

*El Registro Agrario Nacional**

Introducción

En nuestro país la propiedad social abarca más de la mitad del territorio nacional, estas tierras son poseídas por ejidatarios y comuneros. El respaldo documental de la propiedad de dichas tierras se encuentra en el Registro Agrario Nacional (RAN).

El Registro Agrario Nacional es una institución que está al servicio de los campesinos, da carácter público a los actos que realizan en relación con sus derechos sobre las tierras, así como a lo relativo a su organización interna y a las figuras asociativas que constituyen para producir. En este artículo se busca dar a conocer a un público amplio las características del Registro Agrario Nacional, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (con autonomía técnica y presupuestal, sin patrimonio propio), que fue creado para el control de la tenencia de la tierra de carácter social y la seguridad documental.

En el primer apartado se presenta el marco jurídico que sustenta la existencia del Registro Agrario Nacional y se describen sus funciones en lo general. En

* El presente artículo refleja el esfuerzo colectivo de todo el RAN, pero en especial, colaboraron en su integración: María Antonieta Gallart Nocetti, Alejandro Ibarra, Arnulfo Embriz, Arturo Sánchez Zavala, Citlalli Durán, Filiberto Flores, José Luis Campos, José Luis Bonilla, José Luis Krafft, Ludka de Gortari, Mónica Oliva, Octavio Pérez Nieto, Óscar Fernández Piccolo, Rubén Herrera y Sergio Ortiz. (El texto se recibió en el mes de junio del presente año; el Consejo de la Revista lo aprobó para su publicación en ese entonces. N. del E.)

el segundo apartado se aborda la actividad registral, los folios agrarios y los principios registrales, es decir, cómo y con qué fundamentos se realizan las actividades registrales relacionadas con las tierras ejidales, comunales, de colonias agrícolas o ganaderas, de los terrenos nacionales y de los denunciados como baldíos, así como de las inscripciones de sociedades rurales y de órganos de representación y vigilancia de los núcleos agrarios. En el tercero se refieren las tareas vinculadas al catastro rural y a la asistencia técnica que confieren otra característica especial al RAN, ya que es la única institución en el país en donde se tiene el registro documental de la propiedad con su expresión gráfica contenida en los planos del catastro rural.

Los aspectos relacionados con la seguridad documental, la expedición de certificados, la integración de carpetas básicas y el resguardo de la documentación que sustentó la transformación de la propiedad agraria de México, como producto de la revolución mexicana y de la aplicación de las leyes agrarias, se abordan en el cuarto apartado. En el quinto se comentan los servicios más solicitados al RAN, y en el sexto, “La modernización institucional”, se refieren las medidas que ha sido necesario tomar para atender de la mejor manera la demanda de servicios.

En general, se pretende presentar una visión más amplia del RAN y el por qué de su actuación, ya que en algunos ámbitos se le asocia solamente con la emisión de certificados y títulos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (*Procede*), y si bien a través de este Programa, ejidatarios y comuneros han recibido los certificados que amparan los derechos sobre sus tierras, en caso de pérdida del documento pueden acudir al RAN para solicitar una reposición del certificado o para obtener una constancia de que son ejidatarios o comuneros. En el RAN también se inscriben los acuerdos de asamblea en cuyas actas constan las elecciones de los órganos de representación y vigilancia, así como los de aprobación de reglamentos internos o estatutos comunales, sobre los cuales también, a solicitud de los interesados, el RAN puede emitir constancias.

La emisión de certificados y constancias es una seria responsabilidad del RAN que debe tener sustento en las inscripciones que obran en su protocolo, es por esto que para realizar una inscripción el registrador debe contar con

todos los elementos documentales (proporcionados por el solicitante) que respaldan el acto jurídico que se pretende inscribir. Se insiste que en cada caso son los documentos necesarios para garantizar que la inscripción se realiza conforme a derecho.

Entre los campesinos ya se ha generalizado el reconocimiento de la importancia de contar con los documentos que respaldan sus derechos sobre la tierra, sin embargo, todavía no es general la práctica de inscribir otros actos que implican compromisos con la propiedad; por ejemplo, respecto a los convenios que se realizan para rentar las parcelas o darlas en aparcería, aún no es frecuente que se realicen los contratos por escrito ni que se inscriban en el RAN, cuando un ejidatario vende a otro ejidatario o avecindado sus derechos parcelarios no siempre lo formalizan ante el RAN; con lo cual se va desactualizando el registro y ello, con el paso del tiempo, puede propiciar nuevamente la incertidumbre y en consecuencia inseguridad jurídica de los derechos de los ejidatarios y comuneros. El mismo efecto tiene el hecho de que no se deposite la lista de sucesión o aun depositándola, no se acuda a la institución para solicitar el traslado de los derechos cuando fallecen los ejidatarios o comuneros. En este sentido queda mucho por hacer, es necesario que los campesinos estén bien informados respecto a la conveniencia de que inscriban en el RAN todos los movimientos relacionados con la propiedad y usufructo de sus tierras.

Marco jurídico

Ámbito de competencia del Registro Agrario Nacional

El Congreso Constituyente de 1917 atribuyó a la Nación mexicana la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Al margen de toda consideración teórica, ésta es una de las decisiones jurídico-políticas, emanadas de la soberanía, de mayor trascendencia del México moderno, del México postrevolucionario.

La Nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública.

Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación específica, con características que se pueden resumir de la siguiente forma:

- La propiedad pública tiene un régimen jurídico excepcional al considerarse inalienable, imprescriptible e inembargable, restringiendo su uso, aprovechamiento y explotación a determinadas reglas;
- La propiedad social es regulada y protegida por el Estado, pero las decisiones sobre el aprovechamiento de sus tierras y de sus recursos productivos son tomadas por los ejidatarios y comuneros, en el marco de la ley, y
- La propiedad privada atiende a lo dispuesto en el artículo 830 del Código Civil y también cuenta con la plena protección que le otorgan las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14 y 16 que se refieren a la garantía de audiencia, de estricta aplicación de la ley y al principio de legalidad.

Las instituciones y figuras jurídicas se estructuran normativamente acorde a las características de la propiedad, en razón de la persona o entidad a quien se le imputa el bien.

En este sentido, para los bienes de dominio público, su uso, aprovechamiento y explotación a través del régimen de concesiones de bienes y servicios, así como de permisos, asignaciones, autorizaciones, licencias y sus consecuentes controles registrales, existen: el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal, el Registro Público de Derechos de Agua y el Registro Forestal Nacional, entre otros.

Para la propiedad privada, el régimen legal ordinario está contenido en el Código Civil del Distrito Federal y en el de las entidades federativas, esta-

bleciéndose como principio general que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, instituyéndose para su protección y desarrollo, además de las garantías constitucionales antes señaladas, diversas instancias o figuras creadas por ley, como serían los Registros Públicos de la Propiedad, Archivos Generales de Notarías, el régimen de prescripción adquisitiva y todo un sistema de delitos patrimoniales que la protegen, como serían el despojo y el daño en propiedad ajena.

En este mismo orden de ideas, el Constituyente Permanente, al aprobar las reformas al Artículo 27 constitucional en el año de 1992, fortaleció y renovó el régimen de propiedad social, convalidando de esa forma la decisión política fundamental asumida por el Poder Constituyente de 1917.

En este sentido, el Registro Agrario Nacional se transforma de Dirección General en órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, como la instancia responsable del control registral de la tenencia de la tierra ejidal y comunal; de colonias y terrenos nacionales, así como de las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades. También es el encargado de la inscripción de las sociedades rurales y de la constitución del Archivo General Agrario para su custodia y seguridad documental y se convierte en el brazo técnico de la Secretaría de la Reforma Agraria, al prestar los servicios topográficos y cartográficos que ésta y los programas del Sector Agrario requieren.

Naturaleza jurídica del Registro Agrario Nacional

El artículo 121 fracción II de la Constitución Política, en correspondencia con los artículos 73 y 124 del mismo ordenamiento, establece que los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley de su ubicación, fundamento del que se deriva, entre otros, que en nuestro país exista un Código Civil por cada entidad federativa, a diferencia de la materia agraria, que en la fracción XIX del Artículo 27 constitucional establece que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se encuentren pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población,

así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Los Registros Públicos de la Propiedad, que se regulan por las legislaciones civiles de cada entidad federativa, surgieron como una necesidad de la vida diaria, a efecto de evitar que las transmisiones y gravámenes relativos a bienes inmuebles se efectuaran de forma clandestina. Por lo anterior, los actos o contratos que de acuerdo con las leyes no se registren no podrán perjudicar a terceros. No significa que dichos actos no existan, existen y son válidos, pero personas ajenas a la realización de estos hechos no deben sufrir perjuicio por la realización de actos clandestinos, de ahí que no puedan ser oponibles a terceros.

Es importante destacar que los Registros Públicos de la Propiedad y el propio Registro Agrario Nacional no generan por sí mismos la situación jurídica a la que dan publicidad (con las excepciones que más adelante se precisan), es decir, no son la causa jurídica, se limitan a declarar, a publicitar un derecho nacido extraregistralmente, mediante un acto jurídico celebrado previamente.

En todos los países del orbe de una u otra forma, según su formación y tradición jurídica, costumbres e idiosincrasia, ha existido la preocupación de dar seguridad jurídica y protección a la traslación de la propiedad inmueble, de ahí la existencia de diferentes sistemas registrales, que podemos resumir en tres tipos: el sustantivo, el constitutivo y el declarativo.

- En el sistema sustantivo se adquiere la propiedad por medio de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, es decir, es un elemento de existencia para adquirir el dominio de los bienes inmuebles.
- En el sistema constitutivo el derecho nace con el contrato o el acto jurídico y para su perfeccionamiento es necesaria la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, esta inscripción no es potestativa sino obligatoria.

- El sistema declarativo, por el cual la transmisión de la propiedad se verifica por mero efecto del contrato sin necesidad de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, es, en términos generales, el que ha adoptado la legislación mexicana en materia registral.

Esto es en razón de que nuestra legislación es consensualista (privilegia el acuerdo de voluntades, el consentimiento), por lo que sólo se inscribe si se desea que el contrato o acto jurídico surta efectos a terceros.

Sin embargo, nuestro sistema registral declarativo, como toda regla general, admite excepciones puesto que existen inscripciones en nuestro derecho común que tienen características constitutivas, como sería en los casos de inscripción de asociaciones y sociedades civiles; así como en la cesión de créditos hipotecarios, pues éstas no surten efectos mientras no se inscriban en el Registro Público de la Propiedad (arts. 2673, 2694 y 2926 del Código Civil del Distrito Federal).

