



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NECESIDAD DE DESCONCENTRAR LAS
FUNCIONES DEL REGISTRO AGRARIO
NACIONAL



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR EN
ASISTENCIA PROFESORAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE LOPEZ APARICIO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD	1
1.- SU CREACION EN EL CODIGO CIVIL DE 1870.	3
2.- EN EL CODIGO CIVIL DE 1884	4
3.- EN EL REGLAMENTO DE 8 DE AGOSTO DE 1921	6
4.- EN EL CODIGO CIVIL DE 1928	6
5.- SU CREACION EN EL REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DE 17 DE ENERO DE 1979.....	9
CAPITULO II.- ANTECEDENTES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.	10
1.- EL GRAN REGISTRO DE LA PROPIEDAD.....	10
2.- EN LA LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJT- DALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO DE 29 DE DI- CIEMBRE DE 1925.....	13
3.- EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA DE 26 DE FEBRERO DE 1925.....	13
4.- EN EL CODIGO AGRARIO DE 1934	20
5.- EN EL CODIGO AGRARIO DE 1940	25
6.- EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942	25

CAPITULO III.- ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DEL -
REGISTRO NACIONAL EN LA LEGISLACION ACTUAL 27

1.- EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA NOS.....	27
2.- EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	36
3.- EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	44
4.- SUS ATRIBUCIONES	45
a).- ACTOS SUJETOS A REGISTRO.....	45
b).- EFECTOS DE SUS INSCRIPCIONES	53
c).- LA PUBLICIDAD DE SUS ACTOS Y LOS PRINCIPIOS REGIS-- TRALES	58
5.- LAS OBLIGACIONES DE LOS NOTARIOS PUBLICOS Y REGISTROS PU BLICOS DE LA PROPIEDAD, ANTE EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.	

CAPITULO IV.- CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCEN-
TRACION DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL..... 74

1.- CENTRALIZACION DEL PODER PUBLICO EN MATERIA AGRARIA ..	74
2.- LA DESCENTRALIZACION.....	74
a).- LA DESCENTRALIZACION POR REGION.....	78

b).- LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.....	79
c).- LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.....	80
3.- LA DESCONCENTRACION DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL....	85
a).- LA ESTRUCTURA DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL EN LA ACTUALIDAD.....	94
b).- LA NECESIDAD DE REORGANIZAR AL REGISTRO AGRARIO NA- CIONAL, DESCONCENTRANDO SUS FUNCIONES.....	95

CAPITULO V." EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DE LA- PROPIEDAD RUSTICA.....	97
--	----

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

"La presente tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., bajo la dirección del Lic. Javier Juárez Carrillo, profesor adjunto del propio Seminario, siendo su Director el señor Lic. Don Esteban López Angulo".

INTRODUCCION

El actual trabajo tiene como propósito fundamental analizar, desde sus antecedentes legales, al Registro Agrario Nacional como una Institución de vital importancia por el carácter registral que ostenta, ya que es un instrumento elemental de apoyo en la Planeación, Desarrollo y Ejecución de la Reforma Agraria en México. Por tal razón encontramos su regulación jurídica en el Libro Sexto de la Ley de la Materia, denominado "Registro y Planeación Agrarios".

Se analiza también la naturaleza jurídica del Registro Agrario Nacional, su similitud y diferencia con el Registro Público de la Propiedad, y los actos y documentos que en materia agraria deben inscribirse, sus efectos y procedimientos, terminando con una proposición para crear al Registro Nacional Agrario como un Registro de Propiedad Rústica.

Someto pues, a consideración del H. Jurado que tenga a bien examinarne, el presente trabajo que, espero resulte de utilidad para quienes realizan de alguna manera actividades registrales.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.

Concepto de Registro.- Etimológicamente la palabra registro proviene de las raíces latinas "Res, cosa hecho, y "Testum": memorable, y de aquí - "Registro", participio pasado de "Regere" que significa: copiar, trasladar y también memoria o apuntación de cosas varias. (1).

Don Joaquín Escriche, en su Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia dice, que registro es:

"El libro en que cada escribano entiende (sic) la primera matriz o escritura original que pasa o se otorga ante él; y sirve para sacar las copias o traslados que pidan los interesados, y para comprobar o confrontar los que ya hubieren expedido (sic) y presentásen alguna duda o dificultad". (2).

Asímismo, define al Registro como:

"El asiento que se hace en la escribanía del ayuntamiento de cada cabeza de partido de las escrituras que se otorgan ante los escribanos de los pueblos del Distrito, con el objeto de que puedan llegar a noticia de todas las compras, ventas, hipotecas, censos, tributos y cualesquiera - -

- (1) Luis Muñoz Morales "Lecciones de Derecho Hipotecario" Puerto Rico.
- (2) Joaquín Escriche.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.

otros gravámenes o cargos de los bienes raíces, para que así se eviten ocultaciones y fraudes, y para que en caso de perderse los protocolos o registros particulares de los escribanos del partido, sirva éste para facilitar a los interesados las copias que necesiten". (3).

Por su parte, don Ramón María Roca Sastré, define al Registro como una:

"Institución jurídica que, destinada a robustecer la seguridad jurídica inmobiliaria, tiene por objeto la inscripción de las constituciones, transmisiones, modificaciones y extinciones de derechos reales sobre bienes inmuebles, así como las resoluciones judiciales relativas a la capacidad de las personas y de los contratos de arrendamiento y de opción". (4).

Por su lado, Roque Barcia, dice que:

"El Registro es la anotación o constancia de todo acto o acontecimiento que afecta el interés público o privado y del cual toma conocimiento el Estado, sometiendo tal anotación a ciertos requisitos y formalidades que garanticen su autenticidad o le importan validez jurídica, ya se refiera en términos generales a la Persona o a la propiedad y sus modificaciones, o ya considere los distintos aspectos de la organización social". (5).

(3) Idem.
(4) Ramón Roca Sastré.- Institución de Derecho Hipotecario.- Barcelona 1945.
(5) Roque Barcia.- Obra Cit.- Pág. 19.

Entre nosotros, Guillermo Colín Sánchez dice que:

"El Registro Público de la Propiedad es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo). Tiene por objeto -- proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el derecho civil, cuya forma ha sido realizada por la función notarial, con el fin de facilitar el tráfico jurídico a través de un procedimiento legal cuya consecuencia es en síntesis la seguridad jurídica". (6).

1.- Su creación por el Código Civil de 1870.- Como se expresa en las líneas anteriores, no fue sino hasta 1870, cuando se legisló en materia de registro público en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales expedido ese año, pero no fue sino hasta 1871, cuando se implantó propiamente en nuestro país el Registro Público de la Propiedad. En efecto, el 28 de febrero de ese año, durante el gobierno del Presidente Juárez, se expidió el Reglamento del Título XXXiii de dicho ordenamiento prescribiendo la instalación de una oficina denominada "Registro Público de la Propiedad" en la capital; otra en Tlalpan y una más en la capital del territorio de Baja California.

Por lo que se refiere a las fuentes en que se inspiró el legislador de 1870 al tratar esta materia es unánime la opinión en el sentido de que fue la Ley Hipotecaria española de 1861, la que tenía elementos de los sistemas expuestos en el capítulo anterior.

Por lo que se refiere a su contenido, en el Título III se reglamentó

(6) Guillermo Colín Sánchez.- Procedimiento Registral de la Propiedad Ed. Porrúa.- 1972.- Págs. 13-14.

la forma y efectos de la inscripción; para cada finca se abría un registro en los libros correspondientes a las cuatro secciones.

Una vez efectuada la inscripción, los títulos eran devueltos al interesado y si en un mismo acto se enajenaban o gravaban bienes situados en distintos partidos, se inscribía cada uno de ellos en los registros respectivos. Si dichos bienes estaban ubicados en territorio de dos o más partidos, la inscripción se hacía en el registro de cada partido.

Los asientos se numeraban progresivamente. Las inscripciones de hipotecas además de hacerse en su registro especial se anotaban en el de la propiedad. Es decir, el oficio o registro de hipotecas a que se hizo referencia en el punto anterior se conservaba -se conservó hasta 1902- como sección segunda (2a.) del propio Registro.

El Título V trataba sobre la publicidad del registro. Los libros estaban al servicio de quien los solicitara para consulta, siempre que no los ocupara el registrador para servicio de la oficina. Se podían tomar datos, más no copiar los asientos, etc.

En este ordenamiento no se contempló ninguna disposición que pudiera considerarse de orden agrario en materia registral, cosa que no ocurrió, para decirlo de una vez, sino hasta después de que entró en vigor la constitución de 1917.

2.- En el Código Civil de 1884.- El Código Civil de 1870 fue abrogado, como se sabe por el de 1884, el cual, en el título Vigésimo Tercero, intitulado: "Del Registro Público", reglamentó a esta institución de la que nos venimos ocupando en forma general y preparatoria Para entrar a nuestro tema que es el Registro Agrario Nacional. Dicho título estaba compuesto de cuatro capí-

tulos: Disposiciones generales; De los títulos sujetos a registro; del modo de hacer el registro y de la extinción de las inscripciones.

En el capítulo primero, se ordenaba el establecimiento del Registro Público en toda población en donde hubiera tribunal de primera instancia.

El Registro Público estaba Integrado por cuatro secciones denominadas:

- I. Registro de Títulos Traslativos de dominio de los inmuebles o de los derechos reales, diversos de la hipoteca impuestos sobre aquellos.
- II. Registro de Hipotecas.
- III. Registro de Arrendamientos.
- IV. Registro de Sentencias.

En el capítulo segundo, se estableció que todos los contratos y actos entre vivos que transmitieran o modificaran la propiedad, la posesión o el goce de bienes inmuebles o derechos reales impuestos sobre ellos, debían registrarse, con excepción de aquellos casos en que el valor de la operación no excediera de \$ 500.00.

Tanto este Código, como el de 1870, estableció lo que en doctrina se llama el sistema declarativo, aunque tratándose de la hipoteca, esta nacía propiamente cuando se había inscrito en el Registro Público de la Propiedad, y por ende, hasta entonces producía efectos jurídicos, lo que se traduce en este orden en la manifestación del carácter constitutivo de tal acto.

Por último, se debe decir que tampoco en este ordenamiento se encuentra ninguna disposición que se pueda considerar como antecedente directo-

del Registro Agrario Nacional, y si se han citado ha sido no sólo para dar una idea de cómo se fue creando el sistema registral mexicano, cómo fue evolucionando, para enseguida ver cómo nació el Registro Agrario Nacional.

La organización establecida por los Códigos de 70 y de 84, perduró hasta el año de 1921, en que se llevó a cabo la centralización del Registro Público en el Distrito Federal, concretándose por tal motivo los órganos jurisdiccionales encargados del Registro, a sus funciones propias.

3.- En el Reglamento de 8 de agosto de 1921.- Con fecha 8 de agosto de 1921, entró en vigor un nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, el cual reorganizó a la institución, fijó atribuciones a sus órganos, estableció los procedimientos a seguir para llevar a cabo las inscripciones, etc., procurándose que la misma respondiera a las necesidades de la época.

Por lo que se refiere a las cuestiones de fondo, respetó, como es de suponerse, el principio de publicidad atribuido al registro.

4.- En el Código Civil de 1928.- Como se sabe, el Código Civil de 1884 fue derogado por el de 1928, que entró en vigor el 10. de septiembre de 1932, mismo que aún se encuentra vigente.

En el nuevo ordenamiento, el Registro Público de la Propiedad fue, desde luego, objeto de reglamentación. Lo está en la última parte del mismo: del artículo 2999 al 3074.

Pese a que cuando este ordenamiento se expidió ya se habían dictado las primeras disposiciones encaminadas a la creación de un registro agrario -

-el país había accedido a una nueva época- y por consiguiente se considere -- innecesario que sigamos bosquejando antecedentes del mismo en instituciones-- de reigambre eminentemente lusprivatistas, es importante y nos interesa sobremedera manera destacar de este ordenamiento dos cuestiones, por las razones que se verán con posterioridad. Una que podría llamarse principio de inscripción, y otra, la relativa a la naturaleza local del Registro Público de la Propiedad.

- a) Principio de Inscripción.- Para la Mejor comprensión de este principio, nada mejor que citar las disposiciones que lo consagran. Son las siguientes:

Por una parte, el artículo 3,042, que dice lo que sigue:

"Art. 3042.- En el Registro Público de la propiedad inmueble se inscribirán: 1.- Los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos -- reales sobre inmuebles' ".

La disposición, como se ve, es bastante clara: toda esa clase de títulos debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Inmueble. Si los otorgantes de uno de cualesquiera de esos actos no lo hace, eso va es otra cosa, y la misma ley sanciona esa omisión, fijándole consecuencias específicas que normalmente se enuncian doctrinariamente bajo el principio denominado de oponibilidad, cuyo exámen en materia civil, escapa al presente trabajo.

- b) El Registro Público de la Propiedad como órgano local.- Como se sabe, la Constitución General de la República, en su artículo 124, establece el principio general para la distribución de competencias entre los órganos federales y los locales o esta-

duales.

Dicho artículo dice lo siguiente:

"Art. 124.- Las facultades que no están expresamente -
concedidas por esta Constitución a los funcionarios fede-
rales, se entienden reservadas a los Estados".

Por su parte, el artículo 73, enumera las facultades del Congreso -
de la Unión, entre las que no figura la materia civil, por lo que, de acuerdo -
con el principio arriba señalado, queda reservada a los Estados los que en ejer-
cicio de ella legislaron sobre la materia, expidiendo su respectivo código civil,-
aunque en la mayoría de los casos se hayan concretado a copiar el del Distrito
Federal.

Esa es la razón por la que cada Estado tiene su Código Civil y tam-
bién por la que el Distrito Federal tiene el suyo, y siendo el Registro Público -
de la Propiedad, como dice el artículo 1º de su Reglamento: "...La Institución -
mediante la cual el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los actos
jurídicos que, conforme a la Ley, precisan de ese requisito para surtir efectos -
contra terceros", lo que significa que el Registro Público de la Propiedad es par-
te integrante de la materia civil y por tanto su creación, atribuciones, organiza-
ción, etc., es competencia de las autoridades locales.

Así, por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal, en su ar-
tículo 2,999 dispone lo siguiente:

"Art. 2999.- Las oficinas del Registro Público se establece-
rán en el Distrito Federal y estarán ubicadas en el lugar--
que determine el Jefe del Departamento del Distrito Fede-
ral".

Por su parte, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad - del Distrito Federal-, en su artículo 2o. dice lo que sigue:

"Art. 2o.- La Dirección del Registro Público de la Propiedad es una dependencia del Departamento del Distrito Federal a la cual está encomendada el desempeño de la función registral, en todos sus órdenes, con arreglo a las prevenciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, de este reglamento y demás disposiciones legislativas y reglamentarias encaminadas al ejercicio de dicha función".

El Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria es, en resumen, una institución que depende de las autoridades locales.

Más adelante se abordará nuevamente esta cuestión, si bien examinándola desde otro punto de vista.

