lefebvre escribió su libro *"El Derecho a la Ciudad"*, en el que daba cuenta de que la ciudad se había convertido en un instrumento al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital, generando en contraste, grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad. Esa situación descrita por el autor, desafortunadamente se ha venido generalizando por todos los rincones del planeta, y en varios casos esto se ha convertido en un incontrolable problema social.

En el México de hoy este fenómeno no ha sido ajeno a las intenciones recurrentes de los planes de desarrollo, ya sean nacionales, estatales o municipales, y por citar un ejemplo reciente y vigente, mencionamos el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, que uno de sus objetivos es generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica, estandarizada y homologada, que vincule y permita el intercambio o acceso a la información territorial, destinada a convertirse en la clave para la organización e integración de todos los recursos y en una herramienta invaluable en el ordenamiento del territorio. Esto sin duda se traduciría en garantía de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, indispensable en el diseño políticas públicas capaces de producir cambios trascendentes a partir de un modelo de desarrollo, partiendo necesariamente del pleno conocimiento de las características cualitativas y cuantitativas del territorio donde se encuentran asentadas las ciudades y en ese sentido, poder aportar a los procesos de poblamiento popular, la construcción de ciudad y de ciudadanía.

El ordenamiento del territorio en nuestra entidad constituye un gran reto, la legislación ha tratado de incidir de manera preponderante en ello, sin embargo, en muchos rincones de nuestro Estado, no es precisamente un ordenamiento urbano el que prevalezca, ya que por el contrario, se puede constatar en algunos puntos, el pago de cuota de peaje para ingresar al espacio ocupado por viviendas.

Uno de los factores que indudablemente incide en la problemática, es la inobservancia de las normas, que si bien es cierto adolecen de los elementos necesarios para justificar sus objetivos, debemos agregar el hecho incontrovertible que en muchos de los municipios de nuestra entidad, hay un absoluto desconocimiento de esas normas, a lo que hay que sumarle que la población también por desconocimiento incurre en conductas contrarias a esa normatividad, esto por supuesto que no exime de responsabilidad al infractor, pero el círculo se cierra debido a que la autoridad ya sea por desconocimiento u otras causas, es omisa en la observancia de dichas normas.

De manera recurrente sucede la comisión del delito penal de despojo, el cual se ha convertido en una práctica común, dado que la impunidad también ha alcanzado niveles considerables, de otra manera no podríamos explicar la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra urbana; sólo en el 2012 el Estado de Jalisco ocupó el sexto lugar a nivel nacional con más de 1,100 casos denunciados por este delito, así lo manifestaron los investigadores maestros en Derecho, Serratos Valle P. y Sedano Cárdenas A. catedráticos universitarios, en entrevista con un diario de circulación local.

En congruencia con lo anterior el consultor nacional en ONU-HABITAT México, E. Osorio, ha señalado que durante los últimos 40 años se han dado diversas actualizaciones en la legislación para el ordenamiento territorial y que sin embargo, es justo durante ese lapso de tiempo en el que la urbanización ha sido más deficiente y con mayor afectación al medio ambiente, generando centros urbanos dispersos, desconectados, inequitativos y excluyentes, producto de la carente planificación financiera, física y legal como tres de sus pilares.

Somos testigos de la necesidad del nacimiento de una materia estadística, informativa y normativa, que pudiera ser garante del derecho a un espacio digno, de la justa distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, así como de promover equitativamente los beneficios y responsabilidades resultantes del desbordante proceso de urbanización.

La evolución de nuestro entorno va introduciéndonos con mayor incidencia en el campo de la modernidad y de los avances tecnológicos, lograr avanzar hacia una gestión pública enfocada en los resultados de su actuación, es un reto hoy para todos los niveles de gobierno del país. El proceso de cambio es intenso y comprende a todas las dependencias e instituciones gubernamentales, particularmente en el ámbito del ordenamiento del territorio.

El Territorio como ente Físico

Nuestra Carta Magna establece en su Artículo 27 que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Así mismo encontramos que el territorio nacional de conformidad con los Artículos Constitucionales 42 y 115 respectivamente, se divide en entidades federativas y a su vez éstas se dividen en municipios.