De la misma forma, en la materia federal registral agraria, su naturaleza tradicional ha sido y es declarativa, sin embargo existen inscripciones de actos que adquieren características constitutivas como serían los siguientes casos, contenidos en la Ley Agraria:

- a) La cancelación de inscripciones de derechos parcelarios cuando se adopta el dominio pleno (art. 82);
- b) En la inscripción de constitución de nuevos ejidos (art. 91);
- c) En la inscripción de la incorporación de tierras del dominio pleno al régimen ejidal (art. 92);
- d) En la inscripción del acuerdo de Asamblea de ejidos que adopten el régimen comunal (art. 103);
- e) En la inscripción del acuerdo de Asamblea de comunidades que adopten el régimen ejidal (art. 104);

- f) En la inscripción de la constitución de Uniones de Ejidos y Comunidades (art. 108), y
- g) En la inscripción de la constitución de Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (art.110).

Además, tomando en consideración lo dispuesto por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, también adquiere característica constitutiva la inscripción de la constitución de Sociedades de Solidaridad Social y sus Federaciones (arts. 8 y 43).

La actividad registral es eminentemente técnica, es por ello que el Registro Agrario Nacional además de coincidir con los principios esenciales de los Registros Públicos de la Propiedad por lo que se refiere a la rogación, la calificación, la legalidad, la legitimación, la publicidad, la seguridad jurídica y el tracto sucesivo, entre otros que más adelante se analizarán, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria con autonomía técnica y presupuestal, encargado del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental de los predios rústicos, a través de:

- a) La calificación, inscripción y certificación de los actos y documentos en donde consten las operaciones y modificaciones que se originen en la propiedad ejidal y comunal, en los terrenos nacionales y las colonias agrícolas y ganaderas.¹
- b) Coadyuvar en la impartición y procuración de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones y asientos que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios y procedimientos correspondientes.
- c) Expedir las normas y especificaciones técnicas así como la ejecución y prestación de los servicios técnicos topográficos y cartográficos para la delimitación de las tierras en los ejidos y co-

¹ Existen en México 27,460 ejidos y 2,400 comunidades (según el Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios, CINA, junio 1999) y 780 colonias agrícolas y ganaderas federales.

munidades que así lo deseen, así como aquella necesaria para el fraccionamiento y ejecución de superficie que rebase los límites establecidos para la pequeña propiedad.

- d) Constituir y administrar el Archivo General Agrario a nivel nacional, expidiendo las copias certificadas que se le requieran de todos aquellos documentos que obren bajo su resguardo.
- e) Ser depositario de las listas de sucesión, en la cual los ejidatarios y comuneros designan a la persona a quien heredan universalmente sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de ejidatario o comunero.
- f) Garantizar el carácter público de la información sobre sus asientos e inscripciones y proporcionar a cualquier persona que lo solicite las copias requeridas a su costa.

El Reglamento vigente contiene las funciones de las Unidades Administrativas del Registro Agrario Nacional. Su estructura actual es la siguiente:

- Una Dirección en Jefe;
- Seis Direcciones Generales de:
 - Dirección General de Registro
 - Dirección General de Titulación y Control Documental
 - Dirección General de Catastro Rural
 - Dirección General de Asuntos Jurídicos
 - Dirección General de Finanzas y Administración
 - Dirección General de Delegaciones;
- Una Delegación del Registro en cada entidad federativa y
- Una Unidad de Contraloría Interna.

La actividad registral, los folios agrarios y los principios registrales

La actividad o sistema registral es el conjunto de normas y procedimientos que tienen por objeto la calificación e inscripción de los actos jurídicos que conforme a la Ley y sus reglamentos deban inscribirse.

Para realizar esta función el Registro Agrario Nacional cuenta con el *procedimiento registral* que inicia con la solicitud de trámite que se presenta en la Unidad de Atención al Público con el número de entrada progresivo, con la hora y fecha, la cual tendrá efectos probatorios y para efectos del respeto al orden de prelación, una vez ingresada se turna al registrador quien, a través de la calificación registral, examinará bajo su responsabilidad los documentos y actos jurídicos que en ellos conste, para determinar si los mismos cuentan con los requisitos de fondo y forma exigidos por la normatividad aplicable.

La calificación registral se deberá dar en un plazo que no excederá los 60 días naturales y puede ser en dos sentidos:

- Positiva, cuando el registrador resuelve autorizar su inscripción y
- Negativa, cuando el registrador resuelve denegar la inscripción; contra esta calificación procede el recurso de revisión establecido en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Además, el registrador puede emitir una *Prevención*, que es el acuerdo de mero trámite que tiene por objeto requerir al interesado para que subsane las deficiencias u omisiones en la documentación presentada, para lo cual el interesado contará con 20 días naturales para subsanar las observaciones y, de no hacerlo, el registrador emitirá calificación denegando el servicio.

Una vez realizada la calificación y siendo ésta positiva, se procederá a su asiento en los folios agrarios. El folio agrario constituye la unidad básica registral y es el instrumento donde se realizan los asientos registrales que se originan por la inscripción de los actos y documentos, con el propósito de que produzcan efectos contra terceros.

