



761
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

El Programa de Catastro Rural y Regularización
de la Tenencia de la Tierra en el Proceso
de Reforma Agraria

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Gustavo Armando Robles Luque



FALLA DE ORIGEN

México D. F.

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION -----	1
 CAPITULO I.- GENESIS Y FILOSOFIA DEL PROGRAMA	
I.1 ANTECEDENTES INMEDIATOS EN LA LEGISLACION AGRARIA.....	5
I.1.1 LA DIRECCION DE LA CARTA AGRARIA NACIONAL.....	6
I.1.2 EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.....	13
I.1.3 EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.....	50
I.2 ALCANCES DE LA REFORMA AGRARIA HASTA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 1982.....	75
I.3 REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.....	95
I.4 EL CATASTRO RURAL EN LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1983.....	101
 CAPITULO II.- CONSTITUCION DEL PROGRAMA	
II.1 OBJETIVOS	109
II.2 NORMATIVIDAD	114
II.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ORIGINAL.....	123
 CAPITULO III.- LOS EFECTOS TRASCENDENTALES DEL CATASTRO RURAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	
III.1 PARTICIPACION DE LOS ESTADOS EN EL PROGRAMA.....	130
III.2 LOS PRIMEROS ESTADOS CONCLUIDOS.....	133

III.3	LAS ACCIONES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA PARALELAS A LA CONCLUSION DEL CATASTRO RURAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	143
III.3.1	PROYECTO DE REGLAMENTO DE CATASTRO RURAL.....	144
III.3.2	OFICINAS LOCALES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.....	155
CAPITULO IV.- METAS ALCANZADAS		
IV.1	CATASTRO RURAL.....	179
IV.2	REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.....	182
IV.3	CRITICA.....	191
CONCLUSIONES -----		217
BIBLIOGRAFIA -----		226

I N T R O D U C C I O N

El Proceso Histórico de Reforma Agraria a partir del movimiento armado de 1910, ha evolucionado y transformado social, económica y políticamente al país ya que ha sido y es, un proceso vivo y dinámico.

Ante esto y en la búsqueda de satisfacer los requerimientos del campo, las instituciones y los ordenamientos jurídicos se han adecuado a las necesidades dictadas por los tiempos, han llevado el reparto agrario hasta sus últimas consecuencias y con ello han obligado a la creación de nuevos mecanismos que permitan consolidar lo ya realizado y promover nuevas y mejores formas de organización para la producción.

Este panorama, forzó la instrumentación de mecanismos con que se pudiera evaluar ampliamente el proceso, encontrando en el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, uno de ellos.

El Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra constituyó en su momento una estrategia política de gobierno y un instrumento ejecutivo por el cual se buscaron dos objetivos principales: primeramente, obtener una radiografía catastral de todos los predios rústicos existentes en el

país, relacionándolos con sus propietarios o poseedores, así como conocer los atributos y características particulares de cada uno de ellos; y segundo, otorgar la seguridad jurídica a los titulares de los predios identificados y localizados, a través de los documentos que los amparacen.

Por ello, este trabajo trata de analizar los resultados obtenidos en la búsqueda de estos objetivos generales, así como ponderar sus repercusiones en lo que ha sido el proceso histórico de Reforma Agraria.

El análisis parte de la revisión de las instituciones y ordenamientos jurídicos, que previo a la instrumentación del programa, incidieron para determinar la necesidad del mismo, lo cual nos permite conocer los alcances logrados hasta el año de 1982.

Posteriormente, nos avocamos al estudio del Programa, partiendo de su concepción y la elaboración del mismo, para entrar en el capítulo tercero, al análisis de importantes acciones paralelas realizadas, como lo fue la participación de las Entidades Federativas y las oficinas locales del Registro Agrario Nacional.

Por último, los resultados obtenidos por el Programa son objeto de este estudio, acompañando una crítica a los mismos y a las repercusiones que tuvo en las modificaciones y adiciones al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, que motivó la expedición de la Nueva Ley Agraria vigente.

CAPITULO I

GENESIS Y FILOSOFIA DEL PROGRAMA

I.1.- ANTECEDENTES INMEDIATOS EN LA LEGISLACION AGRARIA.

I.1.1. LA DIRECCION DE LA CARTA AGRARIA NACIONAL.

I.1.2. EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

I.1.3. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA (I.N.E.G.I.).

I.2.- ALCANCES DE LA REFORMA AGRARIA HASTA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 1982.

I.3.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

I.4.- EL CATASTRO RURAL EN LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1983.

I.1.- ANTECEDENTES INMEDIATOS EN LA LEGISLACION AGRARIA

Para que el PROGRAMA DE "CATASTRO RURAL Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA" fuera una realidad, como un instrumento del Poder Ejecutivo, por el cual se buscará tener la información catastral necesaria con la que se pudieran instrumentar otros programas u objetivos gubernamentales, fue necesario ir adoptando a las necesidades y al proceso diario de Reforma Agraria, los elementos jurídicos y técnicos que se encontraban dispersos en el ámbito y atribuciones de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

Por ello consideramos de suma importancia, analizar las tres instituciones que de manera inmediata han llevado a cabo actividades, que con el tiempo, dieron como resultado el Programa mismo, así como los fundamentos legales, atribuciones y facultades con que funcionaron, como lo fue y son la Dirección General de la Carta Agraria Nacional, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Como ya veremos, en estas instancias públicas se concentraban los trabajos técnicos e informaciones generales sobre la situación geográfica del territorio

nacional, y que de alguna manera se complementaban entre sí; pero recabada para finalidades y usos diferentes.

Así, el Programa nace con una idea tendiente a obtener una real información catastral, para darle la seguridad jurídica al campo mexicano y ser promotor de nuevas formas de organización y desarrollo tendientes a elevar la producción nacional, encontrando en el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985 - 1988 a su principal impulsor, con una idea integradora de los esfuerzos y experiencias obtenidas.

En virtud de lo anterior y considerando que es el Registro Agrario Nacional, el área encargada de mantener actualizado el Programa, le dedicaremos especial atención, avocándonos a la Carta Agraria Nacional como un instrumento inspirador y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, como un órgano complementario.

I.1.1 LA DIRECCION GENERAL DE LA CARTA AGRARIA NACIONAL

Para poder hablar del Programa de Catastro Rural, es necesario referirse a la Dirección General de la Carta Agraria Nacional, la cual, fue el área que en su

origen e inicio, sería la responsable de llevar a cabo el programa.

La Dirección General de la Carta Agraria Nacional dependía de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, y como actividad fundamental --entre otras-- se encargaba en los términos de lo que señalaba el artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en su fracción I:

"Elaborar los planos-conjunto de la tenencia de la tierra de todas las entidades municipales del país, tomando como base los planos agrarios individuales de condición jurídica definitiva para su proyección gráfica sobre la cartografía oficial de clasificación de recursos naturales" (1)

Por ello, en sus principios y de acuerdo a las facultades y atribuciones otorgadas a la Carta Agraria Nacional, se le encargaría de poner en marcha y llevar a cabo el Programa de Catastro Rural, el cual pretendía recoger a nivel nacional, las experiencias que se habían obtenido en materia de catastro y de registro.

(1) Diario Oficial de la Federación publicado el 4 de mayo de 1979.

Es importante recordar que a principios del año de 1977, la Secretaría de la Reforma Agraria, le planteó al Presidente de la República, la necesidad de un Programa Especial, por medio del cual se obtuviera información de carácter fotogramétrico que sirviera de base para el desahogo de trabajos técnicos informativos, en cuanto a su parte topográfica de todos los expedientes relativos a tierras, eligiéndose para ello como Estado muestra, el de Querétaro, denominándose "Plan Querétaro", pero el cual, no corresponde al objeto de nuestro estudio, aunque haremos referencia a él.

La Dirección General de la Carta Agraria Nacional, contaba con un Director General, un Subdirector General y un Subdirector Técnico.

Asimismo, contaba con los Departamentos de Topografía y Dibujo; Agronomía; Economía; Análisis Agrario y Fotogrametría; los cuales contaban con las siguientes atribuciones y funciones:

"Elaborar el Catálogo de Propiedad Rústica agrupada municipalmente, con base en el Registro Agrario Nacional. (fracción II del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria)." (2)

(2) IDEM.

De igual manera se encargaría de proporcionar a todas las dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria, servicios y apoyos técnicos en materia de elaboración, adquisición, uso y reproducción de materiales cartográficos y fotogramétricos en general, así como administrar los laboratorios de proceso y archivo de negativos que se llevan para el efecto. (fracciones III y IV del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria). (3)

Por otro lado, la CARTAGRA tenía las facultades de "...Recopilar, para uso de las unidades administrativas de la Secretaría, todos los materiales cartográficos y fotogramétricos que produzcan las diversas dependencias de los Gobiernos federales y estatales, y organismos de investigación científica, públicos y privados que en función de su nivel técnico puedan ser útiles para fines agro-económicos..." (fracción V del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria). (4)

Esta fracción es importante, ya que esta función es por la cual la CARTAGRA, tuvo necesariamente que relacionarse con todos los organismos y dependencias

(3) IDEM.

(4) IDEM.

del Ejecutivo Federal así como con los privados, para los efectos de recopilación de documentación valiosa, y como lo señalamos en el "Plan Querétaro", servirían de base para el inicio ya no solo de trabajos técnicos, sino encausados a la integración de un archivo general que contuviera toda la información fidedigna de la propiedad rústica -privada y social- del país.

De igual manera, la fracción VI del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (5) le otorgaba la atribución de "...Diseñar y poner en ejercicio los mecanismos técnico-administrativos para la captación de la información necesaria tendiente a la actualización permanente de la Carta Agraria en todos sus órdenes..."

Como podemos observar, las atribuciones que hemos señalado (fracciones I a la VI del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria), corresponden a lo que sería la esencia de las funciones de la CARTAGRA, y que se refieren en especial a sus facultades de elaborar, proporcionar, administrar, recopilar y diseñar todo lo relacionado con la integración del Catastro-Registro de la propiedad rural; pero no hay que dejar de lado, que para ello, eran de vital importancia las interrelaciones que tuviera esta

(5) IDEM.

área con demás organismos federales, estatales o municipales, así como privados, obligándolo para el efecto a:

"Proporcionar tanto a las dependencias internas de la Secretaría como a las oficiales y privadas, la información parcial que vaya terminando de integrar a nivel municipal y estatal" (fracción VII del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria). (6)

Así como: "Establecer relaciones institucionales con los gobiernos estatales para el manejo de información común referente a la propiedad rústica agrupada municipalmente" (fracción VIII del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria). (7)

Asimismo, sería el área de la Secretaría de la Reforma Agraria encargada de representarla ante "... Todo organismo público o privado que pueda aportar información científica y técnica para los fines de la Carta Agraria Nacional ..." (fracción IX del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria) (8)

-
- (6) IDEM.
(7) IDEM.
(8) IDEM.

Es también importante la relación que la CARTAGRA guardaría con el Registro Agrario Nacional, obligando al primero a remitir al segundo, trimestralmente, la información captada sobre los predios particulares dentro del catálogo de la propiedad rústica, relativa a todos aquellos propietarios que soliciten su inscripción por escrito. (fracción X del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria). (9)

Aun y cuando este informe que debería rendirse al Registro Agrario Nacional, era periódico y con regularidad, posteriormente, con las modificaciones y reestructuraciones de las dependencias del Ejecutivo Federal, se encargaría del Programa de "Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra".

Por último, las fracciones XI y XII del multicitado artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, le otorgaban a la CARTAGRA las facultades de proponer a la Superioridad la contratación de los recursos necesarios (materiales y humanos) para la elaboración de la Carta Agraria Nacional; y las demás que le señalaren sus superiores y otros ordenamientos legales.

(9) IDEM.

Fue así como la Dirección General de la Carta Agraria Nacional al desaparecer, se incorporó, primeramente como el programa que es el objeto del presente estudio, y actualmente como una Dirección de Área dependiente de la Dirección General del Registro Agrario Nacional.

I.1.2.- REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Debido a la importancia que en la actualidad tiene el Registro Agrario Nacional, es necesario referirse a algunos antecedentes en leyes y reglamentos, que con el tiempo han venido a conformar y regular la Dirección General del Registro Agrario Nacional, que como veremos, es el área de la Secretaría de la Reforma Agraria encargada de regular y actualizar el catastro rural en estos momentos.

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894. (10)

Esta ley es considerada el primer ordenamiento legal que estableció la creación de una institución que llevaría a cabo un registro de la propiedad inmueble a

(10) Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940)". SRA-CEHAM. 1981. Págs. 189 a 209.

nivel nacional, en lo que se denominó el "GRAN REGISTRO DE LA PROPIEDAD", disponiendo en el artículo 45 de la mencionada Ley lo siguiente:

"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".

Aparte desde que en su inicio, el Gran Registro de la Propiedad fue establecido como una oficina en toda la República independiente de la Secretaría de Fomento, es de suma relevancia señalar su carácter de organismo público en el que toda persona en lo individual o autoridad, pudiese tener acceso a la consulta o pedir copias de los documentos que conformaron su acervo, tal y como lo disponía el artículo 46 de la misma Ley preceptuando:

"El Gran Registro de la Propiedad en la República será público, pudiendo examinar y pedir certificación y copia de las inscripciones y

planos que en él conserven, toda autoridad o persona que lo solicite".

El artículo 47 de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, establecía que las inscripciones "... serán enteramente voluntarias para los dueños y poseedores de tierras...", es decir, que el Gran Registro de la Propiedad no podía registrar de oficio, sino que requería la petición de parte interesada; pero la carencia de obligatoriedad para su inscripción sí podía repercutir en las prerrogativas que se otorgaban a las inscritas, señalando "... la falta de inscripción no les privará de ninguno de los derechos que les corresponden, conforme a las leyes vigentes, pero sin goce de las franquicias concedidas a las propiedades registradas...".

Pero el artículo 48 de la Ley que nos ocupa daba la importancia a las inscripciones que se realizaran en el Gran Registro de la Propiedad, señalando las "Franquicias" a que hacía referencia el artículo 47, en los siguientes términos:

"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 sujetos 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".

Como podemos observar, los artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ley en cuestión le daban el origen y esencia al organismo denominado el "GRAN REGISTRO DE LA PROPIEDAD", refiriéndose el resto de ellos a la operatividad y funcionamiento de esta oficina (las cuales no mencionaremos por no ser el objeto de estudio del presente trabajo), pudiéndose concluir que la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894, perseguía consolidar los derechos sobre propiedades rústicas, fuera cual fuera su extensión, a través de inscripciones consideradas como perfectas e irrevocables.

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria del 26 de febrero de 1926. (11)

La Comisión Nacional Agraria creada por la Ley del 6 de enero de 1915, aprobó su Reglamento Interior el 24 de febrero de 1926 el cual fue expedido el día 6 de febrero del mismo año, siendo en ese entonces la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación y ejecución de las leyes agrarias.

Fue así como en los artículos 140, 141, 142 y 143 del mencionado Reglamento, se hace referencia al Registro Agrario como una sección de la Comisión Nacional Agraria, dándole las siguientes atribuciones y funciones a saber:

"Artículo 140.- Cuidar de que las Delegaciones Agrarias de esta Comisión cumplan exactamente con las obligaciones que les impone la "Ley de Patrimonio Ejidal, su Reglamento y las demás Disposiciones que sobre la materia se dictaren en lo sucesivo, informando sobre la falta de observancia de las mismas".

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

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

"Artículo 143.- Estadística de sus labores".

Como vemos, es el artículo 141, donde se hace mención a un "Registro General Agrario", el cual deberá llevarse conforme a lo dispuesto por la Ley de Patrimonio Ejidal que refería en su Artículo 21 "... se creará bajo la dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Institución del Registro Agrario..." aunado al artículo 22 al señalar "... el Reglamento del Registro Agrario señalará los requisitos de la inscripción, la organización y funcionamiento de las oficinas encargadas de él...".

Reglamento del Registro Agrario del 24 de abril de 1928. (12)

El C. José G. Parres, Subsecretario de Agricultura y Fomento y Presidente de la Comisión Nacional Agraria, el 24 de abril de 1928, rubricó y expidió lo que sería el primer Reglamento del Registro Agrario -con la obvia aprobación del C. Presidente de la

(12) IDEM. Págs. 501 a 505.

República-, señalando que se establecía la "... Oficina del Registro Agrario con el objeto de inscribir la propiedad ejidal en favor de determinado pueblo..." acotando además, que éstas serían de "... conformidad con la Resolución Presidencial respectiva y la de la propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario...", estando esta oficina bajo la dirección del Presidente de la Comisión Nacional Agraria por conducto del Oficial Mayor de la misma. (artículo 10. del Reglamento del Registro Agrario).

El resto de los artículos (21 en total), hacían referencia a los libros donde se llevarían los registros de las inscripciones, sus características y leyendas especiales; los datos generales; las certificaciones que expidiera; en fin, fijó las bases del actual Registro Agrario Nacional.

Es de comentarse que en la oficina del Registro Agrario, sólo se llevarían inscripciones de ejidos y comunidades que habían sido dotados o restituidos, así como lo correspondiente a la parcela que en lo individual usufructuará un campesino.

Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, las Reformas y adiciones de la misma, contenidas en Decreto del 17 de enero de 1929. (13)

El C. Emilio Portes Gil, Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, el 21 de marzo de 1929, 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", y la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de junio del mismo año.

En esta Ley, existen dos artículos que hacen referencia al Registro Agrario y donde obligan a inscribir las Resoluciones Presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras, bosques o aguas, en los siguientes términos:

"Artículo 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

(13) IDEM. Págs. 510 a 536.

Registro Agrario que lleve la Comisión Nacional, se expedirá testimonio al pueblo interesado, sin costo alguno para que le sirva de título."

"Artículo 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 comunicarán a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que haga las modificaciones correspondientes en los aprovechamientos concedidos".

Es así como poco a poco, la oficina del Registro Agrario va tomando importancia y desarrollo como la Dependencia del Ejecutivo Federal, encargada del registro de todas las acciones que hayan culminado en beneficio de ejidos y comunidades, así como el de proporcionar a quien lo requiera, constancia de los mismos.

Decreto por el que se crea el Departamento Agrario. (14)

El C. Abelardo L. Rodríguez, Presidente
Constitucional Substituto de los Estados Unidos

(14) IDEM. Págs. 562 y 563.

Mexicanos, el 16 de enero de 1934, expidió un decreto por el cual creó un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, denominándole "DEPARTAMENTO AGRARIO" -antecedente inmediato de la Secretaría de la Reforma Agraria- del cual dependería el Registro Agrario.

El Artículo 2o. del citado decreto, señaló como una de sus atribuciones y funciones a desarrollar por el Departamento Agrario.

"Artículo 2o.- Corresponde al Departamento Agrario:Registro Agrario".

En el mismo decreto, se derogó el artículo 6o. de la Ley del 25 de diciembre de 1917 -antecedente de lo que hoy es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, en todo lo relativo a la competencia del ya Departamento Agrario.

Se ha comentado mucho sobre el origen y los motivos para la creación del Departamento Agrario, ya que lo escueto del decreto y la no existencia de exposición de motivos para el mismo lo fomentaron, considerándose que fueron las declaraciones contenidas en el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, los argumentos que llevaron a su creación, señalando en la parte relativa a Agricultura y Fomento, lo siguiente:

"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 AUTONOMO, la Comisión Nacional Agraria, organizando 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)

Fue así como la Comisión Nacional Agraria, de ser una área dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, pasó a ser un Departamento de Estado Independiente, el cual se encargaría de regular el funcionamiento del Registro Agrario.

Es importante, desde mi punto de vista, hacer referencia a la "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal", publicada en el Diario Oficial

(15) IDEM. Pág. 556.

el 6 de abril de 1934, la cual en su artículo 11 fracción VII, se refiere al Registro Agrario, pero ya con carácter nacional, al señalar: (16)

"Artículo 1.- Corresponde al Departamento Agrario: ...VII.- Registro Agrario Nacional".

El Código Agrario de 1934. (17)

El C. Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el 22 de marzo de 1934, lo que sería el primer Código Agrario.

Fue así que, debido a la necesidad de conjuntar todas las disposiciones agrarias en un solo Cuerpo Jurídico se cristalizó en esta codificación, intención que había sido plasmada en el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, enunciando la expedición de una nueva legislación agraria de carácter ordinario, que estuviera acorde con las reformas que se habían realizado al artículo 27 Constitucional, señalando:

(16) IDEM. Pág. 566.

(17) IDEM. Págs. 566 a 614.

"Desde luego, se procederá a expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con objeto de formar el Código Agrario". (18)

Por lo que toca al Registro Agrario, el Código establecía que dicho organismo quedaba dentro de la estructura administrativa del Departamento Agrario, regulando en el Título Séptimo Capítulo Unico del propio Código, de los artículos 109 al 116, todas las disposiciones relativas al Registro Agrario Nacional, en el que podemos observar que ya le da el tratamiento de carácter nacional.

El artículo 109, establecía 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 con estricto apego a la aplicación del Código señalado, de esta manera tenemos que:

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

(18) IDEM. Pág. 561.

Asimismo, los artículos 110 y 111 del Código Agrario de 1934, le daban la importancia a las inscripciones hechas en el Registro Agrario Nacional, así como su validez, señalando:

"Artículo 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".

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

Como vemos, se le daba a las inscripciones un carácter de titularidad de la propiedad de los núcleos beneficiados por los procedimientos agrarios, así como en las parcelas que los ejidatarios o comuneros hubieren recibido, haciendo "Prueba Plena" cuando se presentaren en los distintos procedimientos jurídicos.

El artículo 113.- Se refería de manera enunciativa a los actos que deberían inscribirse, siendo los siguientes:

"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".

El artículo 112 del Código Agrario de 1934, le da al Registro Agrario Nacional, carácter de entidad pública, al decir "...toda persona podrá consultarlo y obtener las copias que solicite...".

Asimismo, señala que no causará impuesto o derecho alguno, las expediciones de certificaciones de documentos que obren en Registro Agrario Nacional cuando los interesados sean los núcleos de población o ejidatarios (artículo 112 última parte), así como aquellos que requieran inscripción, conforme a las leyes civiles en el Registro Público de la Propiedad (artículo 114).

El artículo 115, hacía referencia a los requisitos y formalidades para modificar o rectificar las inscripciones que en el Registro Agrario Nacional se hicieren, señalando dos particularidades de la siguiente manera:

"...Por error material o de concepto, se requerirá resolución judicial que así lo ordene, o convenio expreso de las partes..."

"...Cuando una de las partes fuere algún núcleo de población o algún ejidatario en lo individual, sólo surtirá efectos su conformidad, si es aprobada por el Presidente de la República a propuesta del Departamento Agrario..."

Por último, el artículo 116, se refiere a que se ajustará el funcionamiento interno del Registro Agrario Nacional:

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

Código Agrario de 1940. (19)

El C. Gral. Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió un nuevo Código Agrario, el 23 de septiembre de 1940 el cual fue publicado en el Diario Oficial el 29 de octubre de 1940.

(19) IDEM. Págs. 768 a 770.

El Libro Sexto, Capítulo Único del Código Agrario de 1940, reglamenta al Registro Agrario Nacional, de los artículos 300 al 309, siendo en sí, una repetición de los señalado en el Código Agrario de 1934, por lo que sólo tomaremos nota de dos cambios o inclusiones de relevancia que son:

Primeramente, el artículo 300 que disponía 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, mencionando:

"Las resoluciones presidenciales que concedan dotación de tierras o aguas se inscribirán como títulos de propiedad en el Registro Agrario Nacional y en los Registros Públicos de la Propiedad correspondientes".

Segundo, el artículo 307 establecía las inscripciones que se harían sobre propiedades agrícolas inafectables, que se hayan acordado conforme a lo que estipulaba el propio Código, en el Capítulo Noveno del Libro Tercero, que se refería a las Propiedades Agrícolas Inafectables, de la siguiente forma:

"Previa la substanciación del expediente respectivo de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo Noveno del Libro Tercero, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, a solicitud de los interesados, las escrituras, testimonio, títulos, planos y documentos en general que acrediten una propiedad agrícola inafectable de acuerdo con las disposiciones relativas a este Código. El Reglamento del funcionamiento interior del Registro Agrario Nacional, determinará las condiciones y los requisitos a que habrán de sujetarse las inscripciones a que se refiere este artículo".

Como vemos, este artículo contenía dos elementos importantes: uno, que debería ser a petición de la parte interesada la inscripción en el Registro Agrario Nacional; y dos, para la acreditación se seguiría un procedimiento específico señalado en los artículos 252, 253 y 254 del Código que se referían a la expedición del Acuerdo de Inafectabilidad por el Presidente de la República.

Código Agrario de 1942.

El 31 de diciembre de 1942, el entonces Presidente de la República, promulgó un Decreto por el cual se reformaba el Código Agrario de 1940, pero en sí, expidió un nuevo Código.

Así, de los artículos 334 al 340, el Código Agrario de 1942, reglamentó el funcionamiento del Registro Agrario Nacional, siendo una mera repetición de todas las disposiciones contenidas en el Código anterior, sólo que en este se manejaron en seis artículos, por lo que no es relevante hacer referencia a ellos.

El Registro Agrario Nacional en la Ley Federal de Reforma Agraria. (20)

El C. Lic. Luis Echeverría Alvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el 22 de marzo de 1971, un Decreto por el cual derogó el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, y creó la Ley Federal de la Reforma Agraria, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971.

(20) Guerra Aguilera, José Carlos. "Ley Federal de Reforma Agraria". 5a. Edición, Edit. PAC, México 1989. Págs. 1 a 141.

Debido a que diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria fueron reformadas, adicionadas y derogadas mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1984, haremos referencia a este -en cuanto al Registro Agrario Nacional-, ya que es la que actualmente se encuentra vigente.

Sin embargo, considero importante señalar los comentarios que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se hicieron con respecto al Registro Agrario Nacional al señalar:

"El Registro Agrario Nacional es objeto de especial preocupación; con el fin de reorganizarlo y mejorarlo, se amplían 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". (21)

Asimismo, la propia exposición de motivos, hacía ver la importancia de que el Registro Agrario Nacional estuviera íntimamente relacionado con los

(21) IDEM. Pág. LXVIII.

Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas al señalar:

"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 aquéllos, 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 intervienen". (22)

De igual manera, considero importante señalar los comentarios de la exposición de motivos de la Reforma de 1984 a la Ley Federal de Reforma Agraria, en cuanto al Registro Agrario Nacional, que aunque fueron escuetos, ya lo relacionaban con el objeto del presente estudio, al señalar:

"Los levantamientos de dicho Catastro Rural, propone la iniciativa procedan a inscribirse en el Registro Agrario Nacional". (23)

(22) IDEM. Pág. LXVIII.

(23) IDEM. Pág. XLV.

Además, con el objeto de que puedan ser inscritas las resoluciones dictadas por los ejecutivos locales, manifestó la exposición de motivos de referencia:

"Se suprime de la fracción I del artículo 446 el término "Presidencial" a efecto de que se comprendan entre las resoluciones susceptibles de inscripción en el Registro Agrario Nacional, las dictadas por los ejecutivos locales, ..."

Así, la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, trata al Registro Agrario Nacional en el Libro Sexto denominado "Registro y Planeación Agraria", del cual se ocupa el Título primero con un sólo Capítulo denominado "Del Registro Agrario Nacional", comprendiendo del artículo 442 al 453, teniendo su gran mayoría antecedentes en los códigos anteriores.