Al observar esta conformación desde una óptica técnica, nos percatamos del señalamiento de límites del territorio, ya sea nacional, estatal o municipal; que a su vez ese territorio medible y cuantificable puede transmitir su dominio a los particulares, pero nunca pudiendo exceder las dimensiones establecidas en la fracción XV del Artículo 115, lo que obligadamente nos lleva a la utilización de instrumentos de medición para determinar el área de la que ha sido transmitido dicho dominio, y por consecuencia la suma de estas áreas, conformarán áreas específicas bajo la jurisdicción de la autoridad correspondiente.

En ese orden de ideas, nace la obligación para el adquirente de dicho dominio, estatuida en el texto constitucional del Artículo 36 fracción I que señala:

> *"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:*
> I. *Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga..., en los términos que determinen las leyes."*

Tratándose de nuestro Estado, es la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco y sus Municipios y su Reglamento, los dispositivos legales de observancia general bajo los cuales deberá determinarse la conformación del territorio municipal y del Estado.

La norma en cita señala que Catastro es el inventario y la valuación, precisos y detallados, de los bienes inmuebles públicos y privados ubicados en la municipalidad y que tiene por objeto la determinación de las características cualitativas y cuantitativas de los predios y construcciones.

Vale hacer la cita que para el caso que nos ocupa, configura un respaldo preciso de lo aquí señalado:

> *"La unidad básica del Catastro es la parcela o predio... Toda parcela o predio tendrá asignado un código único y estable, que la identifique de forma precisa y facilite el tratamiento y la difusión de la información catastral. La descripción gráfica de la parcela o predio, ha de estar reflejada con la precisión requerida..."*[1]

El inventario realizado por el Catastro, en primer término debe estar completo, en independencia del régimen de propiedad al que pertenezcan los predios, ya fueran estos predios clasificados dentro del régimen de propiedad privada, propiedad social o propiedad pública; en segundo término debe estar debidamente actualizado, los predios son susceptibles de sufrir modificaciones en sus dimensiones, producto de subdivisiones, relotificaciones o fraccionamientos; en lo construido en ellos, producto de licencias o autorizaciones para edificar,

remodelar o demoler, o de la dotación de infraestructura urbana, entre otros; el Catastro debe integrar a sus bases de datos estos cambios de manera oportuna, precisa, uniforme y pronosticable a fin de poder contar con los elementos técnicos que permitan su correcta utilización.

Se debe tomar en cuenta que el Catastro se conforma con los elementos que describen cualitativa y cuantitativamente los bienes inmuebles o predios que conforman el territorio, lo que obligadamente nos lleva al estudio del concepto de bien inmueble o predio, en consecuencia, encontramos que dentro de la legislación y textos académicos existen definiciones para el término de mérito como a continuación se cita:

> Predio: *"Es la porción de terreno comprendida dentro de un perímetro, con construcciones o sin ellas, que pertenezca en propiedad o posesión a una o varias personas"*[2].
> Predio: *"Terreno o lote unitario, con o sin construcciones, cuyos linderos forman un perímetro"*[3].
> Predio: *"Porción de terreno o edificio, rústico o urbano"*[4].

En consecuencia, el Catastro es un inventario dinámico y a la vez medible y cuantificable, los elementos que lo constituyen son técnicamente determinables a partir del uso de la tecnología, su correcta integración permite a los usuarios y administradores, tomar decisiones acertadas tanto de los proyectos a cargo de los particulares, como de los diversos planes o políticas de gobierno.

El Derecho al Territorio

Queda claro que una de nuestras garantías individuales consagradas en nuestra constitución es el Derecho a la Propiedad de uno o más predios en que se divida el territorio nacional, los cuales deberán estar empadronados ante el Catastro de la jurisdicción municipal correspondiente.

Citando nuevamente la obligación estatuida en la fracción I del Artículo 36 constitucional, nos lleva a pensar en un padrón catastral completo, garante de certeza técnica a partir del cual se apoya el Derecho de Propiedad consignado en los respectivos títulos.

En la actualidad esto se encuentra muy alejado de la realidad, dado que los inventarios catastrales no reflejan la certeza técnica que debieran contener, se adolece gravemente en algunos casos de elementos que sirvan de apoyo para coadyuvar en la especificación técnica en que se debe apoyar el Derecho de Propiedad.

