

A partir de la existencia en la legislación, Constitución de 1917, de las tres formas de tenencia de la tierra, así como los conflictos particulares que les atañen a cada una de ellas, el caso de los focos rojos y amarillos respecto de la propiedad social, es centro de análisis, para concluir con la propuesta de un sistema de justicia agraria integral enfocado a las necesidades propias de la dinámica en el campo.

*Tu libertad para agitar los brazos termina
en donde comienza mi nariz*

STUART CHASE

El origen de las formas de tenencia de la tierra

A partir de la emisión del Decreto de 6 de enero de 1915, mejor conocido como “Ley Agraria de 1915”, y en especial desde la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, la legislación contempló tres formas de tenencia de la tierra que han perdurado hasta la actualidad y que devienen directamente del Artículo 27 constitucional.

Las dos primeras se desprenden del primer párrafo del citado numeral constitucional al constituir la propiedad de la nación y la propiedad privada, de la manera siguiente:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

La tercera forma se constituye por la propiedad social, la cual se establece actualmente en la fracción VII del propio Artículo 27 de la

* Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Marista. Actualmente cursa el Doctorado en Derecho e imparte la cátedra de Filosofía del Derecho en la misma Universidad y se desempeña como Subcoordinador de Proyectos Agrarios Especiales en la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Constitución, al establecer que “*se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas*”.

En este universo, la propiedad social cuenta con 103.5 millones de hectáreas aproximadamente, lo que representa 53% del territorio nacional, distribuida en 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, en donde habitan aproximadamente 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, mientras que la propiedad privada alcanza aproximadamente 38% del territorio nacional.

Ahora bien, la historia, proceso irrefutable de conformación social, nos señala que estos regímenes jurídicos se fueron reconociendo en la legislación de manera paulatina y, en algunos casos, incluso dolorosa.

La propiedad de la nación

La propiedad de la nación se funda en el presupuesto que dicta que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española sobre las tierras y aguas de Nueva España, derechos que fueron concedidos a la Corona por la Bula *Noverum Universi* que el Papa Alejandro VI dictó el 4 de mayo de 1493.

Este presupuesto se ve reflejado en los primeros ordenamientos jurídicos del México independiente, tales como el Acta Constitutiva de la Federación, emitida el 31 de enero de 1824, así como en la Constitución del 4 de octubre de ese mismo año, los cuales, estatuyeron, en sus artículos 1º y 2º, del Acta Constitutiva, y 2º de la Constitución, que la nación mexicana no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona y su territorio comprende el de la antigua Nueva España, el de la Capitanía General de Yucatán, el de las Comandancias llamadas antes de Provincias Internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

Posteriormente, la determinación del territorio de la nación y las modalidades de la propiedad se establecen en diversos artículos de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835; de las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843; del Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 y de la Constitución del 5 de febrero de 1857, para llegar, finalmente, a la regulación de la Constitución de 1917, hoy vigente.

Los conflictos de la propiedad de la nación

Como es de esperarse, este tipo de propiedad no está exento de conflictos y problemas jurídicos que impliquen la posesión de los bienes que son patrimonio de la Nación y, para regular su administración y protección, la Ley General de Bienes Nacionales señala los componentes de este régimen jurídico, en su artículo 3, con lo que tenemos que son bienes nacionales:

- I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esa Ley;
- III. Los bienes muebles e inmuebles de la federación;
- IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

De conformidad con el artículo 13 de la ley, estos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros y, de acuerdo con el artículo 10, solamente

se faculta a los tribunales federales para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con este tipo de bienes, incluso cuando las controversias versen sobre derechos de uso sobre los mismos.

Por su parte, para la administración de los bienes propiedad de la federación, la ley otorga facultades a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo para determinar el uso, concesiones, enajenación y adquisición y, en general, para todos los actos jurídicos que deban ser llevados a cabo respecto a este tipo de bienes.

En la parte del Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública, por regla general, es la dependencia encargada de la vigilancia, administración y protección de este tipo de bienes, sin embargo, la propia ley marca la creación de dependencias administradoras de inmuebles, que también tienen facultades de administración, pero de manera limitada sobre bienes específicos.

Ahora bien, el artículo 4º de la citada ley, establece que los bienes nacionales, por regla general, estarán sujetos al régimen de dominio público, lo que significa que solamente pueden ser desincorporados por decreto de la Secretaría de la Función Pública, pero también crea un régimen especial para aquellos que tengan una regulación específica en leyes especiales.