El artículo 442 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece de manera genérica los actos que serán objeto de inscripción en el Registro Agrario Nacional, así como su existencia, al señalar:

"La propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas 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".

De igual manera, pero ya en forma enunciativa, el Artículo 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece los actos que deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, diciendo:

"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 motivo 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 esta 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 esta ley, incluyendo las que se refieren a las unidades de producción de que habla la Ley de Fomento Agropecuario; y
- X.- Todos los demás documentos que dispongan esta ley y sus reglamentos.

Al inscribirse en el Registro Agrario Nacional los acuerdos y certificados de inafectabilidad se anotará una referencia que contenga los datos de la inscripción, los planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos que acrediten la propiedad o la posesión".

Es de señalarse que el último párrafo de este artículo fue una de las reformas de 1984, que se refiere a la obligación de inscribir en el Registro Agrario Nacional, los datos generales de los documentos por los cuales se acrediten la propiedad o la posesión, en los casos específicos de acuerdos y certificados de inafectabilidad.

El artículo 445 de la Ley Federal de Reforma Agraria, nos señala el carácter público, pudiendo obtener cualquier persona información o copias de las inscripciones a que se refiere el artículo 446 del mismo ordenamiento.

Por otro lado, dichas inscripciones tendrán una eficacia plena en juicio o fuera de él, así como acreditará los derechos, que en virtud de la Ley, hayan adquirido los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas, al establecer los artículos 443 y 444, lo siguiente:

"Artículo 443.- La inscripción en el Registro Agrario Nacional acreditará los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o agua que se hayan adquirido por virtud de esta ley. En la misma forma se acreditarán las modificaciones que sufran estos derechos".

"Artículo 444.- Las inscripciones del Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él".

Como vemos, los efectos que producen las inscripciones son de valor probatorio total.

Los artículos 447 y 448 de la Ley Federal de Reforma Agraria hacen referencia a funciones que realizará el Registro Agrario Nacional, tendientes a ampliar el acervo de información que el área deberá tener, que en sí, son tareas complementarias, intención que se puede resumir al citar el último párrafo del artículo 448, que señala:

"El reglamento que se expida podrá disponer la apertura de nuevos registros y clasificaciones

conforme a las finalidades de la institución y a las necesidades del desarrollo agrario".

De igual manera, cobran relevancia los comentarios que Lucio Mendieta y Núñez hacía respecto a esto, diciendo:

"... Se amplían de tal modo las funciones del Registro Agrario Nacional, que por sí solo requerirá un edificio especial y una gran planta de empleados así como la dotación de aparatos y máquinas especiales para registrar y llevar al día todo lo que se le exige en unos cuantos Artículos de la Ley ..." (24)

Tan fue así, que hubo necesidad de crear un programa especial, siendo este el "Programa Nacional de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra", objeto del presente estudio, por lo que pienso que esta crítica era dirigida casi en particular al artículo 448 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que textualmente dice:

"El Registro Agrario Nacional, deberá:

(24) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria", Edit. Porrúa, págs. 517 a 519.

- I.- Registrar los títulos y demás documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio del catastro rural levantados por la Secretaría de la Reforma Agraria y llevar clasificaciones alfabéticas por nombre de propietarios y geográfica de ubicación de predios, con indicaciones sobre su extensión y calidad de tierras;
- II.- Registrar a todos los comuneros y ejidatarios beneficiados, a los campesinos que hayan quedado con sus derechos a salvo a los jornaleros agrícolas; y
- III.- Disponer el procesamiento de la información obtenida.

El Reglamento que se expida podrá disponer la apertura de nuevos registros y clasificaciones conforme a las finalidades de la institución y a las necesidades del desarrollo agrario".

En lo que respecta al artículo 447 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es una actividad encomendada al Registro Agrario Nacional con la finalidad de tener detectada con precisión la superficie social y privada

del país, así como los terrenos nacionales y aquellos denunciados como baldíos o demasías, desde el momento en que sus titulares obtengan su posesión provisional, al señalar:

"El Registro Agrario Nacional, también deberá llevar debida nota 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".

Nuevamente, es oportuno señalar los comentarios que sobre el tema realizó el maestro Mendieta y Núñez, quien nos señalaba que "... es indudable que cuanto se pide que registre el Registro Agrario Nacional, tiene por objeto, entre otros, aportarle material que debidamente procesado sirva para la planeación agraria; pero los legisladores extremaron su optimismo...", sin embargo, como ya lo comentábamos, hubo la necesidad del "Programa de Catastro Rural", el cual, de alguna manera instrumentó la captación de la información que la Ley Federal de Reforma Agraria, obligaba al Registro Agrario Nacional a recabar, pero será una conclusión a la que necesariamente llegaremos cuando revisemos lo que fue el Programa y sus metas alcanzadas.

La Ley Federal de Reforma Agraria, le señaló al Registro Agrario Nacional, las relaciones que debería de llevar permanentemente, tanto con los Registros Públicos de la Propiedad como con los Notarios Públicos, señalada en los artículos 449, 450, 451 y 452.

El artículo 449 introdujo la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad, en relación a las propiedades presuntas afectables a fin de evitar su venta o fraccionamiento ilegal, al señalar:

"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."

De la misma manera y en los casos señalados en el artículo 449, se obligaba a los Notarios Públicos en el Artículo 450, a que en todas las escrituras que expidieran sobre bienes rústicos "... deberá transcribirse literalmente la anotación marginal respectiva en una cláusula especial que se llamará "Cláusula Agraria".

Los Registros Públicos de la Propiedad y Notarios Públicos, deberán dar a conocer al Registro Agrario Nacional las operaciones que tramiten relacionadas con la propiedad rural, tal y como lo señala el Artículo 451 en los términos siguientes:

"Los notarios y los registros 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 trate.

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".

Por último, se señalaban las sanciones a que se harán sujetos los Notarios y los Registros Públicos de la Propiedad correspondientes, en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos anteriores, siendo respecto de los notarios "... multa de mil a diez mil pesos;..." y la "... destitución del cargo ..." respecto de los empleados del Registro Público de la Propiedad (artículo 452 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

El artículo 453 de la Ley Federal de Reforma Agraria, estableció los requisitos y normas para modificar o rectificar las inscripciones hechas en el Registro Agrario Nacional por error material o de concepto, necesitándose dos elementos especialmente:

- A.- Resolución Presidencial que así lo ordene, o;
- B.- Convenio expreso de las partes interesadas (cuando una de ellas sea un núcleo de población o integrante en lo individual, sólo surtirá efectos el convenio si lo aprueba el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, pudiéndose corregir por este último cuando la corrección no modifique sustancialmente el fondo de la inscripción.

En fin, estas son las disposiciones legales de la Ley Federal de Reforma Agraria, por la cual se regula el Registro Agrario Nacional, pudiendo concluir que este Libro Sexto buscaba coordinar al Registro Agrario Nacional con los Registros Públicos de la Propiedad, con la aspiración de llevar un verdadero control, clasificación y registro de las propiedades rústicas en el país.

El Registro Agrario Nacional en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (25) y en el manual de Organización General. (26)

El viernes 7 de abril de 1989, fue publicado en el Diario Oficial el más reciente y actualmente vigente Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, señalando en el artículo 2o. al Registro Agrario Nacional como una área para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos que le competen a la Secretaría de la Reforma Agraria.

-
- (25) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1989. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- (26) Expedido por la Dirección General de Organización Administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria. 1989.

El artículo 21 de este Reglamento Interior, cita las atribuciones que tendrá la Dirección General del Registro Agrario Nacional, contenidas en nueve fracciones, a las cuales haremos referencia sólo cuando se relacionen con el presente estudio.

Es importante señalar, que para que se llevara a cabo el cumplimiento de funciones y atribuciones, del Registro Agrario Nacional se constituyó una Dirección General, la cual cuenta a su vez con dos Direcciones de Area, una de Procedimiento Registral y otra de Catastro Rural además de una Coordinación Administrativa, siendo esta su estructura actual.

De esta manera, existen dos fracciones que se refieren a las atribuciones del Registro Agrario Nacional con relación al Catastro Rural, obligándolo a normar y mantener actualizados los trabajos de Catastro Rural, así como administrar, operar y archivar los diversos materiales y equipos relacionados con el mismo (fracciones II y III del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria).

Como vamos, una vez concluido el Programa Especial de "Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra", se le encargó al Registro Agrario

Nacional, administrar y mantener actualizado los trabajos y equipos utilizados.

Las siete fracciones restantes, se refieren sólo y casi repetitivamente, a lo señalado por la Ley Federal de Reforma Agraria, encargándole registrar los títulos y documentos que establece la ley, así como llevar el control de la información generada por su áreas (fracciones I y VIII del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria); coordinar las relaciones de colaboración tanto con los Colegios de Notarios Públicos como con los Registros Públicos de la Propiedad (fracciones V y VI del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria).

El Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria, es un poco más específico en cuanto a los trabajos de Catastro Rural como función a desarrollar por el Registro Agrario Nacional.

La Dirección General del Registro Agrario Nacional dependerá directamente del Subsecretario de Asuntos Agrarios, señalándole que deberá registrar los títulos y demás documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio del Catastro Rural y

que "se ordene alfabéticamente por nombre de propietarios y geográficamente por ubicación de predios".

Por otro lado, establecerá las normas y lineamientos para llevar a cabo los trabajos de integración del Catastro Rural Nacional, así como establecer y operar el sistema de captación de información cartográfica, fotogramétrica y geodésica que generan las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, Estatal, Municipal y Centros de Investigación Universitarios.

El resto de las funciones señaladas por este Manual de Organización, se refieren a todas las actividades y funciones citadas anteriormente.

I.1.3.- EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA (I.N.E.G.I.)

Para hablar del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, es preciso ubicar algunos antecedentes inmediatos, que dieron origen a este organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por ello, nos referiremos a dos áreas del Ejecutivo Federal; a la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL) y a la Dirección General del Territorio Nacional (DETENAL).

Ambos organismos, uno que surge a partir del sexenio del C. Lic. Echeverría Alvarez, para dar paso posterior al otro, concentran la actividad que en materia de estudio, trabajo e información geográfica, se ha ido compilando del territorio nacional, sus zonas exclusivas y económicas.

Así, la revisión y actualización de los organismos y leyes en materia de Información, Estadística y Geografía, se convirtieron en un imperativo más poderoso, a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al fijar a alguna de las Dependencias del Ejecutivo Federal, facultades de dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas así como la realización de levantamientos cartográficos de la República.

Todo ello, condujo a llevar a la práctica las primeras medidas que iniciaron la transformación gradual del tradicional servicio de estadística, adquiriendo la necesidad de que su régimen jurídico fuera permanentemente revisado y actualizado.

Por eso, el mencionar el CETENAL y al DETENAL, es de vital importancia para conocer el porqué del manejo actual de los Sistemas Nacionales de Información y Geografía, manejada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), fue creada en el sexenio del Presidente C. Lic. Luis Echeverría Álvarez, la cual, para el desarrollo de sus funciones, fue incorporada dentro de la Secretaría de la Presidencia de la República.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de julio de 1973, fue publicado el Reglamento Interno de la Secretaría de la Presidencia, señalando en sus artículos primero y décimo noveno, tanto su incorporación, como sus atribuciones y funciones a desarrollar en esta Dependencia del Ejecutivo Federal.

Es importante señalar, que el CETENAL sería el origen inmediato de la creación posterior de la Dirección General de Estudios del Territorio Nacional (DETENAL).

El artículo 19 del mencionado reglamento le dio al CETENAL su ámbito de competencia, destacando las siguientes funciones:

- "I.- Proporcionar al Secretario del Ramo, la información de los estudios que realiza y participar en las tareas de programación del sector público, que le sean indicadas por las autoridades de la Secretaría.
- II.- Formular el inventario de la infraestructura e instalaciones con que cuenta el territorio nacional, así como el del uso a que se destina el suelo;
- III.- Mostrar la distribución de la población, así como los servicios de que dispone;
- IV.- Obtener las fotografías aéreas u otro tipo de imágenes y proporcionar este medio de información a todos los sectores interesados en promover el desarrollo socio-económico del país;
- V.- Llevar a cabo los levantamientos orohidrográficos del territorio nacional, a las escalas convenientes, que sirvan de base a los proyectos que realizan las dependencias del Ejecutivo;

- VI.- Hacer los Estudios que permitan conocer los recursos geológicos disponibles, para su mejor aprovechamiento en el desarrollo del país;
- VII.- Clasificar los suelos para facilitar la determinación de las formas adecuadas de riego, fertilización y manejo de la tierra;
- VIII.- Analizar la información obtenida para definir el uso potencial del terreno, recomendar el control de la erosión, y proponer las obras de infraestructura y servicios públicos necesarios;
- IX.- Sistematizar la información que tenga representación dimensional para formar la cartografía nacional y actualizarla a intervalos adecuados;
- X.- Constituir un registro de todos los trabajos fotogramétricos y de fotointerpretación, así como de los levantamientos y estudios de campos existentes que sirvan de banco central de información con el objeto de facilitar la

programación y evaluación de los proyectos preliminares de obras de infraestructura.

XI.- Promover dentro del sector público, el uso de la información que produce, para facilitar la coordinación en materia de programación y estudios;

XII.- Difundir y poner a la disposición de los interesados los resultados de sus trabajos.

XIII.- Realizar todas las actividades que, en materia de levantamiento y estudios confieran a la Secretaría otras disposiciones legales". (27)

De lo anterior se desprenden dos objetivos principales de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional:

A.- Identificar toda la superficie con que cuenta el Territorio Nacional, ubicando dentro de ella, la infraestructura e instalaciones con que se cuenta,

(27) Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1973.

las distintas clases de suelos así como los recursos orográficos e hidrográficos existentes, todo esto mediante estudios, levantamientos técnicos y fotográficos, que puedan servir de base para distintos proyectos y programas para elevar el desarrollo socio-económico del país.

- B.- Que del resultado de todos los trabajos, datos, estudios y proyectos recabados, se constituyan un banco central de información que tenga como finalidad auxiliar a las distintas dependencias del sector público y sector privado, (ya sea en forma individual o colectiva), en el desarrollo de los programas futuros para el mejoramiento de los mismos.

El día 28 de junio de 1976, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia, adicionando a el artículo 19, la fracción I Bis., la cual señalaba:

"Participar con las Direcciones Generales Coordinadoras de la Programación Económica y Social; de Inversiones Públicas, de Estudios Administrativos y de Desarrollo Regional y Urbano y las dependencias competentes de otras entidades

públicas, en trabajos que servirán para: el señalamiento de objetivos económicos y sociales; la elaboración de Planes de Desarrollo; la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la definición de criterios generales para la evaluación del gasto público". (28)

Si bien como lo señalamos anteriormente, el CETENAL participaría como un "BANCO CENTRAL DE INFORMACION", alimentando a todas las instituciones del sector público, con la adición de la fracción I Bis. al artículo 19, ya no sólo sería un ente alimentador de información, sino que se incorpora directamente, con su participación, a la elaboración, estructuración y definición de programas y objetivos en áreas bien determinadas (Gasto Público, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, etc.).

La Dirección General de Estudios del Territorio Nacional (DETENAL), fue creada en el período del C. Presidente Lic. José López Portillo, la cual al desaparecer la Secretaría de la Presidencia y la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), fue

(28) Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1976.

incorporado dicho organismo dentro de la nueva estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de marzo de 1977, fue publicado el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que señala al DETENAL, como una área dependiente de esta Secretaría de Estado (artículo segundo del reglamento interior).

Asimismo, en el artículo 25 de la citada reglamentación, se le dan a la Dirección General de Estudios del Territorio Nacional, las siguientes atribuciones:

- I.- Realizar el inventario de los recursos naturales y la infraestructura del país;
- II.- Publicar y distribuir, en coordinación con la Dirección General de Difusión, los resultados de sus trabajos y asesorar a los usuarios para su correcta utilización;
y
- III.- Participar, de manera conjunta o en lo particular según sea el caso, con las Secretarías de Gobernación, Relaciones

Exteriores, Defensa Nacional, y Comunicaciones y Transportes, en el otorgamiento de permisos para la toma de fotografías aéreas o de otras imágenes por percepción remota, así como para realizar estudios y exploraciones geográficas por parte de extranjeros". (29)

En virtud de lo anterior, las atribuciones otorgadas al DETENAL fueron reducidas dejándole sólo el manejo de la información de los recursos naturales del país y su infraestructura, así como su difusión con los sectores que la soliciten.

Se le incorporó como facultad, la de otorgar, conjuntamente con otras dependencias del Ejecutivo Federal, permiso para que los extranjeros puedan realizar estudios y exploraciones, así como para la toma de fotografías aéreas.

Es así como el resto de las facultades con que se contaba en la desaparecida Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), pasaron a ser

(29) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, . Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1977.

desarrolladas por otras áreas, también dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como lo fueron la Dirección General de Análisis para la evaluación, la Dirección General de Estadística y la Coordinación General del Sistema Nacional de Información con su Dirección General de Diseño e Implantación.

Posteriormente, el 28 de febrero de 1980, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que sumaron a las 24 áreas y unidades administrativas con que contó originalmente, 17 más, haciendo un total de 41.

El artículo segundo del Reglamento, señala a la Dirección General de Geografía del Territorio Nacional como una área de la Secretaría, y en su artículo 31, le confiere las siguientes atribuciones:

- I.- Realizar el inventario de los recursos naturales y de la infraestructura del país;

- II.- Obtener y generar información sobre la distribución geográfica de la población y el uso del suelo;

- III.- Promover el desarrollo de la cartografía y las técnicas relacionadas con su elaboración;
- IV.- Proporcionar el apoyo y asesoría técnica en materia geográfica a la Administración Pública Federal; y
- V.- Participar con las dependencias competentes en el otorgamiento de permisos para la toma de fotografías aéreas o de otras imágenes por percepción remota, así como para realizar estudios y exploraciones geográficas por parte de nacionales o extranjeros". (30)

De la revisión de este Reglamento, sobresalen dos cambios e innovaciones importantes:

(30) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1980.

- A.- El cambio de la Dirección General de Estudios del Territorio Nacional por el de la Dirección General de Geografía del Territorio Nacional.

- B.- La inclusión en las fracciones II, III y IV del artículo 31, de funciones como la obtención de la distribución geográfica de la población y el uso del suelo; encargarse del desarrollo de la cartografía y sus técnicas de elaboración; y

- C.- Darle el apoyo y asesoría en materia geográfica a la Administración Pública Federal.

De igual manera, es de mencionarse el Artículo Noveno del Reglamento, en el que se crea la Coordinación General Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática; la cual tenía como objetivos principales el manejo de la información referente a las condiciones físicas, sociales y económicas del país, su formulación y difusión tanto al gobierno federal, estatal y municipal, como a instituciones ajenas al sector público; conllevando con esto, una relación muy íntima con la Dirección General de Geografía del Territorio Nacional, en la difusión de sus trabajos y estudios.

De esta Coordinación General de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática

surgirá lo que es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática del cual comentaremos adelante.

El 22 de julio de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto de reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual modifica y suma las facultades otorgadas a la Dirección General de Geografía del Territorio Nacional, consistentes en:

- I.- Establecer las políticas, normas y técnicas para uniformar la información geográfica del país;
- II.- Establecer y llevar el registro nacional de información geográfica;
- III.- Efectuar, con intervención de las dependencias competentes, los trabajos cartográficos en cumplimiento de tratados o convenios internacionales, y con la participación de los gobiernos de las entidades federativas que corresponda, en la definición y demarcación de límites

internacionales incluyendo la zona económica exclusiva;

IV.- Proporcionar el servicio de información geográfica;

V.- Autorizar, con la opinión favorable de las dependencias competentes, la toma de fotografías aéreas con cámaras métricas o de reconocimiento y de otras imágenes por percepción remota así como la realización de estudios y exploraciones geográficas por parte de personas físicas o extranjeras;

VI.- Llevar a cabo la práctica de inspecciones de verificación de la información geográfica, conforme a la Ley; y

VIII.- Aplicar las sanciones administrativas que correspondan por la Comisión de Infracciones a lo dispuesto por la Ley de

Información, Estadística y
Geografía". (31)

Las reformas y adiciones señaladas, incluyen ya como un elemento novedoso, las fracciones VI y VII del artículo 31, donde se hace referencia a la "Ley de Información, Estadística y Geografía".

Fue así como el 6 de mayo de 1985, se publicaron las últimas reformas y adiciones importantes al Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en cuanto al artículo 31, el cual solamente incluyó una fracción más señalando que "Será facultad de la Dirección General de Geografía... I.- Desarrollar el servicio Nacional de Información Geográfica..".

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Como ya lo habíamos comentado, la "Coordinación General de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Información", fue el antecedente directo para la creación del "Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática", el cual mediante

(31) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1981.

la publicación de la "Ley de Información, Estadística y Geografía" en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980, se le dio vida como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se señalaba en la exposición de motivos de la nueva Ley, que la "Ley Federal de Estadística -ya existente y la cual se proponía abrogar- muestra ciertas limitaciones en virtud de que contempla únicamente la existencia de un Servicio Nacional de Estadística, cuyas funciones han sido, básicamente, las de levantar los censos nacionales y llevar la estadística general del país, lo cual frente a la concepción nueva de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica, denota que al lado del actual Servicio Nacional de Estadística debía darse cabida al de Geografía", señalando asimismo, "... Se busca establecer con precisión la responsabilidad y función que en razón de su competencia, tendrán las unidades que forman parte de los sistemas; y paralelamente se establecen los principios y normas a las que se deberán ceñir. En este contexto la función coordinadora a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá lograr que dichas unidades coadyuven eficazmente a la buena marcha

de la organización y a la consecución de sus objetivos
... (32)

Es de mencionar que el 21 de diciembre de 1983, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a la "Ley de Información, Estadística y Geografía".

La exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Información, Estadística y Geografía, señala como objetivos principales:

- Actualizar, dentro del sistema jurídico nacional los aspectos orgánicos, sustantivos, adjetivos y ejecutivos de la estadística y de la información geográfica.

- Ratificar la voluntad política de enfrentar por la vía del derecho y del conocimiento eficaz de los hechos y fenómenos sociales y económicos, los retos que plantea hoy el desarrollo de la Nación.

De igual manera, se le da al INEGI su concepción, estrategia y funcionamiento al señalar "...El

(32) Exposición de Motivos de la Ley de Información, Estadística y Geografía. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

Ejecutivo Federal ha previsto la necesidad de impulsar decididamente el desarrollo de los Servicios Nacionales de Estadística e Información Geográfica, así como la integración de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica. A ello obedeció que el órgano encargado en la Secretaría de Programación y Presupuesto de normar y coordinar el funcionamiento e integración de aquellos, se transformará en un órgano administrativo desconcentrado por materia, denominado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con el objeto de dar autonomía técnica a la adopción de las decisiones que a ese campo atañe, manteniéndolo vinculado a la administración centralizada...", es así que en el Capítulo IV de la Ley, se considere la existencia del INEGI, y con ello además de convertirse en la Unidad Central Coordinadora de los Sistemas Nacionales, sea el encargado de realizar las funciones en lo que corresponde a capacitación de recursos humanos e investigación:

"Artículo 33.- el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es un órgano desconcentrado de la Secretaría, por conducto del cual, ésta ejercerá las facultades que le otorga la presente Ley, salvo aquéllas que le sean atribuidas expresamente en las materias que la misma regula, a su titular, por otras disposiciones legales y reglamentarias".

"Artículo 34.- El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, afectará al mismo concepto los ingresos derivados de las cuotas por los servicios de investigación y capacitación que preste, así como los que provengan de la venta de publicaciones, reproducciones y otros servicios en materia de estadística, Información Geográfica e Informática que produzca directamente o en colaboración con otras unidades de los servicios y sistemas a que esta Ley se refiere, a efecto de recuperar su costo de producción y continuar proporcionando dichos servicios". (33)

Es importante señalar que en las reformas y adiciones a la Ley de Información Estadística y Geografía, del 12 de diciembre de 1983, es cuando se propuso el cambio de nombre y facultades de lo que era el Instituto Nacional de Investigación y capacitación en Estadística y Geografía por lo que actualmente es el INEGI.

La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, quedó

(33) Ley de Información Estadística y Geografía.
Reformas y Adiciones del 12 de diciembre de 1983.

determinada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al distribuirse ahí sus atribuciones en materia de Estadística, Geografía e Informática, en diversas unidades administrativas; sin embargo, con respecto al objeto de la Ley, los medios y procedimientos que se ponen a su alcance para normar el funcionamiento de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica e integrar y desarrollar a los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, vino aparejada la necesidad de hacer expresa en la Ley como parte de la propia Secretaría al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En virtud de lo anterior, es importante comentar el Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1989, que señala el ámbito de competencia y organización actual del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el Capítulo Séptimo (artículos del 24 al 28).

El artículo 24 señala la naturaleza jurídica del Instituto, de igual forma, como la de la Ley de Información, Estadística y Geografía "... será un Organismo Administrativo Desconcentrado...", adicionando que el Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto

"... podrá reformar, modificar, renovar, nulificar y revisar, en su caso, las resoluciones dictadas por este Organó Desconcentrado...". (34)

En cuanto a su organización inicial, el artículo 27 del citado reglamento, señala a las Direcciones Generales de Estadística, de Política Informática, y de Integración y Análisis de la Información, como las áreas que formarán parte, conocerán y apoyarán al INEGI, en el ejercicio de las atribuciones otorgadas a este último, las que estarán a cargo de un Director General en cada una de ellas. (35)

Asimismo, se cuenta con Direcciones Regionales, que serán las representantes del INEGI, que contarán con una estructura similar a la central, pero sobre las cuales los Directores Generales del Instituto podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias, "...reformar, modificar, renovar, nulificar y revisar las resoluciones que dicten los Directores Regionales en el ejercicio de sus atribuciones, así como resolver los recursos administrativos que se interpongan contra dichas resoluciones...", concluyendo que "... iguales facultades y para los mismos fines tendrá el Titular del Instituto,

(34) Reglamento de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1989.

(35) IDEM.

con respecto de las resoluciones que emitan los Directores Generales..." (artículo 27 fracción II y artículo 28 del Reglamento Interior). (36)

En lo que respecta a las atribuciones otorgadas al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Artículo 25 del multicitado Reglamento Interno, señala las que se requieran en materia de estadística, de geografía de información y de informática, avocándonos a mencionar, por ser las que se relacionarán con el objeto de estudio del presente trabajo, las relativas a la fracción II, que se refiere a la materia geográfica:

"...II.- En materia de Geografía;

- A.- Normar el funcionamiento del Servicio Nacional de Información Geográfica;
- B.- Promover la integración y el desarrollo del Sistema Nacional de Información Geográfica;
- C.- Establecer las políticas, normas y técnicas para uniformar la información geográfica del país;

- D.- Establecer y llevar el Registro Nacional de Información Geográfica;
- E.- Efectuar, con intervención de las dependencias competentes, los trabajos cartográficos en cumplimiento de tratados o convenios internacionales, y con la participación de los gobiernos de las entidades federativas que corresponda, en la definición y demarcación de límites internacionales, incluyendo la Zona Económica Exclusiva.
- F.- Autorizar, previa opinión de las dependencias competentes, la toma de fotografías aéreas con cámaras métricas o de reconocimiento y de otras imágenes por percepción remota, así como la realización de estudios y exploraciones geográficas que realicen personas físicas o morales extranjeras; y
- G.- Llevar a cabo la práctica de inspecciones de verificación de la información geográfica, así como

aplicar las sanciones por infracciones a la Ley de la materia...". (37)

De estas atribuciones sobresalen la de establecer y llevar el Registro Nacional de Información Geográfica el cual concentra el resultado de los estudios y trabajos cartográficos realizados por el Sistema Nacional de Información Geográfica, con la intervención directa de las dependencias competentes en todos sus niveles de gobierno , y la autorización y supervisión, tanto en el caso de que éstos sean realizados por personas físicas o morales extranjeras o se lleven a cabo la toma de fotografías aéreas u otras imágenes por percepción remota.

