

En torno al concepto de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra

JUAN CARLOS PÉREZ CASTAÑEDA*

Antecedentes

En todas las disciplinas, científicas y sociales, existe una determinada estructura del conocimiento que permite sistematizar los conceptos de acuerdo con su eventual jerarquía en el contexto de la materia de que se trate, catalogándolos en generales, particulares y específicos. Como se sabe, los conceptos más generales reciben el nombre de “categorías”.

En el campo del Derecho, la noción de *Seguridad Jurídica* constituye una categoría básica, al grado que algunos especialistas la ubican entre sus fines más relevantes. En la órbita del Derecho agrario mexicano, aun cuando ha sido prácticamente circunscrito a la “tenencia de la tierra”, el concepto mantiene la misma jerarquía.

Cabe puntualizar que la locución “tenencia de la tierra” no se refiere sólo a los predios rústicos que se detentan en concepto de propiedad, comprende

* Abogado consultor y autor del libro *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Palabra en Vuelo, 2002.



también los que se tienen a título de posesión, de concesión, de arrendamiento y demás, cuyos tenedores requieren gozar, en su conjunto, de seguridad jurídica.

En México, este concepto comenzó a cobrar inusitada importancia a partir de la década de los ochenta, cuando se observó que el reparto agrario y el sistema de impartición de justicia se habían convertido en fuente de inseguridad y freno del desarrollo rural.

Antes de ahí este asunto no había llamado la atención del Estado en virtud de la amortización jurídica que caracterizaba a la mayor parte de la propiedad del suelo —ejidal y comunal—, toda vez que al estar fuera del mercado por ser inalienable, imprescriptible, inembargable, indivisible e intransmisible, resultaba relativamente fácil de proteger; de modo que esa misma parálisis era vista por muchos como una suerte de valladar para los usurpadores de la tierra.

La inseguridad jurídica de la que entonces se hablaba era básicamente la referida a los propietarios particulares, quienes sentían amenazado su patrimonio a causa del mandato constitucional que forzaba al Estado a continuar distribuyendo la tierra como una obligación inexcusable, lo que le hacía aparecer como el motivo principal de la escasa inversión que concurría al campo.

Luego de la enmienda de 1992 al Artículo 27 constitucional y de la cancelación del reparto agrario, la causa de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra comenzó a atribuirse a la falta de titulación de la propiedad, especialmente de la otrora propiedad social (ejidal y comunal), y a difundirse la idea de que en la falta de regularización documental subyacía su origen.

De entonces a la fecha, “regularización de la propiedad inmueble rústica” y “seguridad jurídica en la tenencia” se han convertido en sinónimos, lo cual no sólo resulta de suyo impreciso, sino además altamente distorsionador del concepto de que se ha venido hablando, situación que se pretende demostrar en las siguientes páginas.



La seguridad y la certidumbre jurídicas

Al igual que en todos los renglones de la vida, la sociedad requiere indispensablemente de ciertas condiciones mínimas de orden y bienestar que le permitan esforzarse a fin de acceder a niveles superiores del desarrollo. Esta situación sólo es dable ahí donde prevalece el principio de seguridad jurídica, haciendo del imperio de la Ley la salvaguarda contra cualquier presunta arbitrariedad, sea que provenga de la esfera pública o de la privada.

Es por esa razón que todo Estado democrático cuenta entre sus funciones primordiales el garantizar a los gobernados un ambiente de paz y tranquilidad respecto de sus personas, bienes y derechos, a fin de auspiciar la búsqueda permanente de su propio mejoramiento y progreso y de mantener su gestión dentro de los márgenes de la gobernabilidad.

Sobre esa base, frecuentemente se ha dicho que la seguridad jurídica constituye:

El conjunto de condiciones que facilitan al hombre la actividad necesaria para que pueda él mismo obrar como un ser naturalmente investido de libertad, responsabilidad y dignidad, libre de todo daño o riesgo.¹

Nociones como ésta revisten al vocablo de efectos trascendentes que han movido a una nutrida corriente teórica, encabezada por la escuela francesa, a equiparar el concepto de seguridad jurídica con el bien común y la justicia, en tanto fines esenciales del Derecho.