Un indicador claro de ello lo podemos constatar en el Registro Público de la Propiedad, cuyo objeto es prestar el servicio registral para dar publicidad a los actos y hechos jurídicos que por disposición de la ley deban ser reconocidos.

A decir de Carral y de Teresa, el Registro Público de la Propiedad tuvo origen del surgimiento de situaciones que hacían incierto y entorpecían el tráfico inmobiliario, cita el autor:

> *"El Registro nació de la necesidad de llevar una cuenta a cada titular. Es decir, que en un principio tuvo una finalidad meramente administrativa sin propósito de publicidad, pues no se había descubierto siquiera la conveniencia de ésta.*
>
> *La necesidad de la publicidad quedó manifiesta cuando la clandestinidad de las cargas y de los gravámenes que recaían sobre los bienes inmuebles fue tal que se hacía imposible conocer la verdadera situación de éstos. Entonces aquel Registro que nació por una razón administrativa con miras a llevar una cuenta a cada titular, se convirtió en un Registro con miras a la publicidad; y así, puede decirse que el Registro nació como un medio de seguridad del tráfico-jurídico.*
>
> *Por eso el Estado organiza una actividad administrativa destinada a dar publicidad (apariencia), a las constituciones y transformaciones de ciertas situaciones jurídicas.*

Esa organización es la publicidad registral, es el Registro Público de la Propiedad.[5]"

En teoría así debiera acontecer, sin embargo, en no pocas ocasiones nos hemos percatado que esta institución atraviesa por una situación mucho más compleja de lo que pudiéramos imaginarnos, pero para respaldo de lo aquí señalado, cabe hacer la siguiente cita:

"El Registro Público de la Propiedad en México es una institución improvisada en el siglo XIX. Creado primero para inscribir hipotecas, reunió después los títulos inmobiliarios que se hallaban entonces en circulación. Pero su transformación de un registro de hipotecas a un certificador de propiedad no fue afortunada. Tampoco ha envejecido bien. Atrapados en el tráfago de lo urgente, parece que nadie está dispuesto a detenerse a pensar en los límites inherentes de su organización, ni por tanto en las funciones que puede desempeñar. Se le asignan responsabilidades más allá de su capacidad técnica. Está desnaturalizado. El Registro Público de la Propiedad mexicano no es lo que se cree, ni puede lo que se quiere de él.

Se pueden levantar cargos graves de ineficiencia o incompetencia en contra del Registro Público. Como el de que asfixia a la economía obligando a pasar innecesariamente por su anquilosada aduana las transacciones comerciales. O el de que ha usurpado el derecho de los gobernados a la interpretación directa de la ley al convertirse en una especie de moderna Inquisición que administra la ortodoxia legal, a la cual hay que someterse si se quiere obtener una indispensable "certificación".

Pero ninguno de esos cargos es tan contundente como el que crea la falsa impresión de que procura seguridad legal. El Registro Público de la Propiedad no puede proveer esa garantía porque su sistema técnico de organización, administración, sanción, control y emisión de títulos inmobiliarios no está diseñado para ese propósito. Esta imposibilidad intrínseca no obedece a falta de recursos humanos o materiales, a falta de voluntad de los participantes o a una deficiente dirección y administración. No se debe a nada que nos permita suponer que bastaría recurrir a correctivos administrativos para mejorar su funcionamiento y lograr plenamente su objetivo de garantizar la seguridad legal

en el ámbito inmobiliario. Podría incluso pensarse en un Registro Público expedito y eficiente, y aun así sería incapaz de dispensar esa garantía.