Por lo anterior, vemos como actualmente el INEGI, se encarga de llevar a cabo las atribuciones que en un principio tuvo el CETENAL y posteriormente el DETENAL, así como la de organizar, integrar y coordinar la información estadística y geográfica, satisfaciendo la demanda de los usuarios de estos servicios, a través de la edición y distribución de publicaciones al efecto, manejando para ello, la administración y funcionamiento de mapotecas y bibliotecas (artículo 25 fracción IV).

(38)

(37) IDEM.

(38) IDEM.

I.2.- ALCANCES EN LA REFORMA AGRARIA HASTA EL 30 DE
NOVIEMBRE DE 1982.

La parte medular de la política agraria ha sido el reparto de la tierra, a pesar de que el proceso ha variado debido a la importancia que cada gobierno le ha dado y a la creciente desproporción entre los núcleos de campesinos solicitantes y las superficies susceptibles de reparto.

Para poder ubicar los alcances que el reparto de tierras ha tenido en el proceso de Reforma Agraria, es necesario realizar algunas reflexiones importantes, sobre todo partiendo de los momentos históricos que le dieron su razón de ser.

La idea del reparto agrario se encuentra en lo más profundo de la conciencia revolucionaria nacida del movimiento armado de 1910, por ello, ésta da inicio al reparto de tierras.

Para 1910, ciento sesenta y ocho millones de hectáreas eran detentadas por 276 familias, y de éstas, 32 millones se encontraban en poder de extranjeros; esta gravísima situación es más notoria si consideramos que en

esa época México contaba con una población total de 15 millones de habitantes, y aproximadamente, 11 millones vivían del campo, representando el 74%. (39)

Por ello, la restitución de sus tierras a los pueblos despojados, la dotación a los carentes de ella, los frutos de su explotación para quienes las trabajaran, constituyeron las primeras piedras de la Revolución Mexicana, que se plasmaron en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, expedida por Don Venustiano Carranza y el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Sin embargo, durante los primeros años el reparto agrario fue obstaculizado, debido fundamentalmente a la resistencia que opusieron los terratenientes afectados que quisieron interpretar al reparto sólo como vía para la creación de la pequeña propiedad, así como las pugnas por el caudillaje que se encontraba muy acentuado, situación que prevaleció desde la terminación de la lucha armada al año de 1934, en el que sólo se distribuyó una "... superficie de 11.2 millones de hectáreas para 901 mil campesinos beneficiados...". (40)

-
- (39) Reforma Agraria Integral (Consolidación del Reparto). Secretaría de la Reforma Agraria 1988. pág. 83.
- (40) IDEM. Pág. 85.

En el período del régimen del Gral. Lázaro Cárdenas, el ejido fue consolidado como una forma de propiedad social, gracias a que se aceleró el ritmo del reparto, afectándose y entregándose sólo en este período, más superficie que en los anteriores gobiernos post-revolucionarios, repartiéndose una superficie aproximada de 18 millones de hectáreas, para 756 mil campesinos beneficiados.

Cuando el C. Lic. Miguel Alemán Valdez sube a la Presidencia de la República, se adoptó un modelo de desarrollo que tenía como estrategia fundamental el crecimiento de la industria del país, por lo que consideró importante citar los comentarios hechos al respecto en el "Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988", al señalar:

"... El objetivo era la sustitución de importaciones lo que exigía producir internamente los bienes de consumo inmediato y duradero hasta entonces importados apoyada en una amplia capacidad de endeudamiento y en las divisas generadas por el sector primario...", agregando además, "...dentro del modelo citado, se le exigió al campo satisfacer las necesidades de la industria...", para concluir diciendo "...el crecimiento de la producción del campo se hizo

descansar en unas cuantas zonas del país a las que el Estado apoyó con infraestructura, créditos, insumos, maquinaria y tecnología. El resto del campo fue relativamente desatendido generándose una marcada polarización." (41)

Es así como de 1940 a 1964, fueron repartidas aproximadamente 27 millones de hectáreas a 468 mil campesinos beneficiados, siendo característica de este período, la disminución del ritmo en el reparto de tierras, recibiendo la propiedad privada mayores estímulos que la propiedad social, provocando una agricultura de subsistencia con poca viabilidad técnica y económica, reduciendo las posibilidades de recibir los beneficios de los recursos estatales.

De 1964 a 1982, fueron distribuidas aproximadamente 45 millones de hectáreas, siendo evidente la cada vez menor disponibilidad de tierras susceptibles de destinarse para beneficiar núcleos agrarios solicitantes.

En el período del C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, fueron ejecutadas 2,607 Resoluciones

(41) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988. S.R.A. 1a. Edición. Págs. 30 y 31.

Presidenciales que representaron un total de 7,663,260 hectáreas. (42)

Como vemos los gobiernos revolucionarios hasta el mes de agosto de 1988, emitieron 37,082 Resoluciones Presidenciales que representan 104,2 millones de hectáreas (43), reparto que se realizó con un grado de dificultad cada vez mayor, tanto para localizar la tierra susceptible de reparto, como para luchar contra formas cada vez más sutiles de simulación y ocultamiento de excedentes, demasías o concentraciones de provecho, con posibilidades de ser entregados para su usufructo a grupos solicitantes.

Al respecto, hay que destacar y diferenciar, que por un lado están las Resoluciones Presidenciales publicadas mostrando la voluntad política de llevar a cabo el reparto agrario; y por otro, las ejecuciones de esas Resoluciones Presidenciales, las cuales se han enfrentado en muchas ocasiones, a diversas imposibilidades jurídicas o materiales de entregarlas a los núcleos beneficiados.

-
- (42) Cifra manejada al mes de julio de 1988, Reforma Agraria Integral (Consolidación del Reparto). Idem, Pág. 87.
- (43) Cifra manejada al mes de julio de 1988. Idem, Pág. 85.

En virtud de lo anterior, concluiremos con un cuadro comparativo de las Resoluciones Presidenciales publicadas y las ejecutadas, en el que claramente veremos como han existido gobiernos, que si bien no han publicado muchas resoluciones, sí han entregado físicamente las tierras a sus destinatarios en mayor proporción y viceversa. (Ver cuadro anexo)

De igual manera, pilar fundamental para que el reparto agrario haya sido realidad y se fuera consolidando, lo han sido los distintos ordenamientos jurídicos, comprendidos tanto en nuestra Carta Magna de 1917, como en las leyes, codificaciones, reglamentos, etc., que en el transcurso del tiempo, han creado las instituciones y el sustento legal para su cumplimiento.

A partir del movimiento armado de 1910, encabezado en un principio por Don Francisco I. Madero y al que se le unieron distintas fuerzas de todo el país, se proclamaron diferentes planes y decretos que conllevaban el sentir intrínseco de la Nación, que era la restitución de las tierras a sus originales propietarios y dotar a aquellas poblaciones que lo necesitaran, entre los cuales podemos señalar el propio "Plan de San Luis" proclamado por Francisco I. Madero; el "Plan de Ayala" proclamado por Emiliano Zapata; y las adiciones al "Plan de Guadalupe" proclamadas por Venustiano Carranza, sin

PRESIDENTE PERIODO	RESOLUCIONES PRESIDENCIALES		EJECUCIONES	
	PUBLICADAS	SUPERFICIE	NUMERO	SUPERFICIE
VENUSTIANO CARPANZA 1o de May. 1917 al 21 de May. 1920	376	381,926	188	167,935
ALVARO OBREGON 1o de Dic. 1920 al 30 de Nov. 1924	748	1,730,686	628	1,133,813
PLUTARCO ELIAS CALLES 1o de Dic. 1924 al 30 de Nov. 1928	1,622	3,186,294	1,573	2,972,676
ENILIO PORTES GIL 1o de Dic. 1928 al 4 de Feb. 1930	1,350	2,438,511	1,156	1,707,757
PASCUAL OBTIZ RUBIO 1o de Feb. 1930 al 3 Sep. 1932	540	1,225,752	852	944,538
ABELARDO L. RODRIGUEZ 1o de Sep. 1932 al 30 de Nov. 1934	1,581	2,060,228	596	790,694
LAZARO CARDENAS 1o de Dic. 1934 al 30 de Nov. 1940	11,354	20,145,910	10,744	17,906,430
MANUEL AVILA CAMACHO 1o de Dic. 1940 al 30 de Nov. 1946	3,074	5,970,398	3,485	5,944,450
MIGUEL ALEMAN VALDEZ 1o de Dic. 1946 al 30 de Nov. 1952	2,245	5,429,528	2,385	4,844,123
ADOLFO RUIZ CORTINEZ 1o de Dic. 1952 al 30 de Nov. 1958	1,745	5,771,721	1,864	4,936,665
ADOLFO LOPEZ MATEOS 1o de Dic. 1958 al 30 de Nov. 1964	2,375	9,308,149	2,887	11,361,270
GUSTAVO DIAZ OPDAZ 1o de Dic. 1964 al 30 de Nov. 1970	3,912	25,055,619	2,769	14,159,560
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ 1o de Dic. 1970 al 30 de Nov. 1976	2,208	12,243,317	2,202	13,328,852
JOSE LOPEZ PORTILLO 1o de Dic. 1976 al 30 de Nov. 1982	1,958	6,423,501	1,975	6,728,797
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1o de Dic. 1982 al 30 de Nov. 1988	2,064	4,867,563	2,607	7,663,260
T O T A L	37,082	104,239,103	35,911	94,571,020

dejar de mencionar el valioso discurso pronunciado por Luis Cabrera el 3 de diciembre de 1912, por las innovaciones aportadas y la claridad de ver la problemática agraria.

Pero la Reforma Agraria en México, propiamente se inició con el Decreto del 6 de enero de 1915, que con fundamento en las adiciones al "Plan de Guadalupe", Venustiano Carranza encargó a Luis Cabrera para que formulara un proyecto de Ley, el cual entró en vigor al triunfar el movimiento Carrancista, siendo así la primera Ley Agraria del país.

En la parte de los considerandos del citado Decreto, ya se veía la voluntad política de adecuarlo con las causas más inminentes de la revolución, al señalar, "... que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida...", para concluir diciendo "... la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio,

aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad...". (44)

Así, el Artículo 10. del Decreto del 6 de enero de 1915, declaró nulas: I.- Las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos contra los mandatos de la Ley del 25 de junio de 1856; II.- Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, desde el 10. de diciembre de 1876; y III.- Apeos y deslindes practicados durante ese período, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

Por medio del Artículo 20. se manifestaba que si los vecinos querían que se nulificara una división o reparto, así se haría siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo pidieran.

El Artículo 30. era de singular relevancia al señalar que los pueblos que por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, carezcan de ejido o no logren su restitución, "... podrán obtener de que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta

(44) "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Fabila, Manuel, ob. cit. pág. 272.

del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados..." (45), obligando al gobierno federal al riguroso cumplimiento del compromiso contraído con los campesinos de México.

El Artículo 40. creó las Instituciones que se encargarían de llevar a cabo el cumplimiento de la Ley que fueron: la Comisión Nacional Agraria (con carácter federal), la Comisión Local Agraria (de carácter estatal) y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesitaren existiendo un carácter de subordinación entre ellas, tal y como lo señalaba el Artículo 50.

El Artículo 60. se refiere al modo de iniciar el procedimiento, debiéndose presentar ante los Gobernadores de los Estados directamente, salvo cuando la falta de comunicaciones o el estado de guerra lo impidieran, los pudiesen hacer ante los jefes militares autorizados para ese efecto por el Titular del Ejecutivo Estatal.

Los Artículo 70., 80., 90. y 100. se referían al procedimiento a seguir, en el cual, las Comisiones Locales Agrarias harían las veces de una Primera instancia que culminaba con la resolución del Gobernador

o Jefe Militar correspondiente, pero en la que de considerar procedente la solicitud hecha por algún poblado, se procedería de inmediato a su entrega provisional, pasando toda la documentación levantada para el efecto, a la Comisión Nacional Agraria -Segunda instancia-, quien dictaminaría sobre su aprobación, rectificación o modificación, culminando con resolución del encargado del Poder Ejecutivo Federal, y frente a la cual, se podría interponer una inconformidad ante los tribunales nacionales en un término de un año, cuando se creyeren perjudicados los interesados en sus derechos.

Para complementar el Decreto del 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza dictó varias circulares mientras siguió la lucha revolucionaria (46) hasta que asumió el poder, siendo el punto inicial de nuestra Reforma Agraria y base fundamental para que se plasmaran en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, los intereses de la clase campesina, sin olvidar que de igual manera, fue fundamental en la expedición de los diferentes ordenamientos jurídicos como los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 para finalizar con la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

El Artículo 27 Constitucional

- (46) Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Edit. Porrúa. 9a. Edición, 1988. Pág. 267.

A finales del mes de noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar, la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez derrotado el usurpador Victoriano Huerta, Venustiano Carranza convocó a una reunión a las distintas fracciones triunfadoras en la ciudad de Aguascalientes constituyéndose así la llamada "Convención de Aguascalientes", que tendría como finalidad "...no tuvo como objeto único la unificación de las fracciones revolucionarias rivales, sino otro de mayor trascendencia aún: precisar los fines y alcances de la Revolución., es decir, echar las bases de una convivencia social más justa..." (47), la cual no tuvo el éxito esperado, por lo que Carranza decidió convocar a un Congreso para elaborar una nueva constitución, "...destinad a la aprobación legal de las promesas revolucionarias y un medio para unificarse dando sanción jurídica a su triunfo militar...". (48)

Así, el 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza, dio a conocer el Decreto que modificaba los artículos 4o., 5o. y 6o. del 12 de diciembre de 1914,

- (47) Peña Roja, Abraham Guadalupe. "El Agrarismo en la Constitución de 1917". CEHAM. 1982. Pág. 11.
(48) IDEM. Pág. 24.

fijando las normas para las elecciones de diputados al Congreso Constituyente, con apego a la Constitución de 1857, con la restricción de que no podrían participar aquellos que hubieren luchado en contra del movimiento constitucionalista, ya por la vía armada o desde puestos públicos.

"El Congreso Constituyente se inauguró en la ciudad de Querétaro en noviembre de 1916. Su objetivo declarado era reformar la Constitución de 1857, pero para realizar la reforma se acudió no al procedimiento dispuesto por la misma Constitución sino a la reunión de un Congreso Constituyente, lo cual equivalía de hecho a dictar una nueva Constitución". (49)

El tratar de comentar las opiniones y pormenores que privaron en el ambiente previo y durante el Congreso Constituyente, fácilmente sería motivo de un trabajo especial, por lo que sólo mencionaremos los puntos principales que quedaron plasmados en nuestra Carta Magna, que serían la esencia del proceso de Reforma Agraria:

A.- En lo general, elevar a categoría constitucional la Ley del 6 de enero de 1915.

(49) IDEM. Pág. 24.

Hay que recordar que la Ley del 6 de enero de 1915, tuvo un carácter provisional, además de ser una norma secundaria, pero de hecho fue la inspiradora para el contenido del artículo 27 Constitucional, por lo que considero importante las reflexiones hechas en torno a la iniciativa del artículo 27 Constitucional que fue coordinada por el Diputado Pastor Rouaix, al señalarse "... incorporó totalmente la Ley del 6 de enero de 1915 a los preceptos constitucionales..." (50) para concluir con el comentario hecho por el Diputado Bojórquez que al iniciar la discusión del precepto señaló "...en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso..." "...ha sido una magnífica idea de la Comisión al sostener como precepto constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915..." "...en mi concepto el Decreto del 6 de enero de 1915 fue uno de los que trajeron mayores contingentes al seno de la Revolución...". (51)

B.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional corresponden originariamente a la Nación. Esta puede transmitir el

(50) IDEM. Pág. 47.

(51) Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Edit. Porrúa. 9a. Edición, 198. Pág. 284.

dominio de ellas a los particulares para constituirse la propiedad privada.

El concepto de propiedad fue uno de los puntos tal vez más discutidos por el constituyente y aunque hubo varias opiniones inspiradas en doctrinas diversas, todas coincidirían en que la propiedad "... es un derecho natural..." (52), con una "... declaración general del dominio inminente del Estado sobre el territorio..." (53), y en darle a este concepto de propiedad una función social, "... en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para así en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra..." (54).

C.- La Nación tiene todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que exija el interés público. También puede regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de lograr una distribución equitativa de la riqueza pública.

-
- (52) De Ibarrola, Antonio. "Derecho Agrario". Edit. Porrúa. 2a. Edición. 1983, Pág. 211.
(53) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Edit. Porrúa. 1940.
(54) Chávez Padrón, Martha. ob. cit. Pág. 286.

Al recuperar la Nación su propiedad originaria del territorio nacional, obligó a que se establecieran las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e indiscriminado aprovechamiento de las tierras, así como las limitaciones a la propiedad.

Por ello, concuerdo con Martha Chávez Padrón, al referirse que "...la modalidad no merma la esencia del Derecho de propiedad, no en su fondo, sino sólo en su forma o ejercicio...". (55)

D.- El Estado debe dictar medidas para fraccionar los latifundios, desarrollar la pequeña propiedad agrícola en explotación, crear nuevos centros de población con las tierras y aguas que le sean indispensables y para el fomento de la agricultura, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales.

Aquí está implícita la función social del derecho de propiedad que le otorga el constituyente, en el que por un lado obliga a la creación de normas jurídicas que impidan el fraccionamiento de los latifundios y por otro, promover la explotación de la pequeña propiedad.

(55) Chávez Padrón, Martha. ob. cit. Págs. 295 a 298.

E.- Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad.

Es notorio en estas líneas del artículo 27 Constitucional, la voluntad política nacida del compromiso social obligado por el movimiento armado, para beneficiar a los grupos campesinos del país, pero siempre con un estricto respeto a la pequeña propiedad.

F.- Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los recursos del subsuelo, minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos, así como el de las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros, de las playas, etc.

Es decir, se le dá a la Nación un dominio pleno de sus costas y aguas, así como el pleno ejercicio en el usufructo de sus riquezas minerales de toda índole, las cuales podrán ser concesionadas por el gobierno federal conforme a las disposiciones jurídicas vigentes.

G.- Establece la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, en los siguientes términos:

- Sólo lo podrán hacer los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas. Los extranjeros lo podrán hacer siempre y cuando: Se consideren como nacionales respecto de dichos bienes y no invoquen la protección de su gobierno; y, se les prohíbe adquirir bienes en una faja de 100 kilómetros en las fronteras y 50 kilómetros en las playas.
- No tienen capacidad para adquirir las asociaciones religiosas cualquiera que sea su credo.
- Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan un fin lícito, sólo podrán adquirir los necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- Las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.
- Los bancos debidamente autorizados no podrán tener en propiedad o en administración bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

- Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para el cumplimiento de los servicios públicos.

En fin, estas son las principales disposiciones con las que el Constituyente de 1917, plasmó en el artículo 27 de la Constitución las orientaciones que tendría el proceso de Reforma Agraria.

El artículo 27 Constitucional, ha sido objeto de varias reformas y adiciones, como lo han sido (56):

- Decreto expedido el 23 de diciembre de 1931 (Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1932); Reformó al artículo 10 del Decreto del 6 de enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias no tendrán derecho o recurso alguno frente a ellas.

- Decreto del 30 de diciembre de 1933 (Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934): se modificó el artículo 27 Constitucional, creando una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución (fracción XI); y

(56) IDEM.

a la pequeña propiedad se le añadió el requisito de ser agrícola y estar en explotación (párrafo tercero).

- Decreto del 16 de enero de 1934, que creó el Departamento Agrario con sus dependencias y le dio facultades al Ejecutivo de la Unión para que resolviera los conflictos por límites de tierras comunales (párrafo séptimo).

- Decreto del 30 de diciembre de 1946 (Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1947), se reformó y adicionó la fracción X señalando la superficie mínima que debería tener la unidad individual de dotación; la fracción XIV permitiendo el recurso del amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación con certificado de inafectabilidad; y, la fracción XV que señaló el máximo de la pequeña propiedad agrícola o ganadera.

- Aunque no fue una reforma al artículo 27, es importante señalar la adición que hizo a la fracción II del Artículo 107 constitucional del 26 de diciembre de 1959, al señalar que se deberá suplir la deficiencia de la queja de acuerdo con la ley reglamentaria y no procederá el desistimiento ni la caducidad de la instancia, en los juicios de amparo a los que se refiere el artículo 212 de la Ley de Amparo.

- Decreto del 29 de enero de 1976 (Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976) se reformó el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, adicionándose su redacción, buscando principalmente ordenar los asentamientos humanos y el reordenamiento en las reservas territoriales de los centros de población; la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

- El Decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, no lo comentaremos ya que es objeto de nuestro estudio en el siguiente inciso.

Concluiré el presente inciso con algunos pensamientos hechos por varios autores, respecto a la Constitución de 1917, en su Artículo 27.

"... Era menester, no sólo un cambio de Constitución para hacer viable la Reforma Agraria en México, sino algo más hondo y difícil, se requería la transformación de la propia Constitución, del concepto de propiedad, la creación de las garantías sociales, la ampliación del valor de justicia hacia la justicia distributiva, y la innovación de los conceptos

tradicionales jurídicos..." "...como resultado de los anhelos de un pueblo expresados a través de una revolución...". (57)

"...La formación de las Constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado de eso que se ha dado en llamar Constitución...". (58)

"Dentro de ese proceso cíclico que es la Historia de México, la Constitución de 1917 significa el intento más radical por terminar con la reacción, representada por el clero, el capitalismo extranjero y los terratenientes nacionales. En este sentido, la importancia que adquiere nuestra Carta Magna no tiene precedentes". (59)

I.3.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

El 3 de diciembre de 1982, el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los

(57) IDEM. Pág. 283.

(58) IDEM. Pág. 283.

(59) Peña Roja, Abraham Guadalupe. ob. cit. Pág. 160.

Estados Unidos Mexicanos, puso a consideración del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de Reformas y Adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue aprobada y expedida por Decreto del 2 de febrero de 1983, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo año.

Considero importante el haber señalado el resto de los artículos que acompañaron al 27 Constitucional - objeto de nuestro estudio-, en la iniciativa de reformas y adiciones que fueron aprobadas, en virtud de que todas en su conjunto, y de manera integral, formaron parte del proyecto económico y político del C. Lic. Miguel de la Madrid en su régimen, y de igual manera, no podríamos apreciar como el Programa de Catastro Rural se insertó en esta etapa del proceso de Reforma Agraria.

El proyecto de la iniciativa, en su exposición de motivos reflejaba estos lineamientos, vista como una adecuación verdadera entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo, el cual sería desde su óptica de manera integral -concepto que fue manejado

durante todo el sexenio-, que quedaron claras al mencionar: (60)

"El Ejecutivo a mi cargo estima necesario adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución".

Era intención de llevar al derecho los nuevos conceptos económicos, además de establecer un sistema de "Planeación Democrática del Desarrollo", buscando un desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria.

Tan clara era esta intención gubernamental en ese momento, que no podríamos resumirlas de mejor manera que la propia exposición de motivos de la iniciativa, que señaló: (61)

"Estos principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la esencia de la Revolución Mexicana, con la

- (60) De la Madrid Hurtado, Miguel. "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Crónica de Discusiones de la Cámara de Diputados. 1983. Pág. 254.
- (61) IDEM. Pág. 253.

necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno".

Es patente y muy importante la tendencia a manejar que una de las etapas del proceso de Reforma Agraria, que era el reparto masivo de tierras, estaba por concluirse y ya se vislumbraba su llamada segunda etapa, "La Organización para la Producción", tema de singular relevancia para el desarrollo del presente trabajo.

En lo particular, el artículo 27 Constitucional se mantuvo con su texto no siendo objeto de reformas o modificaciones, sólo se adicionaron las fracciones XIX y XX las cuales, desde mi punto de vista, contienen tres puntos fundamentales:

- 1.- Se introduce el concepto de Desarrollo Rural Integral: que en sí, consiste en incorporar al campesino al desarrollo nacional, con base en apoyos de capacitación, infraestructura y financieros, que resulten en elevar los índices de nivel de vida y bienestar de la clase campesina.

- 2.- Establecer condiciones para lograr la impartición expedita de la JUSTICIA AGRARIA: lo anterior, a través de reformas en los procedimientos jurídicos agrarios que en lo fundamental sirvan para dos objetivos principales: no alentar falsas expectativas en los núcleos campesinos solicitantes de tierras; y, mantener la paz y tranquilidad necesaria en el campo para la producción.

- 3.- Darle seguridad jurídica a las tres formas de tenencia de la tierra (ejidal, comunal y pequeña propiedad): donde el Programa de Catastro Rural tendría relevancia trascendental, ya que para cumplir este objetivo, se creó el programa que estamos analizando, siendo de entre una de sus finalidades, concluir con la entrega de los documentos básicos que reconocieran el usufructo o propiedad de los terrenos trabajados por los hombres del campo.

Los textos de las fracciones XIX y XX adicionadas al artículo 27 Constitucional, quedaron de la siguiente forma:

"XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de

garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos."

"XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolas de interés público."

El Programa de Catastro rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, tuvo un fundamento constitucional, ya que de los mismos textos de las fracciones XIX y XX del artículo 27 y de las obligaciones mismas que conllevaban, formaron su esencia jurídica y no hubiera sido posible su realización sin este programa especial, instrumento que si bien ha sido objeto de

amplias discusiones, ha sentado bases más sólidas para el ya muy actual tema de la organización para la producción.

La irregularidad en la tenencia de la tierra, desde el punto de vista de las reformas, había representado un obstáculo para elevar la producción y la productividad, así como causa principal de los conflictos entre los distintos grupos de campesinos, propietarios privados y del sector social derivadas de linderos indefinidos, demandas de tierras pendientes de solución, falta de documentación probatoria de propiedad y usufructo, conflictos interparcelarios, etc.

Como veremos en el siguiente inciso, estas fracciones motivaron las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria.

I.4.- EL CATASTRO RURAL EN LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1983.

El 30 de noviembre de 1983, el C. Lic. Miguel de la Madrid, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, remitió al Congreso de la Unión el Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, las cuales fueron aprobadas el 29 de

diciembre del mismo año y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984.

Las adiciones de las fracciones XIX y XX al artículo 27 Constitucional, en las que quedaron plasmadas las obligaciones del Estado para implantar medidas para la expedita y honesta impartición de la Justicia Agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y de garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional; obligaron a revisar y adecuar a éstas, las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Hacia estos dos grandes lineamientos -de las nuevas fracciones XIX y XX-, iban encaminadas las reformas y adiciones de la Ley, que de manera concreta, la propia exposición de motivos de la iniciativa, asentaba en los siguientes términos:

"La inoportunidad de la justicia se traduce en inseguridad y enfreno al desarrollo social y económico de la Nación, en particular en el ámbito agrario donde se producen los mayores

volúmenes de alimentos y se encuentra empleada una parte muy importante de la población económicamente activa". (62)

"La justicia Agraria es ante todo un proceso social. Debe impartirse pronta y oportunamente, porque el no hacerlo conca rivalidades, dilapida recursos y genera desintegración social". (63)

Lo anterior, era en cuanto a la fracción XIX, para referirse a la fracción XX, señalando:

"...Las disposiciones jurídicas de la Reforma Agraria, deben orientarse a que los campesinos obtengan aumentos substanciales en su capacidad de gestión o autogestión, de manera de consolidar la independencia económica y financiera de los núcleos agrarios, elevar su productividad, tornarlos más eficientes en el aprovechamiento de los recursos con que han sido dotados e identificar más claramente sus características de personalidad jurídica y capacidad productiva...".