Aunque tan elevada jerarquía ha sido cuestionada por algunos autores que consideran a la seguridad como inmanente al orden legal (lo que la invalida

¹ Secretaría de la Reforma Agraria, *Reforma Agraria Integral*, Juan Pablos Editor, México, 1988, p. 76.



como uno de sus fines), en la actualidad nadie duda de su carácter de categoría jurídica fundamental y de su importancia como elemento integrador de la sociedad.

Jeremías Bentham sostiene que todas las funciones del Derecho pueden resumirse en cuatro objetivos básicos, a saber: proveer a la subsistencia, aspirar a la abundancia, fomentar la igualdad y mantener la seguridad. Sobre este último objetivo añade:

De estos cuatro objetivos de la regulación jurídica, el principal y fundamental es la seguridad. La seguridad pide que la persona, el honor, la propiedad y el *status* de un hombre queden protegidos por el Derecho y que sean castigados como delitos todos los actos lesivos para esa seguridad.²

Una de las más claras nociones del concepto de seguridad jurídica es acuñada por José T. Delos, quien aborda su análisis desde dos perspectivas distintas. En la primera de ellas, proyectada desde el plano objetivo, la seguridad es definida como:

La garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquél que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia regulares.³

² Citado por: Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 202.

³ Delos, José T., *Los fines del Derecho: bien común, seguridad, justicia*, Editorial Imprenta Universitaria, México, 1975, p. 47.



Vista así, la seguridad jurídica configura un estado de cosas en un orden social dado, es decir, lleva implícita la existencia de una organización de hecho, la cual pretende concretar otra situación real: la integridad de las personas y de los bienes de los individuos.

Esta concepción, que es la más generalizada, ha sido denominada por la doctrina como *Seguridad por medio de Derecho*.

Tan difundido ha sido este aspecto (objetivo) de la seguridad, que algunos diccionarios jurídicos la definen como: “La garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo.”⁴

Como se observa, esta definición parte de la existencia previa de condiciones materiales dadas, o sea, la prevalencia de un determinado orden jurídico y de un aparato público al que se le confía su aplicación.

En su segunda perspectiva, consustancial a la anterior, Delos considera que la seguridad jurídica debe analizarse también desde el plano subjetivo. Vista así, dicho autor concluye que la seguridad por medio del derecho conduce a la cristalización de un hecho psicológico cierto, impulsor de una sensación colectiva, de un sentimiento de la sociedad, que propicia el mejor desarrollo del hombre.

Con ello, Delos aduce que la seguridad es también un estado subjetivo, al cual define como:

La convicción que tengo de que la situación de que gozo no será modificada por la violencia, por una acción contraria a las reglas y los principios que rigen la vida social.⁵

⁴ Pina, Rafael y Larrañaga, José, *Diccionario jurídico*, Porrúa, México, 1978, p. 347.

⁵ Delos, *op. cit.*, p. 48.



De acuerdo con este enfoque, la seguridad debe entenderse como una certidumbre del Derecho; es decir, como la certeza de que cualquier eventual atentado contra el patrimonio o la vida será efectivamente conjurado por la sociedad y la organización estatal.

Esto implica, desde luego, la confrontación del individuo con el entorno social objetivo que lo envuelve. Esto es, se requiere la perceptibilidad cierta del Derecho, de la norma jurídica y de su aplicación al caso concreto. De otra suerte, tal certidumbre no pasaría de ser un mero dogma o una simple creencia. Como señala Briseño Sierra:

La certeza permite, en los sistemas de derecho escrito, constatar o confrontar documentalmente la existencia de la norma. Tener certeza es conocer la existencia de una norma jurídica, pero tener la seguridad es saber probadamente su sentido positivo. En innumerables ocasiones el mismo precepto es aplicado en sentidos diferentes, lo que produce certeza de su ser e inseguridad de su significado.⁶

Entrelazando ambas nociones, Delos construye el concepto de seguridad y deduce que ésta no podría definirse si se excluyese cualquiera de los dos aspectos mencionados, habida cuenta que se trata de una “correlación entre el estado subjetivo del individuo y los medios sociales objetivos”.⁷

Dicho de otro modo, la seguridad jurídica configura la situación resultante de la relación que surge entre la seguridad por medio del derecho y la certidumbre en el mismo. Dos conceptos indisolubles manifestados en una categoría general que se concreta en un estado de hecho.

