



El catastro rural en México

JUAN MANUEL EMILIO CEDRÚN VÁZQUEZ

RESUMEN

El estudio inicia con el análisis histórico del reparto agrario que concluye en 1992 con la modificación del Artículo 27 constitucional y la publicación de la Ley Agraria; aquí inicia una nueva etapa, la del ordenamiento de la propiedad social, y además, la actualización del catastro rural y la atención a conflictos agrarios; la tercera etapa, la del desarrollo rural integral empieza en 2001. Posteriormente da cuenta de los orígenes del Registro Agrario Nacional, las facultades legales que le fueron otorgadas por las legislaciones en la materia y sus funciones. En seguida analiza el Programa de Modernización del Catastro Rural, y finaliza con la explicación relativa a la integración de la información catastral a través de la Clave Única de Identificación Catastral (CUID), sistema que estará disponible a partir de 2012 en la página de Internet del RAN.

Palabras clave: catastro rural; Registro Agrario Nacional; reparto agrario; mosaico catastral; núcleos certificados.

LA PROPIEDAD SOCIAL EN MÉXICO

El derecho a la propiedad es una institución clave y definitoria del modelo de organización económica. El régimen de propiedad define las reglas de apropiación de los bienes y la asignación de los recursos disponibles para el aprovechamiento productivo.

Desde la perspectiva política, el régimen de propiedad define quiénes y en qué medida tienen el control sobre los bienes y recursos disponibles y, por tanto, determinan su margen de autonomía frente a otros actores, así como su capacidad para influir y orientar a la comunidad en su conjunto.

La estructura agraria en el México contemporáneo es el resultado de una persistente lucha de los pueblos originarios por el reconocimiento de sus tierras.

La Revolución Mexicana es uno de los episodios más intensos y definitorios de esta lucha, ya que se repartió tierra en plena insurrección armada, logró la Ley Agraria de 1915 y el pacto social fundante del Estado mexicano que se expresa en el artículo 27 de la Constitución de 1917 que creó la posibilidad de un reparto agrario, primero a los pueblos y luego a los individuos organizados, generando la llamada "propiedad social" compuesta por ejidos y comunidades agrarias, también conocidos como núcleos agrarios.

Dos fueron los tipos de acciones agrarias mediante las cuales operó dicho reparto: la acción de restitución para aquellos reclamantes de tierra (pueblos, rancherías, congre-

gaciones, tribus) que contaran con títulos sobre tierra de la cual habían sido despojados, y la acción de dotación, para aquellos grupos campesinos sin ningún tipo de título sobre tierra alguna.

Entre 1936 y 1944 tuvo lugar una de las etapas de mayor reparto agrario en la historia de México. En el gobierno de Lázaro Cárdenas se entregaron casi 18 millones de hectáreas, es decir, casi la mitad de la tierra cultivable del país pasó a ser ejidal.

Entre 1930 y 1966 la producción agrícola de México creció más rápidamente que la población, lo que contribuyó al desarrollo general del país. Con ello, el sector agropecuario coadyuvó al desarrollo urbano-industrial con alimentos a bajo precio y la generación de divisas, producto de sus crecientes exportaciones.

Fue a partir de los años sesenta que concluyó la etapa de crecimiento de la agricultura mexicana. Sin embargo, el reparto agrario no se detuvo. Se realizó incluso con mayor intensidad entre 1964 y 1970, aunque la situación en el campo no logró recuperarse.



El ejercicio de estos dos tipos de acción y el consiguiente reparto de tierra dio lugar a dos tipos de propiedad rural: la comunal y la ejidal, cuyos titulares no son los individuos sino el núcleo de población conformado por grupos de campesinos.

El Artículo 27 constitucional contuvo, hasta 1992, las reglas relativas al reparto agrario ya que por esta vía se repartieron más de 100 millones de hectáreas, además de disponer que el régimen de propiedad en el país se dividiera en público, social y privado. A su vez, estos regímenes pueden ser rurales o urbanos dependiendo del uso de la tierra y su inserción como parte de un núcleo urbano o núcleo rural.

Con las reformas constitucionales de 1992 se dio por concluido el reparto agrario y se cambió el régimen relativo a la propiedad comunal y ejidal. Las razones que llevaron a esta reforma consistieron en la necesidad de capitalizar al campo y el ánimo de brindar certidumbre en cuanto a la tenencia de la tierra. En particular, se suprimió la acción de dotación por medio de la cual los grupos campesinos tenían derecho a solicitar tierra.