(64)

(62) Exposición de motivos de la iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Crónica de discusiones de la Cámara de Diputados. 1984, pág. 266.

(63) IDEM. Pág. 265.

(64) IDEM. Pág. 267.

Esta reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria visualizaban al Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, como un programa prioritario del Gobierno Federal y cuyos resultados se deberían de inscribir en el Registro Agrario Nacional, siendo la propia exposición de motivos de la iniciativa, la que lo conceptualizó de la siguiente forma:

"El Catastro Rural, del cual se ocupa la Iniciativa, es uno de los programas prioritarios que en materia de reforma agraria ha impulsado el Ejecutivo Federal. Gracias a él, será posible identificar geográficamente a los predios rústicos y a sus propietarios o poseedores, favoreciendo con ello la regularización de la tenencia de la tierra y la expedición de la documentación necesaria para otorgar seguridad jurídica en el campo".

"Los levantamientos de dicho Catastro Rural, propone la Iniciativa procedan a inscribirse en el Registro Agrario Nacional". (65)

Por ello, además de la modificación y adición al artículo 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de suprimirle el término de "Presidencial" en la fracción Primera de dicho artículo, con el objeto de que puedan ser susceptibles de inscripción en el Registro Agrario Nacional las dictadas por los Ejecutivos Locales, así como que al inscribirse los Acuerdos y Certificados de Inafectabilidad en el Registro Agrario Nacional, se harán las referencias y se anotarán los datos generales que sustenten y acrediten la propiedad o posesión -planos, escrituras, testimonios, títulos y otros documentos- se incorporó a la fracción Primera del artículo 448 la obligación de registrar los títulos y demás documentos que amparen la propiedad o posesión de los predios identificados por el Catastro Rural, en los siguientes términos:

"El Registro Agrario Nacional, deberá:

- 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 clasificaciones alfabéticas por nombre de propietarios y geográfica de ubicación de predios, con indicaciones sobre su extensión y calidad de tierras;

II.- Registrar a 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 procesamiento de la información obtenida.

El Reglamento que se expida podrá disponer la apertura de nuevos registros y clasificaciones conforme a las finalidades de la institución y a las necesidades del desarrollo agrario."

Así fueron estas reformas y adiciones a los artículos 446 y en especial, al 448 fracción Primera de la Ley Federal de Reforma Agraria, las que insertarían al Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra como parte e instrumento de singular relevancia en el proceso histórico de Reforma Agraria.

Posteriormente, en el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988, que fue elaborado dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, significaría el cumplimiento de esas disposiciones en lo relativo al Sector Reforma Agraria,

buscando el Gobierno Federal el desarrollo rural y la reforma agraria integral, donde se presentan como proyectos estratégicos el de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra y el de Modernización Administrativa, para lograr la eficiente ejecución del Programa Nacional de Reforma Agraria Integral. (66)

CAPITULO II

CONSTITUCION DEL PROGRAMA

- II.1. OBJETIVOS.**
- II.2. NORMATIVIDAD**
- II.3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ORIGINAL.**

II.1.- OBJETIVOS

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, advertía dos objetivos principales a alcanzar en el régimen: la reordenación económica y el cambio estructural.

Para ello, se marcaron en el ámbito del Sector Reforma Agraria, cuatro líneas estratégicas de ese cambio estructural y de reordenamiento económico, que podemos resumirlas de la siguiente manera:

A.- Reparto Agrario: buscando culminar con el reparto masivo de tierras, incorporando y encuadrando la totalidad de la superficie del territorio nacional, a los regímenes de tenencia de la tierra señalados por la Constitución Política (ejidales, comunal y pequeña propiedad).

B.- Regularización de la Tenencia de la Tierra: otorgar la seguridad jurídica para todas las formas de tenencia de la tierra mediante los documentos legales que amparen la propiedad o posesión de los predios del país.

C.- Organización y Capacitación Agrarias: orientándola hacia la creación de auténticas unidades de desarrollo rural; generando mecanismo que permitan el

mejor aprovechamiento de la suma de esfuerzos y la concurrencia de otros sectores en apoyo a las iniciativas y programas de los campesinos, en la solución de sus problemas y necesidades.

D.- Desarrollo Agrario: orientado fundamentalmente a apoyar a los núcleos agrarios para que aprovechen integralmente los recursos de que disponen y multipliquen las fuentes de ingreso y ocupación.

Como es de notarse el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, tendría principal participación en el logro de los puntos A y B mencionados, siendo incorporado por ello, al Plan Nacional de Desarrollo.

Desde que dio inicio la entrega de tierras y por la urgencia de restituir o dotar a sus nuevos beneficiarios, la parte relativa a la elaboración y entrega de la documentación que lo respaldará se fue desatendiendo, al grado que al año de 1982, la tenencia de la tierra era irregular en más del 50% de la superficie del Territorio Nacional, y propiciando esta falta de documentación que garantizaran y acreditaran la posesión y usufructo de la tierra, un ambiente de incertidumbre e inseguridad en el campo, reflejada en la

pérdida de interés y dedicación para trabajar la tierra y la baja productividad.

Debido a lo anterior y aunado a que el Estado no contaba con un inventario general de predios rústicos, en el cual se pudiera encontrar la ubicación, colindancia, atributos generales, origen de la propiedad y la indefinición de la estructura que guardaba la tenencia de la tierra, el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia, se fijó los siguientes objetivos: (67)

- Precisar el estado actual de la tenencia de la tierra en cada Estado, por tipo de propiedad y definir los excedentes repartibles.
- Particularizar predio por predio, la estructura agraria de cada región del país.
- Correlacionar a los predios con sus legítimos dueños o usufructuarios.
- Apoyar la seguridad jurídica y documentada de la tenencia de la tierra.

(67) Compendio de manuscritos de Catastro Rural, Coordinación Nacional del Programa de Catastro Rural. S.R.A. México 1988. pág. 26.

- Formar el mapa catastral para fines agrarios y de planeación del desarrollo estatal.

- Levantar todos los planos de conjunto a nivel municipal y de los predios existentes en ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal, terrenos nacionales y pequeños propietarios.

- Proporcionar al gobierno federal y estatal el catastro rural definitivo como un elemento de apoyo básico para fines de planeación y organización.

Por ello, podemos decir que el programa tenía como objetivos los de lograr el conocimiento, control y distribución de las tierras contenidas en un inventario de predios rústicos con información tal que pudieran valorizarse sus atributos: uso, calidad, tipo de tenencia y situación legal; lo cual repercutiría en el otorgamiento de seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, mediante los documentos que lo avalaren.

Para llevar a cabo estos objetivos, el programa se dividió en dos fases: (68)

A.- Catastro: tendiente a establecer la realidad geográfica del territorio nacional y el cual consideraba dos aspectos importantes:

- Trabajos de Campo: fotoidentificación de predio por predio con auxilio de la fotografía aérea, realizada por personal técnico capacitado para el efecto, recabando paralelamente la información referente a los datos generales del propietario o poseedor.

- Trabajo de Gabinete: toda la documentación recabada en los trabajos de campo se transferiría en material cartográfico mensurable y dimensionalmente estable, tendiente a formar el archivo agrario para la graficación de los planos catastrales (municipales y estatales).

B.- Regularización: que tenía como finalidad la de expedir los documentos que otorgarán la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los propietarios o poseedores que resultaren de la primera fase (integración de carpetas básicas para los ejidos y comunidades; expedición de títulos a los posesionarios de terrenos nacionales de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria; y, expedición de certificados de inafectabilidad a pequeños propietarios de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria).

Con la obtención de los resultados del programa, se buscaría resolver más eficientemente los conflictos que se suscitaban entre ejidos, comunidades y particulares, atacar profundamente la simulación, el rentismo, el abandono de la tierra, la inseguridad respecto al derecho de propiedad de comuneros, ejidatarios, pequeños propietarios, colonos y nacionaleros, así como la insuficiente capitalización de la mayoría de las explotaciones rurales.

II.2.- NORMATIVIDAD

Los fundamentos jurídicos para la elaboración y actualización del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, provienen de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Reforma Agraria así como Reglamentos, Programas Generales que se reformaron y adicionaron para el efecto, los cuales procederemos a su análisis para precisar el Marco Jurídico del Programa.

Las reformas y adiciones a nuestra Carta Magna realizadas en 1983, en la que se adicionaron las Fracciones XIX y XX al Artículo 27, constituyeron el lineamiento jurídico principal y generador para la

creación del Programa, siendo especialmente la Fracción XIX su inspiradora.

La Fracción XIX del Artículo 27 Constitucional, contiene dos elementos íntimamente ligados con los objetivos del Programa, que son:

- Establecer medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria.
- Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Estas medidas que tienen una íntima relación, trajeron como uno de los instrumentos ejecutores al Programa mismo, que el cual una vez concluido, sería de trascendental importancia, como el elemento que aportaría la "Radiografía Agraria", para poder cumplir con más conocimientos y eficiencia, lo estipulado en la Fracción XX del mismo Artículo 27 Constitucional, generando empleo en el campo, incorporar al sector campesino al desarrollo nacional, fomentar el real aprovechamiento de la tierra y apoyarlo mediante infraestructura, créditos y capacitación.

Posteriormente, debido a las reformas y adiciones a la Constitución, se remitió al Congreso de la

Unión por parte del Ejecutivo Federal, un proyecto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, las cuales entraron en vigor en el año de 1984.

Fue en la Ley Federal de Reforma Agraria donde ya se hizo referencia al Catastro Rural, siendo el Artículo 448 Fracción I, muy explícito al encargar al Registro Agrario Nacional "...el registro de los títulos y demás documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio del catastro rural..." así como "...llevar clasificaciones alfabéticas por nombre de propietario y geográfica de ubicación de predios, con indicaciones sobre su extensión y calidad de tierras...". (69)

Con esta Fracción ya se señalaba en la propia Ley Federal de Reforma Agraria, algunos de los objetivos del Programa que ya mencionamos en el inciso anterior, como lo eran apoyar la seguridad jurídica y documentada de la tenencia de la tierra, correlacionar a los predios con sus legítimos dueños o usufructuarios y particularizar predio por predio la estructura agraria de cada región del país.

(69) Ley Federal de la Reforma Agraria. Artículo 448 fracción I.

Estas particulares formas y adiciones a la Constitución y a la Ley, conjuntamente con el llamado "Sistema Nacional de Planeación" incorporado como Norma Constitucional en el Artículo 26 que motivó el Plan Nacional de Desarrollo, originaron el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988, que significaría el cumplimiento de esas disposiciones en lo relativo al sector reforma agraria.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue aprobado por Decreto Presidencial, publicado el 31 de mayo de 1983, y el cual estableció como líneas generales de acción para el sector reforma agraria, -las cuales ya mencionamos en el inciso anterior del presente trabajo-, con carácter prioritario, las siguientes: (70)

"En materia de reparto agrario:

- Investigación de Fraccionamientos Simulados.
- Deslinde de terrenos baldíos presuntos nacionales.

- Estudios para analizar las concesiones ganaderas vencidas.
- Investigación de excedentes de pequeños propietarios.

"En materia de Seguridad Jurídica:

- Levantar el catastro rural, en el que deberán quedar perfectamente localizados los predios, ejidos y comunidades.
- Documentar la propiedad social, a través de las carpetas de documentos básicos y de los certificados de derechos agrarios.
- Determinar la propiedad proveniente de ocupantes de terrenos nacionales y de colonias, a fin de que se expidan, en su caso, los títulos de propiedad.

"En materia de Organización y Capacitación:

- Integrar a los núcleos agrarios en unidades de desarrollo rural integral para incrementar la eficacia de los servicios y apoyos que reciben los campesinos.

- Gestionar conjuntamente con los campesinos sus demandas en lo que se refiere a la obtención de créditos, insumos, fertilizantes, semillas mejoradas, seguros, así como lo relativo a toda inversión pública, que se considere necesaria para el buen funcionamiento de las unidades de producción".

Como vemos, los temas referentes al reparto agrario y al de seguridad jurídica, serían los que tendrían mayor impacto en el Programa de Catastro rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, puntos que, de igual manera, se precisarían mayormente en el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988.

El Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988, se refiere al Catastro rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra como un proyecto estratégico (conjuntamente con el de modernización administrativa), con objeto de dinamizar y apoyar los programas del sector reforma agraria.

El propio Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988, se refería al Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, en los siguientes términos:

"El Proyecto de Catastro y Regularización de la Tenencia de la Tierra, retoma los lineamientos estratégicos de este Programa Nacional de terminar el reparto y de regularizar completamente la propiedad y el usufructo de los predios del país, como condición indispensable para mantener la tranquilidad en el campo, alcanzar mejores niveles de organización, coadyuvar al incremento de la producción agropecuaria y forestal y crear una nueva estructura social en el campo, justa y equitativa". (71)

Atendiendo a estos lineamientos estratégicos, a los que se referirá el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988, y los cuales también los mencionamos en el inciso anterior del presente trabajo, se realizó una priorización de actividades para cada línea de acción, a saber:

"* Reparto Agrario:

- Ejecutar resoluciones presidenciales.
- Investigar fraccionamientos simulados.

(71) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988. S.R.A. 1a. Edición. México, 1988. Pág. 133.

- Investigar fraccionamientos simulados.
- Investigar, deslindar y declarar los terrenos nacionales.

* Regularización de la tenencia de la tierra:

- Otorgar documentos legales que acrediten los derechos agrarios de los núcleos y de los individuos.
- Garantizar la seguridad de la propiedad social.
- Documentar la propiedad privada con certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera.
- Otorgar la documentación que garantice la seguridad jurídica a los poseedores de terrenos nacionales, de acuerdo con la Ley.
- Elaborar la cartografía necesaria para apoyar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra y el de reparto agrario." (72)

De igual manera hizo referencia a las otras dos líneas estratégicas -organización agraria básica y desarrollo agrario-, pero son estas dos mencionadas las que están ligadas en nuestro estudio.

Es importante hacer la advertencia que el Programa Nacional de Reforma Agraria 1985-1988, fue dado a conocer una vez que el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra ya se encontraba funcionando en algunos Estados de la República.

Igualmente, en el Artículo 24 Fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (73), se le dio la atribución a la Dirección General del Registro Agrario Nacional de manejar lo relativo al catastro rural y regularización de la tenencia de la tierra, debido a que es el área que se encarga de darle el seguimiento y mantener actualizado al Programa, y es patente la incorporación que éste tiene al Registro Agrario Nacional, en la medida de que se van obteniendo los resultados de los trabajos, concorde con la característica de la información y objetivos mismos; por ello consideramos importante habernos ampliado en el

(73) Diario Oficial de la Federación publicado el 27 de agosto de 1985.

análisis de esta Dirección General en el Capítulo 10. del trabajo.

Por lo anterior, dejaremos para el Capítulo III, en su inciso tercero denominado "Las acciones de la Secretaría de la Reforma Agraria paralelas a la conclusión del catastro rural en las entidades federativas", el análisis de la importancia y relación existentes entre el Programa y las oficinas locales del Registro Agrario Nacional y de éstas con la Dirección General.

II.3.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ORIGINAL.

El Programa de "Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra", nació como respuesta a los hombres del campo, tanto pequeños propietarios como el sector social, que desde la campaña del Lic. Miguel de la Madrid, a través de las reuniones de Consulta Popular, manifestaban la necesidad de implementar y organizar un programa que tuviera como finalidad principal, la expedición de los documentos básicos que garantizara la seguridad en la tenencia de la tierra, su explotación y usufructo.

Para ello, el Programa tuvo una etapa preparativa que consistió principalmente en la capacitación de carácter convencional de índole jurídica y técnica que era necesaria para realizar el inventario de predios rústicos y estar en condiciones de consolidar su regularización, cuya acción que se contemplaba en el principio.

Una vez establecidos los primeros pilares de capacitación y de infraestructura técnica, se concibió al Programa para desarrollarse en dos áreas principales: una de catastro y la otra de regularización.

Administrativamente, el Programa se creó con dos Coordinadores Generales a Nivel Central -uno para la Zona Norte del País y otro para la Zona Sur-, pero al poco tiempo desapareció uno de ellos, quedando solamente un Coordinador General Nacional del Programa, el cual, con una estructura reducida, coordinaría y orientaría los trabajos y resultados de cada uno de los Estados de la república, quienes serían, como ya veremos, los responsables directos de operar el Programa.

Como el Programa se constituyó sobre dos rubros principales que eran el catastro y la otra de regularización, de igual manera, las bases operativas se apoyaron en dicha concepción, en la que la referente a

catastro rural estaba integrada por el jefe de la base con un auxiliar, un fotoidentificador y un recopilador documental; y la referente a regularización, por el jefe de la base, con notificador, perito valuador y un integrador.

Los fotoidentificadores recorren zonas y regiones, realizando la fotointerpretación con toda precisión de los predios rústicos y todos los tipos de tenencia existentes, previa programación de gabinete en cartas topográficas a escala 1:50,000 con una doble finalidad: de fotoidentificar secuencialmente y de llevar un control absoluto de las zonas trabajadas.

Conjuntamente, se fue elaborando una bitácora de campo, en la que se consignaban los datos y atributos de cada uno de los predios referentes a su localización y realidad en cuanto a orientación astronómica, extensión, figura topográfica, colindantes reales, uso del suelo, tipo de tenencia y situación legal, apoyándose por otro lado, con la documentación legal -como escrituras, ya fueran éstas traslativas de dominio o constancias de posesión- con la cual acrediten su derecho de propiedad o posesión sobre los terrenos.

Lo anterior es, de una manera muy sucinta, lo que las bases operativas realizaban y remitían a la

Coordinación Estatal -tanto al área de Catastro Rural como de Regularización-, para su procesamiento y dependiendo de cada una de las áreas, sería para:

- Área de Regularización de Tenencia de la Tierra: se pasaba la documentación y trabajos a los dictaminadores de cada una de las Jefaturas de Inafectabilidad, Terrenos Nacionales y Colonias, quienes se encargarían de dejar debidamente instrumentados los expedientes respectivos, pues para ser remitidos a su vez, a las áreas de la Secretaría competentes pudiéndose expedir la documentación en cada uno de ellos.

- Área de Catastro Rural: se encargaba de pasar los trabajos y datos levantados a lo que sería y posteriormente formaría parte de los mapas catastrales a nivel individual, municipal y estatal.

Como vemos, una vez que las Coordinaciones Estatales cumplen con la secuela procedimental en la integración de expedientes con su envío al Cuerpo Consultivo Agrario y Direcciones Normativas para su estudio y elaboración de Certificados, Título de Colonias y Terrenos Nacionales, se procede a trabajar la fotografía aérea en su transferencia de los polígonos prediales en positivos sumados y ortofotomapas para su

digitalización (grabado de vértice y linderos), almacenando la información de campo y documental en discos, para proceder a graficar el plano, mediante el procedimiento de sistema de compilación catastral.

También es de importancia señalar, que conforme el programa fue operando en todos y cada uno de los Estados de la República, fue necesario celebrar Convenios Políticos y Financieros entre los Gobiernos Estatales y Federales, con la finalidad de tener el apoyo suficiente para la acción de regularización en el campo y motivar a los propietarios y poseedores en el sentido de aportar los documentos necesarios y asimismo, de que los Gobiernos Estatales adquieran un Equipo de Compilación Catastral y estuvieran en posibilidades de aprovechar la información obtenida aplicándola a sus planes de desarrollo, coadyuvando por ello, financieramente al Programa.

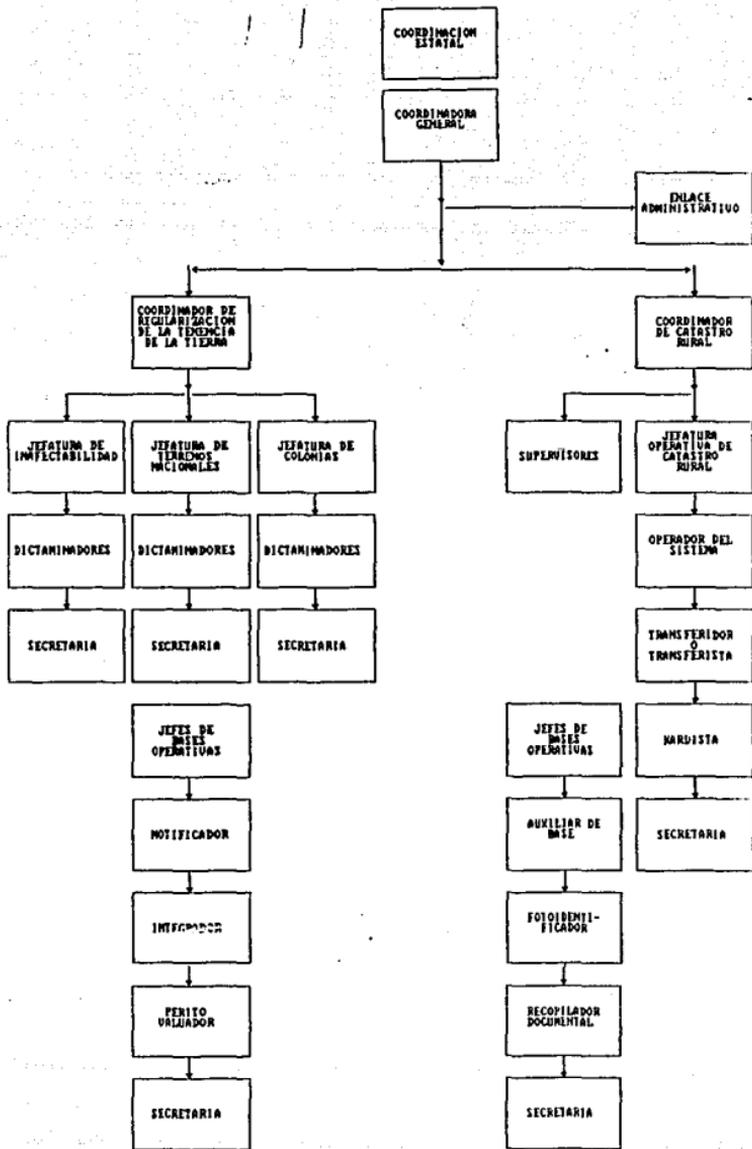
En principio los recursos financieros fueron manejados por la Coordinación Nacional del Programa, pero debido a estos convenios y a la práctica misma del manejo de los recursos, hizo que cada Coordinador Estatal manejara su presupuesto propio.

De tal manera, el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra , contaba con el organigrama que se anexa: (74)

Tal estructura, permaneció hasta la conclusión de los trabajos del Programa, ya que como lo mencionamos, la estructura estatal fue la operativa, siendo la Coordinación Nacional una área que estaría más en la vigilancia y orientación de los esfuerzos, siendo de mayor relevancia en lo referente al seguimiento y mantenimiento de los resultados logrados, actividad que actualmente se encuentra encargada a la Dirección de Catastro Rural, dependiente de la Dirección General del Registro Agrario Nacional de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, en la Secretaría de la Reforma Agraria.

(74)

Compendio de manuscritos de Catastro Rural, Coordinación Nacional del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra. S.R.A. México.



CAPITULO III

LOS EFECTOS TRASCENDENTES DEL CATASTRO RURAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

- III.1. PARTICIPACION DE LOS ESTADOS EN EL PROGRAMA.
- III.2. LOS PRIMEROS ESTADOS CONCLUIDOS.
- III.3. LAS ACCIONES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA PARALELAS A LA CONCLUSION DEL CATASTRO RURAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
 - III.3.1. PROYECTO DEL REGLAMENTO DE CATASTRO RURAL.
 - III.3.2. OFICINAS LOCALES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

III. PARTICIPACION DE LOS ESTADOS EN EL PROGRAMA.

El contar con un inventario que contuviera accesiblemente toda la información relativa a la propiedad de la tierra y la posesión de la misma, así como el poder reproducirla en planos individuales, municipales, estatales y los mapas de conjunto respectivos con la información específica de cada predio rústico, incluyendo coordenadas y claves a nivel nacional, estatal y municipal, no hubiera sido posible sin la participación de los Gobiernos de cada una de las entidades federativas del País y el Distrito Federal, con los que se firmaron acuerdos de coordinación.

Estos convenios o acuerdos de coordinación que signaron el Secretario de la Reforma Agraria con cada uno de los Gobernadores, tenían dos finalidades de relevancia: uno político y otro financiero.

Desde el punto de vista político, los Gobiernos de los Estados apoyarían al programa motivando a los propietarios y poseedores de predios, para que aportasen la documentación necesaria que se les requiera y agilizando las acciones de localización, medición y regularización.

La motivación de los Gobiernos Estatales se canalizaban hacia las Organizaciones Campesinas que conforman al sector social representativos de ejidos y comunidades; y, hacia las federaciones de pequeños propietarios, con los cuales buscaba comprender a los sectores representativos de los tres tipos de tenencia de la tierra que la Constitución Política contempla, los cuales deberían de apoyar al programa facilitando toda la documentación necesaria, o en su caso, acreditando la posesión y/o usufructo de los predios sobre los cuales ejercían actos de dominio.

Por ello es importante señalar la participación que producto de las gestiones de los Gobiernos Estatales y el Federal, tuvieron los sectores social y privado del campo, ya que en la última instancia, éstos serían los beneficiados directamente con los resultados de los trabajos del programa, materializado en los documentos oficiales correspondientes.

Desde el punto de vista financiero, las entidades federativas apoyarían al programa con la adquisición de equipo de compilación catastral y recursos económicos cuando las necesidades así lo requirieran.

El propósito de la adquisición de equipo por parte de los Gobiernos Estatales, tenía la finalidad de

que estuvieran en posibilidades de aprovechar la información obtenida en campo al momento de realizar el catastro, información predial que conformaría su estructura agraria general y su ubicación, útil para aplicarla en la elaboración de sus programas y planes de desarrollo a nivel Estatal y Municipal.

Producto de esta utilidad, los Estados de la República destinarían apoyos del orden material - y económico, cuando las necesidades orográficas, climatológicas y excepcionales así lo dispusieran.

Como vemos, la involucración de los Gobiernos Estatales fue muy importante, sobre todo porque serían los destinatarios del producto final del programa, utilizándolos en varias actividades fundamentales, entre las que se encuentran:

- a) Ubicación precisa de la propiedad social y privada.
- b) Apoyo en planes de desarrollo y como factor de solución a programas de su competencia.
- c) Determinación y actualización de los límites municipales y estatales, así como elementos para la resolución de los conflictos que de este tipo se susciten.

- d) Determinación de zonas productivas agrícolas, ganaderas, forestales, etc.
- e) Formulación de estudios ecológicos y zonificación de reservas territoriales.
- f) En la determinación de vías de comunicación.

Por otro lado, es importante también señalar que en la medida o intensidad del apoyo que los gobiernos de los estados otorgaron al Programa, fue su agilización y culminación de los trabajos, por ello hubo entidades federativas que no importando su extensión o situación geográfica concluyeron en tiempo.