⁶ Briseño Sierra, Humberto, *Derecho procesal*, vol. II, Cárdenas Editor, México, 1969, p. 90.

⁷ Delos, *op. cit.*, p. 48.



Para Theodor Geiger, en cambio, la seguridad jurídica se expresa en dos dimensiones diferentes:

- a) Como seguridad de orientación o certeza del ordenamiento, y,
- b) Como seguridad de realización o confianza en el ordenamiento.

De acuerdo con la primera, se puede decir que ésta existe cuando se conoce cabalmente el significado del contenido y sentido de lo que se establece en una norma, lo que equivale a un “saber a que atenerse”; según sus palabras:

Yo sé qué tipo de acción esperan o no esperan de mí los otros, y sé también qué conducta he de esperar o no de los demás. Sé con claridad qué tipos de acciones y en qué situaciones por mi parte y por parte de los otros, están libres de riesgo en un sentido absolutamente definido, a saber, libres de riesgo de arrastrar tras de sí los inconvenientes sociales del tipo denominado “reacción pública”. En resumen y dicho popularmente: conozco mis deberes y mis derechos. No obstante, si las leyes son imprecisas, complicadas, rápidamente cambiantes; si las competencias de los órganos de la administración no están claramente circunscritas y la práctica de los tribunales es variable, me encuentro en la inseguridad de orientación: no sé con qué conducta caigo en la zona de riesgo social.⁸

Por su parte, la seguridad de realización o confianza en el ordenamiento existe cuando se tiene la certidumbre de que lo dispuesto en la proposición normativa habrá de aplicarse en caso de que alguien incurra en la hipótesis prevista por la misma.

En consecuencia, se dice que existe falta de seguridad jurídica cuando la legislación:

⁸ Geiger, Theodor, *Estudios de sociología del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 91-93.



Deja al criterio de los órganos de la administración un margen de libertad demasiado grande, de tal manera que nadie sabe de antemano qué clase de decisión prefiere tomar la autoridad en un caso particular. Pero la inseguridad jurídica surge también si se acumulan demasiadas y complicadas disposiciones legales respecto de un hecho, de modo que ‘nadie las conoce ya a fondo’, o si las disposiciones referidas a un hecho son modificadas rápidamente varias veces, de tal forma que los ciudadanos no tienen tiempo de acostumbrarse a una situación jurídica y de ser versados en ella.⁹

Para mayor ilustración, Víctor Manuel Rojas Amandi abunda al respecto y explica que:

En este último sentido es como Herodoto sostuvo que el exceso de leyes era un rasgo característico del gobierno demagógico, pues por una parte se dice y se hace mucho por aparentar que las relaciones sociales se sujetarán al derecho; y por la otra se desentiende por completo de crear las condiciones de su aplicación y de ejecutarlas, tan es así que no importa que existan complicaciones en su interpretación e integración, e incluso, soluciones contradictorias, ya que lo único que interesa es poder demostrar que existe la ley y hacer alarde de ella. De esta forma, no se puede decir que exista seguridad jurídica cuando es más importante la corrupción, los intereses de partido y de clase y las relaciones personales, las razones de Estado, de beneficio nacional, etc., que lo prescrito por el Derecho.¹⁰

A partir de este análisis se puede concluir que seguridad y certidumbre jurídicas deben ser contempladas como las dos caras de una misma moneda y, por ende,

⁹ *Ibid*, p. 93.