Estas reformas flexibilizaron de manera significativa el esquema anterior, con el ánimo de propiciar una mayor inversión privada en el campo, dando certidumbre jurídica a los propietarios e inversionistas, y permitiendo diversas formas de asociación.

En este sentido, es factible ejemplificar las etapas que han seguido al reparto agrario en el gráfico siguiente.

PRIMERA ETAPA: 1915-1992

REPARTO AGRARIO



SEGUNDA ETAPA: 1992

ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL SOCIAL

- 1992 Ley Agraria;
- 1993 Programa de certificación de la propiedad social;
- 2007 Integración y actualización del catastro rural de la propiedad social, y
- Atención a conflictos agrarios.



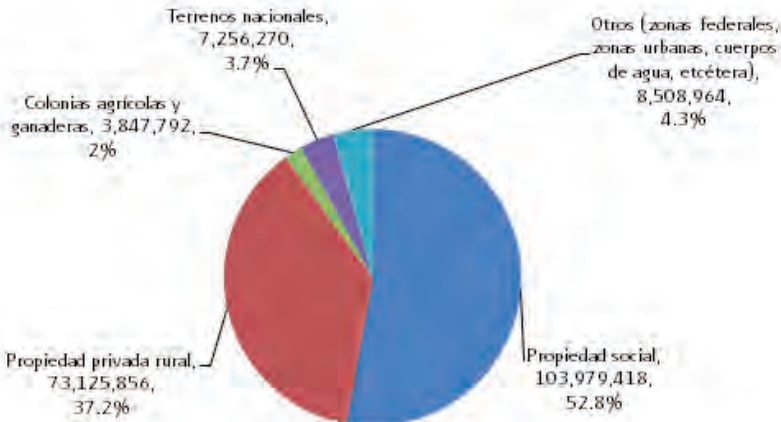
TERCERA ETAPA: 2001

DESARROLLO RURAL INTEGRAL

- 2001. Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y
- Actualización y vinculación permanente de la información registral y catastral como palanca del desarrollo rural.



Con base en el catastro histórico, en 1988 se estimó la distribución de la propiedad como se indica en el siguiente gráfico en el que se aprecia que a la propiedad social le corresponde más de 50% de la superficie total del país.



Superficie total 196,718,300 hectáreas.

Es importante destacar que como resultado del reparto agrario, se hizo necesaria la creación de una institución con el propósito de inscribir las acciones de dicho reparto, que con el paso de los años se convirtió en lo que hoy es el Registro Agrario Nacional.

REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Ha sido la institución encargada de llevar el control de las inscripciones de las acciones derivadas del reparto de la tierra impulsado por la Revolución Mexicana, así como sus efectos en la constitución de derechos sobre la superficie repartida, tanto respecto de los ejidatarios o comuneros, como de los pequeños propietarios surgidos de la redistribución del territorio llevada a cabo a partir de la promulgación de la Ley Agraria de 1915 y de la Constitución de 1917.

El antecedente más remoto del concepto de registro agrario se encuentra en la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal de 1925, la oficina estaba adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En 1928 se emitió en México el primer Reglamento del Registro Agrario Nacional, establecido como oficina, bajo la dirección de la Comisión Nacional Agraria.

En 1934, antes del arribo de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, se modifica el Artículo 27 constitucional y se crea el Departamento Agrario en sustitución de la Comisión Nacional Agraria. Entonces, el Registro Agrario Nacional queda adscrito a ese Departamento.

En 1974 se reformó la Ley de Secretarías de Estado, así como la Ley Federal de Reforma Agraria, convirtiendo al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), y fue confirmada la adscripción del Registro Agrario Nacional a la Dirección General de Derechos Agrarios.

A partir de las reformas al Artículo 27 constitucional en 1992 y con la publicación de la Ley Agraria, se establece el funcionamiento del Registro Agrario Nacional (RAN) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. El 11 de agosto de 1992 se publica su Reglamento Interior, otorgándole autonomía técnica, administrativa y presupuestal.