Los folios agrarios considerados en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional (RIRAN) son los siguientes:

- I. De ejidos y comunidades, en el que se asienta todo lo relativo a su constitución, modificación, transmisión, extinción y obligaciones

sobre sus tierras; a su organización económica y social, así como a los derechos individuales de sus integrantes.

- II. De sociedades. En este folio deberá asentarse todo lo relacionado con las actas constitutivas de éstas; sus estatutos, la razón o denominación social, los nombres de sus asociados, el objeto y el capital social, así como cualquier acto que las modifique o extinga.
- III. En el folio agrario de Terrenos Nacionales y denunciados como Baldíos, se inscribirán las resoluciones que declaren la existencia de los terrenos nacionales y, en su caso, la nulidad de los títulos de propiedad y los actos de enajenación sobre dichos terrenos, así como los datos relativos al deslinde.
- IV. En el folio agrario de Colonias Agrícolas o Ganaderas se inscribirán los títulos de propiedad de los lotes, los traslados de derechos sobre los mismos; el reglamento interno; la adopción y expedición de los títulos de dominio pleno, el acuerdo de cancelación y demás actos y documentos relacionados que produzcan efectos contra terceros.

El artículo Tercero Transitorio del RIRAN establece que:

La sustitución de los sistemas registrales de folios personales y reales operará de acuerdo con la disponibilidad del respaldo documental e informático que se requiera para la transferencia de los actuales registros y para satisfacer la operación normal de los mismos. Hasta en tanto se desarrollen dichos respaldos, se continuará operando con el anterior sistema registral y el Director en Jefe podrá autorizar la apertura de instrumentos que contengan las inscripciones de que se trate. Estos registros deberán transferirse al nuevo sistema conforme a las normas operativas que al efecto se expidan.

En la actualidad el Registro opera con tres sistemas registrales:

- 1. Los ejidos y comunidades que han sido regularizados a través del *Procede* se inscriben en el Folio I mencionado en el RIRAN.

2. Los núcleos agrarios que aún no reciben los certificados del *Procede* se siguen operando conforme al sistema registral anterior, que es en Libros y su actualización en el Sistema de Derechos Individuales.
3. En cuanto a las colonias agrícolas o ganaderas, los terrenos nacionales y los decretos expropiatorios, sus movimientos se llevan de manera centralizada en Libros.

El registrador es el servidor público que examina y califica los documentos registrales, autoriza las anotaciones, asientos y cancelaciones de acuerdo con el Reglamento Interior del RAN. Ahora bien, para llevar a cabo la calificación, el registrador debe atender los *principios registrales*, los cuales explican el contenido y función de los Registros Públicos, constituyendo la orientación básica del sistema registral y el resultado de la sistematización del ordenamiento jurídico.

De entre los *principios registrales*, destacamos los nueve siguientes:

Primero: De rogación o instancia

Sólo actúa a petición de los interesados; entonces, al ejercer su derecho quienes desean hacerlo, o bien las autoridades judiciales o administrativas en el ejercicio de sus funciones, aun cuando el Registro Agrario Nacional tuviera conocimiento de un acto que sea susceptible de registro, no puede actuar de oficio, sino siempre a solicitud de parte.

Segundo: Seguridad jurídica

Se refiere básicamente a que los asientos registrales sólo pueden modificarse a voluntad del titular de derecho, excepto las correcciones o cancelaciones de las inscripciones que se realizan por mandato judicial.

Tercero: La especialidad o determinación

Al practicar un asiento, debe especificarse claramente la descripción del derecho, por ejemplo: ubicación, superficie, medidas, lin-

deros, el nombre del derecho y la naturaleza del acto o contrato que se inscribe y, en general, todos los datos que precisa la ley.

Cuarto: La publicidad

Que en realidad es un fin primordial del Registro Agrario Nacional, para hacer públicos sus actos e inscripciones y dar constancia de lo que obra en su protocolo.

Quinto: La legalidad

Todos los actos que se inscriban deben cumplir con todos los requisitos de fondo y forma que exigen las leyes, tanto en materia agraria como civil, fiscal, notarial y mercantil, dependiendo del acto que contenga el documento que desee inscribirse.

Sexto: La legitimación

Se refiere a que lo asentado en el registro se considera como la realidad. Quien niegue o discrepe, en su caso, deberá probarlo fehacientemente ante la autoridad judicial para cancelar o rectificar los asientos registrales.

Séptimo: De prioridad o prelación

Es el respeto al número de ingreso de una promoción, para que otra posterior, que sea contradictoria o incompatible y esté afectando el derecho que contiene el documento que pretende inscribirse, no pueda realizarse o calificarse antes que se desahogue el primer documento que se presente.

Octavo: La calificación

El registrador está obligado a hacer un estudio integral del documento presentado para su registro, tanto de forma como de fondo; al revisar el contenido y la legalidad señala la procedencia o improcedencia de la inscripción.

Noveno: El tracto sucesivo

Para registrar un acto o contrato es preciso que la persona que lo pretende tenga previamente anotado su derecho en el Registro

Agrario Nacional, para mantener una exacta correlación con las inscripciones.