¹⁰ Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, Harla, México, p. 286.



como una sola unidad, lo que por una parte explica que sus consecuencias formales y materiales vayan mucho más allá de lo que a primera vista pareciese, y, por la otra, echa por tierra la infundada suposición de que la seguridad jurídica se logra con la simple posesión de un papel.

Antecedentes de la seguridad como garantía individual

La seguridad jurídica puede ser observada también como un derecho, ya que si por un lado configura una exigencia del individuo que obliga al Estado y a la sociedad, por el otro, constituye un derecho concreto de todo gobernado que se haya diáfananamente plasmado en los ordenamientos positivos.

Así, la seguridad jurídica puede considerarse como el derecho individual y colectivo a que el Estado y la sociedad garanticen la posesión pacífica y cierta de un bien (entendido éste como la vida, la libertad, el patrimonio). Por cuya razón en materia constitucional se le atribuye el carácter de derecho fundamental, en el cual se fusionan las libertades individuales y los derechos sociales o colectivos.

La historia de las garantías de seguridad en el pensamiento y en el haber filosófico de la humanidad nació prácticamente con las primeras civilizaciones; sin embargo, su inclusión en el derecho positivo y la visualización y fragua de su noción conceptual son de más reciente data.

El prestigiado estudioso de las doctrinas políticas, A.J. Carlyle, considera que el primer antecedente histórico concreto del principio de seguridad jurídica se localiza en la “Declaración de Lotario, Luis y Carlos”, realizada en Mercenne (hoy Francia) en el año 851 d.C., cuyos firmantes se comprometen en ese documento a “no condenar, ni deshonrar, ni oprimir a nadie contra el derecho y la justicia”.¹¹

¹¹ Carlyle, A. J., *El bien común, la justicia y la seguridad jurídica en la concepción medieval del Derecho*, Editorial Imprenta Universitaria, México, 1975, p. 83.



EN TORNO AL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

El mismo autor sostiene que dicho principio fue recogido en 1215 por la Carta Magna inglesa y en 1523 por las Cortes de Valladolid en la Península Ibérica, y posteriormente incorporado en forma gradual a los diversos cuerpos jurídicos de los estados monárquicos, hasta ser heredado al Derecho constitucional de las naciones contemporáneas.

Cabe añadir que el concepto de seguridad jurídica, como tal, terminó de redondearse con el surgimiento del Estado-nación, por lo que es dable reconocerlo como un legítimo producto decimonónico. Empero, su estudio no tomó fuerza sino hasta mediados del siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, al emerger la teoría de la “seguridad nacional” bajo los influjos del Derecho internacional público.

En nuestro país, durante el virreinato estuvieron vigentes diversos dispositivos de seguridad jurídica trasplantados de los ordenamientos de ultramar pero dispersos en varias disposiciones reales, al grado que se reconoce la existencia de un amparo colonial, con efectos muy parecidos a los de nuestro actual juicio de garantías, cuyo antecedente inmediato emana de la figura del “Justicia” establecido en el Derecho aragonés.

Fuerza advertir, empero, que en una sociedad dividida en castas como ocurrió en la Colonia, los dispositivos de seguridad no beneficiaban por igual a todos los individuos de Nueva España, sino sólo a aquellos que tenían la fortuna de pertenecer a los segmentos privilegiados de la población.

Al despuntar el siglo XIX comenzó a expedirse una ristra de documentos preconstitucionales que fueron construyendo paulatinamente el entramado jurídico que cristalizaría el sistema de garantías individuales hoy vigente. El primero de ellos, obra del cura Hidalgo, fue materializado por el Decreto que abolió la esclavitud el 6 de diciembre de 1810.

Poco después, el 22 de octubre de 1814, Morelos avanzó en la misma dirección a través del Decreto constitucional de Apatzingán que contiene la primera



declaración mexicana de derechos del hombre, denominada *De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*.