El sistema de organización inmobiliaria que en general se piensa lleva a cabo el Registro Público no existe como tal. En México no hay –nunca ha habido– un sistema creado con ese fin. Ni en los sucesivos actos administrativos que lo fueron creando durante el siglo antepasado, ni tampoco hoy en día, el Registro Público ha sido dotado de herramientas pertinentes que lo acerquen a aquel fin. Ha sido desde su creación un mero archivo de contratos inmobiliarios que se replican por causahabiencia. Nunca ha tenido un inventario o censo de los bienes cuyos títulos de propiedad tiene bajo su resguardo. Tampoco ha tenido ningún tipo de instrumento para cerciorarse con un grado razonable de certidumbre a) de la exactitud de la descripción de esos bienes, b) de la localización de esos bienes, c) de los límites y colindancias de esos bienes, d) de la eventual superposición de superficies entre inmuebles y e) de la eventual proliferación de titulares sobre un mismo bien. Por lo tanto no es capaz de saber, ni de certificar, ni luego garantizar, la existencia, descripción, ubicación o exclusividad de la propiedad de los inmuebles descritos en los títulos que tan celosamente resguarda.

La única garantía que puede proporcionar es la de la causahabiencia de transmisiones, y la de que la replicación de descripciones en los contratos registrados sea más o menos exacta, así esa descripción no corresponda con la realidad o sea vaga. La naturaleza de su función es el mero cotejo y hacinamiento consecutivo de contratos.

El hecho de que los títulos de propiedad que archiva no guarden relación técnica con la realidad topográfica que representan, de que no tengan referencia a una cartografía objetiva y exhaustiva oficial, hace que el contenido del Registro Público no sea útil como identificación y garantía de la propiedad. Por eso llama la atención que en nuestra cultura se le atribuya el papel de dispensador de certidumbre, cuando lo cierto es justamente lo contrario. Todo puede estar en aparente orden con un título emitido o "sancionado" por el Registro Público, a pesar de lo cual el titular se puede encontrar con la desagradable sorpresa de que el terreno que adquirió no tiene la superficie, la forma o los linderos que sus escrituras registradas dicen que tiene. O peor aún, se encuentra con

que hay otros titulares de su predio... Si el anterior es un diagnóstico, me gustaría dejar anotada brevemente una terapia. El Registro Público debería convertirse en lo que es, un archivo de contratos y ceder la función que cree proveer, a una institución distinta, parecida a un catastro estatal especializado, que sustituya las inútiles descripciones verbales por una cartografía exhaustiva del territorio del Estado, que identifique el lugar que ocupa cada inmueble en ese territorio, que concentre toda la información urbana (programas y planes de desarrollo) de ese territorio, y que esté en condiciones de identificar a los propietarios de los inmuebles. Y que, de ser el caso, también permita advertir a los interesados si la titularidad de la tierra está siendo disputada. Eso, probablemente, se acerque más al objetivo del Estado de proporcionar seguridad jurídica al titular inmobiliario"[6].

En consecuencia, somos testigos que de poco ha servido haber decretado de interés y utilidad públicos a estas instituciones que actualmente se encuentran alejadas con mucho de su objeto.

La Ciudad, ente físico y social

La ciudad, definida por los especialistas como "el espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. El Derecho a la Ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, salud, educación, vivienda, recursos simbólicos, participación, acceso a la información, etc. El Derecho a la Ciudad es el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. No es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto"[7].

La posibilidad de crear otra ciudad no resulta una tarea sencilla, pero toquemos al menos uno de los puntos de La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, documento elaborado por Habitat International Coalition (HIC). Consistente en el ámbito de la gestión del territorio, para lo cual nos permitimos transcribir de manera textual los siguientes fragmentos:

ARTICULO I. DERECHO A LA CIUDAD

...2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad,... El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades.

A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio.

2.2....Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables.
2.3 Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.
2.4 En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

ARTÍCULO IV. PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HABITAT

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda...

ARTÍCULO V. DESARROLLO URBANO EQUITATIVO Y SUSTENTABLE

1. Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.

ARTÍCULO XIV. DERECHO A LA VIVIENDA

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar...que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado...
7. Toda persona tiene derecho a la seguridad de tenencia de su vivienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios...

El Derecho a un Espacio Digno

Como podremos imaginar, resulta bastante complejo el garantizar un derecho incontrovertible a un espacio físico y más complejo aún, el que tenga la característica de digno; hoy por hoy no alcanzamos a observar el diseño correcto y preciso de políticas públicas encaminadas a obtener mejores resultados.