Asistencia técnica y catastro rural

La función de asistencia técnica comprende la expedición de las normas y especificaciones técnicas, así como la ejecución de los trabajos técnicos. La prestación de los servicios técnicos, topográficos y cartográficos que requiera la Secretaría de la Reforma Agraria y que se ejecuten por el Registro Agrario Nacional tendrán por objeto:

- a) Integrar los expedientes de los terrenos: nacionales; denunciados como baldíos; expropiados a ejidos o comunidades, así como aquellos que sean necesarios para la regularización de colonias agrícolas y ganaderas.
- b) Generar los documentos de carácter técnico necesarios para la integración de los expedientes relativos a los asuntos en trámite.²
- c) Identificar, deslindar y fraccionar los excedentes de tierras ejidales, así como de las sociedades propietarias de tierras.³
- d) Coordinarse con las autoridades de las entidades federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para realizar los procedimientos relativos al fraccionamiento de los excedentes de superficie en la propiedad privada y de las sociedades propietarias de tierras.⁴

² Esta actividad se fundamenta en lo dispuesto por el Artículo Tercero transitorio del decreto que reformó el Artículo 27 constitucional de fecha 3 de enero de 1992 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero del mismo año.

³ Los artículos 47 y 132 de la Ley Agraria disponen los límites de superficie que puede tener un ejidatario en un mismo ejido (5%) o su equivalente a la superficie de la pequeña propiedad y, en el caso, respetar los límites de las extensiones de tierra que pueden tener las sociedades propietarias de tierras, respectivamente.

⁴ El inciso se refiere a lo dispuesto por el artículo 142 de la Ley Agraria.

En cuanto al catastro rural, en la actualidad se define como el inventario de la propiedad rústica en sus diversas modalidades, cuyo objetivo es lograr la adecuada identificación y correlación de sus titulares, poseedores o usufructuarios, mediante el archivo y registro de la información a través de los instrumentos informáticos, cartográficos y documentales.

En 1928 el Gobierno de la República necesitaba contar, para el reparto de tierras, con un acervo jurídicamente válido. Ante tal necesidad, el 20 de abril del mismo año se emite el Reglamento del Registro Agrario, creándose una oficina con objeto de inscribir en libros especiales la propiedad ejidal de los pueblos y donde operaba la Oficina de Expedición de Cartas Agrológicas; así se inicia la creación de un Archivo de la propiedad rústica del país.

Décadas más tarde, ya en los inicios de los años ochenta, la Secretaría de la Reforma Agraria llevó a cabo el Programa Nacional de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, el cual consistió en la identificación de los predios rústicos del país a través de la utilización de fotografías aéreas.

Hasta 1992 el Catastro Rural Nacional tuvo, entre otras aplicaciones, la detección de tierras susceptibles de afectación para terminar con los latifundios y así cumplir con los compromisos adquiridos con los campesinos expresados en la Constitución mexicana desde 1917.

Con base en las modificaciones de 1992, el RAN debe llevar el procesamiento, clasificación, control y manejo de la información estadística, documental, técnica, registral, catastral y de planificación objeto de su competencia, teniendo bajo su resguardo la infraestructura, sistemas y procedimientos necesarios para el procesamiento, actualización y óptima disponibilidad de la información actualizada del Catastro Rural Nacional.

El RIRAN señala que la Dirección General de Catastro Rural es la encargada de establecer los procedimientos necesarios para mantener actualizado el catastro rural. Para la consecución de este objetivo, son parte fundamental los resultados obtenidos por el *Procede*, de manera destacada por la información actualizada que éste ofrece de sus mediciones en núcleos agrarios de todo el país, más los datos aportados por los Notarios Públicos, los Re-

gistros Públicos de la Propiedad y otras dependencias, así como las resoluciones de los Tribunales Agrarios. Así, la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Registro Agrario Nacional, lleva a cabo la actualización del Catastro Rural.

La labor de actualización del Catastro Rural que se ha logrado a través de los resultados y apoyo del *Procede*, ha implicado que de 1993 al primer trimestre de 1999 se ha actualizado una superficie que supera los 44 millones de hectáreas, beneficiando a más de 18 mil núcleos agrarios.

La importancia no sólo destaca por el número de núcleos agrarios, sino también en la forma como se realizan los levantamientos topográficos de los mismos, puesto que al estar ligados a la Red Geodésica Nacional se establece un marco geográfico uniforme de referencia para la propiedad social en el país.

Los trabajos del inventario de la propiedad rústica del país tienen como principales objetivos:

- Mantener actualizado el Catastro Rural Nacional con la información geográfica, cartográfica y documental de las modificaciones que sufra la propiedad rural en el país, derivadas de la aplicación de la nueva Ley Agraria.
- Lograr la ubicación e identificación real de la propiedad rural en relación con los titulares y/o poseedores.
- Dar confiabilidad y seguridad en la tenencia de la tierra.
- Conocer la distribución de la tenencia de la tierra, la superficie de los predios, así como su clase y uso de la tierra y su relación con los propietarios o poseedores y sus colindantes a nivel nacional.
- Contribuir con información actualizada de planos catastrales, estatales, municipales e individuales, planos por atributos, como son: uso, clase y tipo de tenencia de la tierra (por rangos de superficie).

- Generar reportes estadísticos, a partir de una base de datos específica, que apoyen el trabajo de instituciones públicas y privadas cuando así lo soliciten.

Asimismo, el Catastro Rural Nacional, en el futuro con la información catastral actualizada, será un instrumento que podrá proporcionar los elementos técnicos y legales necesarios que permitan la identificación de las superficies que excedan los límites máximos establecidos a la pequeña propiedad en las entidades federativas.