La Constitución de 1824 no incluyó capítulo alguno destinado a declarar los derechos del hombre. Sin embargo, bajo el título de *Reglas generales a que se sujetará en todos los estados la administración de justicia* fueron reconocidos algunos derechos que configuraban efectivamente diversas garantías de seguridad jurídica, entre los que se cuentan: la prohibición de aplicar penas trascendentes y de confiscación de bienes, la irretroactividad de la ley y la abolición del tormento, así como algunas normas relativas a la detención de las personas y al registro de sus domicilios y pertenencias.¹²

El 23 de mayo de 1837, se emitió la *Ley para el arreglo provisional de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común*, cuyo artículo 91 estableció:

Cualquier persona que fuere despojada o perturbada en la posesión de alguna cosa profana o espiritual, sea eclesiástico, lego o militar, el perturbador, acudirá al juez letrado para que destituya y ampare, concediéndose en estos casos recursos por medio del juicio sumarísimo que corresponda y aún por plenario de posesión.¹³

Esta disposición, a más de que constituye un claro precedente del actual juicio de amparo, registró un avance concreto en materia de seguridad patrimonial en el territorio nacional.

El siguiente paso lo dio la denominada *Ley Juárez* alumbrada en noviembre de 1855, mediante la cual se reformó el sistema de impartición de justicia y se suprimieron los tribunales especiales (eclesiásticos y militares).

¹² Cámara de Diputados, *Mexicano: Esta es tu Constitución*, México, 1969, p. 35.

¹³ Briseño Sierra, *op. cit.*, t. I, p. 233.



Seguidamente, la Constitución de 1857 consignó como principio rector que “el pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”, pero lo más importante es que los detalló en un capítulo específico.

Esa fue la génesis de los artículos 13, 14, 16 y 17, en los cuales se plasmaron distintas garantías individuales que fortalecieron la seguridad jurídica de los ciudadanos en sus diversos aspectos formales, mismas que fueron retomadas por la Constitución de 1917 y nutridas con algunas otras declaraciones fundamentales. Así se delineó un conjunto de garantías individuales y sociales que hoy conforman la base legal de la seguridad jurídica en México.

Dentro de éstas sobresale la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 14 constitucional, al calor de la cual ningún individuo —nacional o extranjero— puede ser privado de la vida, de la libertad, de la propiedad o posesiones, ni del resto de sus derechos, si previamente no se cumplen los siguientes requisitos: a) que sea sometido a juicio por un órgano estatal ya establecido; b) que ese órgano se ajuste estrictamente a las formalidades de los procedimientos, y, c) que los dos factores anteriores se encuentren regulados en la legislación vigente.

En suma, la seguridad jurídica es el resultado de la conjugación de varias garantías individuales constitucionalizadas a lo largo de la historia del México Independiente, cuya interrelación ofrece a todo individuo la certidumbre de que su vida, su libertad, sus bienes y sus derechos son protegidas por el Estado de Derecho.

Los elementos de la seguridad jurídica

Como se desprende de los párrafos que anteceden, la seguridad jurídica no surge mágicamente o de modo espontáneo a partir de que se ha expedido oficialmente por el órgano legislativo una declaración escrita (por más que ésta, al igual



que el Estado, sea una precondition); su existencia real emana de la conjugación de diversos elementos que se traducen objetivamente en una situación o circunstancia concreta.

Grosso modo, la seguridad jurídica es básicamente producto de la existencia e interrelación de tres factores:

- a) Una norma sustantiva, compuesta por disposiciones vigentes que reconozcan derechos o establezcan obligaciones;
- b) Una norma adjetiva, representada por procedimientos y reglas que hacen posible la instrumentación y aplicación de la norma sustantiva, y
- c) Órganos estatales encargados de la aplicación de las mismas en lo que se conoce como el proceso de impartición de justicia.

El orden y la paz pública en el campo dependen de la eficacia intrínseca de cada uno de estos factores y del grado de armonía con que funcionalmente se entrelacen. No es aventurado aseverar que, al igual que las circunstancias económicas, en ellos descansa en mucho la gobernabilidad de una nación.