III.2 LOS PRIMEROS ESTADOS CONCLUIDOS

El "Programa de Catastro Rural y Regularización de Tenencia de la Tierra", tuvo una instrumentación por etapas, comprendiendo algunos Estados de la República y a los cuales, se fueron incorporando el resto, en la medida que la distribución de los recursos humanos y financieros fueron fluyendo para ese efecto.

Así, inicialmente el programa se implementó en los Estados de Sonora, Baja California Norte y Baja California Sur a finales del año de 1982, para conformar en 1983 con los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala, el primer grupo de entidades federativas donde ya se encontraba trabajando.

Con este primer grupo de 13 Estados de la República, se comenzó a trabajar con cartas topográficas a escala 1:50,000 siendo hasta 1984 cuando se incorporaron los mapas proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para apoyar en la localización de las superficies del país.

En el año de 1984, se iniciaron los trabajos en los Estados de Campeche, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, a los que en el año de 1985, se unieron Durango y Jalisco, para conformar la totalidad de las entidades federativas del país.

Hay que recordar que los objetivos eran poder concluir el programa a finales del régimen del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, lo cual se cumplió salvo 3 Estados: Jalisco, Durango y Veracruz.

Por otro lado, el primer grupo de 13 estados en donde se inició - tomando como punto de referencia hasta el año de 1983 hubo algunos en donde la conclusión de los trabajos no se dio primeramente, por razones obvias de extensión territorial o accesibilidad, características de su orografías, por lo que para poder hablar de los primeros resultados tendremos que referirnos a los primeros Estados concluidos.

Por ello, nos referiremos a los Estados de Aguascalientes, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, quienes fueron los primeros en entregar el producto final de los trabajos del programa en el año de 1986 y 1987.

El Estado de Aguascalientes entregó el producto final el 27 de febrero de 1987, habiéndose localizado 10,342 predios con una superficie de 558,900 hectáreas, determinándose dentro de ese total, las siguientes características:

	<u>PREDIOS</u>	<u>SUPERFICIE</u>
Propiedad Social	475	280,531 Has.
Propiedad Privada	9,657	261,087 Has.
Terrenos Nacionales	--	--
Colonias	1/335	3,913 Has.
Zonas Urbanas Federales,		
Fundos Legales, Etc.	209	13,369 Has.

El Estado de Colima entregó el producto final el 15 de junio de 1986, habiéndose localizado 3,472 predios con una superficie de 545,000 hectáreas, resultando las siguientes características:

	<u>PREDIOS</u>	<u>SUPERFICIE</u>
Propiedad Social	356	325,849 Has.
Propiedad Privada	3,196	189,190 Has.
Terrenos Nacionales	--	--
Colonias	--	--
Zonas Urbanas Federales,		
Fundos Legales, Etc.	190	30,461 Has.

El Estado de Nuevo León entregó el producto final el 15 de octubre de 1986, habiéndose localizado

26,886 predios con una superficie de 6,455,500 hectáreas, resultando las siguientes características:

	<u>PREDIOS</u>	<u>SUPERFICIE</u>
Propiedad Social	1,020	2,081,665 Has.
Propiedad Privada	24,702	4,118,359 Has.
Terrenos Nacionales	--	--
Colonias	6/2,448	106,011 Has.
Zonas Urbanas Federales,		
Fundos Legales, Etc.	1,158	149,465 Has.

El Estado de Querétaro entregó el producto final el 5 de febrero de 1986, habiéndose localizado 20,676 predios con una superficie de 1,176,900 hectáreas, resultando las siguientes características:

	<u>PREDIOS</u>	<u>SUPERFICIE</u>
Propiedad Social	717	590,688 Has.
Propiedad Privada	19,743	521,880 Has.
Terrenos Nacionales	--	--
Colonias	1/585	10,652 Has.
Zonas Urbanas Federales,		
Fundos Legales, Etc.	252	650,846 Has.

El Estado de Sonora entregó el producto final el 16 de junio de 1987, habiéndose localizado 29,382 predios con una superficie de 18,493,400 hectáreas, resultando las siguientes características:

	<u>PREDIOS</u>	<u>SUPERFICIE</u>
Propiedad Social	1,815	5,807,309 Has.
Propiedad Privada	24,422	8,672,167 Has.
Terrenos Nacionales	2,178	3,029,929 Has.
Colonias	79/4127	292,461 Has.
Zonas Urbanas Federales,		
Fundos Legales, Etc.	888	691,534 Has.

De los resultados en cada uno de los Estados señalados, es muy importante llevar a cabo algunas reflexiones en el siguiente orden de ideas:

- A. Se refieren únicamente a los resultados finales de catastro rural, es decir, la localización e identificación de las superficies existentes en cada una de las entidades federativas.
- B. De los resultados de estos trabajos, se obtiene los productos siguientes:

- Planos Individuales

- Mapas Catastrales

- Mapas Municipales con las siguientes características:
 - . Por uso de suelo
 - . Calidad de la tierra
 - . Rango de superficie
 - . Situación legal

- Radios legales de afectación

- Mapa Estatal

- Diferentes tipos de listados como:
 - . Municipales por orden alfabético del predio y propietario.
 - . Generales que contienen la información de un Mapa Catastral.
 - . Por cartas Municipio que contienen la información de predios con características de calidad de tierra, tipo de tenencia, uso de la tierra y rango de superficie.
 - . Listados de predios individuales ya sea por nombre del predio o propietario.

- C. Se abre la posibilidad de ubicar con gran exactitud cualquier predio en cada uno de los Estados de la República, además de conocer con toda precisión cuantos somos en cuanto a propiedad privada, propiedad social y superficie de tipo federal, así como establecer una perfecta correlación de los predios con sus poseedores.
- D. Con la remisión de los resultados a cada una de las áreas correspondientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, se expidieron la documentación que confirma la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, como son certificados de derechos agrarios, certificados de inafectabilidad, títulos de colonias y títulos de terrenos nacionales, así como carpetas de documentos básicos a ejidos y comunidades; es decir, la fase de la regularización de la tenencia de la tierra a la cual nos referiremos en el capítulo cuarto del presente trabajo, cuando apuntemos las metas alcanzadas en este rubro.

Con la finalidad de dejar claramente explicados los datos que se arrojaron por los trabajos de catastro rural para la regularización de la tenencia

de la tierra, tomaremos como ejemplo al Estado de Colima con los siguientes tres cuadros: (75)

CUADRO I

ESTRUCTURA AGRARIA DEL ESTADO DE COLIMA

TOTAL DEL ESTADO: 3,742 PREDIOS CON 545,500 HAS.

TIPO DE TENENCIA DE LA TIERRA	PREDIOS	SUPERFICIE (H)
- Dotaciones	186(134 Núcleos Agrarios)	195,7
- Ampliaciones	141(92 Acciones Agrarias)	72,1
Propiedad Social - N.C.P.E.	23(12 Núcleos Agrarios)	51,9
- Comunidades	6	5,9
- Propiedad Privada	3,196	189,1
- Otros: Fundos Legales, Zonas Urbanas Federales, etc.	190	20,4
TOTAL	3,742	545,5

(75) Reforma Agraria Integral 1982-1988.
 Consolidación del Reparto. S.R.A. 1a.
 Edición. 1988.

CUADRO II
 RESULTADO DE LA FASE DE REGULARIZACION
 EN EL ESTADO DE COLIMA

CON CARPETA BASICA	CERTIFICADOS DE INALECTABILIDAD
Propiedad Social	
239 Acciones Agrarias	239 (100%)
Propiedad Privada	
3,196 Predios	2,494 con Certificado 62 con Certificado en trámite. 640 Predios fotoide-- nificados sin solicitud.

CUADRO III
 RESULTADO DE LA FASE DE INALECTABILIDAD
 EN EL ESTADO DE COLIMA

CERTIFICADOS EXPEDIDOS EN ADMINISTRACIONES ANTERIORES:	586	(1915-1982)
EXPEDIENTES ENVIADOS A LA SALA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO:	1,970	(1983-1988)
CERTIFICADOS EXPEDIDOS EN LA ADMINISTRACION 1982-1988:	1,908	(1983-1988)

Con los anteriores tres cuadros, esperamos haber dejado un poco más claro los resultados que se obtuvieron con los trabajos del catastro, materializados

en la fase de regularización de la tenencia de la tierra, que como ya lo mencionamos, ahondaremos de manera conjunta en el capítulo cuarto de este trabajo.

III.3 LAS ACCIONES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA PARALELAS A LA CONCLUSION DEL CATASTRO RURAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

La Secretaría de la Reforma Agraria estableció algunas medidas paralelas a la implementación del Programa, entre las que sobresalen tanto el Proyecto de Reglamento de Catastro Rural, como la instalación de oficina locales del Registro Agrario nacional en cada una de las entidades federativas del País.

Se buscaba mediante estos dos mecanismos, fortalecer rubros muy importantes para la realización de los propios trabajos y el aprovechamiento, uso y distribución de los resultados de los mismos.

Con el Proyecto de Reglamento de Catastro Rural se trataba de fortalecer el marco jurídico en que se sustentaba el programa, tratando de hacerlo más claro y regularlo de tal manera, de que la realización de los trabajos y sus resultados fueran lo más uniforme posible en todos los Estados de la República.

Es importante advertir, que dicho Proyecto de Reglamento fue solo eso, un Proyecto que nunca fue publicado para su observancia en el diario Oficial de la Federación, careciendo de vigencia desde el punto de vista jurídico, pero el cual, sirvió como un instrumento orientador que de hecho fortaleció la estructura del Programa.

Asimismo, las oficinas locales del Registro Agrario nacional, serían las áreas receptoras, clasificadoras y procesadoras de los datos e informaciones en cada una de las Entidades Federativas evitando con ello un manejo centralizado de los resultados del Programa, otorgándoles cierta autonomía para su mejor funcionamiento.

III.3.1 PROYECTO DE REGLAMENTO DE CATASTRO RURAL.

El Proyecto de Reglamento de Catastro Rural estuvo compuesto por 18 Artículos de Disposiciones generales y 3 Artículos Transitorios.

Se buscaba -como ya lo mencionamos- dejar claros algunos conceptos importantes, unificando con ello

los criterios base del Programa, así como la normatividad para la realización de los trabajos.

Para su análisis, nos referimos al Proyecto de Reglamento en tres rubros principalmente:

- A) Los Artículos que definen conceptos generales.
 - B) Los Artículos que se refieren a la forma de realización de los propios trabajos de Catastro Rural.
 - C) Los Artículos transitorios.
- A) En cuanto a los Artículos que definen conceptos importantes, que sobre todo tenían la finalidad de unificar criterios, se encuentran:

Artículo 10., hacía referencia a lo que debía entenderse por Catastro Rural, señalando al respecto que sería "... el levantamiento y formulación de planos individuales y mapas de conjunto de predios, así como las

informaciones que identifiquen tanto sus características como a sus Titulares..." (76)

Como vemos, aquí encontramos la definición de lo que es en sí, el Catastro Rural, la cual es la parte técnica y de campo del Programa, alimentadora de la fase de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

El Artículo 2o. del Proyecto de Reglamento, se refirió a lo que debería entenderse por Titular de un Predio, señalando que sería "...al ocupante, poseedor, usufructuario o propietario, que se hayan identificado como tal, durante o posteriormente a los trabajos de levantamiento y formulación de los planos y mapas de conjunto de predios..." (77)

Es de relevancia que este Artículo señale como Titular de un predio al ocupante, poseedor o usufructuario, lo cual es debido a que muchos de éstos, aún no contaban con la regularización de sus posesiones, siendo uno de los objetivos del Programa dejar definida la Tenencia de la Tierra, siempre y cuando se refiera a

-
- (76) Proyecto de Reglamento de Catastro Rural. Fundamentos jurídicos para la elaboración y actualización del Catastro Rural. Compendio de Manuscritos de Catastro Rural. Coordinación Nacional del Programa de Catastro Rural. S.R.A. México.
- (77) IDEM Pág. 1.

predios regulares y no irregulares, como lo veremos a continuación.

El Proyecto de reglamento, en su Artículo 7o., consideraba como un Predio Regular al que contara con "...Títulos y demás documentos que acrediten a sus titulares y que no exista conflicto de Linderos con sus colindantes ..." (78), adicionando en el Artículo 8o., que se presumen que no hay conflicto de Linderos y por lo tanto es regular un predio "...si existe un acuerdo tácito o expreso entre los colindantes con relación a sus vecindades ..." (79).

Por otro lado, el Artículo 9o. del Proyecto de Reglamento definía a Contrario Sensu, lo que debería entenderse por un predio irregular, en los siguientes términos "...al que no reúna los documentos que acrediten a su ocupante o cuando existe conflicto de Linderos con sus colindantes..." (80), quedando en la Secretaría de la Reforma Agraria, en la esfera de su competencia, la gestión y tramitación de la regularidad del predio, sobre todo tratándose de ejidos, comunidades, colonias, Terrenos Nacionales y Certificados de inafectabilidad a pequeñas propiedades.

(78) IDEM Pág. 3.

(79) IDEM Pág. 3.

(80) IDEM Pág. 3.

Por último, el Artículo 5o. hace referencia a lo que deberá entenderse por Levantamiento de Planos y formulación de Planos y mapas de conjunto de predios, señalando que el Primero consiste en "...Trabajos de identificación de Predios en el Campo...", y el segundo, en el "...el acoplamiento que se haga de diversas informaciones topográficas ya existentes o que llegaren a existir utilizándose el material cartográfico oficial en poder de las dependencias del Ejecutivo Federal, de los gobiernos de los Estados, municipios y también de particulares..." (81).

Como vemos, los artículos a que nos hemos referido trataban de dejar clara la terminología más usada para la realización del Catastro Rural.

B) En cuanto a los artículos que se avocan a la metodología para el cumplimiento de los trabajos, podemos dividirlos en el siguiente orden de ideas:

- i) Las que se refieren al Levantamiento y elaboración de Planos.

(81) IDEM Pág. 2.

ii) Las que se refieren a la participación de los gobiernos de los Estados, la Delegación Agraria y Areas del Registro Agrario Nacional.

iii) Las que se refieren al Minifundio.

i) Entre los artículos que se refieren al levantamiento y elaboración de planos se encuentran:

El Artículo 3o. del Proyecto de Reglamento se refiere a la utilización de los sistemas de medición en el levantamiento de los Planos señalando que se utilizará "...los sistemas Topográficos más precisos que se encuentren a su alcance ..." (82), teniendo como finalidad tener una mejor, ágil y confiable información topográficas.

Al respecto, el Artículo 4o. señala que los trabajos de levantamiento y formulación de Planos deberán ser "...referidos al Sistema Nacional de Coordenadas adoptado por la Cartografía Oficial del gobierno federal ..." (83), con el objetivo de obtener Planos con una misma uniformidad.

(82) IDEM Pág. 2.

(83) IDEM Pág. 2.

Asimismo, los Planos individuales y mapas de conjunto levantados, contendrán las características "...físicas de los predios identificados, uso y calidad del suelo, colindancias y demás atributos que permitan su mejor identificación..." (84).

Los Artículos 10 y 11 del Proyecto de Reglamento, hicieron referencia de los márgenes de tolerancia de diferencias que resultare de la medición hecha por el Programa, siempre y cuando, si dichas diferencias son de más, no rebacen los límites de la pequeña propiedad, ya que una excedencia mayor se considerará como "...Terreno baldío..." (85).

ii) En cuanto a la participación de los gobiernos estatales, las Delegaciones Agrarias y las Areas del Registro Agrario Nacional, se encuentran:

El Artículo 13 del Proyecto de Reglamento, se refiere a los acuerdos que la Secretaría de la Reforma Agraria podría suscribir con los poderes ejecutivos Estatales y Municipales, "...a efecto de favorecer el

(84) IDEM Pág. 3.

(85) IDEM Pág. 4.

mejor desempeño del Catastro Rural y para utilizarlo en el cumplimiento de sus propios fines..." (86), lo cual ya lo comentamos ampliamente en el Inciso 1 del Capítulo Tercero de este estudio.

Por lo que respecta a la participación de las Delegaciones Agrarias y las Areas desconcentradas del Registro Agrario Nacional, los Artículos 14 y 15 del Proyecto de Reglamento señalan que son funciones de las primeras "...ordenar y manejar el material que produzcan los trabajos de Catastro Rural..." "...respaldar con información adicional las características de los predios...", incluyendo que será el área responsable de emitir la opinión sobre la regularidad o irregularidad de cada uno de los Predios identificados y documentados (87); y en cuanto a las segundas, le corresponde mantener actualizada la "...información Topográfica y documental que se derive de los trabajos de Catastro Rural, así como para complementar dichos trabajos y para corregir errores y omisiones..." (88).

Es decir, la Delegación Agraria a través de las oficinas desconcentradas del Registro Agrario Nacional, serían las directamente responsables de la realización y culminación del Programa, siendo importante señalar la

(86) IDEM Pág. 4.

(87) IDEM Pág. 5.

(88) IDEM Pág. 5.

facultad que le otorgaba este proyecto de Reglamento a la Dirección General de Registro Agrario Nacional, en el Artículo 18 al señalarle "...emitirá los instructivos y manuales que se requieran para el mejor aprovechamiento del material elaborado por el Catastro Rural..." (89).

iii) El problema del minifundio en el campo mexicano fue también objeto de consideración por el Proyecto de Reglamento, debido a su impacto en la geografía del país y a las dificultades para su ubicación y determinación de la relación ocupante y/o usufructuario con el Predio.

Así, esta pulverización de la Tenencia de la Tierra presentaba algunos Problemas Técnicos, para lo que el Artículo 16 del Proyecto de Reglamento hacía referencia, en cuanto a que cuando se localizaran áreas de minifundistas que dificultaran, demoraran o entorpecieran los trabajos del Programa, se levantarían Planos de conjuntos en los siguientes términos "...se practicarán polígonos envolventes con máximo de 100, 200 y 400 Has., dependiendo de que las tierras sean de riego, temporal, agostadero de buena calidad o de mala calidad, según sea el caso..."; es decir, se buscaba que los planos dependiendo de la calidad de las tierras, no rebasen en su conjunto los límites de la pequeña

(89) IDEM Pág. 6.

propiedad, para lo cual, se le agregará a los mapas poligonales "...una mención del número aproximado de minifundistas circunscritos en el plano..." (90).

Por último, los predios minifundistas que se ubicaran serían considerados como predios individuales, tal y como lo señalaba el Artículo 17 del Proyecto de Reglamento "...se consideran predios individuales, a no ser que existan casos expresamente considerados como copropiedades..." (91).

- C) En cuanto a los tres artículos Transitorios del Proyecto de Reglamento del Catastro Rural, son de mencionarse tanto el Artículo 1o. que hacía referencia a que dicho documento entraría en vigor el siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual como ya lo señalamos nunca sucedió; y, el Artículo 2o., que sujetaba a las disposiciones del propio proyecto de reglamento todos los trabajos que se realizaran con fines catastrales y de regularización en los siguientes términos:

(90) IDEM Pág. 6.

(91) IDEM Pág. 6.

"ARTICULO SEGUNDO.- Los Planos, mapas del conjunto de predios y demás informaciones relativas a los predios y a sus titulares, que se hayan recabado con fines catastrales y de regularización, se sujetarán a las disposiciones de este Reglamento, en el estado en que se hallen, sin que sea necesario reponer los trabajos concluidos pero sin perjuicio de que la Secretaría ordene actualizarlo" (92).

Como hemos visto y a pesar de ser reiterativo, dicho proyecto de reglamento de catastro rural nunca tuvo vigencia ya que no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, pero aún y cuando con todas las críticas que al mismo se le puedan inferir, fue una guía general durante la elaboración de los trabajos del "Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra".

Actualmente no existe reglamento u ordenamiento alguno al respecto, manteniéndose y actualizándose en base a criterios generales establecidos por la Dirección General del Registro Agrario Nacional, que como ya lo mencionamos, es el área encargada de ello, basándose en las facultades expresas que le otorgan tanto el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma

(92) IDEM Pág. 6 y 7.

Agraria y el Manual de Organización correspondiente, que señalan lo siguiente:

"II.- Normar y mantener actualizados los trabajos de Catastro Rural, ..." (93).

"Registrar los títulos y demás documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio del catastro rural y ordenar alfabéticamente por nombre de propietarios y geográficamente por ubicación de predios..." "...Establecer las normas y lineamientos para llevar a cabo los trabajos de integración del catastro rural nacional..." (94).

III.3.2 OFICINAS LOCALES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Las oficinas locales del Registro Agrario Nacional, fueron y han sido un instrumento orgánico de suma trascendencia para el desarrollo del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, las cuales estarían a cargo de la actualización y

-
- (93) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1989.
- (94) Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria. Dirección General de Organización Administrativa. S.R.A. 1989.

seguimiento de las informaciones y materiales surgidos del Programa.

Para referirnos a ellos y a su relación con el programa, es necesario señalar el origen de las mismas y las finalidades para los cuales fueron creados, mencionando para ese efecto cuatro documentos importantes:

- 1) Acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada las Oficinas Regionales del R.A.N.:

El 9 de abril de 1979 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional, buscando dos objetivos principales:

- La inscripción de los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- La expedición de las certificaciones y constancias requeridas.

Así, se crearon las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional, en las jurisdicciones que comprendían cada una de las Delegaciones Agrarias Estatales de la Secretaría de la Reforma Agraria, como parte del Programa de Reforma Administrativa del régimen del C. Lic. José López Portillo.

Dichas oficinas regionales estaban subordinadas jerárquicamente al Secretario de la Reforma Agraria, quien ejercía sobre ellas las facultades de decisión política, planeación y nombramiento; así como las de reformar, modificar, revocar, nulificar y revisar las resoluciones que dicten las mismas, lo cual lo hará a través de la Dirección General del Registro Agrario Nacional (95).

La Dirección General del Registro Agrario Nacional, delegó a las Oficinas Regionales, facultades de Registro y Cancelación, clasificación y tramitación de documentos, en donde se buscan hacer más ágil y oportuna su inscripción en los siguientes puntos, según el artículo tercero: (96).

-
- (95) Acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional. Diario oficial de la Federación del 9 de abril de 1979.
- (96) IDEM.

"ARTICULO TERCERO.- La Dirección General del Registro Agrario Nacional 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 renovación de sucesores efectuada 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 cualquiera 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 los contratos 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 determinación 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 les señale el Secretario de la Reforma Agraria o les confieran las Leyes y Reglamentos."

Por otro lado, el Artículo 4o. del Acuerdo, señala que salvo las facultades otorgadas expresamente en las oficinas regionales, se entenderán reservadas a la Dirección General del Registro Agrario Nacional (97).

Asimismo, el Artículo 5o. se refirió a aquellos documentos que para su inscripción, por disposiciones de la Ley o Acuerdo Superior, requiera opinión de otra dependencia, se expedirá constancia al interesado y una vez emitida la opinión por la autoridad correspondiente, "...el Registro Agrario Nacional, hará la calificación registral y procederá según lo conducente..." (98).

Se establecieron también, en su Artículo 6o., los requisitos "indispensables" para ser jefe de las oficinas regionales, debiendo ser: (99)

(97) IDEM.

(98) IDEM.

(99) IDEM.

- "Tener título expedido en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias;
- Contar con experiencia suficiente, la cual estará a juicio de la Dirección General del Registro Agrario Nacional;
- Presentar y aprobar examen de oposición, el cual también será fijado a juicio de la Dirección General del Registro Agrario Nacional;
- Ser de reconocida providad y honradez."

Como vemos, se trataba de establecer bases para un servicio civil de carrera, ya que los mencionados requisitos no son indispensables para ocupar muchos de los cargos de la propia Secretaría de la Reforma Agraria.

Por último el Artículo 7o. le otorgaba a los titulares de las oficinas regionales las siguientes atribuciones: (100)

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

(100) IDEM.

- 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 las personas que lo soliciten sobre los requisitos de procedibilidad en materia de registro;
- VI. Inscribir las Resoluciones definitivas en materia agraria, emitidas por los Gobernadores de los Estados;
- VII. Inscribir las Resoluciones definitivas dictadas por las comisiones agrarias mixtas 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 ejidales;
 - d) Nulidad de actos y documentos que contravengan 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 de Registro Agrario Nacional 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. Funjir en general, como Coordinador de la Dirección General del Registro Agrario Nacional, en relación

con las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria y Comisión Agraria Mixta de la Entidad correspondiente;

XIII. Proponer, por conducto de la Dirección General del Registro Agrario Nacional, 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 determinan la Ley y las condiciones Generales de Trabajo;

XV. Proporcionar los dictámenes, la información, datos o cooperación que le sea requerida por el Organo Central y por otras Dependencias del Ejecutivo Federal o del Gobierno del Estado correspondiente, de acuerdo con las posibilidades 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. Las demás que le señalen las Leyes y sus superiores."

En virtud de lo anterior, nos podemos dar cuenta de la importancia que se les dio a las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional que tuvo su esencia en su momento en la descentralización administrativa, buscando que no se tuvieren que trasladar hasta la Cd. de México, los usuarios y solicitantes de cierta documentación importante para los titulares de los tres tipos de tenencia de la tierra, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

2) Posteriormente, es de mencionarse que con base en los Programas de Simplificación y Descentralización Administrativa, que en el sector de Reforma Agraria buscaba prever la reorganización y fortalecimiento de las Delegaciones Agrarias en los Estados, con el objeto de otorgar a éstas, los recursos necesarios para una

atención más expedita de sus asuntos propios de la Secretaría; El 9 de octubre de 1986, el C. Lic. Rafael Rodríguez Barrera, Secretario de la Reforma Agraria, expidió un acuerdo por el cual modificaba la estructura orgánica general de las Delegaciones Agrarias de la Secretaría, en donde en su Artículo 1o., consideraba a la Unidad del Registro Agrario Nacional como un órgano dependiente de la Oficina del C. Delegado Agrario Estatal, siendo solo el único punto de relevancia para el presente trabajo, por lo que no ahondaremos en dicho acuerdo, solamente lo dejamos acotado.

3) Asimismo, la Coordinación Nacional del Programa, expidió un instructivo técnico para el seguimiento y actualización del Catastro Rural, cuya observancia se le atribuyó a las Unidades del Registro Agrario Nacional, como órgano encargado de actualizar, seguir y corregir la información obtenida, y al cual nos avocaremos, puntualizando brevemente los doce puntos en que consistía dicho instructivo bajo el siguiente orden.

Una vez recibidos los materiales de Catastro Rural por el Jefe de la Unidad del Registro Agrario Nacional, realizará: (101)

(101) Instructivo técnico para el seguimiento y actualización del catastro rural. Fundamentos jurídicos para la elaboración y actualización

1. Zonificar y cuantificar las poligonales envolventes y las poligonales "GAB" por municipio.
2. Analizar y evaluar la información general del Estado para:
 - Captar modificaciones en los predios.
 - Corregir errores y omisiones en la información catastral.
3. Analizar y clasificar los materiales cartográficos y fotogramétricos y las escalas utilizadas durante el programa.
4. Determinar si los materiales cartográficos y fotogramétricos son los adecuados y suficientes para:
 - Seguir y actualizar el Catastro Rural.
 - Identificar los predios comprendidos en los polígonos envolventes y en los poligonales "GAB".

del Catastro Rural. Compendio de manuscritos de catastro rural. Coordinación Nacional del Programa de Catastro Rural. S.R.A. México.