El Título Octavo de la Ley Agraria regula su funcionamiento, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 148, se define como un órgano desconcentrado de la SRA, con autonomía técnica y presupuestal, encargado del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental de los predios rústicos, en él se inscriben los documentos en los que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufre la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre los terrenos ejidales y comunales, al igual que las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

El artículo 152 de la Ley Agraria enumera los casos de actos jurídicos, resoluciones y documentos que deben ser inscritos en el RAN. Además, el artículo 153 establece la obligación del RAN de inscribir los terrenos baldíos y nacionales.

La propia Ley Agraria contempla en el artículo 155 como funciones, respecto de la información que deben inscribir: la obligación de llevar un control clasificado de los tenedores de acciones "T" y de las sociedades que tengan en propiedad tierras de uso agrícola, ganadero o forestal, incluyendo los datos relativos a su extensión, ubicación, calidad y destino de las mismas; registrar las cesiones de derechos sobre tierras ejidales; las garantías que se finquen sobre la propiedad social de ejidos y comunidades, y los censos de ejidatarios, entre otras.

Por otra parte, y con el propósito de facilitar la operación del RAN, el artículo 154 impone a las autoridades de los tres niveles de gobierno, la obligación de proporcionar los diferentes tipos de información que fuera necesaria para mejorar el control de la inscripción respecto a las modificaciones que registre la propiedad rústica.

De acuerdo a la Ley Agraria, el RAN tiene diversas atribuciones tales como: la delimitación y destino de las tierras ejidales; la obligación de emitir las normas técnicas a las que debe sujetarse la asamblea general al efectuar dichas acciones; expedir los certificados de derechos parcelarios o sobre tierras de uso común, que serán previamente inscritos en esa institución.

En la Ley Agraria se previenen los requisitos y procedimientos para la constitución de nuevos ejidos, lo cual se formaliza con la inscripción en el RAN del acta y reglamento interno correspondiente. También se indica que las tierras que hayan salido del patrimonio ejidal por haber sido declaradas de dominio pleno, podrán revertirse al régimen ejidal, a través de su inscripción ante el Registro.

En el Reglamento Interior de la SRA publicado en 1995 se adicionaron funciones al RAN, principalmente de asistencia técnica y catastral en los procedimientos de ordenamiento de la propiedad rural a cargo de la Secretaría, además de las de resguardo, acopio, archivo y análisis documental.

En abril de 1997 se expidió un nuevo Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, en el cual se establecen las normas de organización y funcionamiento como órgano desconcentrado, con autonomía técnica y presupuestal.

Además se constituye el Archivo General Agrario que se encarga de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos en materia agraria, para facilitar la consulta de dicha información.

Desde entonces, el RAN es el órgano encargado de velar la seguridad jurídica documental de la tenencia de la tierra ejidal y comunal en el país, es responsable de la operación de programas especiales, como el programa Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) y el de Modernización del Catastro Rural, que incluye al Archivo General Agrario.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL CATASTRO RURAL

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su *Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad* prevé como objetivo garantizar la protección de los derechos de la propiedad, para lo cual dentro de los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012 se establece crear un sistema que integre la información documental, registral, catastral, geográfica y estadística rural.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012, precisa entre sus objetivos prioritarios, promover e impulsar la cultura de la legalidad y el respeto al Estado de Derecho como elementos circunstanciales al otorgamiento de certeza y seguridad jurídica a las tareas y acciones a realizar por los núcleos agrarios y demás sujetos, con lo que interactúan y por quienes están interesados en establecer proyectos productivos.

También es objetivo prioritario del Programa referido, disponer de un catastro rural que concentre la información agraria nacional como parte fundamental de la estrategia interinstitucional para reactivar la economía y el desarrollo humano y social de quienes habitan en las comunidades rurales, a través del impulso a proyectos productivos, con la seguridad que otorga disponer de información confiable y detallada.

En cumplimiento de los objetivos y metas para el Sector Agrario, establecidos en los instrumentos de planeación referidos y de observancia obligatoria para las dependencias y entidades que lo integran, se definió el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional (PMCRN), cuyo objetivo se dio a conocer por el titular del Ejecutivo Federal, quien expresó el 9 de marzo de 2007 en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua:

El Programa de Modernización y Actualización del Catastro Rural prevé la creación de un sistema informático con planos digitalizados de todos los predios del campo mexicano, los datos que vamos a acumular con este registro contarán con toda la información detallada de los títulos, escrituras que avalan cada terreno, el tamaño de los predios, incluso la información orográfica de los mismos, se trata de tener una radiografía completa de la propiedad rural del país.