La seguridad documental

La Ley Agraria confiere al RAN la responsabilidad de la seguridad documental de las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre ésta, sea ejidal, comunal, nacional o de colonos. Esto implica otorgar la garantía de que todos aquellos documentos que tuvieron como antecedente la creación, modificación o extinción de derechos sobre la tenencia de la tierra, están debidamente resguardados y se pueden consultar por los interesados. Nos referimos a que en el RAN se localizan documentos muy importantes como son las resoluciones presidenciales y los planos definitivos de los ejidos y las comunidades, los certificados de derechos agrarios que se otorgaban individualmente a ejidatarios y comuneros, así como los decretos de declaratorias de terrenos nacionales y los títulos individuales de terrenos nacionales, entre muchos otros.

Ha sido necesario generar las disposiciones que permitan proteger estos documentos respecto a su estado, como a evitar su deterioro o sustracción, actividades que forman parte de la seguridad documental pues se regula y controla el acceso y uso de los documentos. Hay que saber cuántos documentos se poseen y contar con una clasificación de los mismos para mantener un orden sobre su uso, salida y recepción.

La seguridad y el control documental son tareas que no sólo dan cuenta de la historia agraria de este país, sino también son la base para apoyar

múltiples actividades, por ejemplo obtener pruebas para un juicio agrario; solicitar la integración de la carpeta básica del núcleo para poder ingresar al *Procede* o bien conocer la historia de cómo se creó un ejido o una comunidad.⁵

También un registro claro y preciso de todos los documentos que resguarda el RAN permite mejorar las actividades del resto de las instituciones del Sector Agrario y proporciona elementos para la toma de decisiones.

Un tipo de documentos fundamentales son aquellos que en lo individual se originan por el ingreso de un núcleo agrario al *Procede*, en este caso el RAN tiene la obligación de emitir los nuevos documentos inscritos, que se entregarán a cada uno de los ejidatarios y comuneros que cuenten con derechos asignados por la Asamblea del núcleo, en este caso nos referimos a los certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, títulos de solares urbanos.

El Archivo General Agrario

El acervo del Archivo Agrario empezó a formarse con los documentos que los pueblos solicitantes de restitución o dotación de tierras y ampliación de ejidos presentaron ante las autoridades agrarias.

El RAN ha constituido, a partir de la documentación que le transfiriera la Secretaría de la Reforma Agraria, el Archivo General Agrario encargado de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos en materia agraria, con el objeto de facilitar la organización y consulta de dicha información.

El archivo es público y por lo tanto cualquier persona tiene acceso a consultar la documentación, en la que podrá conocer el desarrollo de las distintas acciones agrarias y los documentos sobre inscripciones de terrenos nacionales y de los denunciados como baldíos, entre otros. El acervo del Archivo

⁵ La carpeta básica del núcleo contiene la resolución presidencial, el acta de posesión y deslinde y el plano definitivo.

General Agrario está constituido por los expedientes, las colecciones y el Archivo Registral.

Se han definido 52 grupos documentales que corresponden a la clasificación que se hizo de los documentos generados por la ejecución de cada procedimiento agrario y abarcan cerca de 15 mil metros lineales. Cabe señalar que otros fondos documentales aún permanecen en las oficinas de origen y se tiene planeada su integración al Archivo General en el mediano plazo. Por las características de los documentos, el acervo se divide en dos grandes secciones: los expedientes y las colecciones.

Existen 27 grupos documentales formados con expedientes. Cada uno está integrado con la documentación correspondiente a una acción agraria. En esta sección destacan: Restitución de Tierras; Dotación de Tierras; Ampliación de Ejidos; Dotación y Accesión de Aguas; Nuevos Centros de Población Ejidal; Reconocimiento o Confirmación y Titulación de Bienes Comunales; Terrenos nacionales; Colonias Agrícolas o Ganaderas; Expropiación de Bienes Ejidales; Fusión y División de Ejidos; Permutas de Bienes Ejidales; Concesiones Ganaderas; Inafectabilidad Agrícola, Agropecuaria y Ganadera; Parcelamiento Ejidal; Privación de Derechos Ejidales y Nuevas Adjudicaciones; Solares de la Zona de Urbanización; Unidades Individuales de Dotación Ejidal, y Cambio de Autoridades Ejidales.

Las colecciones están constituidas por documentos que fueron emitidos por el gobierno federal, como es el caso del *Diario Oficial de la Federación* —donde se publican las leyes y decretos agrarios, así como las resoluciones presidenciales de las distintas acciones agrarias tramitadas— o por las dependencias que integran el Sector Agrario, como las circulares del Departamento de Asuntos Agrarios y de la Secretaría de la Reforma Agraria, dictámenes, acuerdos y libros de actas de las sesiones del Cuerpo Consultivo Agrario, y las resoluciones presidenciales autógrafas.

El Archivo Registral concentra los libros y documentos donde constan las operaciones originales, las modificaciones que sufre la propiedad y los derechos sobre las tierras comunales y ejidales. En dicho Archivo sobresalen los siguientes grupos documentales: Carpetas Básicas, Certificados de Bie-

nes Comunales, Libro Cinco de Ejecutorias, Libros de Títulos Parcelarios, Libros y Volúmenes de Inscripción de Resoluciones y Decretos Presidenciales en Materia Agraria, Títulos de Terrenos Nacionales, Títulos y Certificados de Solares Urbanos, Tomos de Consulta, entre otros.