- Capturar la información de los predios que no fueron catastrados durante el programa, ya sea a solicitud de la parte interesada o porque así haya sido advertido por la Unidad.

5. Solicitar los materiales cartográficos y fotogramétricos a las Oficinas Centrales;

- En caso de necesitarse escalas más apropiadas.
- Si no existieran, estuvieran en mal estado o incompletos.
- Esto dependerá de la observancia del punto cuarto.

6. Recabar la información de los cambios en la Estructura de la Tenencia de la Tierra que son registrados en:

- Registro Público de la Propiedad.
- Notarías Públicas.
- Catastro del Estado.

7. Investigar y corregir los problemas que surjan a consecuencia del desarrollo del trabajo. (Según los puntos 1 y 2)
8. Incorporar la información de las modificaciones, de acuerdo a los procedimientos normales, según sea el caso, conforme a la metodología de captura de información señalada por el Programa de Catastro Rural.
9. Llevar los controles, que las oficinas centrales (S.R.A.) señalen sobre los cambios que se lleven a cabo en cualquier fase del catastro.
10. Ordenar, actualizar, complementar y corregir el archivo de Catastro Rural.
 - Bitácoras del campo.
 - Tarjetas informativas.
 - Expedientes Prediales.
 - Material producto de Catastro Rural.
11. Permitir a Oficinas Centrales (S.R.A.) todas las modificaciones, complementaciones y actualizaciones que haya sufrido el producto de Catastro.

12. Atender las solicitudes de información, en cualquier fase del Catastro y las supervisiones que se realicen por parte de las Oficinas Centrales.

Por último, se incluía una consideración general en cuanto a las dudas que podrían surgir del Instructivo Técnico, las cuales deberían ser consultadas en las Oficinas Centrales de la Secretaría.

Estas actividades estarían a cargo de las Unidades del Registro Agrario nacional en cada una de las Delegaciones Agrarias, una vez que las Coordinaciones Operativas del Catastro rural les entregaran los resultados finales de los trabajos, los cuales de inmediato se procederían a clasificar, por un lado el material registrable y por otro el material catalogable, llevando por duplicado los libros principales que serían:

- De certificados de Derechos Agrarios Individuales.
- De certificados de Inafectabilidad.
- De títulos de Colonos.
- De títulos a solicitantes de Terrenos Nacionales.
- De sociedades económicas.
- Otros, según el caso y la necesidad.

El llevar por duplicado estos libros "Principales", era con el objeto de que uno de ellos

estuviera en Oficinas Centrales del Registro Agrario Nacional, y el otro, en su unidad desconcentrada de las Delegaciones, pudiéndose en todo momento contar con la información actualizada que se necesitará.

Asimismo, se les facultó a las Unidades del Registro Agrario Nacional, para el debido cumplimiento de estas actividades, con lo siguiente:

- Mantener contacto permanente con el Registro Público de la Propiedad y el Colegio de Notarios y Notarias en lo particular, para todo aquello que implique traslados de dominio de predios rurales, para su actualización.

- Poner a disposición del C. Delegado Agrario toda la información que éste requiera para el desahogo de acciones agrarias, sobre todo las que impliquen levantamientos topográficos, así como prever lo necesario para que se les regrese una copia de los trabajos realizados para su registro si existieran modificaciones o no.

D) Acuerdo por el que las Direcciones Agrarias delegan facultades a las Unidades correspondientes a las Delegaciones Agrarias.

El 6 de mayo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se delegan facultades de diversas Direcciones Generales en las Unidades correspondientes adscritas a las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, dándole cumplimiento al programa de descentralización y simplificación administrativa del régimen del C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

La idea y el sentido de la desconcentración era instrumentar mecanismos legales para la oportuna impartición de la justicia agraria, dándole mayor grado de operatividad para el cumplimiento ágil y oportuno de aquellas tareas que por su propia naturaleza, deban resolverse en la entidad o región en la que se demanden.

De tal manera, el Registro Agrario Nacional fue una de las Direcciones Generales de la Secretaría de la Reforma Agraria, que delegó diversas facultades a sus Unidades Estatales adscritas a las Delegaciones Agrarias.

Es de mencionarse que este Acuerdo, ratificó la Delegación de facultades y atribuciones que se hicieron a través de los Artículos 30. y 70. del Acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada a las oficinas regionales del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1979, y el cual, comentamos ampliamente en el inciso 1) de este punto, por lo que sólo haremos referencia a las nuevas disposiciones que le fueron asignadas a las Unidades Estatales del Registro Agrario Nacional en virtud de este nuevo Acuerdo del 6 de mayo de 1987, que como ya hemos hecho mención, sólo buscaba fortalecer y darle debido cumplimiento al Programa de Descentralización y Simplificación Administrativa del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, e incorporar a su conjunto de facultades y atribuciones, todas aquéllas relacionadas con el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En materia de Registro, se delegó a las Unidades Locales del Registro Agrario Nacional:

- "a) Inscribir los títulos y demás documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio

del Catastro Rural." (102)

Por otro lado, se obligaba a estas unidades a establecer contacto con el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa correspondiente, con el objeto de conocer permanentemente, las anotaciones marginales a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria (Artículos 449 al 452); así como para "...mantener actualizados los trabajos de Catastro Rural y de Regularización que se hallan efectuadas en la Entidad..." (103)

Asimismo, en el mismo orden de ideas, se le obligaba a estar en permanente contacto y colaboración con los Colegios de Notarios Públicos y con los Notarios en particular.

Por último, por lo que respecta a las innovaciones que en materia de atribuciones y facultades se delegó a estas unidades, con relación al Catastro Rural y la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se les confirió la responsabilidad de "manejar y

(102) Acuerdo en el que las Direcciones Agrarias delegan facultades en las Unidades correspondientes a las Delegaciones Agrarias. Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de mayo de 1987. Pág. 3.

(103) IDEM. Pág. 5.

salvaguardar el equipo electrónico que se utilice para los trabajos de actualización de Catastro Rural". (104)

Como vemos, a través de este Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1987, se incorporarán al acervo de facultades y atribuciones de las Unidades del Registro Agrario Nacional localizadas en cada una de las Delegaciones Agrarias del País, todas aquellas actividades tendientes a actualizar y mantener actualizadas las informaciones, documentos y planos que hubieren resultado del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, dentro del marco del Programa Nacional de Descentralización y Simplificación Administrativa del sexenio pasado.

CAPITULO IV

METAS ALCANZADAS

IV.1. CATASTRO RURAL.

**IV.2. REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA
TIERRA.**

IV.3. CRITICA

Para el análisis del presente capítulo, este se ha dividido en las áreas torales del Programa, por un lado, el área de catastro rural, y por el otro, la fase de regularización de la tenencia de la tierra.

Por ello, consideramos de suma importancia referirnos a cada uno por separado, debido principalmente a que conforme se fueron localizando y determinando las superficies del país, predio por predio, se fueron integrando los expedientillos correspondientes en cada uno de ellos dependiendo del tipo de propiedad y de sus características -social o privada-, para ser remitidos a las áreas operativas de la Secretaría de la Reforma Agraria encargadas de estudiar, dictaminar y expedir la documentación que amparara los predios y a sus posesionarios o propietarios, trayendo como consecuencia la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

IV.1. CATASTRO RURAL

Los trabajos de catastro rural se concluyeron en el año de 1988, salvo tres Estados de la República

(Jalisco, Durango y Veracruz), dando los resultados que a continuación mencionaremos (105).

Se localizó una superficie total del país de 196'718,390 hectáreas con 1'557,070 predios, la cual se encuentra dividida de la siguiente manera: (106)

	<u>PREDIOS</u>	<u>SUPERFICIE</u>
1. Propiedad Social (Ejididos y Comunidades)	52,349	106,520,833
2. Propiedad Privada	1,466,830	69,525,946
3. Terrenos Nacionales	42,451	9,023,242
4. Colonias	566 con 45,095 lotes	3,660,323
5. Otros (Zonas urbanas, fundos legales, etc.)	14,874	7,990,046

Estas cifras globales son el resultado de los trabajos de todas y cada una de las Entidades Federativas

(105) Se incluyen los datos de estos tres estados, en virtud de que se obtuvieron las cifras correspondientes antes de concluir este trabajo.

(106) Datos proporcionados por la Dirección General del Registro Agrario Nacional de la Secretaría de la Reforma Agraria.

de la República, mismas que para su mayor ejemplificación señalamos en el cuadro de la hoja siguiente. (107)

Asimismo, es importante recordar que estos datos resultado de la información de campo, fueron capturados a través del sistema de compilación catastral, que es la base para poder llevar a cabo:

- Planos individuales.
- Mapas catastrales a escala 1:50,000.
- Mapas catastrales a diferentes escalas.
- Mapas municipales en diferentes modalidades.
- Mapas estatales.
- Planos con representación de radios legales de afectación de 7 Km.
- Listados por hoja cartográfica.
- Listados municipales por orden alfabético, predio-propietario y en diferentes modalidades.

En virtud de esto, los resultados de los trabajos de catastro rural, aportaron amplia información geográfica, por medio de los cuales se pueden identificar todos los predios del país y sus atributos (calidad de tierras, uso del suelo y tipo de tenencia), acoplándose a las normas y especificaciones establecidas por el

(107) Cifras finales de los trabajos de catastro rural, proporcionados por la Dirección General del Registro Agrario Nacional. S.R.A. 1989.

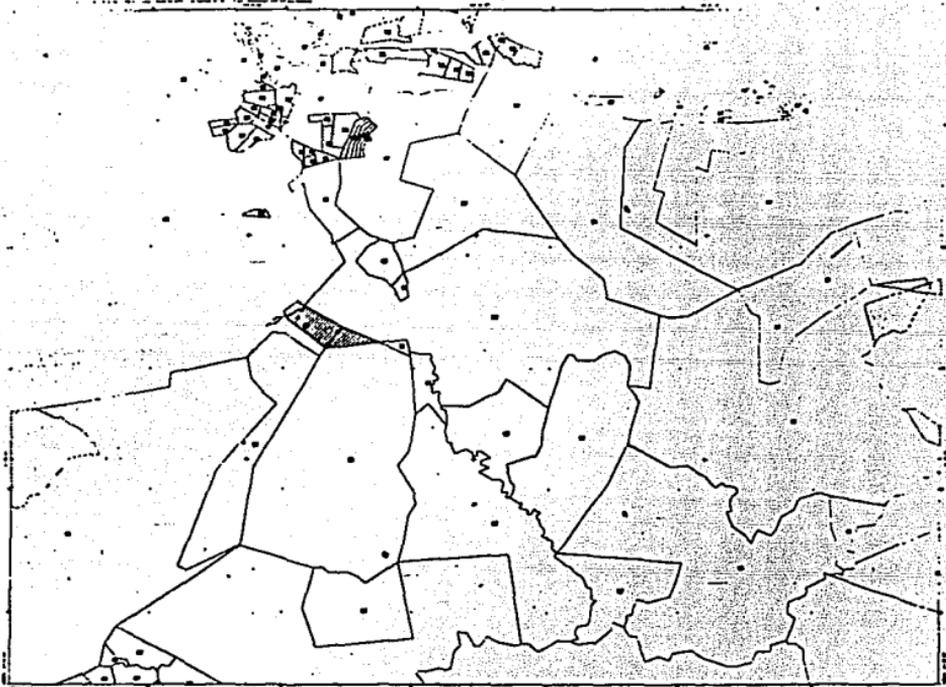
REALIZADO POR TIPO TENENCIA

ESTADO	TOTAL REALIZADO		PROPIEDAD SOCIAL		PROPIEDAD PRIVADA		TERRENOS NACIONALES		C O L O N I A S		ZONAS URBANAS, FEDERALES, FUNDOS LEGALES, ETC.		
	PREDIOS	SUPERFICIE	PREDIOS	SUPERFICIE	PREDIOS	SUPERFICIE	PREDIOS	SUPERFICIE	PREDIOS	SUPERFICIE	PREDIOS	SUPERFICIE	
AGUASCALIENTES	18,342	558,988	475	288,521	9,657	261,997	-	-	1/	325	3,913	289	13,369
BAJA CALIFORNIA	3,665	7,811,328	408	5,642,631	1,688	235,948	1,284	514,853	41/	2,435	98,369	152	337,587
BAJA CAL. SUR	1,683	7,367,728	182	5,482,816	586	827,382	684	477,126	75/	1,637	143,628	64	513,836
CAMPECHE	5,651	5,618,156	39	3,415,381	4,147	939,762	716	1,119,682	5/	397	32,115	144	115,249
COAHUILA	22,181	16,157,128	1,885	7,395,213	28,143	7,142,851	67	111,337	15/	682	232,162	71	275,557
COLIMA	3,742	545,358	338	325,849	3,196	189,198	-	-	-	-	-	198	38,461
CHIAPAAS	34,324	7,422,415	2,828	4,527,564	25,479	2,226,586	5,235	419,177	28/	1,374	87,955	714	291,333
CHIHUAHUA	22,321	24,789,788	1,927	18,182,527	19,689	12,395,658	316	646,543	44/	6,214	1,178,852	523	393,926
DISTRITO FEDERAL	18,632	149,998	168	76,144	18,387	17,367	-	-	-	-	-	85	56,479
DURANGO	28,916	11,924,383	2,318	8,821,718	18,198	2,741,417	138	119,761	7/	349	129,363	271	112,632
GUANAJUATO	64,219	3,858,988	2,365	1,236,283	68,523	1,544,228	-	-	1/	97	469	1,338	276,888
GUERRERO	36,252	6,379,488	1,952	4,844,818	34,247	1,168,497	-	-	18/	536	14,927	243	359,964
HIDALGO	116,918	2,855,883	2,362	1,148,164	114,523	661,528	-	-	9/	289	9,973	216	35,626
JALISCO	92,837	8,813,788	2,563	3,516,863	88,974	4,169,384	-	-	4/	585	128,786	496	399,547
MEXICO	121,474	2,449,958	2,824	1,483,659	118,314	499,981	-	-	4/	113	3,658	232	282,468
MICHOACAN	187,977	5,986,488	3,251	3,884,665	183,747	2,787,773	-	-	5/	348	5,314	974	188,546
MORELOS	18,554	494,188	586	398,675	9,688	57,775	-	-	6/	211	1,488	182	43,978
NAYARIT	4,215	2,762,128	642	2,212,133	3,168	465,819	-	-	-	-	-	285	84,945
NUEVO LEON	26,886	6,455,588	1,828	2,881,665	24,782	4,118,359	-	-	6/	2,446	186,814	1,158	149,465
OAXACA	15,521	9,395,288	1,375	8,687,346	-13,577	451,288	-	-	16/	2,545	117,862	53	138,933
PUEBLA	293,188	3,326,977	2,281	1,748,694	298,177	1,478,676	-	-	2/	338	1,258	728	114,452
QUERETARO	22,675	1,176,938	717	598,685	19,743	521,628	-	-	1/	585	12,652	215	53,638
QUINTANA ROO	1,791	5,854,388	577	2,626,325	277	149,764	1,899	1,958,467	-	-	-	38	145,838
SAN LUIS POTOSI	25,437	6,284,888	1,659	3,997,686	23,259	1,523,418	-	-	11/	2,459	112,578	252	288,546
SINALOA	24,259	5,742,361	2,679	4,316,696	28,618	1,884,179	-	-	6/	315	25,956	764	315,728
SONORA	29,382	15,493,488	1,315	8,587,389	24,422	8,672,127	2,175	3,829,929	79/	4,157	292,461	388	691,534
TABASCO	54,843	2,466,488	1,828	1,697,348	51,368	862,792	2,263	199,681	79/	1,281	161,776	93	111,526
TAMAULIPAS	24,182	7,982,928	2,249	2,468,728	29,267	4,322,216	54	11,475	16/	4,188	248,472	2,416	921,997
TLAXCALA	96,152	391,482	476	222,888	95,274	138,682	-	-	-	-	-	482	38,868
VERACRUZ	186,762	7,169,928	4,114	2,393,822	134,382	3,122,765	37,429	77,239	1133/	12,745	675,888	754	624,726
YUCATAN	37,186	3,959,248	2,282	2,384,713	17,928	1,227,745	968	331,952	-	-	-	278	68,232
ZACATECAS	62,868	7,325,288	1,723	3,771,799	82,823	3,335,872	-	-	2/	285	37,366	328	177,544
T O T A L E S	1,557,168	197,918,148	58,684	186,458,927	1,446,938	69,526,887	42,451	9,811,242	4566/	45,136	3,657,326	14,874	7,938,836

PLANO CATASTRAL

(FIGURA 7)

MPIO. AMIACATLAN 002, COMPOSTELA 004, SAN PEDRO LAGUNILLAS 03, SANTA MARIA DEL ORO 04 F004



(21)

PLANO INDIVIDUAL

(FIGURA 9)



SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
SUBSECRETARIA DE ASUNTOS AGRIOS
DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO AGROPECUARIO
DIRECCION DE CATASTRO RURAL

PLANO DEL PREDIO F14C53 -D261

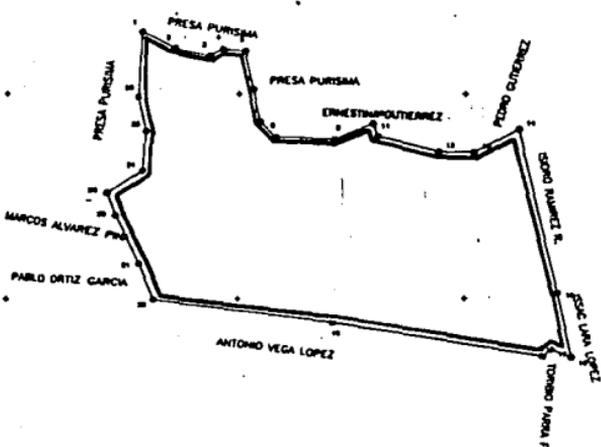
ZANGARRO EL (DOT)
ZANGARRO EL
EDD DE GUAMAJATO, MUNICIPIO DE GUAMAJATO

SUP. 169.03 ha	PROPIEDAD PRIVADA	GUAMAJATO, OTE
EXPOSICION LSA	REGISTRO PUBLICO PROPIEDAD	CANTONAL
SE. 01. 01. 01. 01. 01. 01.	SE. 01. 01. 01. 01. 01. 01.	SE. 01. 01. 01. 01. 01. 01.
US. ALBERGUE (GRANDE DEL VALLE)	US. SAN CARLOS (GRANDE)	US. SAN CARLOS (GRANDE)

LEVANTAMIENTO POR METODOS FOTOGRAMETRICOS CON TOLERANCIA DE +/-10% PARA EL AREA

COORDENADAS, RUMBOS Y DISTANCIAS :

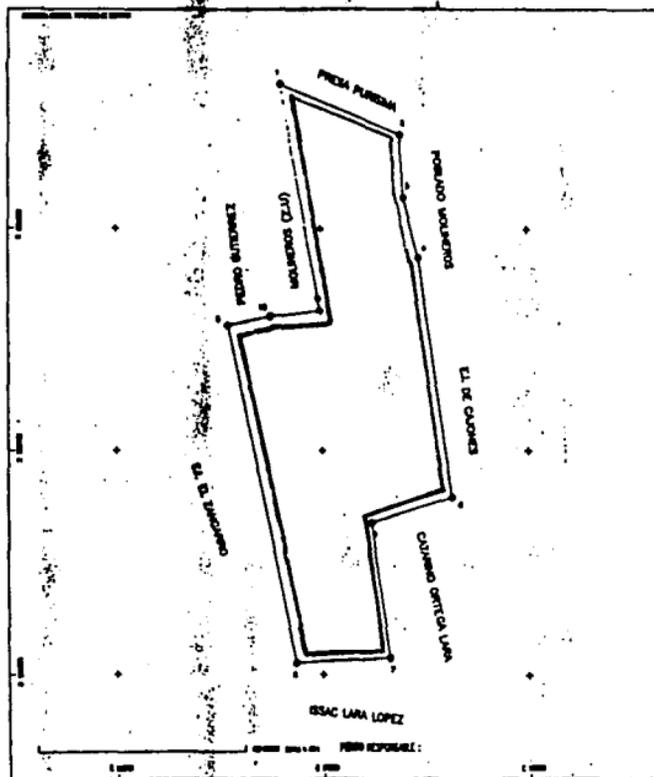
PK	COORDENADA (Easting)	COORDENADA (North)	PK	PK	PK	PK	PK	PK
1	200720	862700	000°00'00"	000	000	000	000	000
2	200670	862650	077°23'15"	212				
3	200620	862600	000°00'00"	000				
4	200570	862550	282°00'00"	014				
5	200520	862500	000°00'00"	000				
6	200470	862450	077°23'15"	212				
7	200420	862400	000°00'00"	000				
8	200370	862350	282°00'00"	014				
9	200320	862300	000°00'00"	000				
10	200270	862250	077°23'15"	212				
11	200220	862200	000°00'00"	000				
12	200170	862150	282°00'00"	014				
13	200120	862100	000°00'00"	000				
14	200070	862050	077°23'15"	212				
15	200020	862000	000°00'00"	000				
16	199970	861950	282°00'00"	014				
17	199920	861900	000°00'00"	000				
18	199870	861850	077°23'15"	212				
19	199820	861800	000°00'00"	000				
20	199770	861750	282°00'00"	014				
21	199720	861700	000°00'00"	000				
22	199670	861650	077°23'15"	212				
23	199620	861600	000°00'00"	000				
24	199570	861550	282°00'00"	014				
25	199520	861500	000°00'00"	000				
26	199470	861450	077°23'15"	212				
27	199420	861400	000°00'00"	000				
28	199370	861350	282°00'00"	014				
29	199320	861300	000°00'00"	000				
30	199270	861250	077°23'15"	212				
31	199220	861200	000°00'00"	000				
32	199170	861150	282°00'00"	014				
33	199120	861100	000°00'00"	000				
34	199070	861050	077°23'15"	212				
35	199020	861000	000°00'00"	000				
36	198970	860950	282°00'00"	014				
37	198920	860900	000°00'00"	000				
38	198870	860850	077°23'15"	212				
39	198820	860800	000°00'00"	000				
40	198770	860750	282°00'00"	014				
41	198720	860700	000°00'00"	000				
42	198670	860650	077°23'15"	212				
43	198620	860600	000°00'00"	000				
44	198570	860550	282°00'00"	014				
45	198520	860500	000°00'00"	000				
46	198470	860450	077°23'15"	212				
47	198420	860400	000°00'00"	000				
48	198370	860350	282°00'00"	014				
49	198320	860300	000°00'00"	000				
50	198270	860250	077°23'15"	212				
51	198220	860200	000°00'00"	000				
52	198170	860150	282°00'00"	014				
53	198120	860100	000°00'00"	000				
54	198070	860050	077°23'15"	212				
55	198020	860000	000°00'00"	000				



FORO RESPONSABLE :

PLANO INDIVIDUAL

(FIGURA 9)



SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
SECRETARIA DE ASUNTOS AGRARIOS
DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL
DIRECCION DE CATASTRO RURAL

PLANO DEL PREDIO F14C53 -D264
JACINTO DEL CHAPIN SAN
RAMIREZ RIVERA ISIDRO
EDD DE GUANAJUATO, MUNICIPIO DE GUANAJUATO

SUP. 46.82 ha	PROPIEDAD PRIVADA	GRANDEZA, OR.
GRUPO S.A.	GRUPO PUEBLO PROPIETARIO	GRUPO CIVIL
EL DE QUIONES DEL MUNICIPIO	EL MUNICIPIO AGRARIO	EL MUNICIPIO DE GUANAJUATO
EL MUNICIPIO AGRARIO DEL MUNICIPIO	EL MUNICIPIO AGRARIO	EL MUNICIPIO DE GUANAJUATO

LEVANTAMIENTO POR METODOS FOTOCAMETRICOS
CON TOLERANCIA DE +/-10% PARA EL AREA

COORDENADAS, RUMBOS Y DISTANCIAS :

ORDEN	COORDENADA X	COORDENADA Y	RUMBO	DISTANCIA
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				
21				
22				
23				
24				
25				
26				
27				
28				
29				
30				
31				
32				
33				
34				
35				
36				
37				
38				
39				
40				
41				
42				
43				
44				
45				
46				
47				
48				
49				
50				
51				
52				
53				
54				
55				
56				
57				
58				
59				
60				
61				
62				
63				
64				
65				
66				
67				
68				
69				
70				
71				
72				
73				
74				
75				
76				
77				
78				
79				
80				
81				
82				
83				
84				
85				
86				
87				
88				
89				
90				
91				
92				
93				
94				
95				
96				
97				
98				
99				
100				

PLANO DEL PREDIO Y DE SU POSICION EN EL MUNICIPIO

LISTADO DE PREDIOS GENERAL Y COMPLETO

PARA LA HOJA F14C53 DISCO No. 27-2; LAT = 204500.00 LONG = 1012000.00

FECHA: 16 DE MARZO DE 1989

HOJA	CLFR	ENV.	NOMBRE PREDIO	PROPIETARIO	C U T L	AREA
015	D243	0000	JOSE DE LLANOS SAN	RAMIREZ REYNA FEDERICO	C T O I	15.24
015	D244	0000	JOSE DE LLANOS SAN	RAMIREZ REYNA LEONARDO	C T O I	15.15
015	D245	0000	JOSE DE LLANOS SAN	RAMIREZ REYNA EUGENIO	C T O I	15.07
015	D246	0000	HACIENDA DEL SAUZ	LOZANO SANCHEZ SIXTO	C T O I	68.43
015	D247	0000	HACIENDA DEL SAUZ	LOZANO MORALES EVARISTO	C T O I	89.53
015	D248	0000	HACIENDA DEL SAUZ	LOZANO MORALES ISIDRO	C T O I	86.01
015	D249	0000	HACIENDA DEL SAUZ	GUERRERO ZAHORA HILARIO	C T O I	86.66
015	D250	0000	HACIENDA DEL SAUZ	MORALES BOCANEGRA ESTEFAN	C T O I	96.76
015	D251	0000	NAVARROS LOS	PATLAN LOZANO J. JESUS	C T O I	45.50
015	D252	0000	INNO	VEGA LOPEZ ANTONIO FELIPE	C T O I	18.16
015	D253	0000	RES EL	JAIHE PRIETO J. NATIVIDAD	C T O I	140.30
015	D254	0000	SAN (NUEVO (Z.U.)	ASENTAMIENTOS HUMANOS	E U J I	46.67
015	D255	0000	INNO	VEGA LOPEZ ANTONIO FELIPE	C T O I	180.65
015	D256	0000	TIERRA DEL CAZAHUATE	VALDEZ PARRA JUAN	C T O I	11.31
015	D257	0000	LAGUNITAS LAS	LONA LOPEZ FRANCISCO	C T O I	13.75
015	D258	0000	LAGUNITAS	VAZQUEZ MORALES CELEDONIO	C T O I	11.51
015	D259	0000	SANTA ROSA DE LA VENTA	ORTIZ GARCIA PABLO	C T O I	3.41
015	D260	0000	SANTA ROSA DE LA VENTA	ALVAREZ PINA MARCOS	C T O I	5.00
015	D261	0000	ZANGARDO EL (OTO)	ZANGARDO EL	C T A I	148.00
015	D262	0000	INNO	GUTIERREZ VAZQUEZ ERNESTINA	E E O I	9.38
015	D263	0000	INNO	GUTIERREZ PEDRO	C T O I	10.26
015	D264	0000	JACINTO DEL CUARTEL SAN	RAMIREZ RIVERA ISIDRO	C T O I	46.75
015	D265	0000	ROLINEROS (DOT)	ROLINEROS	C T A I	6.70
015	D266	0000	CAJONES (AMPL.)	CAJONES	C T A I	16.54
017	D267	0000	INNO	LEON CHAVEZ RAUL	E W O J	398.65
110734	CONFLICTO					110734
015	D268	0000	COYOTE EL	ORTEGA MORA WENCESCAD	C T O I	3.68
015	D269	0000	COYOTE EL	ORTEGA LARA CATAKINO	C T O I	6.57
015	D270	0000	COYOTE EL	LARA LOPEZ ISSAC	C T O I	20.11
015	D271	0000	CHARCO EL	PARRA FLORES TORIBIO	C T O I	5.10
015	D272	0000	SAUZ EL	MORALES VAZQUEZ SILVERIO	C T O I	16.36
015	D273	0000	SAUZ EL	GUTIERREZ VAZQUEZ ERNESTINA	C T O I	29.20
015	D274	0000	SAUZ EL	SOTO RIVERA MA. GUADALUPE	C T O I	29.98
015	D275	0000	SAUZ EL	GUTIERREZ SALAS FLORENTINO	C T O I	84.73