5.- En el Reglamento del Registro Público de la Propiedad de 17 de enero de 1979. - El 17 de enero de 1979 entró en vigor un nuevo Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal el cual reorganiza con mayor amplitud a esta institución, procurando, como todo nuevo ordenamiento, - que la misma responda a las necesidades de la época.

Este Reglamento abrogó a los de 21 de junio de 1940 y 15 de diciembre de 1952, así como a las demás disposiciones reglamentarias que se le opusieran.

Sus disposiciones más relevantes para los fines de este trabajo, ya fueron comentados en el punto anterior.

C A P Í T U L O II

ANTECEDENTES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

1.- El Gran Registro de la Propiedad.- Como un antecedente del Registro Agrario Nacional podemos considerar al "Gran Registro de la Propiedad", creado por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894, en virtud de que fue la primera institución que se creó para llevar a cabo un registro de la propiedad inmueble a nivel nacional. En efecto, el artículo 45 de dicha Ley disponía lo siguiente:

"Art. 45.- Se establece el Gran Registro de la Propiedad en la República, que estará a cargo de una oficina independiente de la Secretaría de Fomento y en el que se inscribirán con los requisitos y formalidades que fijen esta ley y sus reglamentos, los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales y los expedidos en virtud de los arreglos y composiciones que hubiere hecho ya o hiciere en lo futuro la Secretaría de Fomento".

Además de las características que se desprenden de la disposición antes transcrita, según la cual el Gran Registro de la Propiedad se establecía en toda la República y de que estaría a cargo de una oficina independiente de la Secretaría de Fomento, éste era público, "pudiendo -por tanto- examinar y pedir certificación y copia de las inscripciones y planos que en él conserven, toda autoridad o persona que lo solicite", según lo preceptuaba el artículo 46.

La inscripción en dicho Registro, según el artículo 47, era "entegramente voluntaria para los dueños y poseedores de tierras; y, por lo mismo—agregaba— la falta de dicha inscripción no les privaba de ninguno de los derechos que les corresponden, conforme a las leyes vigentes; pero sin que goce de las franquicias concedidas a las propiedades registradas". Tales franquicias—las precisaba el artículo siguiente, que decía:

"Art. 48.- Toda propiedad inscrita en el Gran Registro de la Propiedad de la República, será considerada por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión. En consecuencia los — efectos que la inscripción surtirá con relación al gobierno y autoridades de la Nación serán que ninguna de éstas, sea cual fuere su categoría, ni sus agentes de cualquier especie, puedan exigir en ningún tiempo la presentación de títulos y documentos primordiales, ni mucho menos sujetarlos a inquisición o revisión de ninguna clase, pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable, sin — que por ningún motivo pueda rectificarse la extensión— superficial de la propiedad inscrita". (7).

Los fines que con esta ley se perseguían no pudieron haber sido — expuestos con mayor claridad y que podrían resumirse en unas cuantas pala—bras: consolidar los derechos sobre propiedades rústicas, fuera cual fuere su — extensión.

Dos años después de la expedición de dicha Ley -en diciembre de - 1896- el entonces Secretario de Fomento, Colonización e Industria, habló sobre los fines que el gobierno federal se propuso alcanzar con la creación del Gran Registro de la Propiedad, como si éstos no hubieran quedado claramente expuestos. Entre otras cosas, dijo:

". . . el principal de todos ellos es el de dar a la propiedad seguridad completa, el de librarla, de una vez - por todas, del amago del denunció, el de secuestrarla a la fiscalización de parte de las autoridades, el de establecer un equilibrio definitivo entre el propietario y sus colindantes, el de reducir a su mínimun los litigios, frecuentes y enojosos a que da ocasión la propiedad territorial, y por todos esos medios hacerla menos precaria, más valiosa, más atractiva y menos peligrosa en su explotación. Todo paso legislativo que se dé en el sentido de hacer más segura y estable la propiedad privada, repercute en el progreso económico y social del país, y - esta Secretaría está palpando los beneficios de la nueva Ley. En efecto, su tendencia esencialmente liberal, ha sido la de suprimir trabas, allanar obstáculos y abreviar trámites que tanto dificultaban adquisición, transmisión y explotación del género de propiedad a que se refiere y a la vez hacerla sólida. Inconmovible y perpetua, precaverla contra la denuncia inmotivada y el litigio doloso, contra el exceso de codicia del colindante, - el exceso de celo del fisco y de las autoridades y ofre

cer al nacional laborioso y al inmigrante emprendedor, no las incertidumbres y las inquietudes de una propiedad precaria, sino una posesión tranquila y verdadera, que no sólo les permitan, sino que los estimulen a emplear sus capitales y sus energías en el cultivo del suelo". (8)

Sólo, por lo que hace a su naturaleza de institución a nivel nacional podemos considera al Gran Registro de la Propiedad como antecedentes — del Registro Agrario Nacional, de ninguna manera por lo que se refiere a sus fines, que como se verá más adelante, son un tanto diferentes.

2.- En la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario de 29 de diciembre de 1925.— La creación del registro agrario podemos decir que corresponde a esta ley, que estableció la obligación de inscribir en el Registro Agrario todas las resoluciones por medio de las cuales se repartiera tierra a los campesinos.

3.- En el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria de 26 de Febrero de 1926.— En sesión celebrada el 24 de febrero de 1926, la Comisión Nacional Agraria —creada por la Ley de 6 de enero de 1915, y que era para esas fechas la dependencia del Ejecutivo encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, como dice el artículo 27 constitucional —aprobó un reglamento para su funcionamiento interior, el cual expidió su presidente —el Secretario de Agricultura y Fomento— dos días después. (9)

- (8) Eduardo Pallares.— Leyes Federales vigentes sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización y el Gran Registro de la Propiedad.— Pág. 27.
 (9) Manuel Fabila.— Obra citada.

Fue ese reglamento el que, propiamente, instituyó el Registro Agrario como una - sección de la Comisión, a la cual fiaba las siguientes - atribuciones:

"Art. 140.- Cuidar de que las Delegaciones de esta Comisión cumplan exactamente con las obligaciones que -- les imponen la Ley de Patrimonio Ejidal, su Reglamento y las demás disposiciones que sobre esta materia se dic-- taren en lo sucesivo, informando sobre la falta de obser-- vancia de los mismos".

"Art. 141.- Llevar el Registro General Agrario de que -- trata la Ley antes citada".

"Art. 142.- Organizar debidamente el Registro Agrario - que deben llevar las Delegaciones y Comisarios Ejidales".

"Art. 143.- Estadística de sus labores". (10)

Recién creado y apenas instituido por el propio Reglamento, el Registro Agrario no fue, como se ve, objeto de mayor reglamentación.

Su primer reglamento.- El 24 de abril de 1928, el Subsecretario de Agricultura y Fomento -se supone que encargado del Despacho-, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional Agraria, expidió el que sería el primer reglamento del Registro Agrario, de cuyas disposiciones destacan las que ense-- guida se citan.

El artículo 10., que ratificaba, desde luego, su establecimiento y precisaba su objetivo en los términos que siguen:

"Art. 10.- Se establece la Oficina de Registro Agrario con objeto de inscribir la propiedad ejidal en favor de determinado pueblo, ya provenga de restitución o dotación de las tierras, bosques o aguas de conformidad con la resolución presidencial respectiva y la de la propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario".

En la parte final de esta disposición se establece su jerarquía o, dicho en otros términos, se precisa de quién dependería dicha oficina. Decía así:

"Esta oficina funcionará bajo la dirección del Presidente de la Comisión Nacional Agraria por conducto del Oficial Mayor de la misma". (11).

En las disposiciones siguientes se establecía que tales inscripciones debían llevarse a cabo en libros especiales, fijaba las características y leyendas que éstos debían llevar; cómo y qué datos se iban a anotar; qué documentos se debían glosar al cuaderno de documentos generales; atribuciones y responsabilidades del Oficial Mayor y demás empleados del Registro, etc., disposiciones que no reseñaremos, en virtud de que la parte que interesa para nuestro fin está contenida en la disposición transcrita líneas arriba, esto es, su establecimiento y su lugar dentro de la estructura de la Comisión, pero sí debemos decir que este Reglamento fue el que fijó las bases del actual Registro Agrario Nacional.

(11) Ibidem. Pág. 502.

El Registro va adquiriendo importancia.- El 21 de marzo de 1929, el Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades -extraordinarias, se supone- concedidas al titular del Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión, por Decreto de 17 de enero de ese año, -expidió una ley a la que denominó "Ley que refunde en la de Dotaciones y -Restituciones de Tierras y Aguas Las reformas y adiciones de la misma, contenidas en Decreto de 17 de enero de 1929", por lo que elevó a la jerarquía de Ley lo que el modesto reglamento a que acabamos de hacer referencia, -había dispuesto en el sentido de que en el Registro Agrario se inscribieran - las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras, bosques o aguas. En efecto, en los artículos 98 y 126 de esa ley de tan largo título dicen lo siguiente:

"Art. 98.- Las resoluciones presidenciales que conceden dotación o restitución de tierras, se inscribirán como -títulos de propiedad en los registros públicos correspondientes, y también en el Registro Agrario que llevará la Comisión Nacional Agraria. De la inscripción en el Registro Agrario que lleve la Comisión Nacional, se expedirá testimonio al pueblo interesado, sin costo alguno, para que le sirva de título".

"Art. 126.- Las resoluciones dictadas por el C. Presidente de la República, sobre restitución o dotación de aguas, se inscribirán en el Registro Agrario de la Comisión Nacional Agraria, en los términos establecidos por el artículo 98 de esta ley. Además se comunicará a la-

Secretaría de Agricultura y Fomento, para que haga las modificaciones correspondientes en los aprovechamientos concedidos". (12).

Se considera que no es necesario insistir en la importancia que - para el Registro Agrario revisten estas disposiciones, habida cuenta de que la diferencia entre el reglamento citado y esta ley es absolutamente clara, pese a su dudosa constitucionalidad.

La Comisión Nacional Agraria se convierte en Departamento de - Estado y el Registro Agrario forma parte del mismo.- Por decreto de 16 de enero de 1934 -publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente- el entonces Presidente sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio -se dijo- de las facultades que al mismo había conferido el Congreso de la Unión por decreto de 28 de diciembre de 1933, reformó la Ley de 25 de diciembre de 1917 -antecedente de lo que después sería la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y que ahora es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (13)- y creó un Departamento de Estado al que denominó Departamento Agrario y fijó sus atribuciones.

El artículo 10. de dicho Decreto, decía simplemente:-
"Art. 10.- Se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, al que se denominará Departamento Agrario".

(13) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

En el artículo siguiente se fijaron sus atribuciones en forma por demás escueta. Simplemente se señaló:

"Art. 2o.- Corresponde al Departamento Agrario: - - - -

"Registro Agrario".

En el cuarto y último artículo, se decretaba la derogación del artículo 6o. de la mencionada Ley de 25 de diciembre de 1917, en las partes relativas a los asuntos cuya competencia atribuía al Departamento Agrario.

Además de lo concreto o escueto de sus disposiciones, este decreto no fue precedido de ninguna exposición de motivos, pero se puede considerar - como tal las declaraciones contenidas en el Plan Sexenal del Partido Nacional-Revolucionario, simple y sencillamente porque de hecho lo fueron, sin que podamos darle ninguna validez a aquella argumentación que se ha expuesto en casos similares, según la cual no puede considerarse como exposición de motivos de una ley o de un decreto un programa de acción o una declaración de principios de un partido político, de acuerdo con aquella vieja tesis de las fuerzas reales de poder expuesta en el siglo pasado por Fernando Lasalle (14).

En las declaraciones contenidas en ese Plan Sexenal -en la parte - relativa a Agricultura y Fomento- se dice, luego de algunas consideraciones sobre el problema agrario de nuestro país y del entonces recién reformado artículo 27, entre otras cosas, lo siguiente:

(14) Fernando Lasalle.- ¿Qué es una Constitución?.- Siglo XX.- Buenos Aires.

"Con objeto de puntualizar el compromiso que el Partido Nacional Revolucionario adquiere a este respecto, dentro del primer año de la vigencia de este Plan de Gobierno se elevará a la categoría de DEPARTAMENTO AUTÓNOMO - la Comisión Nacional Agraria, organizando (a) aquél en forma adecuada y técnica, a fin de que esté en condiciones de resolver eficientemente no sólo el problema de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas, sino también el de la organización ejidal en todos sus aspectos . . . " (15).

En otra parte del Plan -la relativa al Departamento Agrario- se decía:

"1.- Como consecuencia de las reformas al artículo 27- Constitucional, se creará el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo, para resolver las trascendentales cuestiones relacionadas con las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos". - (16).

Como se ve, al problema o problemática agraria se le fue concediendo la importancia que en verdad tenía al transformar la dependencia que atendía estas cuestiones de una simple Comisión que formaba parte de una Secretaría de Estado, en un Departamento, también de Estado, por lo que, siguiendo —

(15) Manuel Fabila.- Ob. citada.- Pág. 560.

(16) Ibidem.- Pág. 561.

aquel viejo principio del Derecho Civil, que nos dice que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, podemos decir que en la proporción correspondiente el Registro Agrario adquirió mayor importancia.

4.- En el Código Agrario de 1934. En el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario también se anunció -tal vez esa sea la palabra apropiada para aquella realidad- la expedición de una nueva legislación agraria de carácter ordinario -el artículo 27 constitucional acababa de ser reformado- de la siguiente manera:

"Desde luego se procederá a expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con objeto de formar el Código Agrario". (17) .

De acuerdo con ello, el entonces Presidente de la República -sustituto- en ejercicio de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por el Congreso de la Unión, por Decreto de 28 de diciembre de 1933, expidió - el 22 de marzo de 1934 el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, conocido comunmente como Código Agrario de 1934.

Es en este ordenamiento en donde por primera vez, se aplica al Registro Agrario el calificativo de Nacional que a la fecha -y desde entonces- lleva, así como el primero en legistar de manera mas precisa sobre esta institución. En realidad, la parte relativa al Registro Agrario Nacional, como todo el Código

en sí, no era más que un esfuerzo por ordenar, depurar, precisar y actualizar - todas las disposiciones expedidas con anterioridad, que si bien es cierto no eran muchas ni muy antiguas en esta materia, si requerían de una reordenación y de mayor precisión, principalmente porque los ordenamientos que lo regulaban eran de una constitucionalidad muy dudosa, según se ha puesto de manifiesto aunque ésto a nadie preocupaba -y con razón- simple y sencillamente porque la institución no se había creado más que para el servicio de todos: pueblo y gobierno.

En este primer Código Agrario, la reglamentación del Registro - Agrario Nacional no requirió más que de ocho artículos -del 109 al 116-, agrupados en un capítulo, el cual, a su vez, constituía el Título séptimo del mismo, denominado precisamente "Del Registro Agrario Nacional".

En él se estableció, en primer lugar, la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Agrario Nacional de todos los actos por virtud de los cuales se creará o modificará la propiedad de tierras, bosques y aguas, pero que nacieran de la aplicación del mismo Código. Textualmente decía:

"Art. 109.- La propiedad de tierras, bosques y aguas - nacida de la aplicación de este Código, así como los cambios que sufra de acuerdo con el mismo, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional".

