

Introducción

El objetivo primordial del estudio de la historia como disciplina es investigar para descubrir el pasado, con el propósito de prevenir y planear el futuro. En este orden de ideas, el presente trabajo contempla una visión pormenorizada de los mecanismos prácticos y documentales que se han empleado a lo largo de la historia en México para la acreditación de derechos en tierras del régimen social. Esta revisión inicia en la propiedad territorial previa, durante y posterior a la conquista, detallándose mayormente en la época postrevolucionaria, para concluir en la certificación de derechos en el marco de la Ley Agraria.

Se presenta un análisis muy particular respecto de los alcances legales de la certificación actual de derechos ejidales y comunales, así como de las perspectivas a futuro del proceso de certificación. Este análisis se fundamenta en las experiencias propias del autor, por lo que las perspectivas y conclusiones se apegan a la experiencia en campo observada, es decir, la base de lo expre-

* El autor se desempeña actualmente como Visitador Agrario en la Residencia de Uruapan, Michoacán, de la Procuraduría Agraria. Con el presente trabajo concursó en el VI Certamen Investigación Agraria 2003, habiendo recomendado el jurado su publicación.

sado es el resultado de la comunicación directa con los involucrados, sean ejidos, comunidades o sus integrantes.

Semblanza de la propiedad territorial en México y los mecanismos legales para la acreditación de derechos

La propiedad de la tierra en la época prehispánica

Los pueblos que integraban la Triple Alianza (azteca, tecpaneca y texcocanos), adoptaron sistemas semejantes en cuanto a la propiedad, distribución y explotación de la tierra. Estos pueblos se apoderaron de las tierras necesarias para su subsistencia dividiéndola en pequeñas secciones a las que llamaron *Chinancalli* o *Calpulli*, aquí la propiedad de las tierras pertenecía al *Calpulli* y el usufructo a las familias que poseían los lotes. El usufructo era privado y transmisible de padres a hijos, sujeto a que se cultivara la tierra ininterrumpidamente y a la permanencia del titular en el barrio a que pertenecía la parcela usufrutuada, asimismo al ser miembro activo del *calpulli* obtenía en propiedad el terreno sobre el cual construía su casa. (McCutchen, 1923; Manzanilla, 1965; Mendieta, 1968 y Chávez, 1991). Otro tipo de propiedad era el *Altepetlalli*, en donde las tierras se trabajaban colectivamente, su goce era general y la producción se destinaba al gasto público del pueblo y también al pago de tributos.

En la época prehispánica existían mapas donde las tierras se delimitaban y referenciaban por colores, representándose las pertenecientes a los barrios con color amarillo claro, las de los nobles con color encarnado y las del tlatoani con color púrpura. Las limitantes y su extensión se hallaban indicados con signos jeroglíficos (Orozco, 1880, citado por Mendieta, 1968).

La propiedad de la tierra en la época colonial

a) Propiedad del Estado

Con la conquista, los reyes de Castilla y Aragón se apropiaron de las tierras que poseían los pueblos sometidos, justificándose con lo dispuesto en la Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493, documento que se considera el primer título reconocido en la época que acreditó la ocupación de las tierras de Indias (Mendieta, 1968).

Los repartos de territorios en Nueva España a inicios de la Colonia se daban como pago o remuneración por los servicios prestados a la Corona, por méritos individuales y para estimular la colonización. La Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad del 18 de junio de 1513, reglamentó las concesiones de tierras en el Nuevo Mundo. A estas concesiones se les dio el nombre de mercedadas y su validez dependió de la confirmación real —Mercedes reales— (Mendieta, 1968). Los tipos de concesiones que se hicieron bajo esta Ley se describen a continuación:

Peonías y caballerías. Las peonías eran consideradas como la extensión de tierra de diferentes clases, suficiente para mantener a una sola familia en condiciones modestas y podía abarcar probablemente hasta más de 40 hectáreas, variando de acuerdo con la calidad de la tierra. La caballería era una asignación de tierra equivalente a cinco tantos de una peonía. Toda la concesión comprendería probablemente de 200 a 400 hectáreas de tierra, según su calidad

El mejoramiento de la tierra y cuatro años de ocupación darían pleno derecho a la propiedad (McCutchen, 1923; Mendieta, 1968 y Chávez, 1991).