Se ha pasado por alto que el gran activo que es el territorio, es la piedra angular de los planes de desarrollo y de muchas de las políticas públicas impulsadas a lo largo y ancho de nuestra nación, en estas circunstancias no podemos imaginar a un municipio cumpliendo con su obligación constitucional señalada en la fracción V del Artículo 115, consistente en:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Nuestro Código Urbano Para el Estado de Jalisco, fue creado recientemente con la pretensión de integrar en un documento las legislaciones que de una u otra manera, incidían en la gestión del ordenamiento territorial, el medio ambiente, la vivienda, el patrimonio, el diseño urbano, entre algunas otras.

Somos testigos del incumplimiento de los propósitos planteados, no observamos al menos algún cambio en favor del desarrollo urbano, fue un intento legislativo con muchas motivaciones y pocos fundamentos, las subsecuentes reformas, en nuestra opinión, no han logrado más que complicarlo aún más y a la que hay que agregar la falta del reglamento correspondiente.

Es lógico que resulte imposible dar cumplimiento al mandato constitucional, cuando las leyes que de ella emanan, tienen tantas y tan serias deficiencias de técnica legislativa y además no son atendidas las observaciones que la ciudadanía, inclusive experta en esos menesteres, recurrentemente viene manifestado de manera ampliamente justificada.

El evidente y desbordante desapego al marco normativo provoca situaciones indeseables para la ciudad, no se respeta el Derecho de Propiedad, ocurren invasiones a los predios, tampoco se respeta el debido proceso de urbanización, ya que una gran cantidad de titulares de predios cercanos o colindantes a los centros de población, enajenan fracciones a personas que los destinarán principalmente a vivienda o prestación de servicios, sin que el predio haya sido objeto previamente de una autorización apegada a la norma, en donde se hubiera establecido claramente a cargo del fraccionador, la obligación de dotar previamente de infraestructura urbana, así como el establecimiento de áreas de vialidad y de espacios de esparcimiento o de equipamiento urbano como pudieran ser los destinados para centros escolares o de servicios de salud entre otros.

La consecuencia de esto origina los asentamientos humanos denominados común e indistintamente como irregulares, ilegales o informales, que innumerables investigadores han estudiado desde los puntos de vista social, económico, político o administrativo y han hecho públicos sus estudios en un gran número de documentos, cuyo contenido resulta de un enorme valor, ya que dan luz tanto a diseñadores de políticas públicas o administradores de la información, como a la ciudadanía en general, para entender nuestro complejo entorno.

Esos estudios han dejado al descubierto una problemática verdaderamente compleja, toda vez que la tendencia generalizada de contar con un espacio dentro de las urbes, hace que el movimiento desordenado de personas, provoque grandes problemas, pudiendo citar entre muchos otros los siguientes:

- Zonas insalubres y de hacinamiento, con espacios habitacionales inadecuados, incluso ocupando zonas de alto riesgo;
- Riesgos e incertidumbre legal sobre el Derecho de Propiedad de los bienes inmuebles, ya que en la mayor parte de los casos sólo se hace entrega de la posesión material, más no se transmite el Derecho de Propiedad con el formalismo exigido por las leyes, lo que tiene como consecuencia que el patrimonio tenga una alta incertidumbre y vulnerabilidad;
- Traza irregular y fuera de toda norma reglamentaria de calles y manzanas, por lo que las vialidades se tornan caóticas.

Las reacciones del entorno no se hacen esperar y somos testigos de ello con las evidentes consecuencias, señalando algunas de ellas:

- Movimientos de colonos para exigir servicios básicos, incluso mediante el uso de violencia;
- Centros urbanos altamente deficitarios e institucionalmente debilitados al perder gradualmente su autosuficiencia administrativa y reduciéndose su captación directa de recursos;
- Se ahuyentan las inversiones y se pierde competitividad, dado que a partir de la falta de certeza en la tenencia de la tierra, se deja de ser un ente confiable en la toma de decisiones encaminadas a impulsar el desarrollo;
- La irregularidad acrecienta la desvinculación entre Registro Público de la Propiedad y Catastro, debido a la falta de información precisa del territorio;
- Se agrava exponencialmente la situación con el crecimiento acelerado de los centros de población, ya que en la mayoría de ellos, no existe una delimitación entre lo ordenado y lo desordenado.