Más adelante, en el artículo 113, de manera enunciativa, relacionaba una serie de actos que debían inscribirse. Eran los siguientes:

"Art. 113.- En el Registro Agrario Nacional deberán inscribirse:

- I. Las resoluciones presidenciales en materia de dotación, restitución, confirmación y ampliación de tierras, bosques y aguas.
- II. Las resoluciones presidenciales que creen nuevos centros de población agrícola.
- III. Los acuerdos presidenciales que aprueben los proyectos de fraccionamientos, en los términos del Capítulo relativo de este Código.
- IV. Los planos de fraccionamientos ejidales y demás documentos que con ellos tengan relación.
- V. Los títulos que se expidan a favor de los beneficiarios de las parcelas ejidales.
- VI. Las listas de sucesión a que se refiere el artículo 140 de este Código.
- VII. Los cambios que haya respecto a los derechos sobre las parcelas, en los términos de los artículos relativos de este código.
- VIII. Todas las escrituras, títulos y documentos en general, que acrediten propiedad colectiva de un núcleo de población sobre bienes inmuebles.
- IX. Todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten alguna de las propiedades nacidas por virtud de la aplicación del Código Agrario, o el usufructo de bienes comunales.

- X. Todos los demás documentos que especifiquen este Código y sus reglamentos".

Como se ve por esta simple relación de actos y documentos sujetos a registro, esta institución, todavía en formación, iba adquiriendo cada día mayor importancia, situación que se revelaba también por la categoría que se daba a la inscripción, así como por la validez de sus efectos. De esto trataban los artículos 110 y 111, que decían lo siguiente:

"Art. 110.- Sólo mediante la inscripción en el Registro Agrario Nacional podrá acreditarse la propiedad de tierras, bosques o aguas que se hayan adquirido, por vía de restitución, dotación o ampliación agrícola. En la misma forma se acreditará la propiedad de las parcelas individuales de los ejidatarios y los derechos que tengan sobre corrientes de agua; así como todo cambio o limitación que los derechos agrarios sufran".

"Art. 111.- Las inscripciones hechas en el Registro Agrario Nacional y las constancias que sobre ellas se expiden, harán prueba plena en juicio y fuera de él".

El artículo 112 establecía la naturaleza de público que el mismo tenía, al expresar que "toda persona podrá consultarlo y obtener las copias que solicitará", en tanto que el 114 disponía la gratuidad de las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad que correspondiera, de aquellos actos que habiendo sido inscritos en el Agrario, lo tuviesen que ser también en aquellos. De ésta lo que sigue:

"Art. 114.- Cuando una inscripción del Registro Agrario Nacional, conforme a las Leyes civiles ordinarias, deba efectuarse también en el Registro Público de la Propiedad, se hará la inscripción sin que cause impuesto o derecho alguno".

Por otra parte, en el 115 se preceptuaba que para modificar o rectificar las inscripciones reales en el Registro Agrario Nacional, por error material o de concepto, se requeriría de resolución judicial que así lo ordenara, o - convenio expreso de las partes interesadas, pero cuando una de las partes fuera un núcleo de población o un ejidatario en lo individual se exigía un requisito más para que pudiera surtir efectos: que fuera aprobada por el Presidente de la República a propuesta del Departamento Agrario.

Finalmente, el artículo 116 decía:

"Art. 116.- El funcionamiento interior del Registro Agrario Nacional, se ajustará a las disposiciones del Reglamento que sobre él expida el Presidente de la República". (18).

La organización del aparato administrativo para dar cumplimiento a estas atribuciones se dejaba, con toda propiedad, a un Reglamento Interior, cuya expedición, como se verá más adelante, no tuvo lugar sino mucho tiempo después.

5.- En el Código Agrario de 1940. El Código Agrario de 1934 estuvo en vigor hasta 1940, año en que se expidió un nuevo Código, en el que, en la parte relativa al Registro Agrario Nacional -del artículo 300 al 309 inclusive- se repite, en lo fundamental -en partes textualmente- las disposiciones del anterior ordenamiento. El único artículo que se puede considerar como nuevo -respecto del anterior, es el 300, por el que se dispuso la inscripción de las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas tanto en el Registro Agrario Nacional como en el Registro Público de la Propiedad que correspondiera. Textualmente decía:

"Art. 300.- Las resoluciones presidenciales que concedan dotación o restitución de tierras o aguas se inscribirán como títulos de propiedad en el Registro Agrario Nacional y en los Registros Públicos de la Propiedad correspondiente". (19).

Fuera de esta disposición, que no contiene atribución alguna para el Registro Agrario Nacional, el resto de los artículos de la parte relativa del nuevo Código, no fueron sino repetición de las del anterior, con algunas modificaciones de estilo que no alteraban en lo más mínimo las cuestiones de fondo, es decir, las atribuciones propiamente dichas, razón por la cual podemos decir que la institución objeto de este estudio siguió teniendo las mismas atribuciones.

6.- En el Código Agrario de 1942.- Poco tiempo estuvo en vigor el Código de 40, pues para el 31 de diciembre de 1942, el entonces Presidente de la República promulgó el Decreto por el cual se reformaba el Código de refe-

rencia, pero la verdad era que se estaba expidiendo un nuevo código, para a -
que, como es natural, muchas de sus disposiciones no eran más que repetición
de las del anterior.

En este nuevo Código, que entró en vigor en mayo de 1943, el Re
gistro Agrario Nacional tenía, en lo fundamental, las mismas atribuciones que-
le habían sido señaladas en sus predecesores, por lo que lo único que hay que
agregar en este punto, es que fue tratado del artículo 334 al 340, ésto es, en
sólo ocho artículos.

CAPITULO III

ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL EN LA LEGISLACION ACTUAL.

1.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Fundamentos Constitucionales.-

Antes de entrar al estudio es conveniente hacer algunos comentarios así sean muy breves, de los fundamentos constitucionales tanto de la Secretaría de la Reforma Agraria como de sus Reglamentos Interiores hasta la fecha por considerarlos importantes en el planteamiento de éste tema.

El Artículo 27 Constitucional en su fracción XI dispone lo siguiente:

"XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expida, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución".

A su vez, el artículo 90 de nuestra misma Carta Magna dice:

"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

En estas dos disposiciones se encuentra el fundamento constitucional de la ahora Secretaría de la Reforma Agraria, pero como ésta no siempre ha tenido este rango, habremos de referirnos más adelante a los Reglamentos Interiores de dicha dependencia en la época en que era Departamento. A continuación citaré el artículo 92 de nuestra misma ley fundamental, en el que podemos decir se encuentra la base constitucional de los Departamentos de Estado así sea en forma indirecta. Dice así:

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto correspondiera y sin éste requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativas al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

Para cuando nuestra Constitución empezó a regir, la dependencia a que se refiere la primera de las disposiciones que hemos citado, en realidad ya existía, era la Comisión Nacional Agraria, la cual había sido creada por la Ley del 6 de enero de 1915 (20), cuyo espíritu recogió la nueva Constitución en su artículo 27 y que al entrar en vigor el nuevo orden constitucional el gobierno establecido y bajo éste, ratificó tácitamente la existencia de dicha Comisión, la cual no tenía el rango ni de Secretaría ni de Departamento Administrativo, pero dependía del titular del Ejecutivo Federal a través de uno de sus Secretarios de Estado -el de Fomento-. Por ello, cuando se estimó que debía convertirse en un Departamento, se tuvo que reformar la entonces Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que era precisamente el ordenamiento a través del cual, el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades que le conferían los citados artículos 90 y 92, había establecido las Secretarías y Departamentos que existían. (actualmente el ordenamiento equivalente es la Ley orgánica de la Administración Pública Federal).

Por lo que se refiere al fundamento constitucional de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, ésta se ha encontrado en la última parte de la fracción I del artículo 89 constitucional que dice:

(20) Fabila Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.-S.R.A. México 1941.

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". (21)

En ejercicio de esa facultad, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como le llama la Constitución (artículo 80), ha expedido los reglamentos a que enseguida nos referimos, no sin antes expresar que con don Gabino Fraga enterderos que: (22)

Reglamento Interior de 1º de Julio de 1960.- En ejercicio de tales facultades, el 15 de junio de 1960, el entonces -- Presidente de la República expidió un Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de Julio siguiente entrando en vigor tres días después.

Bajo este Reglamento --expedido bajo la vigencia del Código Agrario de 1942- el Registro Agrario Nacional no era más que una simple oficina de una Dirección. Es decir, la estructura que se creó para dar cumplimiento a las atribuciones que entonces tenía el Registro Agrario Nacional. En efecto, sus artículos 1º, 3º, 74 y 83 decían lo siguiente:

"Artículo 1º.- Corresponde al Departamento de Asuntos -- Agrarios y Colonización, la dirección, el estudio y despacho de los asuntos que le encomienda el artículo 27 - constitucional; el Código Agrario, el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley Federal de Colonización, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y todas las disposiciones legales - que con materia se relacionan.

(21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 1917.
 (22) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Porrúa, México.

" Artículo 3º.- Para la atención de las labores a que se refiere el artículo 1º, el Departamento, además de funcionar conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario en los casos que correspondan, contará con las siguientes dependencias:

.....
Dirección General de Derechos Agrarios."

Artículo 74.- La Dirección de Derechos Agrarios comprenderá las siguientes oficinas:

.....
III.- Del Registro Agrario Nacional."

Artículo 82.- La oficina del Registro Agrario Nacional tendrá las siguientes Secciones:

I.- De trámite y Archivo;

II.- De Revisión, Concentración y Catálogo Agrario;

III.- De la Inscripción de Resoluciones y Títulos Agrarios de los Pueblos;

IV.- De la Inscripción de Certificados y Títulos Expedidos a Ejidatarios; y

V. De la Inscripción de la Inafectabilidad Agrícola y Ganadera."

Si esta estructura respondía o no a las atribuciones que el Registro Agrario tenía, es un tema que no considero a examinar para ocuparnos del vigente, de modo que esto lo anotamos a título de antecedente.

Reglamento Interior de 26 de Noviembre de 1963.- El 11 de noviembre de 1963, el titular del Ejecutivo Federal expidió un nuevo Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de ese mismo mes y entró en vigor -

tres días después.

Bajo este nuevo Reglamento, la estructura que había sido creada para el despacho de los asuntos del Registro Agrario Nacional, siguió siendo exactamente la misma de modo que damos por reproducido el brevísimo comentario que hicimos en el inciso anterior.

Reglamento Interior de 22 de Septiembre de 1977.- El 20 de septiembre de 1977, el Jefe del Ejecutivo Federal expidió un nuevo Reglamento para la entonces Secretaría de la Reforma Agraria -también para esa fecha como se sabe, ya se había expedido la Ley Federal de Reforma Agraria-, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de ese mismo mes habiendo entrado en vigor al día siguiente.

Bajo este nuevo Reglamento producto de la reforma administrativa emprendida por el Gobierno Federal (76-82), el aparato administrativo encargado del despacho de los asuntos de la -competencia del Registro Agrario Nacional de una oficina, es -convertida en Dirección General. En efecto, el artículo 2º de dicho Reglamento decía:

" Artículo 2º.- Para el estudio, planeación y ejercicio de las atribuciones que le competen, la Secretaría de - la Reforma Agraria contará con las siguientes unidades administrativas:

.....
 Dirección General de Registro Agrario Nacional".

Más adelante, en el artículo 40, se señalaban las atribuciones de esta nueva Dirección. Decía así:

"Artículo 40.- La Dirección de Registro Agrario Nacional tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Registrar:

- a) Los cambios totales o parciales temporales o definitivos de los componentes de los comisariados de bienes comunales y de los consejos de vigilancia.
- b) Los datos relativos al desarrollo agropecuario e industrial de los ejidos a que se refiere el artículo 456 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- c) Las parcelas escolares.
- d) Las unidades agrícolas industriales para la mujer.
- e) Las asociaciones cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades que formen los ejidatarios o núcleos de población.
- f) Los fraccionamientos de tierras derivadas de la aplicación de los bienes de una herencia.
- g) Las unidades que resulten de la unión o fusión de -- ejidos.
- h) Los decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales y los títulos de propiedad que se expidan adjudicando bienes expropiados.
- i) Las resoluciones Presidenciales que reconozcan, -- creen, modifiquen o extingan derechos agrarios.
- j) Las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de inconformidad con motivo de conflictos por límites de bienes -- comunales.
- k) Los certificados de derechos agrarios.
- l) Los títulos primordiales de las comunidades.

- m) Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.
- n) Los acuerdos, decretos y certificados de inafectabilidad.
- o) Los documentos y planos que prueban la ejecución de trabajos de otros de mejoramiento mencionados en los artículos 71 y 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- p) Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades tituladas por virtud de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, incluyendo los contratos privados.

II.- Tomar nota de los terrenos nacionales de los denunciados como baldíos y demasías de las pequeñas propiedades, de las tierras comunales y de todos los ejidos del país;

III.- Llevar clasificaciones alfabéticas por nombres - (sic) de propietarios y geográfica de ubicación de predios con indicaciones sobre su extensión y calidad de tierras.

IV.- Rectificar o modificar las inscripciones en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

V.- Cancelar o tildar las inscripciones por acuerdo superior o por determinación judicial en los términos del artículo 419 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

VI.- Expedir constancias y copias certificadas de las inscripciones y documentos que figuren en registros.

VII. Expedir a los ejidatarios las credenciales que los acrediten en ese (sic) carácter, y

VIII. Las demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales"

Como se ve, son muy numerosas las atribuciones que se le señalaron a la nueva Dirección pero pese a ello y de que las -- transcribimos, no haremos ningún comentario sobre el particular porque este Reglamento no estuvo en vigor ni dos años siquiera, en virtud de que luego fue derogado como veremos a continuación:

El Reglamento Interior de 4 de Mayo de 1979.- El 23 de abril de 1979 el Presidente de la República expidió otro Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en su edición del 4 de Mayo de 1979, habiendo entrado en vigor al día siguiente.

Bajo este nuevo Reglamento, el Registro Agrario Nacional conservó la misma estructura administrativa y exactamente las mismas atribuciones.

Tampoco haremos ningún comentario con relación a este Reglamento, en virtud de que no corresponde a nuestro tema, además de que si aquél estuvo en vigor escasamente dos años, éste no alcanzó uno de vida como veremos enseguida.

El Reglamento Interior de 19 de Marzo de 1980.- El 6 de marzo de 1980 el titular del Ejecutivo Federal expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en su edición del 19 de marzo siguiente, habiendo entrado en vigor al día siguiente.

Bajo este nuevo Reglamento el aparato administrativo -

creado para despachar los asuntos de la competencia del Registro Agrario Nacional no se encuentra definido. Lo único claro que contiene es que la antigua Dirección del Registro Agrario Nacional desaparece y el manejo de éste es encomendado a una nueva Dirección denominada de la Tenencia de la Tierra. En efecto, los artículos 2º y 25 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

"Artículo 2º.- Para el estudio, planeación y ejercicio de las atribuciones que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con las siguientes unidades administrativas:

.....
 Dirección General de Tenencia de la Tierra".