La encomienda. Se ideó principalmente como un medio para que los españoles pudieran vivir en las tierras conquistadas y utili-

zar los servicios de los indios en la explotación de sus recursos. No se tiene referencia de alguna disposición sobre la extensión de las encomiendas; se cree que se dejaba al arbitrio de las autoridades encargadas del reparto la extensión que debían asignar a los solicitantes, teniendo únicamente en cuenta la calidad de la tierra y su merecimiento. El documento de acreditación de derechos lo constituyó el título expedido por el Rey (McCutchen, 1923; Mendieta, 1968 y Chávez, 1991).

Mayorazgos. Fueron asignaciones de títulos de nobleza acompañados de donaciones de grandes extensiones de tierra o de pueblos tributarios, ello en recompensa por los servicios prestados a la Corona (McCutchen, 1923).

b) Centros de población

Solares. Constituían los lotes destinados a la construcción de las casas de los colonos, los cuales se convertían en propiedad individual si los ocupaban en el término de tres meses y demostraban correctamente la ocupación en el término de cuatro años (McCutchen, 1923).

Suertes. Una vez que se elegía el sitio para el establecimiento de un poblado, se debía proyectar el poblado de una manera ordenada y asignar los lotes a los colonos. La suerte era un solar para labranza que se otorgaba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced y que tenía una superficie aproximada de 10.69 hectáreas. Una vez que los lotes se habían poseído y trabajado durante cinco años, se entregaban a los poseedores títulos de propiedad de los mismos, pero las tierras seguían siendo inalienables. En el caso de que los lotes agrícolas

no se cultivaran en un término de dos años la Corona los reincorporaba a su patrimonio (McCutchen, 1923 y Chávez, 1991).

Propios y ejidos. Los bienes propios eran tierras de cultivo propiedad de la aldea, administradas por los funcionarios del Concejo. Cada población poseía un terreno en sus afueras, al que se daba el nombre de ejido (del latín *exitus* = salida). El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que se creó con carácter comunal e inalienable que no se labraba, ni plantaba, destinado al esparcimiento de la comunidad (Chávez, 1991).

Fundo legal. Terreno donde se asentaba la población: el casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. La Cédula del 26 de mayo de 1567 dispuso que para el fundo legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos, ciento veinte años después se aumentó a seiscientas varas la medida para que los indios vivieran y sembraran sin limitación. En la Cédula Real del 12 de julio de 1695 se dispuso que las seiscientas varas se contaran desde la iglesia ubicada en el centro de los pueblos y no desde la última casa, quedando esta medida como definitiva. Sobre el fundo, los ejidos y los propios, ningún indio en particular tenía derechos de propiedad; estos tipos de tenencia de la tierra eran propiedad pública (Mendieta, 1968 y Chávez, 1991).

Dehesas. Constituían los pastos comunes para el pastoreo en común de los rebaños.

Montes. Los montes, pastos y aguas en general se disfrutaban en común tanto por españoles como por indígenas (Chávez, 1991).

c) Las composiciones

Las composiciones no constituyeron un régimen de tenencia de la tierra. El término fue utilizado para nombrar al mecanismo de

perfeccionamiento de los títulos existentes de las propiedades en Nueva España. Una composición consistía, teóricamente, en la medición y demarcación de determinada propiedad, así como en la corrección de los defectos que tuviera el título (McCutchen, 1923).

d) Situación de la propiedad indígena

En los años que siguieron a la conquista, algunos nobles mexicanos continuaron en posesión de sus propiedades, otros presentaron peticiones al Rey de España o sus representantes, reivindicando pueblos o grupos de pueblos como propiedades que se reconocía habían mantenido en posesión ancestral. El gobierno español reconoció el sistema colectivo de posesión de la tierra que había prevalecido entre los indios de México. En los años subsecuentes a 1535 fueron numerosas las cédulas reales que se expidieron ordenando el respeto a la propiedad de los indios y se ordenó hacer repartimientos y restituciones de tierras. A partir de estas disposiciones se expidieron los títulos virreinales, mismos que otorgaron el reconocimiento del patrimonio indígena (McCutchen, 1923 y Mendieta, 1968).