Pero no solamente los habitantes de los predios fraccionados de manera irregular o informal padecen estas inclemencias y sus correspondientes efectos perversos, ya que existe una gran cantidad de asentamientos humanos "legales" a los que les fueron entregados los documentos oficiales que autorizaron la ejecución de su respectivo proyecto ejecutivo, en áreas no aptas para el asentamiento humano o inviables económicamente

para un mercado formal de los predios, en donde ahora se encuentran unidades habitacionales de todo tipo, edificios con departamentos clasificados desde populares hasta de calidad superior, que posteriormente debido a las circunstancias propias de la naturaleza, dejan en evidencia en buena medida, que quienes otorgaron permisos para ejecutar dichos proyectos pasaron por alto, ya sea por corrupción o ineptitud, que los lugares autorizados para desarrollar asentamientos, por su naturaleza no eran adecuados para llevar a cabo construcciones en ellos; desafortunada y recurrentemente lo podemos comprobar, principalmente en tiempos de lluvias, en donde a causa de ocupaciones en predios de estas características, o desvíos de cauces naturales, tenemos grandes inundaciones, derrumbes o incluso deslizamientos de cerros sobre áreas urbanizadas.

Así mismo tenemos grandes problemas con la invasión de zonas de reserva ambiental, ocupación de áreas cercanas a vertederos de residuos, obstaculización de obras de infraestructura, etc., tal pareciera que resulta necesario que haga presencia la naturaleza para que ciudadanos en general, autoridades y desarrolladores, podamos percatarnos e identificar las áreas que invariablemente sufrirán estos predecibles efectos.

Si a esto le agregamos el compromiso político que muchos gobiernos asumen, de proteger el Derecho de Propiedad sobre suelo irregular a cambio de votos, sin duda estamos frente a situaciones que no solamente se toleran y admiten, sino que también, se convierten en un fuerte motor que propicia la formación de asentamientos irregulares.

La irregularidad en la comercialización del suelo no debería existir, sin embargo, no podemos negar su evidente existencia y tampoco debemos ignorar una gran gama de efectos que producen las acciones regularizadoras, a través de reformas o decretos especiales, tendientes a la respectiva regularización, ya que la mayoría son dirigidas solamente a la entrega de títulos de propiedad y en muchos menos casos, a una reforma integral en la que además se complemente la dotación de infraestructura y de espacios sociales.

La competencia municipal para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra y otorgar licencias y permisos para construcciones, en muchos casos se ejerce careciendo de los elementos técnicos indispensables para la realización de estos actos administrativos, por increíble que parezca, en muchos de los casos, funcionarios facultados para dichos efectos, tampoco conocen el marco normativo vigente, e históricamente han pasado por alto, entre otros, el siguiente dispositivo legal:

Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco

"Artículo 86 ... La dependencia municipal competente deberá comunicar a la autoridad catastral, en un plazo que no exceda de quince días, las licencias o autorizaciones de obras de urbanización que se otorguen; las prórrogas a las mismas; las autorizaciones de fusión y subdivisión de predios, así como las licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o demolición."

Por lo que en la medida en que sigan siendo inobservados estos medulares dispositivos de vinculación administrativa, la propia autoridad estará abonando de una manera acelerada al debilitamiento institucional, generando centros de población altamente deficitarios en lugares cuyas características sean totalmente ajenas una ciudad ordenada, armónica y sustentable.

Los Elementos Catastrales en el Ejercicio Notarial

Para elaborar un título que ampare derechos sobre los inmuebles, los Notarios no cuentan con ningún otro referente técnico que los datos o elementos catastrales, de tal forma que de poco sirve realmente la pretensión de dar seguridad jurídica tanto al tráfico inmobiliario, como a la tenencia de la tierra, si no se describe con precisión técnica y de manera homogénea, los bienes sobre los que se constituyan derechos de cualquier índole.

A lo anterior debemos agregar el hecho de que en no pocos casos y de manera recurrente, la autoridad administrativa, por desconocimiento, cree tener facultad para interpretar jurídicamente los avisos y manifestaciones presentados por los obligados a observar la normatividad, ignorando por una parte, que los efectos jurídicos nacen de la voluntad de las partes intervinientes en los actos que les dieron origen, generalmente ante los Notarios, quienes actúan por delegación de la fe pública estatal.