Artículo 25.- La Dirección General de Tenencia de la Tierra tendrá las siguientes atribuciones:

.....
 XXV. Llevar el Registro Agrario Nacional en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria y la legislación aplicable;

XXVL. Inscribir en el Registro Agrario Nacional el otorgamiento, reconocimiento y modificación de derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas, así como resoluciones o decretos presidenciales, ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y títulos y certificados expedidos por las autoridades agrarias."

Antes de hacer la cita de las disposiciones relativas de los reglamentos anteriormente mencionados, transcribimos el concepto que de reglamento nos da don Gabino Fraga, y ahora, pa

ra entrar al análisis del reglamento vigente en la parte relativa al tema que nos ocupa, es conveniente lo tengamos presente para ver si el vigente es en verdad un Reglamento.

Si, de acuerdo con dicho criterio, el reglamento tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" mediante el desarrollo en detalle de las normas contenidas en las mismas, hemos de concluir que el citado reglamento no responde en lo más mínimo a esa exigencia, pues como acabamos de ver en su fracción XXV, se limita a conferir a la mencionada Dirección de la Tenencia de la Tierra la competencia para llevar el Registro y en la fracción XXVI se reduce a hacer una relación de actos que debe inscribir, misma que respecto de lo establecido por la Ley en su artículo 446, es una repetición incompleta y por tanto ociosa.

Es notoria la falta de técnica legislativa observada en éste reglamento al menos por lo que hace a las disposiciones relativas al Registro Agrario Nacional, verbi gratia: como se debía organizar el aparato administrativo encargado de cumplir -- con esas atribuciones; cuál sería la jerarquía de sus diferentes unidades y cuáles sus respectivas atribuciones, etc., por no decir que no establecía ningún procedimiento de ningún tipo, ni en materia de inscripciones ni en materia de modificación o cancelación de inscripciones.

En el punto 3 de éste Capítulo analizaremos el actual Reglamento Interior de la S.R.A., de 22 de agosto de 1985 por considerar importante tratar antes lo relativo a la Ley Federal de Reforma Agraria en el siguiente punto.

2.- En la Ley Federal de Reforma Agraria.

De los ordenamientos agrarios de carácter secundario -- que han regido en nuestro país el que más vigencia tuvo fue el

Código Agrario de 1942 que estuvo en vigor de mayo de 1943 a -- abril de 1971, fecha en que fue derogado por un nuevo ordenamiento llamado "Ley Federal de Reforma Agraria".

En este nuevo instrumento jurídico se recopilan las experiencias obtenidas de la aplicación de la anterior legislación se regular situaciones que no habían sido contempladas y en general, se fortalece e impulsa la Reforma Agraria con apego a los principios emanados del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se encuentran las directrices de justicia social que el Constituyente concibió para el desarrollo del país, según manifiesto que se hizo en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

Por lo que se refiere al Registro Agrario Nacional, tema central de nuestro trabajo, en dicha exposición de motivos se consignó:

" El Registro Agrario Nacional es objeto de especial preocupación. Con el fin de reorganizarlo y mejorarlo, se ampliar considerablemente sus atribuciones en la seguridad de que esta Institución dotada con los recursos materiales y humanos indispensables, será un instrumento auxiliar en la planeación del desarrollo económico rural".

" Como los registros públicos de la propiedad de cada entidad federativa desempeñan una función paralela a la del Registro Agrario Nacional y como en los documentos que registran la propiedad agraria deben constar para protección de terceros las anotaciones que aparezcan en aquellos; el proyecto correlaciona la actividad de unos y otros de tal suerte que se auxilien mutuamente en sus registros y en la verificación de la

procedencia de las operaciones en que interviene".

(23)

El Registro Agrario Nacional es una Institución, en tanto que es una creación del Estado concebida para cumplir con los fines que le son propios. Como tal, dicho organismo tiene funciones y atribuciones específicas que en la especie, precisa la Ley Federal de Reforma Agraria.

Ahora bien, para que el órgano funcione, es indispensable la creación de un aparato administrativo dotado de presupuesto suficiente, ya que de lo contrario, las normas que le hayan dado vida estarán vigentes pero no serán Derecho positivo. En otras palabras, para que un órgano creado por el legislador ordinario funcione, es preciso que el Ejecutivo cree su estructura mediante la reglamentación correspondiente y quede, desde luego, comprendido dentro del presupuesto de egresos de la Federación.

En ejercicio de sus facultades reglamentarias cuyo fundamento se ha encontrado o fijado en la Fracción I del Artículo 89 constitucional como ya lo tratamos anteriormente, el titular del Ejecutivo Federal crea el aparato administrativo que estima apropiado para que el órgano creado por el legislador pueda cumplir satisfactoriamente con sus atribuciones.

Así pues, no debemos confundir el Registro Agrario Nacional como órgano del Estado, cuyas atribuciones fija la Ley Federal de Reforma Agraria con la estructura que se le haya dado o se le de para que pueda funcionar, lo cual es competencia del Poder Ejecutivo.

(23) Raúl Lemus García.- Ley Federal de Reforma Agraria (comentada). Edit. Limsa.- México 1979.- Pág. 18.

El Registro Agrario Nacional puede considerarse como un banco de información. Veamos pues en principio los actos y documentos que deben inscribirse en dicho organismo.

En términos generales y según mandamiento del Artículo 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria, deberán inscribirse - en el Registro Agrario Nacional:

- I.- Todas las resoluciones que reconozcan, crean modifiquen o extingan derechos agrarios.
- II.- Todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en -- los juicios de inconformidad por motivos de conflictos por límites de bienes comunales.
- III.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales.
- IV.- Los certificados y títulos de derechos agrarios.
- V.- Los títulos primordiales de comunidades.
- VI.- Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.
- VII.- Los certificados de inafectabilidad.
- VIII.- Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en los Artículos 71 y 256 de la Ley.

IX.- Todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de la Ley de la Reforma Agraria; incluyen de las que se refieren a las Unidades de Producción de que habla la Ley de Fomento Agropecuario.

X.- Todos los demás documentos que dispongan la Ley de la Materia y sus Reglamentos.

Por otro lado, vemos que el Artículo 448 del ordenamiento agrega otra serie de actos y documentos sujetos a registro como son:

- I.- Registrar los títulos y demás documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio del Catastro Rural levantado por la Secretaría de la Reforma agraria y llevar clasificación alfabética por nombre de propietarios y geográfica de ubicación de predios.
- II.- Registrar todos los comuneros y ejidatarios beneficiados, a los campesinos que hayan quedado con sus derechos a salvo y a los jornaleros agrícolas; y
- III.- Disponer el procedimiento de la información obtenida.

También deberán inscribirse según destaca el Artículo -- 100 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los títulos de propie-

dad expedidos tanto a ejidatarios como a no ejidatarios respecto de los solares que se les asigne.

Deberá llevar el control de todos los terrenos nacionales de los denunciados como baldíos y demasías de todas las pequeñas propiedades de las tierras comunales y de todos los ejidos del país desde el día en que obtengan su posesión provisional.

Es menester apuntar que lo anterior tiene como base y se deriva del contenido del artículo 442 de la Ley multicitada y que inicia el capítulo del Registro Agrario Nacional, mismo que determina en forma amplia, que la propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas de la aplicación de esta Ley, los cambios que sufra aquella de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional. (24).

Así pues, vemos como dentro de la Ley que se enuncia, existen regulados diversos actos y documentos inscribibles en el Registro Agrario Nacional, pero esto no significa que sean todos motivo por el cual en la fracción décima de su Artículo 446, establece la posibilidad de encontrar otros tantos dentro de la propia Ley, mismos que ya fueron apuntados y fuera de ella, tal sería el caso de su reglamento. Efectivamente, revisando el contenido del reglamento respectivo en lo que se refiere al Registro Agrario Nacional, vemos que en el se inscribirán y registrarán los siguientes actos y documentos:

- a) Los cambios totales o parciales, temporales o definitivos de los componentes de los comisariados de bienes comunales y de los consejos de vigilancia.

(24) Ley Federal de Reforma Agraria.- 22 Marzo de 1971.

- b) Los datos relativos al desarrollo agropecuario e industrial de los ejidos a que se refiere el Artículo 456 de la Ley de la Reforma Agraria.
- c) Las parcelas esclares.
- d) Las unidades agrícolas industriales para la mujer.
- d) Las unidades agrícolas industriales para la mujer.
- e) Las asociaciones cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades que formen los ejidatarios o núcleos de población.
- f) Los fraccionamientos de tierras derivados de la aplicación de los bienes de una herencia.
- g) Las unidades que resulten de la unión o fusión de ejidos.
- h) Los decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales y los títulos de propiedad que se expidan, adjudicando bienes expropiados.
- i) Las Resoluciones Presidenciales que reconozcan, crean, modifiquen o extingan derechos agrarios.
- j) Las Ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de inconformidad con motivo de conflictos por límites de bienes comunales.

- k) Los certificados de derechos agrarios.
- l) Los títulos primordiales de las comunidades.
- m) Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.
- n) Los acuerdos, decretos y certificados de inafectabilidad.
- o) Los documentos y planos que prueben la ejecución de trabajos de mejoramiento mencionados en los Artículos 71 y 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- p) Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades tituladas por virtud de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, incluyendo los contratos privados.

Es interesante anotar que según el Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria el Registro Agrario Nacional también llevará a cabo los siguientes trámites:

- a) Tomar nota de los terrenos nacionales de los denunciados como baldíos y derrasías de las pequeñas propiedades, de las tierras comunales y de todos los ejidos del país.
- b) Llevar clasificación alfabética por nombres de propietarios y geográfica de ubicación de predios, con indicación sobre su extensión y calidad de tierras.

Para valorar la importancia que tiene el Registro Agrario Nacional es necesario conocer sus funciones y atribuciones y para lograrlo nada mejor que citar las disposiciones que directa o indirectamente se le confieren, lo que haremos en los incisos subsecuentes, no sin antes aclarar que no se tiene el propósito de analizar cada una de ellas, sino simplemente poner de relieve la importancia de la Institución.

El Registro Agrario Nacional es tratado en el Libro -- Sexto de la Ley Federal de la Reforma Agraria denominado "Registro y Planeación Agraria", título que nos muestra la importancia que se le confiere al Registro Agrario Nacional del cual se ocupa el Título Primero en un sólo capítulo que lleva ese nombre, comprendido del Artículo 442 al 453, de los cuales la mayoría tiene sus antecedentes en los códigos anteriores.

3.- En el Reglamento Interior de la S.R.A.

El Registro Agrario Nacional actualmente ocupa un nivel de Dirección General según se indica en el Artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria de 26 de agosto de 1985.

Son tres los departamentos con que cuenta el Registro Agrario Nacional cuyas funciones principales son:

1.- Departamento de Registro y Procedimientos:

Es el encargado de recibir la documentación que presentan los interesados ante el Registro, substanciando los trámites necesarios que han de finalizar con la inscripción solicitada, con base en los lineamientos que la Ley de la Materia señala al

respecto.

2.- Departamento de Consulta y Certificación:

Este departamento es el que tiene a su cargo cumplir -- con el principio registral de la publicidad, ya que entre otras cosas debe hacer llegar a quien lo solicite, toda la información relacionada con las inscripciones.

3.- Departamento de Codificación y Microfilmación:

Este departamento fue creado como respuesta al enorme - volumen de trámites que se generan cotidianamente, lo que ha obligado a adoptar tecnología moderna para poder procesar y sig tamplificar todos y cada uno de los asuntos propios del registro. (25).

Es importante destacar que los alcances de orden público de esta Institución, abarcan ramas muy diversas de la Admi-- nistración Pública, relacionadas desde luego, con la tierra. Así mismo, su importancia también radica en el apoyo de la Institu-- ción para la preparación estadística y estudios tendientes a or-- ganizar la actividad agropecuaria con lo cual se da cumplimiento al espíritu de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

El folio personal tanto para los derechos ejidales como para la propiedad privada rústica que tanta importancia revisten, es uno de los buenos proyectos para dar mayor eficacia al orga-- nismo.

4.- Sus atribuciones.

a) Actos sujetos a registro.

(25) Reglamento Interior de la S.R.A. 26 agosto de 1985.

- c) Rectificar o modificar las inscripciones en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
- d) Cancelar o tildar las inscripciones por acuerdo superior o por determinación judicial en los términos del Artículo 419 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- e) Expedir constancias y copias certificadas de las inscripciones y documentos - que figuren en registros.
- f) Expedir a los ejidatarios las credenciales que los acrediten en ese carácter y.
- g) Las demás señaladas por superiores y otros ordenamientos legales (26).

Aquí podemos observar con detalle la serie de actos y documentos que deberán inscribirse y registrarse ante el Registro Agrario Nacional y es pertinente apuntar que lleras arriba señala como atribución del organismo la rectificación y modificación de las inscripciones a que se refiere el Artículo 453 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, sin embargo, lamentablemente no señala cual ha de ser el procedimiento para la rectificación o modificación respectiva.

4.- Sus Atribuciones.

a) Actos sujetos a registro.

El Registro Agrario Nacional puede considerarse como un banco de información, veamos pues en principio los actos y documentos que deben inscribirse en dicho organismo.

En términos generales y según mandamiento del Artículo 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria, deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I.- Todas las resoluciones que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios.
- II.- Todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de inconformidad por motivos de conflictos por límites de bienes comunales.
- III.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales.
- IV.- Los certificados y títulos de derechos agrarios.
- V.- Los títulos primordiales de comunidades.
- VI.- Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.
- VII.- Los certificados de inafectabilidad.
- VIII.- Los documentos y planos que comprueben

la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en los Artículos 71 y 256 de la Ley.

- IX.- Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de la Ley de la Reforma Agraria; incluyendo las que se refieren a las Unidades de Producción de que habla la Ley de Fomento Agropecuario.
- X.- Todos los demás documentos que dispongan la Ley de la Materia y sus Reglamentos.

Por otro lado, vemos que el Artículo 448 del ordenamiento agrega otra serie de actos y documentos sujetos a registro como son:

- I.- Registrar los títulos y demás documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio del Catastro Rural levantado por la Secretaría de la Reforma Agraria y llevar clasificación alfabética por nombre de propietarios y geográfica de ubicación de predios.
- II.- Registrar todos los comarcos y ejidatarios beneficiados a los campesinos que hayan quedado con sus derechos a salvo y a los jornaleros agrícolas; y
- III.- Disponer el procedimiento de la información obtenida.

También deberán inscribirse según destaca el Artículo 100 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los títulos de propiedad expedidos tanto a ejidatarios como a no ejidatarios, - respecto de los solares que se les asigne.

Deberá llevar el control de todos los terrenos nacionales, de los denunciados como baldíos y demasías, de todas las pequeñas propiedades de las tierras comunales y de todos los ejidos del país desde el día en que obtengan su posesión provisional.

Es menester apuntar que lo anterior tiene como base y se deriva del contenido del Artículo 442 de la Ley multicitada y que inicia el capítulo del Registro Agrario Nacional, -- mismo que determina en forma amplia que la propiedad de tierras, bosques o aguas nacidos de la aplicación de esta Ley, - los cambios que sufra aquélla de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional. (27).