Situación de la propiedad de la tierra de 1810 hasta el Porfiriato

Al iniciar el movimiento de independencia había en Nueva España 4,944 grandes propiedades, 3,749 haciendas y 1,195 estancias de ganado. Esta desigualdad en el sistema de tenencia de la tierra fue una de las causas fundamentales de dicho movimiento. La consumación de la Independencia no cambió la estructura agraria del país y la tierra continuó en poder de cuatro grupos: clero, grandes

terratenientes, pequeños propietarios y pueblos (McCutchen, 1923; Chávez, 1991 y Lara, 1993).

Durante el siglo XIX se pretendió solucionar el problema de distribución de tierras, considerando que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el suelo y no una mala distribución del suelo entre los habitantes. Es así como surgen las Leyes de Colonización de 1821 y 1825, que plantearon el objetivo de la redistribución al establecer las dotaciones de terrenos baldíos a futuros colonos extranjeros y la preferencia para la distribución de dichos terrenos a los indígenas que vivían en la región (Mendieta, 1968).

El 25 de junio de 1856, el Congreso aprobó la Ley de Desamortización, la cual dispuso que toda propiedad de raíz en poder de corporaciones civiles o religiosas fuera adjudicada en posesión privada a las personas a quienes estuviera arrendada o alquilada. Bajo esos preceptos legales, la comunidad se consideró como corporación civil, negándosele personalidad jurídica bajo un argumento en el que se razonaba que, habiendo la ley decretado la desamortización de los bienes comunales, razón de ser de las comunidades indígenas, éstas debían legalmente considerarse como inexistentes (McCutchen, 1923 y Lemus, 1991).

Durante el Porfiriato se dio el golpe final a la propiedad de los pueblos. Se promulgó una nueva Ley de Colonización —1875— con el objeto de promover la migración interna y la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos que todavía se encontraban disponibles en grandes extensiones por todo el país.

El decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras fechado 15 de diciembre de 1883, dio a éstas la tarea de realizar

el deslinde, medición, fraccionamiento y avalúo de los terrenos baldíos. De esta forma toda la tierra poseída ilegalmente era considerada como baldía, incluyendo las tierras comunales —de acuerdo con la Constitución de 1857—, y por tanto estaba sujeta al deslinde; comprendía también terrenos baldíos aquellos que pertenecían a personas que no pudieran demostrar sus derechos de propiedad.

Para que un propietario se viera a salvo de que sus terrenos fueran considerados como baldíos necesitaba presentar los títulos que acreditaran sus derechos. Sin embargo, por las deficiencias de titulación carecían de títulos perfectos o simplemente no los tenían y se veían en la disyuntiva de entablar un litigio o entrar en composición con la compañía deslindadora (Reyes, 1974).

*Disposiciones legales sobre ejidos
en la época contemporánea de 1915 a 1991*

La diferencia principal que separa las disposiciones coloniales de las contemporáneas, radica en el fin mismo de la dotación ejidal y el reconocimiento y titulación de los bienes comunales en cada uno de los dos momentos. En la Colonia, el ejido significó fundamentalmente el medio hallado para crear las poblaciones; era un procedimiento que tendía a establecer centros habitados en los que se arraigaran definitivamente los indígenas. En la dotación postrevolucionaria, el objetivo fue proporcionar a grupos de individuos establecidos en un sitio determinado (núcleo de población) la tierra necesaria para su subsistencia, con el propósito de lograr una mejor distribución del suelo (Bassols, 1927, citado por Tannenbaum, 1952).

En los cuadros siguientes presentamos un extracto de las disposiciones legales contenidas en la legislación agraria de 1915 a 1971, mismas que son de importancia para el tema que se comenta (fuente: extracto realizado por el autor, con base en consultas a la bibliografía señalada en cada cuadro).