Previo a su ejecución, se realizó un “Programa Piloto” en el estado de Colima con recursos del Banco Mundial, a fin de evaluar la viabilidad técnica de un sistema catastral y registral que pudiera instrumentarse a escala nacional.

Con esto se pretende impulsar al RAN a fin de convertirlo en un organismo eficiente, eficaz y a la vanguardia en el uso de tecnología de la información, que garantice certidumbre jurídica y la confianza de los ciudadanos y usuarios de la información registral y catastral de la propiedad social.

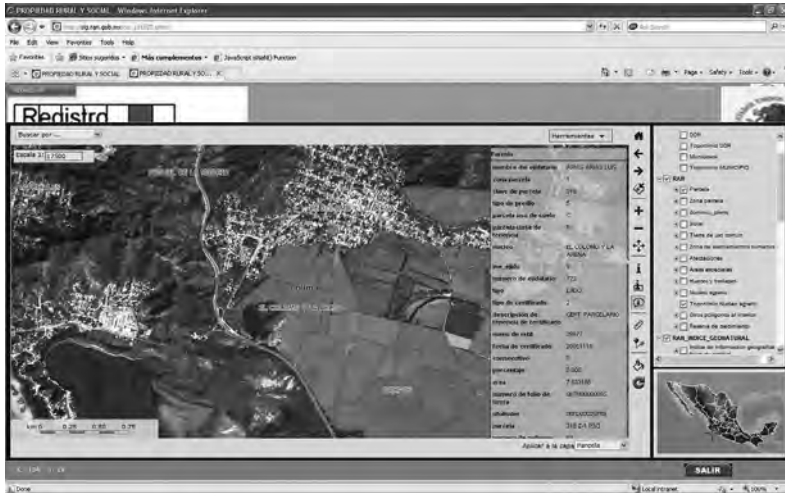
Con el PMCRN se pretende lograr:

- *Transparencia y mejora del servicio.* Incrementando la eficiencia y la profesionalización del servicio al público usuario, lo que reducirá tiempos de atención y consulta;
- *Planeación.* Apoyará y facilitará el diseño e instrumentación de políticas públicas y su convergencia con políticas ambientales. Contar con información útil para la toma de decisiones en los niveles federal, estatal y municipal, a efecto de impulsar el desarrollo económico y social de todas las regiones del país. Además, coadyuvar con información de interés para la asignación de recursos al campo;
- *Seguridad jurídica.* Al lograr sistematizar y vincular la información registral y catastral, se refuerza la certeza jurídica sobre los derechos de propiedad; y
- *Inclusión.* La modernización del catastro rural nacional permitirá vincular económica y comercialmente a los sujetos agrarios con potenciales inversionistas.

INTEGRACIÓN Y VINCULACIÓN DE INFORMACIÓN CATASTRAL Y REGISTRAL

Durante el periodo comprendido de 1993 a noviembre de 2006 se llevó a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), de carácter voluntario y a petición de parte de los ejidatarios y comuneros, cuyo objetivo principal fue dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios o certificados de derechos de uso común, así como de títulos de solares a favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaron y solicitaron. El PROCEDE contribuyó a generar insumos básicos para la integración del catastro rural de la propiedad social.

También se han considerado los insumos de la cartografía correspondiente a los núcleos medidos y certificados a través del FANAR que ha operado desde 2007 a la fecha.