RADIO LEGAL DE AFECTACION

(FIGURA 11)

UTM CLARKE 1886 ESCALA 1:130000 ROTACION 832889 S.S.A. FECHA DEL MAPA 26-02 NOVIEMBRE DE 1989



SECRETARIA DE L
REFORMA AGRARI

0710 0700 0000 DE PIEDRA

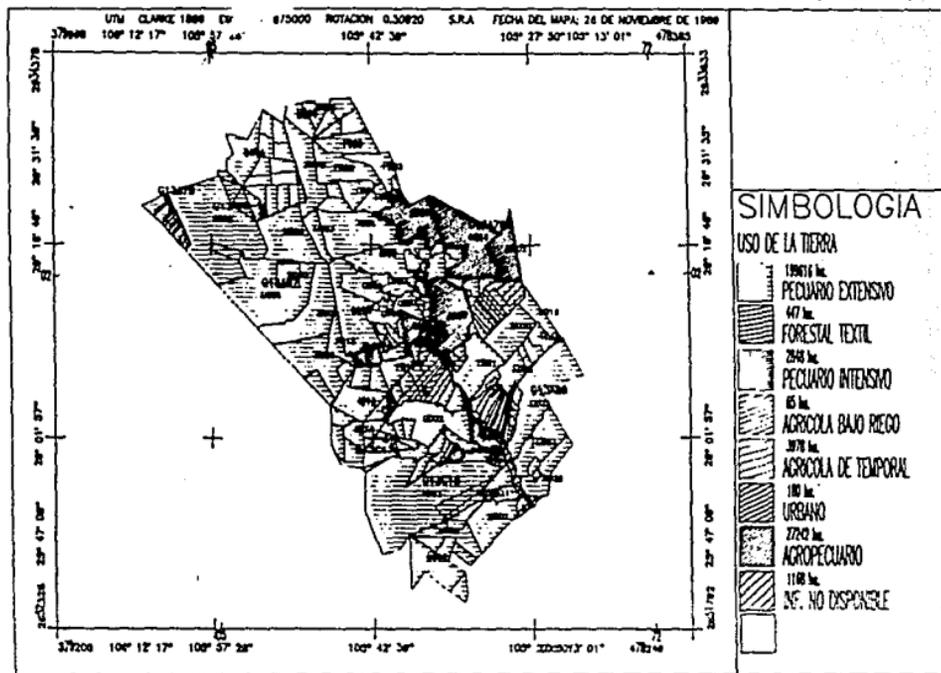
SIMBOLOGIA

TIPO DE TENENCIA

-  16257 ha. COMUNIDAD
-  8820 ha. PROPIEDAD PRIVADA
-  27479 ha. EJIDOS
-  811 ha. ZONAS FEDERALES
- 

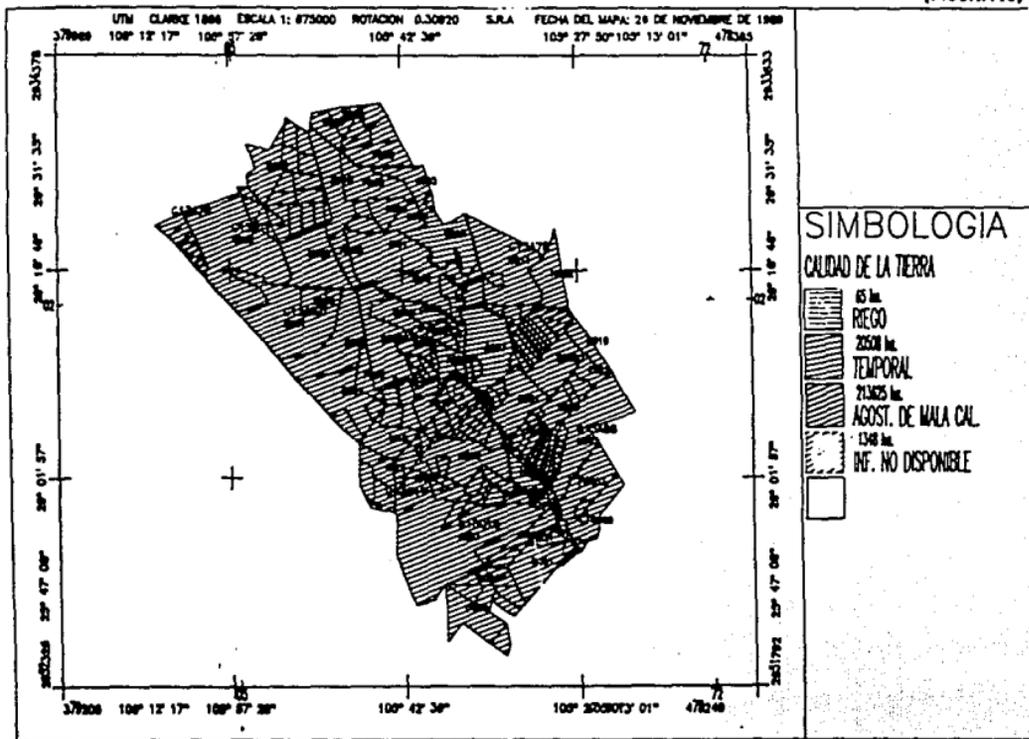
PLANO MUNICIPAL POR USO DE LA TIERRA

(FIGURA 12)



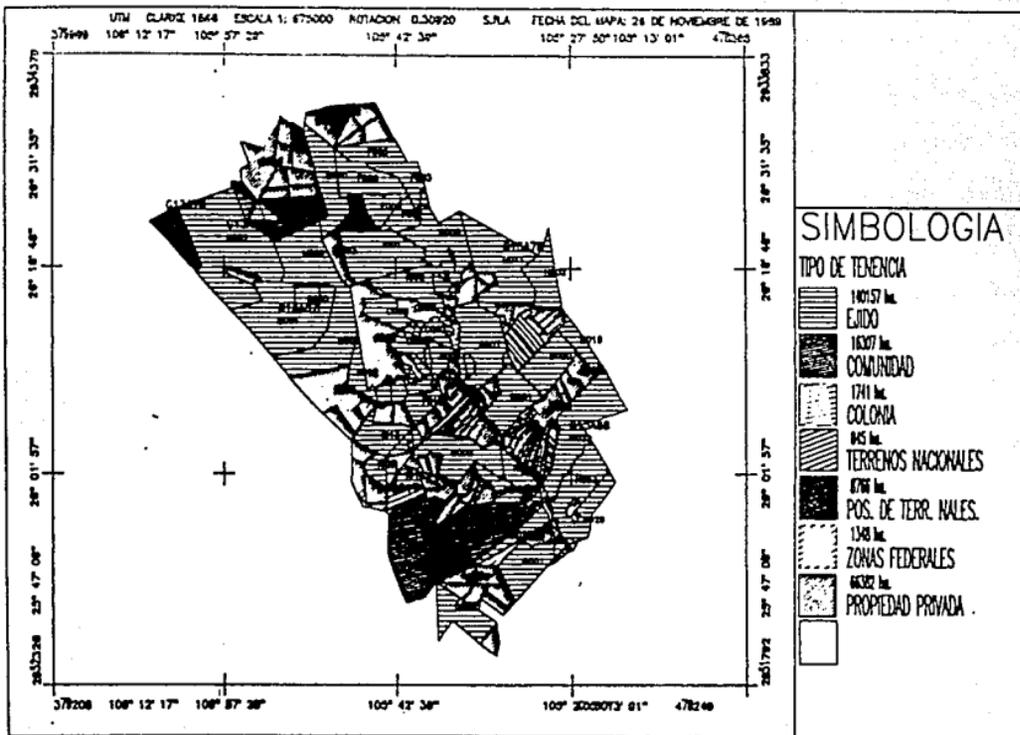
PLANO MUNICIPAL POR CALIDAD DE LA TIERRA

(FIGURA 13)



PLANO MUNICIPAL POR TIPO DE TENENCIA

(FIGURA 14)



Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (I.N.E.G.I) como organismo rector en cartografía del país.

De esta manera, con esta información se fueron integrando los expedientillos correspondientes, para que las áreas operativas de la Secretaría revisara y en su caso, expidiera los documentos legales que ampararen los predios identificados.

Por último, anexamos para mayor ilustración, algunos de los diferentes planos e información que se puede obtener con los trabajos de catastro rural.

IV.2 REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

El programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, desde su concepción, fue creado como instrumento por medio del cual se obtendría la información básica de la estructura agraria del país, base para dar pasos más firmes en la legalización de la misma, es decir, identificar claramente los predios rústicos con sus propietarios o posesionarios para entrar a consolidar la regularización de ellos, a través de la emisión de los documentos correspondientes.

Así, la fase de regularización de la tenencia de la tierra constituyó tarea principal a realizar, lo cual traería como consecuencia ir definiendo con precisión la estructura rural del país y coadyuvar a resolver los conflictos existentes en materia de posesión y usufructo.

Aunque existían los mecanismos jurídicos para la entrega de los documentos que acreditaran las propiedades y posesiones, éstos se llevaban a cabo a instancias de petición de la parte interesada de una manera anárquica, con lo que el programa dinamizó dicho proceso y en donde la Secretaría de la Reforma Agraria, paralelamente con los sujetos del campo, se integró como parte activa en él.

Debido a que como ya hemos mencionado, las áreas operativas de la Secretaría de la Reforma Agraria encargadas de estudiar, dictaminar y expedir en su caso, los documentos legales que ampararen la propiedad y/o usufructo de los diferentes predios rústicos del país, ya sean privados o del sector social, conforme fueron fluyendo de los trabajos de catastro rural, nos referiremos señalando los números globales que culminaron con la expedición de documentos en las siguientes áreas principales:

- Expedición de Certificados de Inafectabilidad.
- Expedición de Certificados de Derechos Agrarios (tanto a ejidatarios como a comuneros).
- Expedición de Títulos de Colonias.
- Expedición de Títulos de Terrenos Nacionales.
- Expedición de Carpetas Básicas.

A esto es importante precisar que numerosos expedientillos que se integraron con base a los trabajos de catastro rural para su regularización, no culminaron con la expedición de su documentación, debido a diferentes razones que motivaron la improcedencia de la misma, siendo entre otras:

- La existencia de conflictos por límites entre núcleos ejidales, entre comunidades, entre ejidos y comunidades, entre particulares o entre estos últimos con una comunidad o un ejido.
- La existencia de diferentes procedimientos jurídicos agrarios pendientes de resolución definitiva.
- La existencia de juicios de amparo, que implicaban la indefinición legal y técnica de los predios.

- La imposibilidad de los usufructuarios de los predios localizados, de demostrar jurídicamente la posesión o propiedad sobre ellos.

Ante este orden de ideas, iniciaremos refiriéndonos a lo que en materia de expedición de certificados de inafectabilidad se logró (que representa la seguridad en la tenencia de la tierra de propiedades particulares), habiéndose alcanzado en el período de 1982-1988 entregar 286,139 certificados de inafectabilidad agrícola; 32,130 certificados de inafectabilidad ganadera y 2,723 certificados de inafectabilidad agropecuaria, haciendo un total de 320,992 en todo el país, que para clarificar el avance obtenido con base en el programa, anexamos el Cuadro I del Panorama Histórico de Certificados de Inafectabilidad Ganadera, Agrícola y Agropecuaria expedidos. (108)

(108) Datos proporcionados por las Direcciones Generales de Registro Agrario Nacional y de Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria. Noviembre de 1991.

CUADRO I

PAISAJE HISTORICO DE CERTIFICADOS DE
 INAFECTABILIDAD GANADERA, AGRICOLA Y AGROPECUARIA

PERIODO PRESIDENCIAL	AGRICOLA	GANADERA	AGROPECUARIA	TOTAL
LAZARO CARDENAS	831	69	--	900
MANUEL AVILA CAMACHO	13,228	126	--	13,354
NIGUEL ALENAN VALDEZ	71,645	579	--	72,224
ADOLFO RUIZ CORTINEZ	82,538	445	--	82,983
ADOLFO LOPEZ MATEOS	8,689	55	--	8,744
GUSTAVO DIAZ ORDAZ	1,889	654	--	2,543
LUIS ECHEVARRIA A.	2,114	354	4	2,482
JOSE LOPEZ PORTILLO	3,835	1,794	17	5,646
MIGUEL DE LA MADRID H.	286,139	32,130	2,723	320,992
T O T A L	470,908	36,216	2,744	509,868
CARLOS SALINAS DE G.	444,671	6,324	1,166	452,161

En cuanto a la expedición de certificados de derechos agrarios, tanto a ejidatarios como a comuneros, que si bien el programa de catastro rural no alimentó en específico, considero importante mencionarlo debido al avance alcanzado en este rubro, ya que constituye también parte de la regularización en lo que a documentación se refiere , como reconocimiento de derechos agrarios a los campesinos beneficiados por las Resoluciones Presidenciales que los dotaron o reconocieron por la vía comunal.

Así, en el período de 1982-1988 se expidieron 1'290,978 certificados de derechos agrarios a ejidatarios y 108,005 certificados de derechos agrarios a comuneros, haciendo un total de 1'398,983, a lo cual anexamos el Cuadro II y III para su mayor ilustración. (109)

CUADRO II

PANORAMA HISTORICO DE LA EMISION
DE CERTIFICADOS DE DERECHOS AGRARIOS

<u>PERIODO PRESIDENCIAL</u>	<u>CERTIFICADOS</u>
VENUSTIANO CARRANZA a LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ	909,202
JOSE LOPEZ PORTILLO	343,798
MIGUEL DE LA MADRID H.	1,290,978
TOTAL	2,540,978
CARLOS SALINAS DE GORTARI	310,516

CUADRO III

PANORAMA HISTORICO DE LA EMISION
DE CERTIFICADOS DE BIENES COMUNALES

<u>PERIODO PRESIDENCIAL</u>	<u>CERTIFICADOS</u>
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ	54,213
JOSE LOPEZ PORTILLO	232,010
MIGUEL DE LA MADRID H.	108,005
TOTAL	394,228
CARLOS SALINAS DE GORTARI	58,250

NOTA: Cuadros elaborados con base en los datos proporcionados por las Direcciones Generales de Registro Agrario Nacional y de Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En lo que se refiere a la expedición de títulos de colonias, hay que recordar que los trabajos de catastro rural, localizaron 566 colonias en el país, con

un total de 45,095 lotes, habiéndose expedido en el período de 1983-1988 un total de 14,900 títulos. (110)

Aquí es importante señalar que en el período de 1989-1991, el actual régimen del C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, se han expedido 5,283 títulos, que sumados a los 14,900 señalados hacen un total actual de 20,183, que representa a su vez, la regularización de casi la mitad de lotes de colonias identificadas en el país. (111)

EMISION DE TITULOS DE COLONIAS

<u>PERIODO</u>	<u>NUMERO DE TITULOS</u>
1983-1988	14,900
1989-1991	5,283
TOTAL	20,183

En materia de expedición de títulos de terrenos nacionales, se logró un avance en el período de 1983-1988 de 13,168 títulos expedidos, los cuales junto con los 24,452 expedidos en lo que va del régimen del C. Lic. Carlos Salinas de Gortari hacen un total de 37,620, que si recordamos que con los trabajos de catastro rural se identificaron un total de 42,451 predios, los títulos expedidos a la fecha representan el 88.6% del total. (112)

-
- (110) IDEM.
 (111) IDEM.
 (112) IDEM.

EMISION DE TITULOS DE TERRENOS NACIONALES

<u>PERIODO</u>	<u>PREDIOS IDENTIFICADOS</u>	<u>TITULOS EXPEDIDOS</u>
1983-1988		13,168
1989-1991		24,452
TOTAL	42,451	37,620

Por último, en lo que respecta a la integración de carpetas básicas, que representa el documento final con el cual los núcleos agrarios, sea ejidos o comunidades, acreditan la posesión y usufructo de sus terrenos dotados o reconocidos, se expidieron un total de 31,926 en el período de 1983-1988. (113)

EXPEDICION DE CARPETAS BASICAS

<u>PERIODO</u>	<u>NUMERO DE CARPETAS</u>
1983-1988	31,926
1989-1991	11,837
TOTAL	43,763

Al respecto es importante aclarar que actualmente existen en el país 28,997 núcleos agrarios, de los cuales son 26,342 ejidos y 2,655 comunidades, por lo que la diferencia existente entre este número y las

(113) Datos proporcionados por la Dirección General de Registro Agrario Nacional de la Secretaría de la Reforma Agraria. Noviembre de 1991.

43,763 carpetas básicas expedidas corresponde principalmente a:

- Nueva solicitud de un núcleo agrario para que se les entregue carpeta básica.
- Corrección y expedición de nuevas carpetas básicas, resultado de juicios de amparo que dejan insubsistente parcial o totalmente las resoluciones presidenciales y sus planos de localización.

IV.3 CRITICA

El tratar de llevar a cabo un análisis crítico sobre el programa de "Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra", necesariamente se tiene que realizar desde dos ópticas; la primera, partiendo al mismo en sus dos fases, es decir, por un lado los trabajos de catastro rural y por otro, la regularización de la tenencia de la tierra; y segundo, los logros obtenidos en cada uno de ellos.

Con los trabajos de catastro rural, como en su origen fueron concebidos, nos dan la oportunidad en la actualidad de conocer la realidad geográfica existente en

toda la República Mexicana, predio por predio y con los atributos particulares de cada uno de ellos.

Esto ha permitido, que la propia Secretaría de la Reforma Agraria y otras dependencias de los tres niveles de gobierno -Municipal, Estatal y Federal-, puedan llevar a cabo con mayor facilidad y prontitud diversos trabajos relacionados con sus funciones encomendadas.

El catastro rural se concluyó en todas las entidades federativas, pudiéndose obtener datos con un promedio de 80% de confiabilidad, siendo importante señalar aquí, que este criterio es partiendo de diversos factores, que podemos resumir en los siguientes puntos principales:

Las diferentes situaciones geográficas que cada uno de los Estados guarda fue uno de estos factores, ya que en campo, no es lo mismo hacer levantamientos topográficos en el Estado de Sonora o Sinaloa -que mantienen grandes planicies- que en los Estados de Oaxaca o Chiapas, -que cuentan con numerosas zonas accidentadas- ; lo anterior, aunado a que algunos gobiernos de los Estados no apoyaron lo suficiente, económicamente y en tiempo su parte al programa, agravaron la situación.

Factor importante también lo fue el fenómeno del minifundio, es decir, extensiones de tierras en las cuales se localizaban un número importante de propietarios, que en muchos de los casos superaban éstos en número, a la extensión misma de hectáreas del terreno.

Ello provocó que se tuviera la necesidad de llevar a cabo levantamientos topográficos con poligonales envolventes que incluyeran un número determinado de propiedades, trayendo consigo, que no se tuviera con la precisión deseada, los datos de los propietarios, aunque sí las características propias del predio.

Asimismo, se encontraron en campo dificultades técnicas provocadas por sobreposiciones, que resultaban de las informaciones proporcionadas por las escrituras de propiedad -en el caso de los particulares- o las resoluciones presidenciales -en los ejidos o comunidades- con las posesiones que cada uno de ellos guardaban, resultando que al elaborarse los planos respectivos, hubiesen zonas que no determinaren los propietarios, o en la gran mayoría de los casos, se utilizara el criterio de adjudicarse a los que tuvieran la posesión, aun y cuando éstos no lo amparasen con documentos que lo legitimaran.

Este criterio señalado, fue igualmente utilizado en donde por juicios de amparo, en el momento en que se

realizaban los trabajos impidieran precisar la acreditación de la propiedad, otorgándosele principalmente a aquellos que tuvieran la posesión, aun y cuando no se hubiese resuelto con sentencia ejecutoriada por los tribunales, o habiéndose resuelto en definitiva en favor de quien no tuviera la posesión, no se le hubiese restituido en ella.

Es importante mencionar que en la mayoría de estos casos, se dejó indeterminado al propietario.

Igualmente, otro factor que impidió tener plena confiabilidad en los datos arrojados por los trabajos de catastro rural, fue aquellos casos en donde se presentaron procedimientos en litigio sin resolución definitiva, como lo eran los juicios sucesorios u otros, en donde se precisaron las características del predio pero no el titular del mismo.

Ante este orden de ideas, el mantenimiento y actualización de los trabajos de catastro rural, resultaba tarea fundamental para la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que sería en esta etapa en donde se irían corrigiendo las fallas u omisiones de los trabajos originales, pero partiendo de una radiografía nacional ya existente, que facilitara el perfeccionamiento paulatino de los mismos.

Es aquí, en donde desde mi punto de vista, no se han hecho los esfuerzos suficientes para elevar a porcentajes más altos la confiabilidad del catastro rural, debido principalmente a que con la limitación de recursos económicos y de personal con que se cuenta en la actualidad, no permiten dar un seguimiento óptimo por parte de las representaciones del Registro Agrario Nacional en cada una de las Delegaciones Agrarias del país, como capturadores originales de la información, así como en la Dirección General del Registro Agrario Nacional encargada de la actualización y mantenimiento de los mismos, tal y como lo señalaba la anterior Ley Federal de Reforma Agraria y la vigente Ley Agraria en su Artículo 152.

Por otro lado, en cuanto a la fase de la "Regularización de la Tenencia de la Tierra", que consistió en la expedición de la documentación necesaria que amparase jurídicamente los predios identificados por los trabajos de catastro rural con sus legítimos propietarios, se lograron avances significativos, sobre todo en certificados de inafectabilidad, certificados de derechos agrarios (a ejidatarios y comuneros), títulos de colonias, títulos de terrenos nacionales y carpetas básicas a los núcleos de población, tal y como lo

analizamos con los datos a que hicimos referencia en el inciso IV.2 del presente capítulo.

Sin embargo, aun y cuando las cifras hayan sido alentadoras, creo que es más importante referirnos a las circunstancias cualitativas que arrojaron estos números.

Por ello, la fase de la regularización de la tenencia de la tierra, dentro del proceso de Reforma Agraria, se convirtió en pieza fundamental para los cambios estructurales y legales de nuestro sistema agropecuario, ya que en la medida en que se fue otorgando con mayor amplitud la seguridad jurídica, ésta fue repercutiendo directamente en índices de mayor tranquilidad, factor indispensable para fomentar la productividad y bienestar en los hombres del campo.

Así, constituyéndose la seguridad jurídica en uno de los principales reclamos que se hicieron al gobierno federal, éstos fueron llevados a márgenes mucho mayores (que la misma frialdad de los números nos demostraron) (114), siendo de señalarse varias circunstancias que lo impidieron en su totalidad, sobre todo inherentes a la propia dinámica existente en la realización de los trabajos, como fueron:

(114) Ver cuadros estadísticos del inciso IV.2 del presente trabajo.

En cuanto a la expedición de los certificados de inafectabilidad sobre predios particulares, la imposibilidad de demostrar por parte de sus titulares, fehaciente y legalmente su propiedad, por la falta de alguna documentación que lo acreditara, fue una de las causas principales para que la Secretaría de la Reforma Agraria no culminara con la expedición del certificado correspondiente.

Asimismo, en muchos casos existen procedimientos agrarios de afectación sobre ellos, por lo que la documentación integrada se quedaba pendiente en tanto culminaban con su resolución definitiva, siendo importante recalcar, que en muchos otros casos se expidieron los certificados -situación que fue muy criticada por las organizaciones campesinas-, provocando un doble procedimiento agrario para la afectación de ser ésta procedente, es decir, primero se tenía que declarar la inexistencia del certificado de inafectabilidad (por ser la expedición posterior a la publicación de la solicitud del núcleo de población), para ulteriormente resolver la afectación del mismo.

De igual forma, la existencia de juicios de amparo o sucesorios pendientes de resolución, impidieron que se expidieran certificados de inafectabilidad.

En lo que respecta a la expedición de Certificados de Derechos Agrarios a Ejidatarios y Comuneros, si bien el programa no contribuyó directamente a la agilización de los mismos, sí formó parte de él de manera conceptual dentro de la regularización de la tenencia de la tierra, y en donde, igualmente las cifras nos arrojaron muy buenos resultados. (115)

En cuanto a la expedición de títulos de terrenos nacionales de los 42,451 predios identificados, se expidieron 13,168 títulos en el período de 1983-1988, que conjuntamente con 24,452 expedidos en el actual régimen del Lic. Carlos Salinas de Gortari, hacen un total de 37,620.

Es de señalarse, que tanto en materia de expedición de títulos de terrenos nacionales, así como de títulos de colonias, si bien al concluirse el programa no se habían logrado avances muy significativos, sí sentaron los trabajos de catastro rural, las bases para que se continuaren expidiendo con mayor prontitud y celeridad, como lo demuestran las cifras aportadas (116); ello debido principalmente, a que en muchos de los casos, los decretos de colonización abarcaban grandes extensiones de

(115) Ver cuadros estadísticos del inciso IV.2 del presente capítulo.

(116) IDEM.

superficies, que dificultaron ir ubicando a sus posesionarios, o por otro lado, en el caso de los terrenos nacionales, se demostrase la titularidad del predio por sus poseedores.

Por último, por lo que se refiere a la expedición de carpetas básicas, los trabajos de catastro rural fueron elemento esencial, ya que a través de ellos, se fueron integrando debidamente los expedientes de ejecución, que contienen los planos de localización de los ejidos y comunidades que contaban con resolución presidencial, que a la postre y previa aprobación, se convirtieron en los planos definitivos que legitimaban plenamente la propiedad social de los núcleos.

Es importante recordar, que los planos definitivos, las actas de posesión y deslinde y las resoluciones presidenciales, integran las carpetas básicas, documento por el cual los ejidos y comunidades acreditan para todos los efectos legales, lo dotado o confirmado por la autoridad agraria, de ahí la importancia que en materia de regularización de la tenencia de la tierra del sector social representan estos documentos, que en muchas ocasiones se enfrentaron a dificultades técnicas y jurídicas para su aprobación.

Ante este orden de ideas, el "Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra", fue en su momento, un instrumento valioso en el proceso histórico de la Reforma Agraria, que si bien presentó las deficiencias a que nos hemos referido, por otro lado sentó las bases para que se tuviera una visión más amplia tanto de lo realizado, como lo que faltaba por llevarse a cabo, ya fuese en materia de reparto agrario, o en la regularización jurídica de lo legalmente poseído por los titulares de predios rústicos en el país.