Cuadro 1

Disposiciones legales sobre acreditación de derechos de 1915 a 1971

Cuadro 1-a. Ley Agraria (6 de enero de 1915)	
Disposiciones	Documentos de acreditación de derechos (DAD)
<p>Declaró nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y dispuso en su artículo 3o. que los pueblos que carecieran de ejidos o no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente les hayan sido enajenados, podrían obtener terreno en dotación, expropiando el gobierno el terreno inmediatamente colindante con los pueblos interesados (Fernández, 1974; Córdoba, 1977).</p>	<p>El artículo 9o. dispuso que la Comisión Nacional Agraria (CNA) dictaminaría sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones (restitución o concesiones). En vista del dictamen referido, el Ejecutivo expedía los títulos respectivos (Fábila, 1990).</p>

Cuadro 1-b. Artículo 27 constitucional (1917)	
Disposiciones	DAD
Confirma las dotaciones hechas al amparo de la Ley del 6 de enero de 1915 y en su fracción VII declaró nulas todas las disposiciones que privaron total o parcialmente de sus tierras a los pueblos, rancherías condueñazgos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población desde la Ley del 25 de junio de 1856 (Reyes, 1974; Fábila, 1990).	La fracción XIII dispuso que el Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, expediría las correspondientes resoluciones.

Cuadro 1-c. Ley de ejidos (30 de diciembre de 1920),
publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 8 de enero de 1921

Disposiciones	DAD
<p>Dispuso en su artículo 1o. que tenían derecho a obtener tierras en dotación o restitución en toda la República para disfrutarla en comunidad los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población (villas, ciudades y otro cualquiera).</p> <p>La restitución de tierras procedía sólo si la posesión la disfrutaron los pueblos en comunidad antes del 25 de junio de 1856 y les hubieran sido enajenadas o invadidas total o parcialmente —artículo 9o.</p> <p>Todo expediente de restitución de tierras que no probara plenamente la reivindicación promovida, se consideraba como prueba suficiente de la necesidad de dotación —artículo 11 (Fábila, 1990).</p> <p>El artículo 13 definió al ejido como “la tierra dotada a los pueblos” (Chávez, 1991).</p>	<p>El artículo 34 en su fracción VIII dispuso que “El Ejecutivo fallará en definitiva con el carácter de irrevocable en todo expediente de dotación o restitución, aprobando o no el dictamen de la Comisión Nacional Agraria y mandará en su caso expedir el título correspondiente al pueblo solicitante”. (Fábila, 1990 y Secretaría de la Reforma Agraria, 1979).</p>

Cuadro 1-d. Reglamento Agrario (10 de abril de 1922),
publicado en el DOF el 18 de abril de 1922

Disposiciones	DAD
<p>El artículo 5o. señaló impropcedente la restitución de ejidos en los casos de que el poseedor probara que las tierras de que se trataba fueron tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 y cuando se probaba que las tierras de comunidad reclamadas no excedían de 50 hectáreas.</p>	<p>Las posesiones provisionales se entregaban dentro del mes siguiente a la resolución que las determinó y el documento generado —acta de posesión— constituyó el documento de acreditación —Artículo 27 y siguientes— (Secretaría de la Reforma Agraria, 1979 y Fábila, 1990).</p>

Cuadro 1-e. Decreto del 2 de agosto de 1924

Disposiciones	DAD
<p>Reglamentó la ampliación de ejidos, misma que procedía cuando el ejido tenía tierra insuficiente y había la superficie afectable dentro del radio legal. Se concedía cuando las tierras dotadas estaban bien aprovechadas y mediante el pago del pueblo por esas nuevas tierras en un plazo no mayor a diez años (Fábila, 1990).</p>	<p>La resolución presidencial respectiva, título parcelario y certificado de derechos agrarios.</p>

Cuadro 1-f. Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal (29 de diciembre de 1925), publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1925	
Disposiciones	DAD
<p>Se reglamentó la subdivisión de tierras del ejido en fundo legal, montes, pastos, arbolado y superficie de cultivo. Asimismo la superficie de cultivo se dividió en parcelas ejidales, esto en los casos de restitución o dotación y no eran sujetas de embargo.</p> <p>Los bosques, pastos, agua y arbolado se disfrutaban en común y sus derechos se declararon inalienables —artículo 12.</p> <p>En caso de fallecimiento del propietario de la parcela ejidal, los derechos se transferían a los parientes o quienes se hacían cargo del fallecido —artículo 15, fracción III (Secretaría de la Reforma Agraria, 1979 y Chávez, 1991).</p>	<p>Los arts. 14 y 21 disponían que la copia del acta de reparto fuera utilizada como título de la parcela adjudicada, al igual que la constancia expedida por el Registro Agrario (Chávez, 1991).</p> <p>Tanto el cambio de dueño por herencia, como por reversión al ejido y a un nuevo adjudicatario, se hacía constar en el Registro Agrario quién expedía los certificados relativos —artículo 15, fracción IV (Secretaría de la Reforma Agraria, 1979).</p>