Cabe señalar que el Archivo mantiene su vigencia administrativa, por lo que continúan formándose legajos sobre distintos trámites, que una vez concluidos son integrados al expediente que les corresponde. A partir de estos expedientes se integran las carpetas básicas que contienen la información documental y cartográfica que, certificada por la Dirección General de Titulación y Control Documental, hacen prueba plena del estado de derecho de los ejidos y comunidades.

El Archivo General Agrario tramita la expedición de copias certificadas de acuerdo con la normatividad establecida en la materia, por lo que el escrito de solicitud debe mencionar la razón del pedimento o acreditar la calidad jurídica que capacita al solicitante para promoverlo.

Como parte de la modernización administrativa, recientemente se puso a disposición de los usuarios el Sistema de Consulta del Archivo General Agrario, con lo que, por primera vez, se pone a disposición de todo el público información a través de medios electrónicos.

En la actualidad, una de las tareas principales del RAN, en relación con el Archivo, es brindar las facilidades necesarias para que la documentación resguardada pueda ser consultada por las personas interesadas, y se realicen investigaciones para lograr un mejor y mayor conocimiento de los procesos agrarios que constituyen una parte fundamental de nuestra historia nacional. Para apoyar la realización de esta tarea se firmó un convenio de colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

El Archivo General Agrario está constituido por un acervo documental invaluable, en cuya riqueza informativa se concentra la historia de más de diez millones de mexicanos y de sus antecesores, una mina de información histórica, jurídica y social, que el RAN tiene bajo su responsabilidad.

Servicios del Registro Agrario Nacional

Del marco de competencias referido, se derivan un total de 167 servicios adicionales al *Procede* que el Registro Agrario Nacional puede proporcionar, durante 1998 se recibieron más de 405 mil solicitudes de servicios; entre ellos destacan 14, por ser los más solicitados:

- La Designación de Sucesores por Ejidatario reportó la cifra de 129,239 solicitudes ingresadas a la Institución.
- La Expedición de Constancias de Vigencia de Derechos tuvo una demanda de 64,256.
- La Expedición de Constancias de Inscripción, 45,153 solicitudes atendidas.
- A la Enajenación de Parcelas ingresaron 23,475 solicitudes de inscripción.
- La Transmisión por Sucesión de Ejidatarios tuvo una demanda de 15,279 solicitudes.
- En la Expedición de Copias Certificadas de Inscripciones en poder del RAN se reportó el ingreso de 12,943 solicitudes.
- La Inscripción de Resoluciones Judiciales, Administrativas y Sentencias que Crean, Modifican o Extinguen Derechos Ejidales o Comunales, fue de 14,035.
- Por lo que respecta a Expedición de Copias Certificadas de Planos, para 1998 la cantidad de este tipo de servicio asciende a 12,024 solicitudes.
- La Adopción de Dominio Pleno sobre Parcelas (Expedición de Títulos de Propiedad) reportó 8,261 solicitudes.

- En la Inscripción de Actas de Asamblea para la Elección de Órganos de Representación y Vigilancia se recibieron 7,192 solicitudes.
- Y los Oficios Informativos de Ubicación de Predios, los Diversos Acuerdos, la Aceptación de Ejidatario y el Reconocimiento de Ejidatario con 3,760 solicitudes, cierran esta lista de los 14 servicios más solicitados al RAN, de entre los 167 que estadísticamente reporta el Sistema de Control de Gestión.

Asimismo, en cifras históricas acumuladas y con corte al 31 de diciembre de 1998, en el Registro Agrario Nacional se han inscrito los siguientes documentos:

- 2'908,554 Certificados Parcelarios
- 958,660 Certificados de Uso Común
- 1'322,191 Títulos de Solares Urbanos
- 25,307 Títulos de Dominio Pleno Parcelario
- 1,897 Declaratorias de Terrenos Nacionales
- 395,609 Títulos de Terrenos Nacionales
- 373,502 Listas de Sucesores
- 29,621 Títulos de Colonias
- 286,075 Traslados y Cancelaciones de Derechos Agrarios
- 28,684 Acuerdos de Asamblea de Cambio de Órganos de Representación
- 14,198 Reglamentos Internos y Estatutos Comunales
- 2,070 Decretos Expropiatorios
- 4,994 Diversos Acuerdos

Dentro de las 58,090 resoluciones judiciales o administrativas inscritas, destacan las 2,681 del Tribunal Superior Agrario y las 17,665 de los Tribunales Unitarios Agrarios, además de:

- 33,817 De la Comisión Agraria Mixta
- 2,084 Del Cuerpo Consultivo Agrario
- 1,843 Sentencias Judiciales

En el rubro de Sociedades Rurales se han realizado un total de 23,130 inscripciones:

- 6,054 Sociedades de Producción Rural
- 1,200 Uniones de Ejidos y Comunidades
- 156 Asociaciones Rurales de Interés Colectivo
- 50 Uniones de Sociedades de Producción Rural
- 15,612 Sociedades de Solidaridad Social
- 27 Federaciones de Sociedades de Solidaridad Social
- 31 Sociedades Civiles y Mercantiles

Otra actividad institucional relevante dentro del control de la tenencia de la tierra es la elaboración y dictaminación de planos. También con corte acumulado al 31 de diciembre de 1998, se cuenta con:

- 2'925,874 Planos Parcelarios
- 11,943 Planos de Uso Común
- 1'478,957 Planos de Solares Urbanos
- 85 Planos de Explotación Colectiva
- 12,352 Planos de Asentamientos Humanos
- 1,322 Planos de Ejecuciones de Acciones Agrarias
- 16,976 Planos Internos
- 112 Planos de División de Ejidos
- 21 Planos de Cambio de Régimen
- 701 Planos de Expropiación

Esto nos da un total de planos elaborados y dictaminados por la Institución, de 4'448,343 al término de 1998.