Así pues, vemos como dentro de la Ley que se enuncia, existen regulados diversos actos y documentos inscribibles en el Registro Agrario Nacional epro esto no significa que sean - todos, motivo por el cual en la fracción décima de su Artículo 446, establece la posibilidad de encontrar otros tantos dentro de la propia Ley, mismos que ya fueron apuntados y fuera de -- ella, tal sería el caso de su reglamento. Efectivamente, revi-sando el contenido del reglamento respectivo en lo que se refiere al Registro Agrario Nacional, vemos que en el se inscribirán y registrarán los siguientes actos y documentos.:

a) Los cambios totales o parciales, temporales
o definitivos de los componentes de los comisa

(27) Ley Federal de Reforma Agraria. 22 Marzo de 1971.

riados de bienes comunales y de los con
sejos de vigilancia.

b) Los datos relativos al desarrollo agro
pecuario e industrial de los ejidos, a
que se refiere el Artículo 456 de la Ley
de la Reforma Agraria.

c) Las aprcelas escolares.

d) Las unidades agrícolas industriales pa
ra la mujer.

e) Las asociaciones cooperativas, socie
dades, uniones o mutualidades que formen
los ejidatarios o núcleos de población.

f) Los fraccionamientos de tierras deriva
dos de la aplicación de los bienes de -
una herencia.

g) Las undiades que resulten de la unión
o fusión de ejidos.

h) Los decretos de expropiación de bienes
ejidales y comunales y los títulos de pro
piedad que se expidan, adjudicando bienes
expropiados.

i) Las Resoluciones Presidenciales que re
conozcan, creen, modifiquen o extingan de
rechos agrarios.

j) Las Ejecutorias pronunciadas por la Su
prema Corte de Justicia de la Nación, en
los juicios de inconformidad con motivo

de conflictos por límites de bienes comunales.

k) Los certificados de derechos agrarios.

l) Los títulos primordiales de las comunidades.

m) Los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.

n) Los acuerdos, decretos y certificados de inafectabilidad.

o) Los documentnos y planos que prueben la ejecución de trabajos de mejoramiento mencionados en los Artículos 71 y 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

p) Todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades tituladas por virtud de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, incluyendo los contratos privados.

Es interesante anotar que según el Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria el Registro Agrario Nacional, también llevará a cabo los siguientes trámites:

a) Tomar nota de los terrenos nacionales, de los denunciados como baldíos y demasías, de las pequeñas propiedades, de las tierras comunales y de todos los ejidos del país.

b) Llevar clasificacion alfabética por nombres de propietarios y geográfica de ubicación de predios, con indicación sobre su extensión y calidad de tierras.

c) Rectificar o modificar las inscripciones en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

d) Cancelar o tildar las inscripciones por acuerdo superior o por determinación judicial en los términos del Artículo 419 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

e) Expedir constancias y copias certificadas de las inscripciones y documentos que figuren en registros.

f) Expedir a los ejidatarios las credenciales que los acrediten en ese carácter, y

g) Las demás señaladas por superiores y otros ordenamientos legales.

Aquí podemos observar con detalle la serie de actos y documentos que deberán inscribirse y registrarse ante el Registro Agrario Nacional y es pertinente apuntar que líneas arriba señala como atribución del organismo, la rectificación y modificación de las inscripciones a que se refiere el Artículo 453 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, sin embargo, lamentablemente no señala cual ha de ser el procedimiento para la rectificación respectiva.

b) Efectos de sus Inscripciones.

El Registro Agrario Nacional, desde luego, ostenta una base legal y requiere de un mecanismo jurídico que la Ley Federal de la Reforma Agraria establece para su eficaz funcionamiento, son pues, cuatro las funciones fundamentales del organismo:

a) Inscribir los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios al igual que las modificaciones que registren los derechos sobre tierra, bosques, pastos o aguas adquiridos de acuerdo con lo establecido - en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

b) Informar al público sobre dichas inscripciones.

c) Expedir constancias y certificados sobre el particular.

d) Guardar y salvaguardar toda la documentación y expedientes registrados en el Registro Agrario Nacional.

Al efecto, el connotado jurista Lucio Mendieta y Núñez destaca que el legislador en la Ley Federal de Reforma Agraria, cometió múltiples fallas y errores que trastornaron la interpretación de sus preceptos. Concretamente en lo referente al Registro Agrario Nacional, critica severamente entre otras cosas, la fracción Segunda del Artículo 448 del ordenamiento citado - que a la letra dice:

"Artículo 448.- El Registro Agrario Nacional, deberá:

11.- Registrar a todos los comuneros y ejidatarios beneficiados, a los campesinos que - hayan quedado con sus derechos a salvo y a -

los jornaleros agrícolas.

La fracción antes mencionada es ruda y acertadamente cuestionada por el citado autor, afirmando lo siguiente:

No hay manera de identificar a los campesinos que han quedado con sus derechos a salvo desde que se inició la Reforma Agraria hasta la fecha, pues no se les extendió ningún documento al respecto.....

Y agrega el referido autor, "Pero en donde la imaginación de los legisladores llega al colmo es cuando se ordena el registro de todos los jornaleros agrícolas que son millones y muchos de ellos se trasladan de un lugar a otro en busca de trabajo dentro del país o emigran a los Estados Unidos principalmente. Si por jornaleros agrícolas se entiende únicamente a los que trabajan en una finca, rancho, pequeña propiedad, hacienda o al servicio de los ejidos, podría obligarse a los propietarios aún cuando la ley no los obliga a registrarlos; pero qué finalidad tendría esto, los jornaleros agrícolas se mueren y sería cosa de ver al Registro Agrario Nacional para dar de baja en sus registros a los fallecidos para estar al día.

Es indudable que cuanto se pide que registre el Registro Agrario Nacional, termina diciendo, tiene por objeto entre otros, aportarle material que debidamente procesado sirva para la planeación agraria; pero los legisladores extremaron su optimismo, en el Artículo 448 que está destinado a quedar sin efecto por lo que respecta a buena parte de sus disposiciones". (28)

El sentir de nosotros respecto de las observaciones expresadas por el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, desde luego, apoya

(28) Mendieta y Núñez Lucio.- El Problema Agrario en México. Pág. 517 -519.

su postura y creemos que es absolutamente acertada y precisa ya que con claridad una vez más demuestra las clásicas e históricas tendencias del Legislador a idealizar, románticamente sus inalcanzables aspiraciones fuera de todo el contexto de la realidad y necesidades del propio pueblo; en este caso, campesinos en su mayoría. Los resultados son de esperarse, ineficacia de la Ley concretamente de la Fracción que se analiza.

Pero a reserva del comentario anterior, debemos insistir que, la tarea más relevante del Registro Agrario Nacional es la de acreditar los derechos constituidos sobre la propiedad de las tierras, bosques y aguas del Territorio Nacional, emanado y regulado por la Ley Federal de la Reforma Agraria y de esa forma garantizar la seguridad jurídica a los titulares de esos derechos constituidos. Asimismo, el Registro Agrario Nacional ofrece un mecanismo de publicidad que permite a terceras personas conocer el contenido de las inscripciones; contar con un sistema de calificación registral en el cual encuentra apoyo la legalidad de los actos y documentos inscritos y de esta forma constituir un sistema de información estadística que ofrezca datos de cada ejido y comunidad, proporcionando también su régimen de propiedad, explotación y producción.

c) La Publicidad de sus actos y los principios registrales.

Concepto de Registro.

Esta materia ha sido calificada con variadas connotaciones tales como Derecho Hipotecario, Derecho Inmobiliario, Derecho Registral, etc. Siendo así, pensamos que es conveniente determinar qué nombre es el más adecuado.

En España se le nombra Derecho Hipotecario debido esencialmente al cuerpo legal que lo rige y que lleva el nombre de "Ley y Reglamento Hipotecario", independientemente de que tal denominación sea o no la más adecuada o corresponda a su verdadera esencia, ya que por medio del registro se regula un campo más amplio que el hipotecario.

Creemos que tampoco es adecuado denotarle "Derecho Inmobiliario", ya que no sólo son los bienes inmuebles objeto de inscripción, sino también otros derechos sobre muebles, además de que existen muchas otras materias relacionadas con inmuebles que están fuera del Registro Público y que pertenecen indudablemente al sector del Derecho Civil.

Al hablar de Derecho Registral nos acercamos un poco más a la esencia del concepto, en virtud de que toda la actividad registral está regulada por normas jurídicas específicas, motivo por el que, al conjunto de éstas es correcto denominarle "Derecho Registral", aunque es importante destacar la valiosa opinión del distinguido jurista mexicano Guillermo Colín Sánchez, que al respecto señala que no es aceptable hablar de un Derecho Registral en sentido estricto porque al formar parte del campo civil, no es autónomo, ya que no posee las características propias de otras disciplinas jurídicas.

El registro surge por la necesidad de llevar una cuenta a cada título sin el propósito de publicidad, ya que la finalidad era meramente administrativa, pero la publicidad se consideró indispensable desde el momento en que los movimientos ilegítimos relativos a los gravámenes en los inmuebles se tornaron intolerables, llegando al grado de desconocer, en muchos casos, la situación legal de éstos, naciendo así el Registro como un medio de seguridad en el tráfico jurídico principalmente en materia de inmuebles.

Según el Maestro Luis Carral y de Teresa, los Sistemas Registrales de mayor importancia son los siguientes (29)

A) Por su forma.- Según la forma en que el Registro se realiza, se plantean por el autor los siguientes:

I.- El sistema de Transcripción.- En este sistema el documento en cuestión se archiva o se copia íntegramente en los Libros del Registro.

II.- El sistema de Folio Personal.- En este sistema los libros se llevan por índice de personas o sea, de titulares de derechos reales o propietarios.

III.- El sistema de Folio Real.- En este sistema, los libros se llevan por fincas a cada una de las cuales se le abre un folio en el que se inscriben todos los cambios, gravámenes y transmisiones relacionados con la finca respectiva.

B) Por su eficacia.- Según la eficacia otorgada a las múltiples inscripciones, se pueden contemplar distintos efectos que el registro produce tales como:

(29) Carral y Teresa Luis.- "Derecho Notarial y Derecho Registral".- Editorial Porrúa.- 1984.- Págs. 209 y 213.

I.- Efectos de hecho.- Tienen un carácter informativo y puede ser consultado por cualquier persona.

II.- Efectos probatorios.- El registro es un medio privilegiado de prueba de lo consignado en el asiento.

Ahora bien, el registro implica un presupuesto de eficacia y contiene fundamentalmente dos sistemas: El Declarativo que exige el asiento en declaraciones de voluntades para producir sus efectos contra terceros y el Constitutivo, que requiere de eficacia o validez misma del acto.

C) Otros efectos que produce el registro son los siguientes:

I.- Inscripción Sustantiva.- Su característica principal es la de surtir todos los aspectos reales sin necesidad de un acuerdo de transferencia. En la actualidad ya no existen propiamente inscripciones sustantivas, a excepción del Sistema Australiano o del Viejo Sistema Alemán. En los lugares donde se acepta el Sistema Sustantivo debe afirmarse que sin registro no existe derecho.

II.- Inscripción Constitutiva.- Acogida principalmente por Alemania requiere del acuerdo de transferencia, creación del derecho para que éste se constituya.

III.- Inscripción Declarativa.- Es aquella que sólo declara la existencia, modificación, transmisión o extinción de un derecho operado fuera del registro por un negocio jurídico que se contiene en el título y que posteriormente es presentado en dicho organismo. Este sistema fue adoptado por España y Francia. Es conveniente señalar que en nuestro sistema Re-

gstral (Civil), al igual que en el Francés, la inscripción -- tiene un efecto sustantivo como en el Sistema Australiano donde aún sin que exista el acuerdo de transferencia, la inscripción es inacatable; ni tiene tampoco un efecto constitutivo, como - en el Sistema Germánico, donde se hace referencia al acuerdo - abstracto de transferencia si bien la inscripción en el libro territorial tiene a su favor una muy fuerte presunción juris - tantum de legalidad por la dificultad de probar la inexisten- - cia o validez del mencionado acuerdo abstracto traslativo.

En nuestro Sistema Registral y en el Francés, la transmisión opera entre las partes y aún para beneficio de terceros, en virtud del negocio extraregstral; en tanto que en los Sis- - temas Germánico y Australiano la transmisión opera entre las - partes hasta que se lleva a cabo la inscripción y por virtud - de ésta. (30)

Luis Corral y de Teresa señala también los siguientes principios registrales:

I.- Principio de Publicidad.- Es el principio registral por excelencia. Tiene como finalidad impedir que los actos ju- - rídicos objeto de inscripción, permanezcan ocultos, evitando de esa manera que el que adquiere de buena fé, obtenga cargas que pudiera soportar el bien de que se trata. Este principio se funda en el supuesto de que todo titular potencial de dere- - chos reales sobre un determinado bien, está en aptitud de co- - nocer el status jurídico del mismo, a través de los asientos registrales, lo cual pone a cubierto de vicios del consenti- - miento todo posible trato. Toda persona sea o no tercero re- - gstral o interesado, tiene derecho a que se le muestren los asientos de registro y de obtener constancias relativas a los mismos.

(30) Idem. ob. cit. Pág. 241-249.

En materia agraria, este principio podemos decir se encuentra consagrado por el Artículo 445 de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra dice:

" Artículo 445.- El Registro Agrario Nacional será público por lo que se refiere a las inscripciones señaladas en el Artículo 446; cualquier persona podrá obtener información sobre las mismas o las copias que expresamente solicite. La expedición de constancias o de certificados, cuando interesen a los núcleos de población o a sus integrantes, no causarán impuesto o derecho alguno".

II.- Principio de Inscripción.- Por inscripción se entiende todo asiento hecho en el Registro de que se trate. También significa el acto mismo de inscribir. Los derechos nacidos extraregistralmente al inscribirse, adquieren mayor firmeza y protección por la presunción de exactitud de que son investidos por la fuerza probatoria que el Registro les da. El principio de inscripción consiste en la materialización del acto de registro en los libros correspondientes, para que de ese modo produzcan efectos jurídicos. Por eso se ha dicho que por tal motivo se trata más bien de un principio de oponibilidad por cuanto que los efectos del acto jurídico de que se trate no pueden perjudicar a terceros a menos que se haya registrado.

III.- Principio de Especialidad.- Consiste en la precisión, determinación o individualización del bien objeto de los derechos y del título de los mismos, por ejemplo: la finca, la cual representa la base física de la inscripción; el derecho, mismo que significa el contenido jurídico de la finca y por último, quien ejerce el derecho o sea su titular.

Esta inscripción debe hacerse y especificarse pormenorizadamente en relación a las características del inmueble objeto del derecho real, su valor, la naturaleza del derecho -- real, el acto jurídico que le da origen, los nombres y generales de las personas que intervienen en el acto, así como la fecha del título y nombre del funcionario que lo haya autorizado, lo mismo que la fecha (día y hora), de su presentación en el Registro, incluyendo además, la necesidad de un plano o croquis de las fincas de que se trate, etc.