Cuadro 1-g. Ley del patrimonio ejidal (25 de agosto de 1927)

Disposiciones	DAD
<p>Se dispuso en los artículos 1º y 18 que los bienes ejidales indivisos pertenecían en propiedad comunal a la corporación de población y una vez hecha la repartición de tierra en parcelas, éstas pertenecían en dominio a los vecinos del pueblo, quienes tenían el disfrute individual de las mismas, pagando en adelante el impuesto predial en las entidades correspondientes —artículo 23 (Chávez, 1991).</p> <p>Al hacerse el parcelamiento legal, los lotes individuales no debían ser menores que la extensión mínima fijada por la Comisión Nacional Agraria. Esta disposición dio lugar a los “ejidatarios con derechos a salvo” y el “certificado con derechos a salvo” (Reyes, 1974).</p>	<p>Los derechos ejidales se comprobaban con las actas de ejecución y repartición además de su respectiva inscripción en el Registro Agrario (Chávez, 1991).</p>

Cuadro 1-h. Código Agrario (22 de marzo de 1934),
publicado en el DOF el 12 de abril de 1934

Disposiciones	DAD
<p>El artículo 21 estableció que los núcleos de población que carecieran de tierras, bosques, aguas o no las tuvieran en cantidad suficiente tendrían derecho para obtener tierras por dotación siempre que la existencia del poblado fuera anterior a la fecha de solicitud.</p> <p>Se admitió el derecho de los peones acasillados a recibir parcela en las dotaciones —artículo 45.</p> <p>La propiedad de las tierras laborables de los ejidos era individual. La propiedad era comunal para los bienes agrarios que obtenía el núcleo: montes, pastos y aguas —artículos 117 y 118.</p> <p>Creó la figura de los Nuevos Centros de Población Agrícola, cuando siendo procedente la creación de un ejido no hubiere tierras afectables de buena calidad —artículo 99 (Reyes, 1974 y Fábila, 1990).</p>	<p>El Departamento Agrario expedía los títulos individuales que eran entregados por conducto del comisariado —artículo 137.</p> <p>La asignación y posesión de parcelas se realizaba según el censo ejidal (Fábila, 1990).</p>

Cuadro 1-i. Código Agrario (23 de septiembre de 1940),
publicado en el DOF el 29 de octubre de 1940

Disposiciones	DAD
<p>El artículo 62 confirmó lo establecido en el artículo 21 del Código Agrario de 1934.</p> <p>A partir de la posesión definitiva, el núcleo de población era propietario y poseedor en derecho de las tierras y aguas que la resolución concedía —artículo 120.</p> <p>El mantener ociosa la parcela o no efectuar los trabajos en las explotaciones colectivas durante dos años consecutivos, era motivo para la pérdida de derechos ejidales, excepto sobre el solar urbano —artículo 139.</p> <p>Cada miembro del núcleo recibía un solar y transcurridos cuatro años éste pasaba al dominio privado de su poseedor —artículo 143 (Fábila, 1990).</p>	<p>En el Registro Agrario Nacional se inscribían los planos de fraccionamientos ejidales y demás documentos que tuvieran relación, así como los títulos a favor de los beneficiados de las unidades normales de dotación —artículo 305 (Fábila, 1990).</p>

Cuadro 1-j. Código Agrario (31 de diciembre de 1942),
publicado en el DOF el 27 de abril de 1943