Este es el caso de los terrenos nacionales, cuya administración y protección impacta directamente en la actividad del Sector Agrario, ya que los mismos se encuentran regulados en el Título Noveno de la Ley Agraria.

En este punto es importante señalar que la Ley Agraria contempla dos categorías jurídicas:

—Baldíos (art. 157).

—Nacionales (art. 158).

Considera baldíos a los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslin-

dados y medidos, y como nacionales a los baldíos deslindados y medidos en los términos de este título, así como a los que recobre la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

En este contexto, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, las acciones de la Secretaría de la Reforma Agraria se concentran en investigar la existencia de terrenos baldíos y verificar las posesiones que existan en ellos, los cuales, debido a su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, no pueden ser enajenados para constituir con ellos la propiedad privada, hasta en tanto cuenten con la declaratoria respectiva emitida por la Secretaría y se haya desahogado el trámite correspondiente que culmine con la expedición de un título de propiedad.

La regularización de la posesión de terrenos nacionales es una tarea permanente encomendada a la Secretaría y por su naturaleza se encuentra en constante aumento. Su importancia radica en el otorgamiento de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los poseedores de terrenos baldíos o nacionales, reconociéndoles derechos sobre las tierras que detentan en forma pública, pacífica y sin perjuicios de terceros, mediante la emisión del título de propiedad correspondiente, siempre y cuando se cumpla con los requisitos legales establecidos en los artículos 160, 161 y 162 de la Ley Agraria, así como en los contenidos en los numerales 104 a 133 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural.

Con esto, se previene la aparición de conflictos por la posesión de terrenos nacionales a través de la vía administrativa, determinando claramente los derechos de los nacionaleros mediante los trabajos técnicos de localización y deslinde y la consecuente expedición de un título de propiedad, sin demeritar la vía de la jurisdicción federal para la solución de conflictos que no puedan ser resueltos a través del procedimiento administrativo.

La propiedad privada

La segunda forma de tenencia de la tierra, tal y como se había sostenido con antelación, es la que la nación otorga a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

De igual forma que la propiedad de la nación, este régimen se encuentra contemplado, de forma irregular, en las cartas constitucionales del país desde los inicios de la época independiente y se plasmó así en los artículos 12 y 13 del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, al señalar que la propiedad es inviolable y el Estado solamente puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado, pero con la debida indemnización.

Después, en el artículo segundo, fracción III, de las Leyes Constitucionales de 1836, se estipula que es un derecho de los mexicanos “*no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte*”, salvo cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario.

Esta disposición se reprodujo en la fracción XIII, del artículo 9° de las Bases Orgánicas de 1843, en el artículo 5° del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y en el 27 de la Constitución de 1857.

En la Constitución de 1917, el Artículo 27 estableció la creación de la propiedad privada como una derivación de la propiedad de la nación, innovación que no se contenía textualmente en los textos de las cartas que rigieron el país en el siglo XIX.

Conflictos de la propiedad privada

En el rubro de conflictos en propiedad privada existe una inagotable derivación que sería imposible reseñar en este momento. Los conflictos pueden surgir desde cuestiones tan simples como las de arrendamiento, en las que no está de por medio la propiedad sino solamente la posesión y el uso, hasta aquellos problemas jurídicos que sí ponen en entredicho la titularidad de la propiedad de un bien

inmueble, como en el caso de las invasiones, despojos, evicciones, etcétera.

De manera general, puede decirse que los conflictos que se originan por la disputa de la propiedad de los bienes privados, de conformidad con el artículo 121, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ser resueltos *in situ*.

En efecto, el citado numeral constitucional señala que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación, es decir, todos los bienes de propiedad privada deberán ser regulados por las leyes que emitan las legislaturas de los estados y, en dichas leyes, debe determinarse tanto los órganos que tendrán competencia para conocer de los conflictos, como el procedimiento que deberá seguirse ante esos órganos.

Con esto se entiende por qué los códigos civiles de los estados son los que norman todo lo relacionado con la propiedad privada y por qué son los tribunales locales los que son competentes para resolver los conflictos que se originen en esta materia.

Sin embargo, esta regla general tiene una excepción claramente demarcada en el Artículo 27 de la Constitución y en el 163 de la Ley Agraria.

La fracción XIX del Artículo 27 constitucional señala que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen 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.

Por su parte, el artículo 163 de la Ley Agraria expresa que son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley.