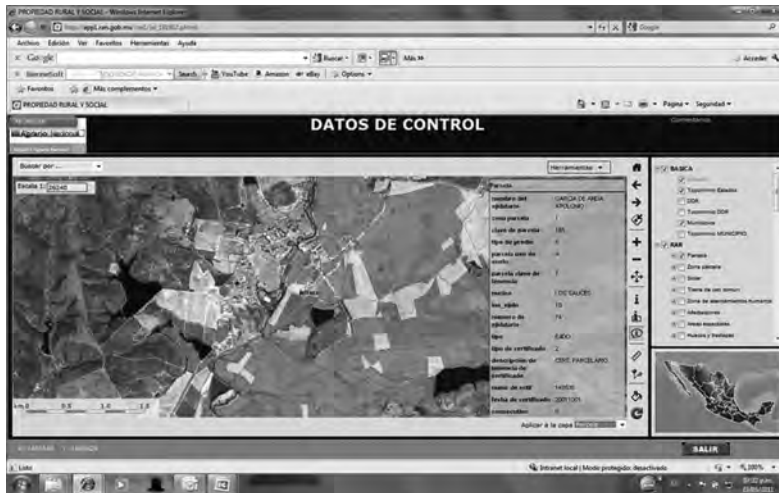
Actualmente, con los insumos tanto de PROCEDE como de FANAR, se ha completado la generación e integración del mosaico catastral de núcleos certificados en 31 estados, con las superficies siguientes: 63.2 millones de hectáreas de uso común, 26.2 millones de hectáreas de parcelas y 344 mil hectáreas de solares, en total 89.9 millones de hectáreas de superficie integrada y 27,231 núcleos agrarios conforme a su delimitación interior y certificación, lo que representa 94% del total de núcleos, lográndose vincular a 82% en la parte registral y catastral para los polígonos de parcelas y solares a escala nacional a través de la Clave Única de Identificación Catastral (CUID).

Este sistema integra 21 capas de información catastral (solares; zona de asentamiento humano; tierra de uso común; afectaciones; áreas especiales; huecos y traslapes; núcleos agrarios; topónimos núcleos agrarios; otros polígonos al interior; reserva de crecimiento; dominio pleno; vértices; cuerpos de agua; calles y banquetas; manzanas; colindancia; infraestructura y servicios), 18 capas de Índice Geonatural por entidad federativa (Información Geográfica Física para Aptitud Agrícola [IIGFA] de Densidad de Fallas y Fracturas [IDFF]; de Sustentabilidad para la Biodiversidad [ISB], así como los Subíndices de Diversidad Biológica [SID], de Conservación de los Recursos Naturales [SIC], de Uso de los Recursos Naturales [SIU], de Amenazas a la Biodiversidad y los Recursos Naturales [SIA]), e información geográfica básica de INEGI y SEMARNAT.

Toda esta información se encuentra disponible en un sistema de información vía web, portal de la propiedad social que a partir de 2012 estará disponible a través de la página de Internet del RAN.

Además, la información podrá ser consultada por servicios *web map services* (wms) por personal especializado en cuestiones geográficas.

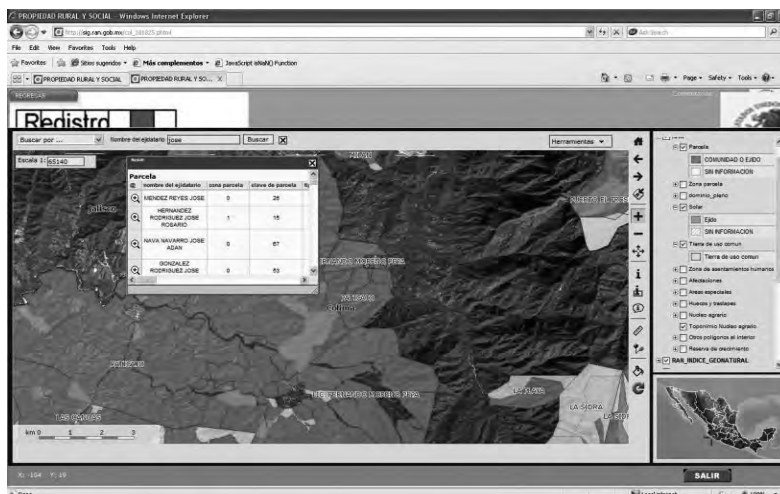
También se integró al mosaico catastral de los estados de Colima, Querétaro, Morelos, Sonora, Yucatán, Guanajuato, Baja California Sur, Estado de México, Durango, Jalisco, Campeche, Puebla, Tabasco, Sinaloa, Nuevo León y Zacatecas. Para los primeros siete estados también se actualizaron e integraron el total de acciones agrarias posteriores a su certificación y para los nueve restantes se tiene un avance de 75%.



En relación con los núcleos agrarios a certificarse en 2011 por el FANAR, se estableció el procedimiento para que una vez certificados se integren y actualicen sistemáticamente al mosaico catastral.