Este principio de la especialidad o de la determinación como también se llama, no lo consagra de manera expresa la Ley Federal de Reforma Agraria, por eso ni falta hace, por que lo que este principio significa es consubstancial a todo sistema registral y desde luego, que tiene plena vigencia en el quehacer cotidiano del Registro Agrario Nacional, sin que se concrete a aplicarlo en las inscripciones relativas a predios rústicos, pues los actos sujetos a registro no sólo son referentes a derechos reales, sino también a lo que comúnmente se conoce como derechos personales.

IV.- Principio de Consentimiento.- Carral y de Teresa explica que para que el registro se realice, la inscripción debe basarse en el consentimiento de la parte perjudicada en sus derechos; es decir, debe apoyarse en un acuerdo de voluntades entre el transferente (perjudicado) y el adquirente y como sólo puede consentir el que puede disponer, entonces sólo puede consentir el verdadero titular (31).

Así pues, para que se cancele o modifique una inscripción y se haga una nueva, se requiere del consentimiento de -

(31) Idem.

quien aparece inscrito como titular del derecho correspondiente, a menos que el derecho se haya extinguido por alguna causa y así lo decrete la autoridad judicial competente, después de que se haya desahogado un procedimiento y el interesado haya sido oído y vencido.

Podemos decir que, en materia agraria, este principio lo consagra aunque no de manera expresa, el Artículo 453, pese a sus notables deficiencias ya que no fija siquiera las bases de un procedimiento para la cancelación o modificación de las inscripciones hechas en el Registro Agrario Nacional. Dicho numeral reza:

"Artículo 453.- Para modificar o rectificar las inscripciones del Registro Agrario Nacional por error material o de concepto, se requerirá la Resolución Presidencial que -- así lo ordene, o convenio expreso de las -- partes interesadas. Cuando alguna de las -- partes fuere un núcleo de población o individuo integrante de él, sólo surtirá efectos el convenio si lo aprueba el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

Los errores debidamente comprobados cuya corrección no modifique substancialmente el fondo de la inscripción, podrán corregirse por acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria y bajo su estricta responsabilidad".

V.- Principio de Tracto Sucesivo.- A este principio también se le llama de tracto continuo. Es un principio de suce-

sión, de ordenación. Es un derivado del principio del consentimiento, por el que el titular queda protegido contra todo cambio no consentido por él. Del principio de tracto resulta la posibilidad de llevar al registro lo que provenga del título - inscrito así como la prohibición de registrar lo que no emane del mismo.

Si la ley no reconoce más propietarios que el que aparece como tal en la inscripción y si el título inscrito produce efectos Erga Omnes, es claro que la ley no puede admitir -- una nueva inscripción si no hay una transmisión de derechos de parte de quien aparece como titular. Es decir, cada inscripción debe tener otra que le sirva de antecedente y la cadena de asientos debe ser ininterrumpida. Este principio como lo señalan los autores de la materia, logra que no se interrumpa la cadena de inscripciones y que el Registro nos reseñe la historia completa de las fincas sin lagunas de por medio.

El principio en mérito cabe destacar, no está consagrado de manera expresa por la legislación agraria pero de que se reconoce y se aplica no hay duda, pues es lógico y jurídico -- que no puede haber dos o más personas titulares de un mismo de recho a menos de que sean coparticipes.

VI.- Principio de Rogación.- Es aquél mediante el -- cual el registrador no puede registrar de oficio aunque conozca el acto o hecho que válidamente haya de dar origen a un -- cambio en los asientos del registro. Se requiere la necesidad de instancia o sea, que el interesado manifieste su voluntad de registrar. Se requiere pues, petición o instancia de parte legítimamente interesada o del notario autorizante para llevar a cabo la inscripción de un determinado título o acto, pues - no basta la existencia del título inscribible para que el Registro proceda de oficio a hacer tal inscripción o que una au

toridad judicial de oficio la ordene.

En materia agraria este principio tiene una aplicación parcial, pues sólo para ciertos actos se requiere de la instancia de parte, en virtud de que algunas de las inscripciones se efectúan de oficio. Con relación a este punto, podemos decir que la regla es la siguiente: Se inscriben de oficio todas - las resoluciones presidenciales por medio de las cuales se resuelva cualquiera de las acciones agrarias a que se refiere el Artículo Octavo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, siendo éstas las siguientes:

- 1.- De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.
- 2.- De ampliación de los ya concedidos.
- 3.- De creación de nuevos centros de población.
- 4.- De reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- 5.- De expropiación de bienes ejidales y comunales.
- 6.- De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades

La fracción 7a. se exceptúa de este caso y fuera de lo señalado en las fracciones anteriores, la inscripción tiene que ser a petición de parte legítimamente interesada

VII.- Principio de Prioridad.- Este se refiere al orden registral y en cuanto a la fecha de presentación del documento trata de evitar la coexistencia de títulos contradictorios, o sea que los bienes y derechos registrados no pueden aparecer - inscritos a la vez en favor de dos o más personas. Consiste - este principio en la preferencia que se tiene para inscribir un documento y que se adquiere según el orden en que se haya presentado, de modo que el que lo presente primero respecto de otro, tiene la preferencia en una aplicación del viejo principio según el cual el que es primero en tiempo, es mejor en derecho, si bien con la posibilidad de que antes de esa presentación del documento inscribible, pueda obtenerse una preferencia a través de avisos preventivos notariales. Para salvaguardar esta preferencia o para que sea respetada, se hace necesario consignar en la misma inscripción, el día y la hora de la presentación del título en el Registro. La confirmación de - esta prioridad se encuentra cuando existe una pluralidad de - hipotecas y en el caso de la doble venta.

También, confirma el criterio de la fecha de la presentación del documento para decidir sobre la prioridad en materia de registro, la situación que se crea cuando sin inscribirlo se hubiere rechazado por el Registro un documento y cuya -- inscripción se ordenara después por la autoridad judicial, ya que en ese caso debe hacerse desde luego una inscripción preventiva en la fecha de presentación para que la inscripción material surta efectos retroactivos desde esa fecha al obtenerse la resolución judicial favorable por el interesado.

Debido a este principio de la prioridad, el Reglamento del Registro Público de la propiedad establece los "Libros de Entradas" y "Los Asientos de Presentación" . En los primeros se asientan el día y la hora de presentación del documento; - el nombre y número del notario o la autoridad que lo haya au-

torizado; la naturaleza del acto que contiene los bienes o derechos de que se trate y los nombres de los interesados.

Los asientos de presentación son anotaciones que se hacen de inmediato al margen de la inscripción que se cite en el título como antecedente y en ellas se hace referencia a la fecha y al número asentados en el libro de presentación.

En materia agraria es claro que este principio tiene aplicación pese a que no está consagrado expresamente, pues si el principio de que el que es primero en tiempo es mejor en derecho, tiene aplicación en nuestra vida diaria, con mayor razón debe tenerla en asuntos de orden administrativo público - como los que atiende el Registro Agrario Nacional, que si bien no tiene la misma aplicación o intensidad que tiene o puede tener en el Derecho Civil, ello se debe a que dentro del contexto del Derecho Agrario, los conflictos de intereses no son del mismo grado que en aquél.

VIII.- Principio de Legalidad.- Este principio impide el ingreso al Registro de títulos inválidos o imperfectos y así, contribuye a la concordancia del mundo real con el mundo registral. Conforme a éste, se presume que todo lo registrado lo ha sido legalmente. El Registrador, de conformidad con este principio debe hacer un examen formal o externo del título para verificar:

a) Si es de los documentos que puedan inscribirse;

b) Si llena las formalidades extrínsecas - exigidas por la ley para el acto de que se trate, y

c) Que contenga los datos que concreten -- el inmueble; el derecho real; el valor de los mismos; la naturaleza del acto o contrato; el título o documento que lo consigne y los elementos personales correspondientes.

Si de tal examen no llega el registrador a una conclusión favorable, hará una inscripción preventiva y devolverá el documento a fin de que si el interesado lo estima pertinente, ocurra a la autoridad judicial para que ésta ordene la inscripción en caso de considerar infundado el rechazo formal del registrador, surtiendo efectos la inscripción de manera retroactiva o sea desde que se presentó por primera vez para su registro el título en cuestión.

Transcurridos tres años sin que se comunique al registrador la calificación que haya hecho el juez, a petición de la parte interesada se cancelará la inscripción preventiva. Sin embargo, en este caso al igual que en el de inscripciones de embargos o de cédulas hipotecarias que emanan también de un orden judicial, no basta el mero transcurso de los tres años para hacer la cancelación, sino que es menester una orden judicial dictada en un procedimiento en el que se oiga al titular de la inscripción preventiva, a menos que dicho titular de la inscripción preventiva concienta en forma auténtica en que le hagan tal cancelación.

En todos estos casos, el mencionado titular puede oponerse y pedir se haga una nueva reinscripción si el juicio respectivo contra el registrador o contra el deudor no ha concluido todavía.

También podría negarse la inscripción por el registrador cuando se quebrante el principio de tracto sucesivo, ésto

es, porque ya esté inscrito el derecho real a favor de otra persona; pero no puede rehusar la inscripción por un examen que se haga acerca del fondo del acto como por ejemplo que se trate de una donación que exceda del máximo de bienes donables (24).

Como se podrá advertir, este principio es de significativa importancia, sin embargo la legislación agraria no lo contempla en forma expresa, por lo que su aplicación en la forma práctica dependerá de la política que se fije en esta materia, cosa por demás deplorable, pues pensamos que estas cuestiones deben marejarse con base en criterios jurídicos que deben consagrarse en algún ordenamiento no siguiendo el criterio de quien tenga en esos momentos la responsabilidad de dirigirlo.

IX.- Principio de Legitimación.- La legitimación protege el tráfico y al propio titular. La Ley establece que el dueño verdadero es el de la realidad jurídica sin necesidad de la inscripción. No se puede hablar de legitimación si de antemano no existe el derecho que ha de legitimarse.

Para concluir, podemos decir que el derecho de registro tiene por objeto fundamental el regular en libros especiales, los derechos absolutos o relativos derivados de actos jurídicos específicos y realizar las inscripciones que deben llevarse a cabo de acuerdo a la ley para que surtan efectos contra terceros. En ese orden de ideas, estamos en condiciones de establecer un concepto sobre lo que derecho registral significa y así, vemos que es un conjunto de normas imperativas o prohibitivas no renunciables por ser de interés general o de orden público que regulan las relaciones entre el Estado como autoridad y los particulares; las relaciones de los órganos del Estado entre sí o entre dos o más Estados soberanos, siendo el objeto de la inscripción principalmente el de la -

legalidad y publicidad de los derechos inscritos que se derivan de la realización de hechos o actos jurídicos concretos, dándolos a conocer a los terceros con todas sus consecuencias legales y produciendo efectos jurídicos que garantizan certeza y seguridad de lo inscrito.

5.- LAS OBLIGACIONES DE LOS NOTARIOS PUBLICOS Y REGISTROS PUBLICOS DE LA PROPIEDAD ANTE EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

Por lo que atañe al estudio del presente inciso, es de destacarse que esencialmente los Artículos comprendidos del 449 al 452 de la Ley de la materia, indican la relación que se da entre el Registro Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad. En ese orden de ideas, transcribiremos los preceptos en cuestión, señalando a la vez un comentario que nos muestre la finalidad del inciso en mérito, indicando que resulta de gran interés relacionarlo con el contenido del Principio de Legalidad anotado en nuestro Inciso Primero del Capítulo Segundo del presente trabajo.

"Artículo 449.- Las Autoridades Agrarias están obligadas a comunicar al Registro Público correspondiente todas las resoluciones que expidan por virtud de las cuales se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos sobre bienes rústicos.

El Registro Público de la Propiedad de que se trate deberá hacer las anotaciones marginales preventivas o definitivas respecto de los bienes sobre los que existan solicitudes agrarias, conforme a las notificaciones que reciba de las autoridades

del ramo. Estas anotaciones se harán en los libros que registran la traslación de dominio de los inmuebles y de los derechos reales.

El Artículo impone la obligación a las autoridades agrarias de comunicar al Registro Público de la Propiedad correspondiente todas y cada una de las resoluciones que traiga consigo la creación, modificación o extinción de derechos sobre bienes rústicos, mismos que deberán estar inscritos paralelamente en el Registro Público de la propiedad de la Jurisdicción respectiva.

"Artículo 450.- En todas las escrituras que extiendan los notarios públicos sobre bienes rústicos, si éstos están en el caso señalado en el Artículo anterior, deberá transcribirse literalmente la anotación marginal respectiva en una cláusula especial que se llamará "Cláusula Agraria".

Como se observa, se impone la obligación a los notarios públicos de incluir en sus escrituras "La Cláusula Agraria" -- cuando el objeto de un contrato que se otorgue ante su fé, se encuentre señalado como afectable para satisfacer demandas -- agrarias. Por ello, el mismo legislador impuso la autoridad agraria, la obligación de proporcionar la información correspondiente al Registro Público de la Propiedad como lo estipula el ya referido Artículo 449 del cuerpo legal que se cita. De esa forma se da protección a terceros adquirentes informándoles oportunamente de los peligros de futuras afectaciones y se brinde mayor seguridad a los mismos.

" Artículo 461.- Los notarios y los regis-

tros públicos de la propiedad cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre propiedad rural, deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional de la extensión y ubicación del predio de que se trata.

Los notarios públicos deberán tramitar, a cargo de los contratantes, la inscripción en el Registro Agrario Nacional de toda traslación de dominio de terrenos rurales que autoricen en su protocolo".

Teniendo el Registro Agrario Nacional fines que trascienden las simples tareas registrales, debe recibir con toda oportunidad información suficiente sobre todos los actos que se celebren entre particulares, así como las resoluciones que dicten las autoridades y por virtud de las cuales se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos sobre bienes rústicos, a fin de que sea un banco de información actualizado sobre la tenencia de la tierra en nuestro país.

En mérito de tal relevancia, nuestro legislador impuso a los notarios públicos y a los Registros Públicos de la Propiedad, la obligación de proporcionar al Registro Agrario Nacional tal información en los términos que señala el Artículo mencionado.

Finalmente, el Artículo 452 dispone cuales son las sanciones que deben aplicarse en los casos de incumplimiento de las obligaciones reseñadas en el contenido de los artículos citados con antelación. Reza así:

"Artículo 452.- El incumplimiento de las

obligaciones que establecen los tres artículos anteriores por parte de empleados del Registro Público correspondiente o de los notarios, se sancionará respecto de los primeros con la destitución del cargo y respecto de los segundos con multa de mil a diez mil pesos; ambos casos sin perjuicio de las penas que ameriten conforme a las leyes locales".(32)

Con relación a esta disposición, es acertado el comentario que hace don José Hinojosa Ortiz, quien apunta que este Artículo "Establece sanciones difíciles de aplicar por las autoridades agrarias, ya que se trata de funcionarios y auxiliares de las Administraciones locales que no dependen de la Federación. Los notarios, agrega, se defienden alegando que la falta de inscripción es imputable a sus coleitnes o partes en los traslados de dominio, no se les impone sanción por oponerse o negarse a la inscripción aquí ordenada", finaliza diciendo.(33)

Por otro lado, pensamos que el espíritu del Artículo lleva consigo intenciones sanas, ya que su propósito es evitar la inducción de malos manejos en los trámites correspondientes que de ser así, engendrarían corrupción y desviación de los legítimos y auténticos fines de la Institución en --- cuestión.