Disposiciones	DAD
<p>Los artículos 50 y 52 dispusieron que los núcleos de población tenían derecho a dotación, siempre que los poblados existieran cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud, asimismo podían solicitar la ampliación de sus ejidos cuando tuvieran veinte o más individuos carentes de unidad de dotación o parcela.</p> <p>Estableció el derecho a solicitar la creación de un nuevo centro de población con grupos de veinte o más individuos que reunieran los requisitos establecidos, aun cuando pertenecieran a diferentes poblados —artículo 53.</p> <p>Los campesinos que no habían obtenido tierras en los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados, se acomodarían en las unidades de dotación o parcelas vacantes de otros ejidos de la región —artículo 99 (Secretaría de la Reforma Agraria, 1979 y Chávez, 1991).</p>	<p>Se estableció —art. 152— que a partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de las mismas pasaba (con las limitaciones que el código establece), a los ejidatarios en cuyo favor se adjudicaban las parcelas, y el art. 154 dispuso que los certificados de derechos agrarios se expedieran pre-via depuración censal, además de que estos documentos no debían extenderse en número mayor al de ejidatarios que pudieran convenientemente sostenerse en el ejido, teniendo en cuenta la extensión y calidad de tierras de que se dispusiera. Asimismo, el Departamento Agrario expedía los certificados de derecho a solar urbano —art. 184— para que cuando los ejidatarios y no ejidatarios cumplieran con los requisitos, éste expediera los correspondientes títulos de propiedad.</p>

Cuadro 1-k. Ley Federal de Reforma Agraria (16 de marzo de 1971), publicada en el DOF el 16 de abril de 1971	
Disposiciones	DAD
<p>El artículo 52 dispuso que los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población, serían inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Consideraba inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hubieran ejecutado o se pretendiera llevar a cabo en contravención de esta disposición.</p> <p>La extensión del solar se determinaba de acuerdo con las costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino pero no excedía de 2,500 m² y los solares restantes se podían arrendar o enajenar a quien quisiera avecindarse —art. 93.</p> <p>La superficie destinada a parcela escolar debía deslindarse, tener una superficie igual a la unidad de dotación y su localización definitiva se hacía al ejecutarse la resolución presidencial —art. 101.</p> <p>Los artículos 103 y 104 establecían que en cada ejido debía reservarse una extensión igual a la unidad de dotación colindante a la zona de urbanización</p>	<p>Dispuso en su artículo 69 que los derechos de ejidatarios se acreditaban con el respectivo certificado de derechos agrarios expedido por la SRA en un plazo de seis meses contados a partir de la depuración censal.</p> <p>La misma Secretaria expedía los certificados de derechos a solar que garantizaban la posesión tanto a ejidatarios como a no ejidatarios y después de cumplir con todos los requisitos fijados se expedían los títulos de propiedad que eran inscritos en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad —art. 100 (Ley Federal de Reforma Agraria, 1971).</p>

Cuadro 1-k. Ley Federal de Reforma Agraria (16 de marzo de 1971), publicada en el DOF el 16 de abril de 1971	
Disposiciones	DAD
<p>destinada a una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, que no fueran ejidatarias, salvo las ejidatarias por sucesión. Asimismo, se destinaba una parcela para constituir la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud. Ambas se establecían en parcelas vacantes o en terrenos de la ampliación.</p>	

Situación legal en el marco de la Ley Agraria de 1992

Como es conocido, el ordenamiento dispone que la asamblea de cada ejido puede determinar el destino de las tierras que no están formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho y regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, y divide las tierras ejidales en tres grandes áreas: parceladas, de uso común y de asentamiento humano. Se dispone la acreditación de derechos con la entrega de certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común, y de títulos de propiedad para los solares ubicados en las tierras de asentamiento humano. La certificación de derechos ejidales y/o comunales encuentra fundamento jurídico en los artículos 56 de la Ley Agraria y 19 del Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales

y titulación de solares. Los certificados y títulos expedidos presentan información pormenorizada respecto de los derechos individuales que amparan, dado que tanto en los certificados parcelarios como en los títulos de propiedad se presentan, además de los datos de superficie, ubicación, distancias y colindancias, el cuadro de construcción respectivo que identifica la parcela o solar en donde cada uno de los vértices está ligado a la Red Geodésica Nacional. Por lo que respecta a los certificados de derechos sobre tierras de uso común, estos contienen el porcentaje exacto de participación que por derecho corresponde a cada titular. Los derechos que se asignan se limitan al uso y disfrute de las unidades parcelarias y al porcentaje de derechos que cada beneficiario tiene sobre las tierras de uso común. En el caso de los títulos de propiedad, también se contienen los datos de ubicación del predio, con la diferencia de que éste se segrega del ejido, dándose de baja en el Registro Agrario Nacional para darse de alta en el Registro Público de la Propiedad y en adelante estar sujeto a las disposiciones del derecho común. Mediante la expedición y registro de los certificados parcelarios y/o de uso común, los sujetos (ejidatarios, comuneros, poseionarios, ejidos o comunidades), pueden hacer uso pleno de las disposiciones que en materia de renta, aparcería, mediería, enajenación, cesión, y otras que otorga la Ley Agraria y que no estén en contravención con la misma.

Conclusiones

A lo largo de la historia de México han sido muchos los intentos por regular la propiedad social y establecer mecanismos documentales de acreditación que permita otorgar seguridad plena a los

poseedores o usufructuarios de las tierras. Indudablemente los certificados, títulos u otros documentos o medios en general que se han utilizado para acreditar derechos individuales o grupales han pretendido su perfeccionamiento en relación con los que les han precedido, por lo que la acreditación de derechos ha sido un quehacer constante que busca la seguridad en la posesión sobre las tierras. Estos mecanismos de acreditación han pretendido responder a las necesidades tanto sociales como políticas de los distintos momentos históricos del país, aunque en muchas ocasiones los documentos referidos se convirtieron, más que en una garantía de seguridad para el poseedor o usufructuario, en un mecanismo de control y regulación. Es indudable que los elementos técnicos aplicados y contenidos en los certificados y títulos expedidos en el marco de la Ley Agraria de 1992 superan por mucho los mecanismos de acreditación anteriores, pues en comparación con los documentos expedidos desde 1915 hasta antes de 1992, los actuales documentos permiten la identificación real y plena del derecho que se ampara. No se pretende decir que se menosprecia el valor tanto histórico como social de los documentos anteriores, pues todos ellos constituyen la base de los documentos actuales. Incluso, es bien sabido que los documentos expedidos en tiempos de la Colonia constituyen un elemento indispensable para la acreditación de la propiedad, principalmente en lo que se refiere a comunidades.

Perspectivas de la certificación en el marco de la Ley Agraria de 1992

Si bien los alcances prácticos de la certificación han posibilitado el ordenamiento de las tierras ejidales y comunales al delimitar los

núcleos agrarios y sus grandes áreas, además de referenciar perfectamente la magnitud real de los derechos de cada uno de los ejidatarios, posesionarios y comuneros, el sentido que los sujetos de derecho en lo individual le han dado a los certificados expedidos es el de considerarlos como un título que les otorga la propiedad plena, razón por la que se han generado situaciones al margen de la Ley Agraria, como son compra-ventas, fraccionamientos de parcelas, traspasos, rentas, y otras igual o mayormente complejas.

Lo anterior debido a que a pesar de las orientaciones que el personal del Sector Agrario (Procuraduría Agraria en especial) ha brindado a los sujetos, la mayoría de las veces éstos hacen caso omiso, interpretan la situación a su manera, o bien realizan los trámites como se los recomiendan representantes ejidales o comunales. En otras ocasiones se ha visto la intervención de asesores que por desconocimiento o ventaja abusan de la buena fe de los contratantes, repercutiendo esto de manera muy grave en la organización del núcleo.

Las situaciones anteriores han ocasionado que se esté rebasando el ordenamiento y las prácticas organizativas que se propusieron con la certificación, toda vez que son frecuentes los casos en los que:

- El usufructuario de la parcela no es el titular del certificado.
- Personas distintas al titular han realizado enajenaciones totales o parciales de parcelas ejidales o comunales.
- Para la enajenación de derechos parcelarios o cesión de derechos sobre tierras de uso común sencillamente se endosa el certificado, ello muchas de las veces con la aprobación de representantes ejidales o comunales.

—Se rebase el padrón de ejidatarios o comuneros y no se tenga conocimiento en los núcleos de todas las transacciones que se han realizado.

—Se haga más frecuente el ausentismo en las asambleas ejidales o comunales.