Con estos preceptos se crea un ámbito de excepción a la competencia de los órganos jurisdiccionales locales para conocer de los conflictos que se presenten por la tenencia de la tierra en propiedad

privada, toda vez que, cuando una propiedad privada se encuentre en conflicto jurídico con la propiedad social, la competencia para conocer del juicio corresponderá a los Tribunales Agrarios.

La propiedad social

La propiedad social no había sido considerada en los ordenamientos constitucionales previos a la Constitución de 1917.

Con la explosión del movimiento revolucionario de 1910, el general Emiliano Zapata y muchas personas pertenecientes al sector campesino se unieron a la lucha encabezada por don Francisco I. Madero y su Plan de San Luis.

Sin embargo, al triunfo del movimiento, el entonces presidente electo Madero, dejó en claro que la idea que lo había movido a incluir un artículo en el Plan de San Luis sobre el problema agrario no coincidía con los ideales que Zapata y su gente estaban persiguiendo y, de nuevo, la lucha se desató en el campo, expidiéndose el Plan de Ayala como bandera ideológica y síntesis teleológica del movimiento.

Para 1915, la presión del movimiento campesino provocó que don Venustiano Carranza ordenara la publicación del Decreto del 6 de enero de 1915, con el que se sentaron las bases jurídicas para la creación de la propiedad social en el sistema jurídico mexicano.

Después, el Artículo 27 constitucional recogió íntegramente el texto del Decreto del 6 de enero y se inició formalmente el proceso de reforma agraria en México, que durante 77 años se identificó con el reparto de tierras a las personas que carecieran de ella.

Sin embargo, el modelo se agotó paulatinamente y, para 1992, el cambio en la Constitución dio por terminada la fase de reparto agrario, para iniciar la segunda etapa del proceso de reforma agraria, que ahora consistiría en el ordenamiento de la propiedad rural, fase que aún se encuentra en su epílogo, para dar paso a la tercera etapa que se concentrará en el desarrollo agrario. De igual forma, la reforma de 1992 significó la entrada en escena de nuevas institu-

ciones, como la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional.

Sin embargo, en los albores de esta administración federal, se realizó un diagnóstico de la situación en la que se desenvolvía el campo y se llegó al conocimiento de que el proceso de reparto, en efecto, había distribuido la tierra pero había creado diversos conflictos por la tenencia de las superficies repartidas, debido a múltiples factores como la falta de tecnología para la medición, entre otros.

Los conflictos en la propiedad social

Antes de las reformas al Artículo 27 constitucional, la máxima autoridad agraria en el país era el Presidente de la República, sin embargo, después de ellas, se crearon los Tribunales Agrarios y el Presidente de la República perdió dicho carácter.

En ese sentido, la autoridad competente para solucionar los conflictos por la tierra, en la actualidad, son los Tribunales Agrarios y la Secretaría de la Reforma Agraria coadyuva en la parte de la conciliación y la búsqueda de acuerdos pacíficos entre las partes en conflicto para dar por concluidos los asuntos en los que ya se ha dictado sentencia por parte de los Tribunales Agrarios, es decir, ya no existen más recursos legales que promover, pero la problemática social persiste e incluso, en varios casos, ni siquiera ha sido posible ejecutar las sentencias dictadas por la oposición violenta de una de las partes.

Para lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria ha instrumentado diversos programas que fomentan un clima de paz y armonía, en el que las partes pueden llegar a acuerdos sobre la forma de solucionar el conflicto y, una vez hecho esto, los convenios que se firman entre las partes son exhibidos ante el Tribunal Unitario Agrario competente para que lo califique de legal y proceda a elevarlo a la categoría de sentencia ejecutoriada, con lo que se resuelve el problema jurídico, pero también se atienden las necesidades y situaciones particulares de cada uno de los involucrados, alcanzan-

do acuerdos duraderos que permiten la libre acción de los órganos jurisdiccionales para ejecutar sus sentencias.

Dentro de estos programas destaca el denominado “Focos Rojos”, que atiende los conflictos que presentan características que desgastan el tejido social, afectan el medio ambiente, generan ingobernabilidad y, en no pocos casos, causan la irremediable pérdida de vidas humanas y se distinguen por tener una duración promedio de cuatro décadas, persistencia que se origina por la tendencia pretérita a burocratizarlos y, con esto, a prolongarlos en el tiempo.