Asimismo, es justo agregar que la sanción establecida a los notarios públicos resulta poco menos que risible y fuera del contexto de la realidad que actualmente vivimos, ya

(32) Ley Federal de Reforma Agraria.

(33) José Hinojosa.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Pág. 455

que si consideramos los elevados ingresos que perciben dichos profesionistas (los notarios) en el desempeño de su labor, la sancion que se pretende aplicar se entiende ineficaz, obsoleta e incongruente. El paso siguiente en este caso, es el de mayor dificultad y consiste en modificar o reformar y actualizar los preceptos que resulten anacrónicos y aplicarlos cabalmente sin proteccionismos ni exclusivismos a los funcionarios y notarios públicos deshonestos, tarea que creemos resulta -- bastante complicada.

El Registro Agrario Nacional pretende beneficiar al mayor número de personas perc tal función, requiere del despliegue de una labor titánica y en ese sentido es necesaria la colaboración tanto de los Registros Públicos de la Propiedad, como de los Notarios Públicos. La búsqueda ante todo de seguridad jurídica es el objetivo del Registro Agrario Nacional y para ello hay que aplicar los mecanismos necesarios para poder organizar satisfactoriamente el sistema registral.

El Registro Agrario Nacional y los Registros Públicos de la Propiedad, son pues, la base para la protección de los derechos de posesión de los bienes inmuebles rurales y urbanos.

CAPITULO IV.- CENTRALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

1.- Centralización. - De acuerdo con don Gabino Fraga -- "existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un núcleo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades a las que más adelante vamos a referirnos" y agrega: "La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se llama relación de jerarquía", mediante la cual se explica cómo se mantiene la unidad del Poder Administrativo a pesar de la diversidad de órganos que lo forma; unidad que está garantizada "por la concentración del poder de decisión y del de mando".

"La concentración del poder de decisión -sigue diciendo el mismo autor- consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultades de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada -añade- existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De esta manera aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la Administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación".(34)

(34) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Porrúa 1966.

"Además -dice más adelante- en el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la Administración, sino por un número muy reducido de ellas a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto". (35)

Por lo que se refiere a los poderes que implica la mencionada relación de jerarquía, según el autor al que venimos siguiendo en este punto, son los siguientes:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;
- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión;
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia". (36)

Las anteriores son las características fundamentales del régimen de centralización administrativa, al cual, como decíamos, se encuentra sujeto al Registro Agrario Nacional.

2.- La descentralización.- La descentralización administrativa dice el mismo don Gabino Fraga, "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la jerarquía". (37).

"La descentralización administrativa ha obedecido en -- unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas demo-

(35) Iden. página 167.

(36) Iden. página 200.

(37) Iden. página 201.

cráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, -agrega-, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos al conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración."

"Correspondiendo a estos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a) descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración" (38)

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes. Sin embargo y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar un carácter esencial común a todos ellos.

Así, en primer lugar, se ha pretendido que es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados.

(38) Idem. página 201.

Sin negar que estos organismos gocen de personalidad y de patrimonio propio, no puede afirmarse que siempre que exista la personalidad y el patrimonio se está frente a un organismo descentralizado como sucede con el caso del Departamento del Distrito Federal que a pesar de tener aquéllas características, conserva la calidad de órgano centralizado.

"Y es que el otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a algunos de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica". (39)

La autonomía técnica según Buttgenbach, consiste en que los órganos administrativos "no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado", agregando que en algunos casos las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable resultan poco adecuadas a las -- exigencias de una gestión racional de ciertas empresas estatales y que para tal evento el legislador autoriza derogaciones al régimen general y adopta fórmulas de organización administrativa o financiera que se aproximan generalmente a los métodos -- practicados por las empresas privadas" (40), pero cuando esa derogación al régimen general obedece simplemente a la necesidad de dar flexibilidad y facilidad a la gestión que encarga a un organismo determinado pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto a los órganos superiores de la Administración central, entonces no habrá una descentralización, sino solamente una "administración personalizada" que seguirá formando parte de la Administración central del Estado". (41)

(39) Idem. página 201.

(40) Idem. página 202.

(41) Idem. página 204.

"En cambio -concluye don Gabino Fraga- cuando además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, se tendrá una verdadera descentralización".(42)

"La autonomía orgánica dice Buttgenbach, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y -- que puede oponer a éste su esfera de autonomía".(43)

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es el de que los funcionarios y empleados que lo integran, gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos mencionado.

a) La descentralización por región.- "La descentralización por región -dice el autor al que venimos siguiendo- consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

"Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región, consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación

(42) Idem. página 211.

(43) Idem. página 211.

del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

"Además, desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden." (44)

El ejemplo que se da de este tipo de organización descentralizada es el de la organización municipal⁽⁴⁵⁾, respecto de la cual no haremos ningún comentario en virtud de que, como es claro, no constituyen estos puntos nuestro tema central.

b) La descentralización por servicio.- "La descentralización por región sólo es útil para administrar intereses locales pero el Estado -dice nuestro autor- tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial".

"Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la Administración central tanto para ponerlos en mano de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos -- los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía".

"Pero al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establece".

(44) Idem. página 211.

(45) Idem. página 211.

"No serán esas facultades las que lleva consigo la relación jerárquica propia de la centralización administrativa, - pero sí al menos, las que sean necesarias para garantizar la - unidad del Poder Público". (46)

c) La descentralización por colaboración.- "La descentralización por colaboración -dice nuestro autor- constituye - una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización". (47)

"La descentralización por colaboración, se origina -- cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, abciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa".

"De esta manera -puntualiza- la descentralización -- por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas" (48).

La descentralización por colaboración se caracteriza pues, frente a los otros dos tipos de descentralización, "por - no constituir parte integrante de la organización administrativa, para realizarse mediante organismos privados que al ejecu-

(46) Idem. página 227.

(47) Idem. página 227.

(48) Idem. página 227.

tar una función pública colaboran con aquélla organización", - por lo que constituyen "según la expresión de B. Geny, instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado que descargan a la administración de una parte - de sustareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados". (49)

Ejemplos de este tipo de descentralización lo constituyen las Cámaras de Comercio; las de Industria; las Asociaciones Agrícolas que tienen facultades de principal, aunque - no exclusivamente son de consulta; las empresas concesionarias los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza que colaboran en la ejecución de la función administrativa y los Comisariados Ejidales establecidos por la legislación agraria que constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

Es decir, los organismos descentralizados por colaboración, se pueden dividir según su participación en organismos que colaboran en la función consultiva (de preparación), en la función de ejecución y en la función de decisión.

3.- La desconcentración.- Por lo que se refiere a - la desconcentración, nuestro autor dice que "ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a poderes jerárquicos de los superiores". (50)

Enrique Sayagués Laso dice "se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior de una -

(49) Idem. página 228.

(50) Idem. página 206.

competencia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación". (51)

Por su parte, don Andrés Serra Rojas dice que:

"la desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios". (52)

"Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica -dice enseguida-, ni pierden su carácter de ente centralizado pero adquieren facultades o poderes que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada más no autonomía".(53)

Más adelante señala que los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando y decisión de vigilancia y de competencia.
- c) No gozan de autonomía económica aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

(51) Idem. página 502.

(52) Idem. página 503.

(53) Idem. página 504.

Enseguida agrega: "En la forma más frecuente de -- nuestra organización descentrada, ésta cuenta con los elementos siguientes; no siempre uniformes:

- 1.- Está dotada de personalidad jurídica; pero pue de prescindirse de ella;
- 2.- Dispone de un patrimonio que se origina en principio del Presupuesto General de Egresos de la Federación, es decir, del propio régimen centralizado pero puede proveerse un patrimonio especial.
- 3.- Tiene un régimen establecido especialmente por una Ley, un decreto del Ejecutivo o el régimen general de las Secretarías;
- 4.- Sus relaciones con el poder central son directas, normalmente a través de la Secretaría de Estado que corresponda;
- 5.- El organismo descentrado dispone de una organización adecuada para el ejercicio de las facultades que expresamente se les señala en la -
le" (54)

Por su parte, José Chanes Nieto afirma que:

"La descentración es la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el

(54) Idem. Página 503.

(55) José Chanes Nieto.- Programa de Descentración de la Administración Pública Federal.S.R.A.-1976.- Página 360.

órgano central" (55)

Otro distinguido tratadista de la materia, Alfonso Nava Negrete no muy de acuerdo con los criterios antes expuestos afirma que:

"... la auténtica desconcentración es darle todos los elementos necesarios al órgano desconcentrado para -- que cumpla en todos sus aspectos con la función desconcentrada. De nada sirve dar a la desconcentra--- ción jurídica el poder de decisión si no se le da la desconcentración financiera para hacer efectivas o -- tomar esas decisiones..."

"Falta reunir una serie de elementos que hagan posible que el órgano desconcentrado se sienta como un poder colocado en cualquier parte de la República - con elementos suficientes para alcanzar el objetivo de la desconcentración que es la eficacia misma de - la función y del servicio. Si no se logran esos elementos, la desconcentración administrativa es sumamente precaria y probablemente se traduzca nada más en políticas administrativas transitorias, modifica**bles** a juicio de cada funcionario a menos que la de**legación** de facultades se enmascare con la descon**centración**" (56)

Como se ve, aunque coincidentes en algunos puntos esenciales, no es unánime la opinión de estos autores en torno a - cuáles deben ser las características fundamentales de la des--concentración administrativa y como no es nuestro propósito, insistimos profundizar en esta ocasión en estas cuestiones tan

(55) Alfonso Nava Negrete.- Elementos de la Desconcentración Administrativa.- Página 290.

interesantes, no nos detendremos a analizar tal t6pico, pero -
 teniendo que pronunciarnos en alg6n sentido para que se sepa -
 cual es nuestra postura, diremos que nosotros aceptamos el cri-
 terio expuesto por los primeros cuatro autores citados, funda-
 mentalmente en lo relativo a que el 6rgano desconcentrado si-
 gue sujeto al poder jer6rquico de la autoridad central que es,
 nos parece, la cuesti6n medular, pero sin que esa dependencia
 sea la misma que guardan los 6rganos de la administraci6n cen-
 tral pues entonces no habrfa desconcentraci6n, por lo que el -
 problema est6 en determinar cual es el grado de la jerarqufa -
 de la autoridad central.

Es claro que el 6rgano desconcentrado cuenta con fa-
 cultades de decisi6n, no de mero tr6mite o procedimiento, por
 lo que respecto de sus decisiones, la autoridad central esti-
 mamos s6lo tiene facultades para eventualmente, examinar la le-
 galidad del acto, no de su oportunidad.

Los dem6s aspectos como por ejemplo que el 6rgano --
 desconcentrado tiene competencia en un 6mbito geogr6fico deter-
 minado aunque importante, es secundario. Lo primordial, lo --
 que determina el car6cter del 6rgano desconcentrado, es la re-
 laci6n jer6rquica que guarde con el 6rgano central. Si cuenta
 con facultades de decisi6n, ser6 un 6rgano desconcentrado aun-
 que no tenga personalidad jurfdica ni presupuesto propios.

3.- La Desconcentraci6n del Registro Agrario Nacional.

De las formas de organizaci6n administrativa que aca-
 bamos de estudiar ¿Cual conviene al registro Agrario Nacional?
 ¿ Conservar la forma centralizada que ahora tiene o revestirlo
 de cualquiera de las otras dos?. Por lo que se refiere a la -
 primera cuesti6n, consideramos que la centralizaci6n es la --

forma de organización administrativa menos apropiada para la - institución que estamos estudiando porque sería persistir en - su burocratización y su dependencia, cuando requiere de más -- agilidad y mayor independencia. Por tal motivo estimamos pues que el Registro Agrario Nacional, como estructura, debe ser ob jeto de una profunda reorganización administrativa con miras a convertirlo en un auténtico instrumento de apoyo a la reforma - y planeación agraria.

Descartada pues la centralización como forma de orga- nización administrativa para el Registro Agrario Nacional, sólo queda decir entre descentralización y desconcentración. ¿Cuál de estas le resulta más apropiada? Después de haber estudiado los aspectos fundamentales de una y de otra, la respuesta en - nuestra opinión sería para el Registro Agrario Nacional la des- concentración administrativa o desconcentración burocrática:

A primera vista parecerá que es una proposición ca- rrente de novedad y de oportunidad porque se dirá, el Registro Agrario Nacional ya se encuentra desconcentrado pero como mu- chas veces los conceptos que se emplean no corresponden a su - contenido doctrinal, es preciso ver si en el caso que nos ocu- pa, la desconcentración que se operó es una auténtica descon- centración administrativa o simplemente se trata de una descon- centración burocrática.

Se dirá que el Registro Agrario Nacional ya se encuen- tra desconcentrado en virtud de que en el Diario Oficial de la Federación de 9 de Abril de 1979, se publicó un acuerdo del Se- cretario de la Reforma Agraria "por el que se crean de manera desconcentrada, las oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional.

En el artículo primero de dicho Acuerdo se establece tal desconcentración en los siguientes términos:

"ARTICULO PRIMERO.- Se crean de manera desconcentrada las oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional. La competencia territorial de las oficinas Regionales será la misma que la que tienen las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria".

En el artículo segundo se precisa la relación que dichas oficinas tienen con el Secretario de la Reforma Agraria. Dice así:

"ARTICULO SEGUNDO.- Las Oficinas Regionales estarán jerárquicamente subordinadas al Secretario de la Reforma Agraria quien conservará las facultades de decisión política, planeación y nombramiento, así como las de reformar, modificar, revocar nulificar y revisar en su caso, las resoluciones dictadas por aquéllas. El Secretario ejercerá estas facultades a través de la Dirección General del Registro Agrario Nacional". (50).

Respecto de las facultades delegadas a dichas oficinas, éstas son según el artículo tercero, las siguientes:

Artículo 3º.- La Dirección General del Registro Agrario Nacional (sic) delega en las oficinas regionales las siguientes facultades:

I.- Registrar:

- a) Los cambios totales o parciales, temporales o definitivos de los componentes de los comisariados ejidales y comunales y de los Consejos de Vigilancia, así como las Autoridades que resulten de la división o fusión de ejidos;

- b) La designación, cambio o revocación de sucesores efectuados por el Titular de Derechos Agrarios;
- c) Las transmisiones de Derechos Agrarios Individuales;
- d) Las permutas de parcelas;
- e) Las cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y cualquier otro tipo de asociación que adopten los núcleos de población rural y los propietarios de predios rústicos.
- f) Los fraccionamientos de tierra derivados de la aplicación de los bienes de una herencia;
- g) Los títulos de Propiedad que se expidan adjudicando bienes expropiados.
- h) Las ejecutorias pronunciadas por tribunal competente que creen, modifiquen o extingan derechos agrarios que sean inscribibles en el Registro Agrario Nacional;
- i) Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en los artículos 71 y 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria;
- j) Las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, incluyendo con-

tratos privados;

k) Los documentos y operaciones que sobre propiedad rural autoricen los Notarios así como tomar nota de los avisos registrales y notariales que reciban con motivo de la autorización o registro de esas operaciones; y

l) Los terrenos nacionales, los denunciados como baldíos, demasías, las pequeñas propiedades las tierras comunales y ejidales dentro de la jurisdicción territorial que les corresponda.