De igual manera, los resultados obtenidos por el programa se insertaron decisivamente en el proceso de transformación de la estructura económica y jurídica del campo mexicano, que actualmente se ve consumado con las reformas aprobadas al Artículo 27 Constitucional y a la expedición de la Nueva Ley Agraria vigente.

Por ello, considero importante aquí, referirme a estas dos reformas trascendentales en lo que concierne a este estudio.

Las reformas aprobadas al Artículo 27 Constitucional, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, entrando en vigor el día siguiente.

La innovación importante al Artículo 27 Constitucional, con relación a este trabajo, considero que fue la desaparición de la obligación del Gobierno de dotar de ejidos a los pueblos que no tengan tierras o ampliar a aquellos que les sea insuficiente lo dotado, es decir, se culmina el reparto de tierras, ya que se deroga la fracción X del Artículo 27 Constitucional, que conjuntamente con el respeto a las tres formas de propiedad -ejidal, comunal y pequeña propiedad-, implica una manera de otorgar seguridad jurídica en el campo.

La conclusión del reparto agrario, lleva la finalidad de consolidar lo ya otorgado y promover la producción y la productividad, pudiéndose entender de que ya no será necesario la expedición de documentación tendiente a proteger los tres regímenes de propiedad -salvo las escrituras-, sobre todo en lo que respecta a la pequeña propiedad.

En este sentido, la propia exposición de motivos del decreto que reforma el Artículo 27 Constitucional, puntualiza lo anterior de la siguiente manera: "...tramitar solicitudes que no puedan atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad

agropecuaria, desalentando con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino..." (117)

Sin embargo, hay que recordar que atentos a lo que nos señalan los artículos transitorios del citado decreto, en cuanto a que persiste la obligación de la autoridad agraria de seguir desahogando los asuntos y procedimientos de afectación que se encuentren en trámite, con el objeto de ponerlos en estado de resolución y turnarlos a los tribunales agrarios para que se resuelvan en definitiva -el llamado rezago agrario-, persiste desde mi punto de vista, la obligación de la autoridad agraria de seguir expidiendo aquellos documentos que permitan fortalecer la titularidad de los predios rústicos del país, ya que la propia exposición de motivos de la iniciativa nos dice "...es esencial la superación del rezago agrario...", "...los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar como definitivos...", para concluir diciendo "...la claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del Artículo 27 Constitucional..." (118)

-
- (117) Exposición de motivos de la iniciativa que reforma el Artículo 27 Constitucional. 1991. Pág. XXIX.
- (118) IDEM. Págs. XXXI y XXXII.

Asimismo, es importante señalar que la fracción XIX, en su nuevo segundo párrafo del Artículo 27, crea a los tribunales agrarios, los cuales estarán encargados de la impartición de la justicia agraria, siendo de su competencia resolver toda controversia o conflicto que se suscite sobre la titularidad de los predios rústicos, ya que están dotados de autonomía y plena jurisdicción, sustituyéndose el procedimiento mixto administrativo - jurisdiccional existente anteriormente-.

Es de observarse también, en cuanto a lo que la reforma del Artículo 27 establece, lo relacionado a permitir que las sociedades mercantiles puedan poseer predios rústicos, es decir, se permite ya la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo, la extensión máxima y el número de socios, ajustándolo a los límites impuestos a la pequeña propiedad (2,500 hectáreas), permitiendo de igual manera, la libre asociación para conformar este tipo de sociedades entre el sector social (ejidos y comunidades) con el sector privado (pequeña propiedad).

Lo anterior es de relevancia para nuestro estudio, ya que estas nuevas formas de asociación repercutirán directamente en la conformación de una nueva distribución en el usufructo y la propiedad del campo

mexicano, a lo cual deberá de estar muy atento el Registro Agrario Nacional, como el órgano encargado de llevar el control catastral de los predios rústicos, como lo veremos al referirnos a la Ley Agraria.

Por ello, aun y cuando la reforma al 27 Constitucional, procura estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellas, con el objetivo de capitalizarlos, se deberá tener mucho cuidado en un estricto cumplimiento, no provocando una nueva concentración de la propiedad o el usufructo mismo, en pocas manos.

La Nueva Ley Agraria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992, entrando en vigor al día siguiente.

La Ley Agraria incorpora algunas cuestiones importantes para el estudio de este trabajo, sobre todo en cuanto a la institución del Registro Agrario Nacional, así como a sus atribuciones y facultades para llevar el control de las inscripciones y la expedición de diversa documentación, lo cual se encuentra regulado en el título octavo, comprendiendo de los Artículos 148 al 156 de la Ley.

El Registro Agrario Nacional es contemplado por la Ley Agraria, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual "...llevará el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la ley..." (119)

Como vemos, además de constituirse en una institución con mayor independencia, el Registro Agrario Nacional será el Órgano Federal que continuará inscribiendo los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal, comunal y el registro de la propiedad de sociedades, es decir, será el órgano encargado de seguir actualizando el catastro rural así como de seguir expidiendo los documentos necesarios para otorgar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

En tal virtud, considero importante señalar algunas características que el Registro Agrario Nacional mantiene y otras que son innovadoras, en el siguiente orden de ideas: (120)

-
- (119) Artículo 148 de la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.
- (120) IDEM. Artículos 148 al 151.

- Se constituye como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Mantiene su carácter de Registro Público, al cual puede acudir cualquier persona para informarse y obtener documentación que obre en sus archivos y protocolos.
- Las constancias que expida, harán prueba plena en juicio o fuera de él; de tal manera que aquellos actos que conforme a la Ley Agraria se deben inscribir en el Registro Agrario Nacional y no se hiciera, sólo surtirá efecto para los otorgantes, pero no producirá perjuicio a terceros.

Por otro lado, de igual manera es importante referirnos a las facultades y atribuciones que en materia de catastro rural y de regularización de la tenencia de la tierra, le otorga la Nueva Ley Agraria al Registro Agrario Nacional.

- A. En materia de catastro rural, se seguirá llevando el control y su actualización, tal y como lo procura la Ley Agraria en los siguientes Términos:

- Se deberá inscribir los planos y documentos relativos al catastro y censos rurales. (121)

- De singular relevancia representa la obligación de inscribir en el Registro Agrario Nacional, los planos y delimitaciones que se lleven a cabo de las tierras, conforme al Artículo 56 de la Ley Agraria, es decir, aquellos parcelamientos y determinaciones que en cuanto al destino de las tierras del ejido, realice y apruebe la Asamblea General de Ejidatarios, ya sea para destinarles al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios. (122)

Es de resaltarse en este punto las facultades plenas que tiene la Asamblea de Ejidatarios para determinar el destino de sus tierras sin más formalidad que la de seguir las "Normas Técnicas" que en todo caso expida el Registro Agrario Nacional, implicando todo ello, modificaciones internas en la Distribución de las tierras del ejido y como consecuencia en su plano, el cual deberá certificar el Registro Agrario Nacional.

Desde mi punto de vista, estas consideraciones se refieren principalmente al nuevo parcelamiento de

(121) IDEM. Artículo 152 fracción V.

(122) IDEM. Artículos 152 fracción IV y 56.

tierras de uso o explotación colectiva, o en su caso, a formalizar aquellas que de hecho así se encuentren.

- Atento a lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional en su fracción XVII, el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia necesaria para que en coordinación con los Gobiernos Estatales y el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática, se lleven a cabo los fraccionamientos de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad -2,500 hectáreas en el caso de las sociedades y 100 hectáreas en lo individual, o sus equivalentes respectivos-, para que se proceda a su enajenación. (123)

Esto de la misma manera implicará una redistribución en la titularidad de los predios rústicos y en sus planos de localización correspondientes.

- Con la obligación de proporcionar al Registro Agrario Nacional por parte de los tres niveles de Gobierno -Federal, Estatal y Municipal-, toda la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación que requiera el primero, mantendrá permanentemente actualizadas las

(123) IDEM. Artículo 149.

propuestas y modificaciones que en materia catastral se lleven a cabo.

- Como una innovación relevante motivados por las reformas y adiciones al Artículo 27 Constitucional y la expedición de la Ley Agraria, el Registro Agrario Nacional deberá llevar clasificaciones de la ubicación de predios de las sociedades -las cuales ya pueden poseer predios rústicos-, así como determinar su extensión, clase y uso, implicando esto, una nueva atribución que incidirá en el Registro Catastral que se lleve. (124)

B. En lo que respecta a la materia de regularización de la tenencia de la tierra, al Registro Agrario Nacional se le encomiendan nuevas atribuciones y facultades conforme a la Nueva Ley Agraria, las cuales versan principalmente sobre el proceso de transformación de la estructura agraria del país, buscando nuevas formas de organización y de asociación, que con las que ya se contaba, conforman un nuevo marco de funciones, siendo de mencionarse las siguientes:

- El Artículo 152 señala las inscripciones que en cuanto a diversa documentación se debe de incorporar

(124) IDEM. Artículo 154.

al Registro Agrario Nacional, como son las resoluciones judiciales y administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales; los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros; los documentos relativos a las sociedades mercantiles; los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos.

Como vemos, la enunciación de los documentos señalados en el párrafo anterior, se refieren a aquellas inscripciones que tradicionalmente ha llevado el Registro Agrario Nacional, solamente se incluye como novedades lo relacionado a títulos o certificados de tierras de uso común y los documentos de sociedades mercantiles.

- El llevar el registro de las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y las garantías que sobre éstas se otorguen por parte del Registro Agrario Nacional, constituye una innovación importante, ya que la Ley Agraria permite que los núcleos ejidales o los ejidatarios en lo individual, mediante aprobación de la Asamblea, podrán otorgar en "garantía" el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras

parceladas respectivamente, ya sea en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que mantengan relaciones de asociación o comerciales. (125)

En virtud de lo anterior, dos factores son de comentarse; el primero, que los ejidos o ejidatarios pueden otorgar como garantía sus tierras; y segundo, que esta garantía que se podrá otorgar será sólo por el usufructo de las tierras, es decir, en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas, el acreedor mediante resolución del tribunal agrario, podrá hacer efectiva la garantía, consistiendo en el uso y aprovechamiento de las tierras ejidales por el plazo pactado, el cual una vez vencido, volverá al usufructo del ejidatario o del núcleo, según sea el caso.

- Deberá el Registro Agrario Nacional, participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en aquellos casos que ya comentamos en materia de catastro rural y que se refieren a la determinación del destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseesionarios o de quienes carezcan de los

certificados correspondientes, que las asambleas de cada núcleo ejidal aprueben, es decir, el Registro Agrario Nacional no sólo participará en la inscripción o la elaboración en su caso de los planos producto de estas determinaciones de las asambleas, sino que con base en ellas, deberá expedir la documentación legal que respalde estas modificaciones, adecuaciones o confirmaciones.

(126)

Esta atribución del Registro Agrario Nacional, es también de singular relevancia, ya que es el fundamento y motivo de la incorporación innovadora, para que se expidan los ahora llamados Certificados Parcelarios o los Certificados de Derechos Comunes, según sea el caso, en favor de todos los individuos que integren el ejido, mismos que también serán objeto de inscripción.

- Asimismo, se obliga a los Notarios y Registros Públicos de la Propiedad del país de dar aviso al Registro Agrario Nacional cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre la conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal; la adquisición de tierras por sociedades mercantiles o civiles; y toda

traslación de dominio de terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles. (127)

Hay que recordar que ahora los ejidatarios, conforme a las formalidades señaladas por la ley, pueden adquirir el dominio pleno de sus tierras, permitiéndoles con ello enajenarlas, lo que seguramente será una de las funciones que mayor atención deberá dar el Registro Agrario Nacional, que conjuntamente con las conformaciones de diversas sociedades, incidirán en modificaciones constantes en la propiedad y usufructo de los predios rurales del territorio nacional.

Por último, nos avocamos a enunciar brevemente algunas otras facultades y atribuciones que la Ley Agraria le otorga al Registro Agrario Nacional, que son de mencionarse con relación al objeto de este estudio, tanto en materia de catastro rural como de regularización de la tenencia de la tierra.

El Artículo 17 de la Ley Agraria, señala que la lista de sucesión de los derechos agrarios que determine un ejidatario, deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante Fedatario Público.

(127) IDEM. Artículo 156.

El Artículo 31 obliga a inscribirse en el Registro Agrario Nacional, las actas de Asamblea de los Ejidos, que se levanten y que impliquen asuntos de aprobación de modificaciones, actualizaciones y ratificaciones de parcelas y planos de delimitación territorial, a que se refiere el Artículo 23 de la Ley Agraria en sus fracciones VII a la XV.

El Artículo 48 hace referencia a la expedición de los certificados parcelarios por parte del Registro Agrario Nacional, a quienes hayan poseído tierras ejidales de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años, si es de buena fe, o diez si es de mala fe, si así lo resuelve el Tribunal Agrario.

El Artículo 108 de la Ley hace referencia a la inscripción que se deberá realizar en el Registro Agrario Nacional, de las actas constitutivas de uniones de ejidos, y asimismo, las inscripciones de las asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades o uniones de producción rural.

El Artículo 131 de la Ley Agraria, obliga al Registro Agrario Nacional a contar con una sección especial en la que se inscribirán y se llevarán clasificaciones alfabéticas de nombres de individuos tenedores de acciones de "Serie T" y denominaciones de

sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Es de comentarse la importancia de las inscripciones de estas acciones denominadas "Serie T", ya que implican que al momento de liquidarse la sociedad, sólo los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que corresponda en el haber social. (128)

Igualmente, es de comentarse el Artículo 80. Transitorio de la Ley Agraria, en cuanto a la expedición de los títulos de propiedad por el Registro Agrario Nacional, en aquellos casos en donde las colonias agrícolas y ganaderas opten por adquirir el dominio pleno de sus tierras.

Como hemos visto, estas últimas consideraciones que comentamos de la Ley Agraria, se refieren a facultades y atribuciones que el Registro Agrario Nacional se le han encomendado, las cuales versan principalmente en materia de expedición y registro de diversa documentación tendiente a regularizar jurídicamente la tenencia de la tierra, lo cual traerá como consecuencia que esta institución se avoque a estar

muy al pendiente de esta nueva dinámica en lo que a la transformación de la estructura agraria se refiere.

Ante este contexto, los avances y objetivos logrados por el programa de "Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra" han representado que en la actualidad se cuente con una infraestructura informática, catastral y documental más sólida de nuestra realidad rural del país, que ha permitido incorporarnos en el proceso de transformación legal y jurisdiccional con mayores elementos.

Por ello y ubicando en su exacta dimensión a los logros obtenidos por el programa, que si bien no representaron un impacto definitivo en el proceso de Reforma Agraria, sí es importante reiterar que ha sido un elemento trascendente, que de manera conjunta con todo lo realizado históricamente en el proceso post-revolucionario, ha permitido se abra una nueva etapa que encuentra su origen en la aprobación de las reformas y adiciones al Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria.

CONCLUSIONES

1.- La Dirección de la Carta Agraria Nacional constituyó a finales de los años setenta, el primer intento serio del Gobierno Federal, para que a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, se pudiesen elaborar los planos de conjuntos de la Tenencia de la Tierra que conforman la estructura agraria del país, partiendo de los planos individuales que tuvieran una condición jurídica definitiva.

Sin embargo, aun y cuando se instrumentó el llamado "Plan Que retaro", que representaría el plan piloto, no fue llevado a cabo en el resto del país; sin olvidar que estos primeros esfuerzos, estuvieron orientados principalmente en materia catastral.

2.- Como una medida para desarrollar, integrar y normar el funcionamiento de todos los servicios nacionales de estadísticas e información geográfica, la ley de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1980, creó un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, denominado "Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (I.N.E.G.I.)", el cual coadyuvó de manera importante al programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, principalmente en materia de Catastro Rural, a través de los planos y ortofotomapas, fotografías aéreas de todo el territorio nacional, que permitirán conocer las condiciones hidrográficas y orográficas,--

previamente de que se llevarán a cabo los levantamientos topográficos de localización e identificación del programa mismo.

3.- El Proceso Histórico de Reforma Agraria en México, ha tenido su fundamento en dos vertientes principales; la primera, los ordenamientos jurídicos que plasmaron al sentir del movimiento armado de 1910, a través de la Ley Agraria del 6 de -- Enero de 1915, que fue posteriormente consolidada con la promulgación del Artículo 27 de nuestra Constitución del 5 de -- Febrero de 1917; y segundo, la voluntad política de los go---biernos post-revolucionarios de llevar a cabo con base en la Ley, este proceso que en su origen significó el reparto y distribución equitativa de la tierra.

Así, hacia el año de 1982, los gobiernos de la República habían publicado en el Diario Oficial de la Federación 35,018 -- Resoluciones Presidenciales que significaban 99'371,540 hectáreas, habiéndose ejecutado y entregado físicamente a los nú--cleos de población beneficiados 86'907,760 hectáreas, lo cual significó en su momento, el 50.4% y 44.2% respectivamente, de las 196.7 millones de hectáreas de la superficie total del -- país.

Ante este panorama se hizo necesario buscar mecanismos que -- trajeran consigo adecuar a esta nueva realidad del país, los ordenamientos jurídicos y políticas de gobierno que permitiesen dar seguridad jurídica en lo ya realizado, identificando, legalizando y respetando las tres formas constitucionales de Tenencia de la Tierra --el ejido, la comunidad y la pequeña --

propiedad-, resultando de ello que se promovieran y se aprobaran las Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional publicadas el 3 de Febrero de 1983, así como las Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada el 29 de Diciembre de 1983, las cuales tenían por objeto promover las condiciones para el desarrollo rural integral y no crear falsas expectativas en los grupos solicitantes de tierras, a través de medidas que permitieran una expedita y honesta impartición de justicia.

4.- El Programa de Catastro Rural y Regularización de Tenencia de la Tierra, surgió como un proyecto estratégico de gobierno para darle debido cumplimiento al espíritu de las Reformas y Adiciones aprobadas a la Constitución y a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1983, así como insertarse en el Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito del Sector de Reforma Agraria implementado en el sexenio 1982-1988, que buscaría tener impacto en dos rubros principales; culminar con el reparto masivo de tierras, encuadrando la totalidad de la superficie del país a los tres regímenes de propiedad; y por otro lado, otorgar la seguridad jurídica a éstos mediante los documentos legales que amparen la propiedad o posesión de sus predios.

Ante este orden de ideas, el Programa tenía como finalidad lograr el conocimiento, control y distribución de las tierras, para que se contuviera en un inventario de predios rústicos con información tal, que pudieran valorizarse sus atributos:-

uso, calidad, tipo de tenencia y situación legal; permitiendo que se expidieran por la Secretaría de la Reforma Agraria, la diversa documentación que amparasen a sus propietarios o poseedores, como Certificados de Inafectabilidad, Títulos de Colonias y Terrenos Nacionales y las Carpetas Básicas a los ejidos y comunidades.

5.- El Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, tuvo su fundamento jurídico en el Artículo 27 Constitucional Fracción XIX; en la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 448; y, en el mismo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria en su Artículo 24.

Por otro lado, al elevarse el Sistema Nacional de Planeación a rango constitucional a través del Artículo 26 de nuestra Carta Magna, el Catastro Rural y la Regularización de la Tenencia de la Tierra se insertaron como instrumentos estratégicos para el debido cumplimiento de los objetivos generales contemplados por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y particularmente, como consecuencia de este, a los objetivos específicos del sector, trazados por el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral.

6.- El Programa se concibió para su operación en dos rubros: A: Catastro Rural: se encargaba de llevar a cabo las identificaciones y levantamientos de todos los predios rústicos existentes, consignando los datos y atributos de cada uno de ellos (localización, orientación astronómica, extensión, figu-

ra topográfica, colindantes reales, uso del suelo, tipo de Tenencia y situación legal), para elaborar posteriormente, los que serian los mapas catastrales a nivel individual, municipal y estatal.

6.- Regularización de la Tenencia de la Tierra: con base en la documentación y trabajos realizados en campo por el Catastro Rural, dictaminadores de las jefaturas del Programa en las áreas de Inafectabilidad, Terrenos Nacionales y de Colonias, se encargaban de integrar debidamente los expedientes, para ser remitidos al Cuerpo Consultivo Agrario o Direcciones Generales de la Secretaria de la Reforma Agraria según correspondiera, procediéndose así, a la aprobación y expedición de la documentación respectiva.

7.- La participación de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal en los trabajos del Programa fueron de suma trascendencia, habiéndose firmado para el efecto convenios o acuerdos de coordinación con el Gobierno Federal a través de la Secretaria de la Reforma Agraria, teniendo como finalidad buscar el apoyo político y financiero necesario, ya que en la medida en que se otorgaron dichos apoyos, fue la agilización y culminación del Programa, en donde cada uno de las entidades federativas serian destinatarios del producto final, beneficiándose con información fundamental para diversas actividades de planeación y desarrollo, así como productivos.

8.- El Proyecto de Reglamento de Catastro Rural fue un instrumento importante para la realización del Programa, en la medi

da que dejó claros algunos conceptos y unificó criterios base en lo que a Catastro Rural se refiere, buscando orientar de tal manera, que al efectuarse los trabajos en campo y al obtenerse sus resultados, éstos fueran lo más uniformes posibles.

Sin embargo, hay que señalar que este Proyecto de Reglamento, aún y cuando fortaleció la estructura del Programa, nunca fue formalizada jurídicamente su existencia, habiéndose constituido sólo como un documento guía de apoyo, durante la elaboración de los trabajos del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra.

9.- Las oficinas locales del Registro Agrario Nacional adscritas a las Delegaciones Estatales de la Secretaría de la Reforma Agraria, como unidades administrativas desconcentradas de la Dirección General del Registro Agrario Nacional, han sido las áreas encargadas de recibir, clasificar y procesar los resultados del Programa, además de inscribir los títulos y otros documentos que amparen la propiedad de los predios identificados por medio de los trabajos de Catastro Rural y de Regularización de la Tenencia de la Tierra que se hayan efectuado en la entidad federativa correspondiente, así como mantenerlos actualizados.

10.-El Registro Agrario Nacional ha sido la Dependencia del Ejecutivo Federal, hoy integrante de la Secretaría de la Reforma Agraria, de llevar el control de las inscripciones que sobre la propiedad de los predios rústicos del País se hayan realizado en virtud de la aplicación del Artículo 27 Consti-

tucional y la ley Federal de Reforma Agraria, así como los -- cambios que sufren y los derechos que de esa propiedad o usufructo emanen.

Por ello, el Registro Agrario Nacional se constituyó en el -- área encargada de realizar la inscripción, registro, clasificación, control y actualización de las datos e informaciones -- resultados del programa de Catastro Rural, así como los títulos y documentos expedidos en virtud del mismo, tendientes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

11.-Con la expedición de la nueva Ley Agraria, (D.O.F. del -- 26 de Febrero de 1992), el Registro Agrario Nacional se constituye ahora como un órgano desconcentrado de la Secretaría -- de la Reforma Agraria, permaneciendo sus atribuciones para -- llevar el control de la tenencia de la tierra e inscribir los documentos en que consten las operaciones originales y las -- modificaciones que sufran los tres tipos de propiedad (ejidal, comunal y particular).

12.-En materia de Catastro Rural, el Programa concluyó en todos los Estados de la República, localizándose una superficie total del país de 196'718,390 Has., en 1'557,070 predios -- correspondiendo de esta 106'520,833 Has. al sector social (ejidos y comunidades); 69'525,946 Has. a la propiedad privada; -- 9'002,242 Has. a Terrenos Nacionales; 3'660,323 Has. a Colonias; y, 7'990,046 Has. a varias como son Fundos Legales, -- zonas urbanas, etc.

13.-Los resultados obtenidos por los Trabajos de Catastro Rural tienen un 80% de confiabilidad, debido a diferentes razones técnicas y jurídicas, sobre todo en la precisión de los datos de las superficies de los predios identificados, así como en la determinación de sus titulares; por ello, el mantenimiento y actualización del Catastro Rural representa tarea fundamental que permita elevar su confiabilidad.

14.-En materia de Regularización de la Tenencia de la Tierra, el Programa tuvo un impacto decisivo en el proceso de Reforma Agraria, ya que el periodo de 1982-1988, teniendo como base los trabajos de Catastro Rural, se expidieron más documentos que amparan legalmente la propiedad o usufructo de los predios rústicos a sus titulares que periodos anteriores, trayendo consigo la seguridad jurídica y la tranquilidad en el campo necesaria para elevar los índices de producción y productividad.

15.-El programa de Catastro Rural y Regularización en la Tenencia de la Tierra, fué uno de los elementos que en el proceso histórico de la Reforma Agraria, permitió conocer más a fondo lo realizado y ubicar lo rezagado.

Ante este panorama, la reestructuración jurídica y económica del sector agropecuario se hizo más imperiosa, reorientándolo hacia la búsqueda de nuevas formas de organización que incentivaran la producción, elevando los índices de bienestar de los hombres del campo, y por otro lado, encontrar una más justa y expedita impartición de la justicia agraria, lo cual

constituyó en las reformas y adiciones al Artículo 27 Constitucional, la expedición de la nueva Ley Agraria, la creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Social Agraria.

BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo por el que se Crean de Manera Desconcentrada las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional. Diario Oficial de la Federación publicado el 19 de abril de 1979.
- Acuerdo por el que las Direcciones Agrarias delegan facultades en las Unidades Correspondientes a las Delegaciones Agrarias. Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de mayo de 1987.
- CHAVEZ PADRON, Martha. "El Derecho Agrario en México". Edit. Porrúa. 9a. Edición. México, 1988.
- Compendio de Manuscritos de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra. Coordinación Nacional del Programa. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1988.
- DE IBARROLA, Antonio. "Derecho Agrario". Edit. Porrúa. 2a. Edición. México, 1983.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Crónica de Discusiones de la Cámara de Diputados. México, 1983.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria. Crónica de Discusiones de la Cámara de Diputados. México, 1984.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1991.
- FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1981.
- GUERRA AGUILERA, José Carlos. "Ley Federal de Reforma Agraria". Edit. PAC. 5a. Edición. México, 1989.
- Ley de Información, Estadística y Geografía. Diario Oficial de la Federación publicado el 30 de diciembre de 1980.
- Ley de Información, Estadística y Geografía. Reformas y Adiciones. Diario oficial de la Federación publicado el 12 de diciembre de 1983.

- Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1985.
- Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación publicado el 26 de febrero de 1992.
- Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria. Dirección General de Organización Administrativa. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1989.
- MENDIETA Y NUNEZ, Lucio. "El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria". Edit. Porrúa. México.
- MENDIETA Y NUNEZ, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Edit. Porrúa. México, 1940.
- PEÑA ROJA, Abraham Guadalupe. "El Agrarismo en la Constitución de 1917". Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1982.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación publicado el 31 de mayo de 1983.
- Programa nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1985.
- Reforma Agraria Integral. (Consolidación del Reparto). Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1988.
- Reglamento Interno de la Secretaría de la Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación publicado el 11 de julio de 1973.
- Reglamento Interno de la Secretaría de la Presidencia de la República. Reformas y Adiciones. Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de junio de 1976.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación publicado el 23 de marzo de 1977.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de febrero de 1980.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación publicado el 22 de julio de 1981.

Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de mayo de 1982.

Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1989.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación publicado el 4 de mayo de 1979.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación publicado el 27 de agosto de 1985.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación publicado el 7 de abril de 1989.