—Se acaparen parcelas por usufructuarios que no son los legales titulares de las mismas.

Las anteriores son algunas de las situaciones que con mayor frecuencia se presentan durante el ejercicio de algunas disposiciones que prevé la Ley Agraria para los derechos parcelarios, por lo que, de no atenderse de manera inmediata esta situación, se tiene el riesgo de que a nivel organizacional el ejido y la comunidad sólo sean figuras jurídicas cuyos integrantes no se conocen y por lo tanto sea del total desinterés de los involucrados el conservar la propiedad social. Para ello se sugieren las siguientes:

Propuestas

—Reorientar el papel de la capacitación a los sujetos agrarios con el propósito de promover la revisión y adecuación, en el marco de la Ley Agraria, de todos los procedimientos que lo requieran.

—Difundir información clara y concisa respecto de los requisitos y procedimientos que la Ley Agraria contempla para la celebración de cualquier tipo de contrato, haciendo uso de medios impresos o de difusión en los principales medios, con el propósito de que la información realmente se difunda entre los integrantes de los núcleos y no sólo con los comisariados.

—Insistir (durante los trabajos de regularización en núcleos que no han concluido el proceso de certificación, y en ejidos ya

certificados) sobre los alcances de la certificación, y redundar respecto a que no se cambia el régimen de propiedad ejidal para convertirse en propiedad privada, sino que sólo es un ordenamiento contemplado por la legislación agraria vigente para ordenar y actualizar el ejercicio de los derechos individuales y grupales, ello con el propósito de promover la continuidad en la celebración de asambleas en los núcleos y conservar sus niveles organizativos, situación que deberá ser promovida, ejecutada y vigilada de manera permanente por las instituciones del Sector Agrario.

Sólo la atención a lo que se ha descuidado y de lo cual se ha hecho referencia, aunque sea en parte, así como los resultados que se obtengan, podrán demostrarnos si la certificación en el marco de la Ley Agraria en realidad constituye la solución a los problemas de organización en el campo. Cuando se tenga una respuesta favorable a lo anteriormente planteado se podrá concluir que el actual mecanismo de acreditación de derechos en realidad fue una inversión justificada.

Bibliografía

- Córdoba, A., 1977, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Era, UNAM, México, pp. 101-102.
- Chávez, Padrón Martha, 1991, *El derecho agrario en México*, Porrúa, México, pp. 148-150, 167-169, 171-172, 180-182, 305-308, 319-320, 335-339.
- Fábila, Manuel, 1990, *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, Secretaria de la Reforma Agraria-CEHAM, 2ª ed., México, pp. 228-232, 261-264, 296-304, 327-331, 347-348, 483-510, 592-659.
- Fernández y Fernández Ramón, 1974, *Temas agrarios*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 69-72, 89-91.
- Lara Arzate, J., 1993, *Apuntes sobre el ejido en México: entre la prosperidad y la crisis*, Vértices, núm. 1, INEGI, México, pp 30.
- Lemus García, Raúl, 1991, *Derecho agrario mexicano*, Porrúa, 7ª ed., México, pp. 33.
- Manzanilla S., Víctor, 1965, *Introducción a la reforma agraria mexicana*, SEP, México, p. 20.
- McCutchen, McBride George, 1923, "Los sistemas de propiedad rural en México", *Problemas agrícolas e industriales de México*, núm. 3, vol. III (1951), Talleres Gráficos de la Nación, México, pp. 69-72, 73, 79, 84.
- Mendieta y Núñez, L., 1964, *El problema agrario en México*, Porrúa, México, pp. 11-15, 51, 52, 70, 74, 78- 80, 106, 268.
- Reyes Osorio, Sergio, 1974, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 3-6, 8-9, 10, 11, 20, 22, 25, 26, 28, 29.
- Secretaría de la Reforma Agraria, 1979, *La legislación agraria en México, 1914-1979*, SRA, México, pp. 133, 145-163, 165-171, 179-187.
- Tannenbaum Frank, 1952, "La revolución agraria mexicana", *Problemas agrícolas e industriales de México*, núm. 2, vol. I, Talleres Gráficos de la Nación, México, pp. 68.