Se pasa por alto que la "interpretación jurídica" entendida como el proceso intelectivo por el que se extrae el significado de una norma[8], corresponde única y exclusivamente a los Jueces y Magistrados; obviamente la acción de interpretar, se encuentra fuera de la esfera de facultades de la autoridad catastral ya que ésta, solamente se debe limitar a recibir los avisos y proceder a su respectivo trámite una vez que se encuentren debidamente requisitados y acompañados de sus respectivos anexos, o en su defecto realizar la denegación cuando se advierta la omisión o incumplimiento de los requisitos que las leyes y reglamentos imponen.

Resulta evidente que la autoridad, en esos precisos casos, tampoco observa lo estatuido en la Ley del Procedimiento Administrativo, apoyada en los principios de legalidad, seguridad jurídica, equidad, justicia, economía, celeridad, sencillez, eficacia, publicidad y audiencia, toda vez que los avisos o manifestaciones, que le son presentados, fueron producto de sus propios actos administrativos previos, los cuales como es el caso, son clasificados por la norma como definitivos, por representar un fin en sí mismos o por ser el resultado de un procedimiento ordinario, ya hubieren sido estos, declarativos o regulativos; como son entre otros, la aprobación de un avalúo, la emisión de un certificado o la aprobación de un deslinde.

A lo anterior debemos agregar la carencia de herramientas, insumos y equipamiento en oficinas, lo que hace imposible hablar de un Catastro moderno, actualizado y vinculado, muchos de ellos carecen de un sistema de gestión catastral georreferenciado, la cartografía es resultado de un vuelo antiguo de poca

precisión, muchas de las operaciones administrativas, en algunos casos mantienen las formas tradicionales con base a registros manuales en papel. Por lo que hablar de la sistematización de todos los procedimientos, a través de tecnologías de la información, apoyados en un sistema de gestión catastral, capaz de integrar la información generada y responder a las demandas de todo tipo de usuarios, ya sea al interior de la propia administración o usuarios externos como Notarios, valuadores, contribuyentes... etc. de tal manera que desde oficinas, centros de trabajo, kioscos o la comodidad de un hogar, se tenga acceso a la información y sus respectivos trámites a través de medios electrónicos, es una situación que muy pocas entidades y municipios han logrado.

Por lo que podemos concluir, que para la consecución del objetivo específico de garantizar jurídicamente espacios dignos, apropiados y sustentables para la población en su conjunto, es primeramente necesario conocer el territorio que conforma ese núcleo poblacional, no debe pasarse por alto sus atributos, vocacionamientos, restricciones y características cualitativas; pero sobre todo es indispensable conocer cuánto territorio es, cuáles son sus dimensiones, sus delimitaciones, sus titulares y los derechos legales establecidos sobre el mismo, en resumen un Catastro moderno, completo y actualizado.

Creemos que de poco servirían cambios estructurales profundos en los patrones de producción, consumo y en las formas de apropiación del territorio, si previamente no contamos con la certeza técnica de ese territorio, tampoco tendremos certeza legal del Derecho de Propiedad y en consecuencia estaríamos eventualmente después de algún tiempo, iniciando nuevamente el diseño de políticas encaminadas a obtener resultados similares hasta los ahora obtenidos.

Notas al pie:

[1] *IX Seminario sobre Catastro Inmobiliario, Cartagena de Indias, Colombia 2006.*
[2] *Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco.*
[3] *Ley de Catastro del Estado de Puebla.*
[4] *De Pina R. y De Pina Vara R. "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa.*
[5] *Carral y de Teresa. "Derecho Notarial y Derecho Registral", Luis. Ed. Porrúa.*
[6] *Mtro. García Ruvalcaba, A. "Radiografía de un Error: El Registro Público de la Propiedad, Derecho Registral", Notario Público Número 97, Guadalajara, Jalisco, México.*
[7] *Charlotte Mathivet citando a Harvey, David. Foro Social Mundial, Belém 2009. www.hic-net.org/articles.php?pid=3107*
[8] *Álvarez Ledezma, M. I. "Conceptos Jurídicos Fundamentales", Ed. McGraw-Hill. P 271.*

COLEGIO DE NOTARIOS
DEL ESTADO DE JALISCO