Debido al éxito de la estrategia de solución de los “Focos Rojos”, la Secretaría de la Reforma Agraria instrumentó en 2004 un programa de atención a los conflictos que, sin tener la complejidad de los “Focos Rojos”, representaban una amenaza para la estabilidad y la paz social de diversas regiones del país.

Esta estrategia se denominó “Focos Amarillos” y se erigió en una medida preventiva para evitar el surgimiento de otros “Focos Rojos”, toda vez que, después de haberse realizado un exhaustivo análisis a la problemática agraria que no encuadraba en el esquema de aquellos, en el territorio nacional se identificaron diversos conflictos que por su grado de complejidad, aunque menor que en los “Focos Rojos”, ponen en riesgo la paz social en el medio rural, con la posibilidad de enfrentamientos.

Una tercera vía de canalización de conflictos surgió en el año de 1996, puesto que después de la reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la que se declaró la conclusión del reparto agrario, el gobierno de la federación, en conjunción con diversas organizaciones campesinas, llevó a cabo una intensa revisión de la problemática que aquejaba el campo mexicano. El reparto agrario había concluido, pero los problemas por la tierra aún persistían.

En ese complejo contexto, la revisión aludida concluyó al identificarse los asuntos que resultaban imperativos e impostergables. La respuesta a esos conflictos surgió con la suscripción por parte de la

Secretaría de la Reforma Agraria, entre los años de 1996 y 1998, de 37 acuerdos agrarios con 34 organizaciones campesinas y tres grupos independientes, que involucraron un total de 6,145 asuntos, de los que 4,556 tenían como única solución la compra de predios para ser regularizados a favor de grupos campesinos y 1,589 se centran en la realización de actividades de organización y fomento, las cuales concluyeron en el año 2002.

Estos acuerdos constituyeron una fiel imagen de la confianza que las organizaciones campesinas depositaron en el gobierno federal y, a su vez, también marcaron un ambiente de colaboración y corresponsabilidad entre éste y el sector social, anteponiendo siempre el diálogo y la concertación en la solución de los conflictos.

A diez años de la histórica firma de los acuerdos agrarios, se ha comprobado que esta estrategia desactivó conflictos importantes en el campo a través del diálogo y la colaboración entre el gobierno de la federación y las organizaciones campesinas.

Finalmente, el Sector Agrario cuenta con el Acuerdo Nacional para el Campo para insertarse en un ambiente de atención al campo a través de una política de Estado, en la que, en conjunción con las organizaciones campesinas firmantes del Acuerdo, se ha avanzado en la solución de conflictos agrarios a través de la negociación y el entendimiento.

Conclusiones

Si bien el régimen jurídico de la tenencia de la tierra y la competencia para la solución de conflictos es bastante clara en el papel, en la práctica existe una íntima correlación que provoca un aumento considerable de la complejidad para dar por terminados los conflictos que se generan por la disputa en la tenencia de la tierra, en especial en la materia agraria.

En este sentido, las acciones de distensión y solución de conflictos en el medio rural que la Secretaría de la Reforma Agraria instrumenta contribuyen a:

- Generar paz y armonía social en el medio rural.
- Consolidar el patrimonio familiar.
- Revalorar la tierra y facilitar la circulación de la propiedad.
- Promover la asociación para la producción y el desarrollo.
- Propiciar un aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Fortalecer la seguridad regional y nacional.

Sin embargo, es importante precisar que, como se estableció antes, la competencia para la solución de conflictos en la propiedad social corresponde a los Tribunales Agrarios, que son órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, por lo que las acciones que la Secretaría de la Reforma Agraria realiza en este ámbito solamente se concretan a establecer un piso de negociación y conciliación entre las partes en disputa, y su actuación deriva de la complejidad que presentan los problemas originados por la tenencia de la tierra en el campo y la imposibilidad, en muchas ocasiones, de alcanzar soluciones reales, tanto en el plano jurídico, como en el social y en el cultural, a través de las sentencias dictadas por los tribunales agrarios.

En ese contexto, los programas que se han citado son temporales y atienden a necesidades específicas del campo, sin embargo, estos no pueden ser permanentes y es imperativo que se lleven a cabo reformas legales que permitan que los Tribunales Agrarios puedan, en todos los casos, dirimir los conflictos y ejecutar las sentencias que emiten. El objetivo en este renglón debe ser la formulación de un sistema de justicia agraria integral que atienda realmente las necesidades propias de la dinámica en el campo, puesto que no es posible, y la historia nos lo ha demostrado, impartir justicia en ese México de la misma forma en que se imparte en las zonas urbanas.