Respecto a los núcleos certificados y las acciones posteriores a la certificación (principalmente cambio de destino de tierras), para el segundo semestre de 2011 se ha programado una actividad orientada a la generación de los insumos, estar en condiciones de integrarlos al mosaico y vincularlos con la información registral de manera que, antes de que termine el año, se tenga actualizado el mosaico catastral con 100% de núcleos agrarios certificados y acciones posteriores en los 31 estados.

Dada la falta de información relacionada a las afectaciones del mosaico catastral derivadas de las sentencias de tribunales y expropiaciones a escala nacional, no han sido actualizadas, sin embargo, para 2012 se establecerá un mecanismo a fin de identificar los polígonos a los cuales afectan.



Para ser posible la vinculación de los solares con su información registral, se requirió identificarlos respecto a la localidad a la que pertenecen, logrando ubicar a 1,977,119 solares del universo nacional de 2,331,578, lo que representa 84 % de avance.

Para efectos de identificación y conformación del padrón de sujetos agrarios, se realizó un proceso masivo nacional de identificación apoyado por el servicio de identificación de CURP en RENAPO que generó la identificación de 3,841,515 sujetos agrarios de un universo nacional de 5,061,261, que representa un avance de 76%.

CONCLUSIONES

La primera y más evidente ventaja de un levantamiento catastral y de un registro es que ambos proporcionan en todo momento una descripción verdadera y exacta de la situación jurídica de la tierra. Gracias a este sistema, sabemos inmediatamente cuál es la persona con el derecho agrario, la naturaleza de este derecho y los límites precisos de su tierra.

Con su instrumentación, México contará en una sola plataforma tecnológica, con información registral, catastral, geográfica, socioeconómica y ambiental de la propiedad social en todo el territorio nacional.

Esta plataforma concentrará toda la información de la propiedad social (ejidal y comunal) en un registro que sea confiable, que garantice los derechos de todos y permita su consulta ágil y dinámica, en beneficio de todos los mexicanos.

Igualmente permitirá apoyar la planeación en los tres niveles de gobierno y en la aplicación de políticas públicas traducidas en programas de obra pública y social.

Además, como parte de este proceso de modernización, también se está integrando un acceso al acervo digitalizado del Archivo General Agrario para su consulta vía Internet, facilitando su ingreso sin necesidad de transportarse a la Ciudad de México, en donde se encuentra ubicado.

El PMCRN también apoyará al sector privado, con información veraz para impulsar proyectos de inversión en beneficio del sector rural en el país.

Se contará con una herramienta tecnológica que integre, actualice y vincule información registral-catastral realizando estos tres procesos de manera permanente y sistemática, lo que fortalece la transparencia y el acercamiento de los servicios a los usuarios de manera oportuna.

Respaldará al campo con una herramienta que permita la instrumentación de acciones concretas para su desarrollo económico y social, además de los beneficios siguientes:

- Mejorar la planeación rural;
- Perfeccionar el diseño y la instrumentación de políticas rurales;
- Incrementar la eficiencia y asignación de recursos al campo;
- Permitir que las políticas rural, ambiental, económica y social tengan sólo una dirección;
- Fortalecer la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, y
- Facilitar la inversión social y privada.



BIBLIOGRAFÍA

Chávez Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, México, 2002.

Concheiro Bórquez, Luciano, "Movimientos campesinos e indígenas en México: la lucha por la tierra"/Luciano Concheiro Bórquez, Sergio Grajales Ventura, en OSAL: Observatorio Social de América Latina, año 6 núm. 16, junio 2005, Buenos Aires, CLACSO, 2005.

Documento Ejecutivo, *Programa de Modernización del Catastro y Rural*, 2008.

Documento Rector del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional y Plan de Trabajo 2011-2012.

FAO, 1996, *Los levantamientos catastrales y el de la propiedad de la tierra. Estudios sobre tenencia de la tierra*, Roma, Italia, <http://www.fao.org/DOCREP/006/V4860S/V4860S09.htm>.

Serna de la Garza, José M., *El régimen de la propiedad en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Congreso Internacional de Derecho Comparado Asia-México, 4-6 de octubre de 2005, <http://juridicas.unam.mx/sisjur/dercompa/pdf/2-112s.pdf>.