II. Cancelar y marginar las inscripciones que obren en sus archivos por acuerdo superior o por detención judicial en los términos que señale la Ley Federal de Reforma Agraria o sus Reglamentos.

III.- Llevar las clasificaciones de las inscripciones que obren en sus archivos de conformidad con las normas que dicte la Dirección General.

IV.- Tramitar:

a) Las rectificaciones o modificaciones de las inscripciones en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria; y

b) La expedición de credenciales definitivas que acrediten a los ejidatarios con ese carácter.

V.- Expedir constancias y certificaciones de las inscripciones y documentos que obren en sus archivos.

VI.- Las demás que expresamente los señale el Secretario de la Reforma Agraria o les confieran las Leyes o Reglamentos".

El artículo siguiente -el cuarto, a semejanza del -- 124 constitucional, consagra el principio de la competencia de origen al disponer que:

"Las facultades que no se encuentran expresamente conferidas a las Oficinas Regionales, se entenderán reservadas a la Dirección General del Registro Agrario Nacional".

Más adelante, en el artículo séptimo y último, se establecen las atribuciones de los titulares de las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional, cuya transcripción es importante que hagamos porque es complementario del tercero.

Dice así:

"ARTICULO SEPTIMO.- Los titulares de las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional tendrán - las siguientes atribuciones:

- I.- Ejecutar los planes y programas establecidos por el Secretario de la Reforma Agraria, así como organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades adscritas administrativamente a ellos:
- II.- Conocer y resolver con base en los lineamientos que le fije el Secretario o el Oficial Mayor, - los asuntos y problemas que se presenten, así - como las discrepancias que se susciten con el -

personal al servicio de la oficina Regional y autorizar los movimientos internos de personal y las adquisiciones;

III.- Recibir y tramitar solicitudes de los interesados en obtener un servicio del Registro Agrario Nacional;

IV.- Calificar previamente la documentación que se presente para su inscripción en el Registro Agrario Nacional;

V.- proporcionar orientación a personas que lo soliciten sobre requisitos de procedibilidad en materia de registro;

VI.- Inscribir las resoluciones definitivas en materia agraria, emitidas por los Gobernadores de los Estados (71);

VII.- Inscribir las resoluciones definitivas dictadas por las comisiones Agrarias Mixtas (51) sobre:

- a) Adjudicación de Derechos Agrarios en los términos del artículo 82 de la Ley Federal de Reforma Agraria;
- b) Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales.
- c) Nulidad de fraccionamientos de bienes ejidales;
- d) Nulidad de actas y documentos que contravenían las leyes agrarias;
- e) Suspensión de Derechos Agrarios Individuales;

- f) Conflictos sobre posesión y goce de las unidades de dotación; y
- g) Disfrute de bienes de uso común.

VIII.- Remitir un informe mensual de sus actividades a la Dirección.

IX.- Remitir a la Dirección General del Registro -- Agrario Nacional (sic) los duplicados de los registros o inscripciones que realicen mediante el sistema que se determine;

X.- Imponer las sanciones administrativas al personal adscrito a las Oficinas Regionales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Autorizar los permisos y licencias del personal a su cargo.

XII.- Fungir, en general, como coordinador de la Dirección General del Registro Agrario Nacional - (sic), en relación con las Delegaciones de la - Secretaría de la Reforma Agraria y Comisión Agraria Mixta en la Entidad correspondiente;

XIII.- Proponer, por conducto de la Dirección del Registro Agrario Nacional (sic), proyectos o modificaciones en relación a programas, presupuestos y manuales de organización y de servicios que correspondan;

XIV.- Cumplir y hacer cumplir el Reglamento de Escalafón así como los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condicio-

nes Generales de Trabajo;

- XV.- Proporcionar los dictámenes, la información, da tos o cooperación que le sea requerida por el ó rgano central y por otras dependencias del ejecutivo Federal o del Gobierno del Estado correspondiente, de acuerdo con las políticas establecidas al respecto.
- XVI.- Autorizar la documentación necesaria para las -- erogaciones con cargo al Presupuesto que le haya sido asignado, de conformidad con las disposiciones que se establezcan; y
- XVII.- Los demás que le señalen las leyes y sus Superiores".

Por lo que se refiere a la calificación de los documentos que se presenten para su inscripción, el artículo quinto de dicho Acuerdo -al que complementa en su primera parte la fracción V del artículo séptimo antes transcrito- dice así:

"ARTICULO QUINTO.- Las Oficinas Regionales harán la calificación de documentos cuya inscripción se solicite".

"Cuando por disposición de la Ley o Acuerdo Superior, la inscripción de algún documento requiera opinión de otra dependencia, el documento se recibirá en la oficina Regional, expidiéndose constancia al interesado. Una vez que la dependencia correspondiente emita su opinión, el Registro Agrario hará la calificación registral y procederá según lo conducente".

Precisadas las facultades delegadas (57) a las llamadas oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional, es procedente examinemos el grado de esa delegación de atribuciones para ver si ellas constituyen una verdadera desconcentración administrativa.

Ya hemos dicho que era para que un órgano administrativo podamos considerarlo como desconcentrado, no es preciso que tenga patrimonio propio, ni que cuente con personalidad jurídica ni tampoco que sea independiente respecto de los órganos centrales, pero que sí es indispensable que goce de facultades de decisión, respecto de cuyo ejercicio las autoridades centrales no tengan más facultades que la de revisar la legalidad de los actos, no la oportunidad de los mismos, de tal modo que ellos tengan la firmeza de los actos de autoridad.

Ahora bien, según el artículo segundo de dicho Acuerdo "las Oficinas Regionales estarán jerárquicamente subordinadas al Secretario de la Reforma Agraria, quien conservará las facultades de decisión política, planeación y nombramiento, - así como las de reformar, modificar, revocar, nulificar y revisar en su caso, las resoluciones dictadas por aquéllas" de donde se desprende que tales oficinas no cuentan con facultades propias de un órgano desconcentrado administrativamente, lo que significa que la desconcentración operada fue meramente burocrática.

3.- La Necesidad de reorganizar administrativamente - el Registro Agrario Nacional, desconcentrando sus funciones.

Quando la importancia de una institución radica en -- sus cualidades intrínsecas, no es necesario ponderar éstas para destacarla. Tal ocurre con el Registro Agrario Nacional que no requiere de mayor ponderación para advertir su importancia. Basta con conocer sus atribuciones para percatarnos de ello y eso ya lo hemos hecho. Es decir, ya sabemos de la trascendencia - del Registro Agrario Nacional y creemos que no es necesario insistir sobre el particular. Sin embargo, sucede a veces que pese a su significación, las instituciones no tienen mayor relevancia en virtud de que no pueden desarrollarse por cuestiones meramente burocráticas en la mayoría de las ocasiones; así está pasando con el Registro Agrario Nacional que está obligado a ser por imperativo legal un instrumento de apoyo a la reforma y planeación agrarias, lo cual no ha sido superado, porque su estructura administrativa no le ha permitido desenvolverse ni antes ni ahora. Para que pueda llegar a ser lo que debe ser, es preciso estimamos, que sea objeto de una profunda reorganización administrativa, la cual debe consistir, como mínimo, en desconcentrar administrativamente el aparato encargado de atender el Registro Agrario Nacional, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propios, con un reglamento que regule su organización y funcionamiento; que detalle los pasos a seguir así como los requisitos que deban llenarse en los diferentes procedimientos que ante él deban tramitarse, fijando plazos, sanciones, etc. (como se ha hecho, por ejemplo con el Registro Público de la propiedad del Distrito Federal).

Quando tal cosa se logre, el Registro Agrario Nacional estará en mejores condiciones para convertirse en la institución concebida por el legislador. Mientras tanto, no diremos

que no podrá lograrlo pero sí resultará más difícil; sobre todo cuando las autoridades directamente responsables ponen de manifiesto no tener ese propósito, como lo evidencian las diferentes disposiciones que hemos citado y que a éstos se refieren.

a) Ventajas.

La desconcentración administrativa constituye ante todo un procedimiento de técnica jurídica, lo que significa que la atribución de facultades al órgano desconcentrado tiene que hacerse con fundamento en una ley que lo autorice. "En efecto -dice don Gabino Fraga- la delegación de facultades debe ser permitida por la ley, puesto que en un estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo puede tener su origen en un ordenamiento legal; la competencia de los superiores no está a disposición de ellos, de tal forma que pueden dividirla o compartirla con otros órganos. Es indispensable una ley que dé validez a la división de facultades y por lo mismo, a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación". (58)

En nuestra materia, el orden constitucional como base general lo encontramos en los artículos 73, fracción XXX y 89 fracción I de nuestra ley suprema, naturalmente y en el orden secundario en los artículos 16 y 17 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria

b) Proposiciones.

En el siguiente capítulo me permitiré sugerir lo que en mi opinión procede reformar en esta materia.

(58) Gabino Fraga.- El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa".- Pág. 290.

CAPITULO V.- EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO FEDERAL DE LA PROPIEDAD RUSTICA.

Es indiscutible que el Registro Agrario Nacional en su órgano de carácter federal, como incuestionable es que los diferentes Registros Públicos de la Propiedad (inmobiliaria) lo son de naturaleza local, de ello no cabe duda de ninguna especie como tampoco la hay de que existiendo ambos tipos de Registros se da un paralelismo de funciones en materia de registro de la propiedad rústica que si bien es cierto no se puede decir que ello signifique una duplicidad de funciones en tanto que uno es federal y los otros locales, si puede afirmarse por lo menos, que hay una duplicidad de esfuerzos, habida cuenta de que ambos se ocupan de la propiedad rústica así sea desde puntos de vista diferentes pero que deben converger en iguales fines: dar seguridad a la tenencia de la tierra y ser un banco de información para impulsar el reparto, la reforma y la planificación agrarias. Y si esto es así, ¿porqué no crear un solo Registro, una sola institución encargada de llevar a cabo el registro de todos los actos que creen, modifiquen o extingan derechos sobre la propiedad rústica? (además de bosques y aguas), por tal motivo propondría la conveniencia de la creación de un Registro Federal de la Propiedad Rústica, ya que un país como el nuestro en el que la lucha por la tierra fue la principal causa del movimiento de 1910 y en el que a pesar de más de setenta años de reforma agraria subsisten tantos y tan graves problemas en el campo, sería de gran utilidad la concentración en un solo Organismo Desconcentrado que recabe toda la información relativa al agro, como la superficie, ubicación, calidad de la tierra, régimen de propiedad, titulares, régimen de explotación, etc., porque con base en ella, el Estado Mexicano estaría en mejores condiciones para impulsar la reforma agraria, lo mismo que para planificar su producción agropecua-

ria, como para la seguridad en la tenencia de la tierra y con base en ella promover su desarrollo en general. La conveniencia pues, de la creación de un Registro Federal de la Propiedad Rústica investido de atribuciones como las apuntadas es absoluta. Así, se pasaría de la dispersión al orden; de la multitud de - criterios y de mandos a su unificación; de la duplicidad de - funciones -aquí sí puede afirmarse que la hay- a una ejecución unitaria de la centralización a la descentralización.

Son tantas las ventajas que representa la creación de un Registro Federal de la propiedad Rústica, que debería promoverse una reforma constitucional que hiciera factible su implantación mediante la federalización de dicha materia.

Tal Registro absorbería al actual Registro Agrario Nacional, así como a los Registros Públicos de la Propiedad (inmobiliaria) en lo concerniente a los predios rústicos.

Estamos convencidos que para contar con bases sólidas que impulsen la reforma agraria y el desarrollo agropecuario e industrial del país, se debe tener como postulado la creación - de un Registro Federal de la Propiedad Rústica el que, una vez creado, serviría de bando de información para la elaboración - de los planes y programas del Gobierno Federal en materia agropecuaria forestal e industrial.

C O N C L U S I O N E S

- PRIMERA.- El antecedente legal del Registro Agrario Nacional se encuentra en la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de Marzo de 1894.
- SEGUNDA.- Las actividades del Registro Agrario Nacional se asemejan y son correlativas con las del Registro Público de la Propiedad.
- TERCERA.- Algunos Principios Registrales que se regulan en el Registro Agrario Nacional, (como el de publicidad) surgen del Derecho Civil.
- CUARTA.- El Registro Agrario Nacional funciona como una Institución Jurídica destinada a garantizar la seguridad inmobiliaria rústica, respecto de las propiedades ejidales y comunales, y en algunos casos de las pequeñas propiedades.
- QUINTA.- El Registro Agrario Nacional funciona como un Organó Auxiliar de la Secretaría de la Reforma Agraria sin constituir una Institución Autónoma por no contar con personalidad jurídica, ni patrimonio propios.
- SEXTA.- El Registro Agrario Nacional debe funcionar como un Organó des-concentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- SEPTIMA.- Es necesario elaborar un Reglamento del Registro Agrario Nacional que regule su organización y funcionamiento independiente del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- OCTAVA.- Se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, para crear un Registro de la Propiedad Rústica con atribuciones y jurisdicciones de carácter federal.

BIBLIOGRAFÍA.

- CAPRAL Y DE TERESA, LUIS. Derecho Notarial y Derecho Registral, Ed. Libros de México, S. A., 1965.
- CHANES NIETO, José. Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal, en: Desconcentración Administrativa, - Colección Seminarios, Dirección de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- COLIN SANCHEZ, Guillermo. Procedimiento Registral de la Propiedad, Ed. Porrúa, S. A., México, 1972.
- DIAZ GONZALEZ, Carmelo. Iniciación a los Estudios de Derecho - Hipotecario, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967.
- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Ed. Librería de la Ch. Bouret, México, 1883.
- FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola. S. A., México, 1941.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A., México, 1966.
- El Sistema Político Federal y la - Descentralización Administrativa, en: Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios, Dirección de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- HINOJOSA ORTIZ, José. Ley Federal de Reforma Agraria, Ed. Editores y Distribuidores, S. A., México, 1977.
- LEMUS GARCIA, Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria (comentada), Ed. Linsa, S. A., México, 1979.

- MENDIETA Y MUÑOZ, Lucio. El Problema Agrario en México y la -- Ley Federal de Reforma Agraria, Ed. Porrúa, S. A., México, 1971.
- MUÑOZ, Luis. Lecciones de Derecho Hipotecario, Trabajos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1945.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Elementos de la Desconcentración Administrativa, en: Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios, Dirección de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- PALLARES, Eduardo. Leyes Federales vigentes sobre Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos, Colonización y el Gran Registro de la Propiedad, México.
- RÓCA SASTRE, Ramón María. Instituciones de Derecho Hipotecario, Ed. Bosch, Barcelona, 1945.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Cíviles, Ed. Porrúa, -- S. A., México, 1976.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A. México, 1974.
- TELA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S. A., México, 1972.