La modernización institucional

Al constituirse el RAN como un Órgano Administrativo Desconcentrado que debía ver al futuro, pero también recuperar el acervo registral del pasado, su reto imperioso fue la modernización. Es por esta razón que el Registro Agrario Nacional mantiene un proceso continuo de modernización y

optimización de los procesos y mecanismos para la atención de los múltiples servicios registrales, técnicos y documentales que la normatividad agraria le confiere, a fin de convertirlo en un registro público de la propiedad social con eficiencia, solidez y transparencia en el cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

Los esfuerzos se han dirigido a la desconcentración de una cantidad importante de servicios hacia las delegaciones estatales, dejando como función sustantiva de las oficinas centrales la vigilancia y supervisión en la aplicación de la normatividad exigida en los procesos registrales.

Dicha descentralización ha tenido como soporte el óptimo aprovechamiento de la infraestructura en telecomunicaciones con las que están dotadas las delegaciones del RAN en las entidades federativas; el diseño e implantación de los Sistemas Informáticos de Inscripción (SIRAN), el de Derechos Individuales (SDI) y el de Control de Gestión (SCG), este último con la cualidad de efectuar consultas sobre el estado de atención de asuntos específicos en tiempo real, además de permitir el seguimiento y análisis periódico por grupo y tipo de servicios. A la vez, para la óptima operación de los sistemas, se ha hecho una intensa labor de normalización de servicios y se han determinado estándares de servicio para procesos que agrupan 75% de los 167 servicios ofrecidos por el RAN.

Debido a que el Registro Agrario Nacional otorga servicios de índole registral y de control sobre las tierras de propiedad social, el universo de solicitantes de servicios está conformado tanto por la población rural del país como por diferentes instancias de gobierno, educación e investigación de nivel federal y estatal, así como por particulares; se han establecido diversos mecanismos para la difusión y orientación sobre los servicios que esta Institución presta, por lo que se cuenta con un esquema de difusión que atiende a los diversos tipos de promoventes y el nivel de la demanda de los servicios. En él se utilizan instrumentos que van desde materiales impresos hasta un sitio en Internet, además de la capacitación a personal de otras dependencias que inciden de manera directa en los núcleos agrarios y la participación en eventos donde se concentran ejidatarios y comuneros para tratar asuntos de carácter agrario.

Otro de los aspectos relevantes de la modernización en el Registro Agrario Nacional, ha sido la implantación y operación en la estructura territorial de las Unidades de Atención al Público, instancia que ha permitido transparencia, agilidad y alta eficiencia en los mecanismos y procesos para la prestación de los servicios. Dichas instancias operan bajo un marco normativo específico y son atendidas por personal calificado y capacitado. Cabe mencionar que las instancias centrales del RAN supervisan de manera permanente a dichas unidades.

En 1998, se concluyó la transferencia documental de la Secretaría de la Reforma Agraria al RAN y se llevaron a cabo acciones para capacitar, homogeneizar, mejorar, efficientar y agilizar la administración de los archivos agrarios, tanto en las delegaciones estatales como en el Archivo General Agrario; con este proceso, se da por concluida la acción en el ámbito de la transferencia documental y habrá de continuar el proceso de capacitación del personal para la mejor administración de los acervos agrarios.

Como parte de los procesos de modernización, se han definido los perfiles profesionales específicos para la ocupación de los diferentes puestos, tanto en las áreas técnicas y jurídicas como en las administrativas, lo que ha permitido realizar una mejor selección del personal. Con la definición de prioridades, criterios y capacidad profesionales, se han fortalecido las áreas sustantivas y de apoyo.

Por otra parte y ante la necesidad de mejorar la operación de las áreas sustantivas en las delegaciones, se ha puesto énfasis en los procesos de selección del personal con el perfeccionamiento de los instrumentos que permiten valorar la aptitud y conocimiento de los candidatos a ocupar plazas de registrador.

Es seguro que la capacitación del personal ha sido y seguirá siendo uno de los pilares para la modernización de la Institución, por lo cual los programas de capacitación han incluido una visión integral en todas las áreas que componen el Registro Agrario Nacional; destacan, por su importancia sobre la operación de la Institución, los cursos de actualización en materia técnico-operativo, en las áreas de Catastro y en las Delegaciones, así como

normativo-jurídico en lo referente a las áreas de Registro, Asuntos Jurídicos y Titulación y Control Documental.

Si consideramos a las 6.6 millones de inscripciones que forman actualmente el protocolo del RAN y que, de ellas, cerca de 4.7 millones han sido realizadas a partir de 1995, esto es, aproximadamente 70% del total, se tendrá una idea precisa del aumento de la actividad registral de la Institución. Por ello, la modernización institucional permanente es un factor importante en la labor cotidiana y expedita del Registro Agrario Nacional.

Estructura Orgánica del Registro Agrario Nacional