En ese sentido, para que en un ámbito cualquiera predomine una atmósfera de seguridad es menester que dichos factores se acerquen lo más posible a su paradigma ideal, el cual sostiene que la norma sustantiva debe ser general, abstracta e impersonal pero, esencialmente, justa; la norma adjetiva debe establecer reglas instrumentales y procedimientos sencillos, expeditos y transparentes, y el órgano estatal debe ser responsable, especializado e imparcial, lo que significa, ante todo, honesto.

La más mínima desviación de dicho modelo normativo desemboca en estados o circunstancias concretas de inseguridad jurídica, en sus sentidos objetivo y subjetivo, propiciando injusticias que en un descuido pueden conducir a desórdenes sociales.



Cabe comentar que cuando las normas sustantivas son esencialmente injustas, por mucho que los procedimientos sean eficaces y el aparato público encargado de aplicar el derecho positivo sea lo más honesto y especializado posible, o a la inversa, de poco sirve una norma sustantiva justa y reglas instrumentales ágiles en manos de un órgano estatal corrupto.

La diferenciación de estos tres factores es tan clara que cada uno de ellos es competencia de diferente disciplina. Así, la norma sustantiva es materia del Derecho agrario y la norma adjetiva lo es del Derecho procesal agrario, mientras que la regulación del órgano que las aplica es objeto del Derecho administrativo.

La seguridad jurídica en materia agraria

Es tópico trillado el que una de las causas principales del atraso del sector rural es imputable a la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Empero, lo más común es que se le imprima al concepto una connotación simplista que le acota a aspectos puramente formales.

En vía de ejemplo, puede citarse el caso de Luis Pazos, quien en uno de sus trabajos escribió:

La confusión sobre la propiedad ejidal no sólo tiene efectos ideológicos, sino económicos. La falta de claridad y vigencia de los derechos de propiedad en las tierras ejidales son la principal causa del atraso económico en el campo mexicano.¹⁴

En el mismo rubro puede situarse lo expresado por Héctor Lugo Chávez y otros autores, quienes expresaron:

¹⁴ Pazos, Luis, *La disputa por el ejido*, Diana, México, 1991, p. 20.



En un nivel conceptual, las causas de la inseguridad agraria se hallan en el agotamiento del modelo redistributivo de la Reforma Agraria.¹⁵

Como se aprecia, tales afirmaciones se fincan en factores vinculados exclusivamente a la propiedad de la tierra, los que si bien tienen que ver con la norma jurídica sustantiva, confieren a la seguridad jurídica un contenido restringido cuya propia distorsión impide diseñar políticas públicas que combatan efectivamente sus causas.

Con objeto de precisar algunos aspectos asociados a la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, así como de dimensionar objetivamente su influencia real en la crisis agropecuaria por la que atraviesa el país, conviene comentar algunas cuestiones.

El problema del campo es mucho más que un problema de inseguridad jurídica

Aunque el marco legal y la impartición de justicia han contribuido en los males y achaques que afligen al campo, la crisis va mucho más allá de la cuestión de la inseguridad jurídica. Sus causas obedecen a factores de orden estructural vinculados al desarrollo y al fomento rural que no podrían combatirse con la sola seguridad jurídica.

Para su solución es indispensable la aplicación de una serie de políticas públicas de fondo que abarcarían el terreno jurídico, económico, político y administrativo tendentes a fortalecer, democratizar y capitalizar las bases materiales y sociales en las que debe sustentarse el proceso de recuperación agropecuaria nacional. La seguridad jurídica es un aspecto fundamental, pero sólo representa una de las aristas del problema.

¹⁵ Lugo Chávez, Héctor, *et al.*, *Modernización del sector agropecuario mexicano*, Instituto de Propositiones Estratégicas, A.C., México, 1990, p. 103.



La inseguridad jurídica rural no es exclusivamente agraria

El agro nacional sufre trastornos graves no sólo en lo que a la propiedad de la tierra y a la producción atañe. A la conculcación de los derechos agrarios del hombre del campo se suman violaciones de orden penal, civil, laboral, comercial, en fin, que conforman un ambiente de inseguridad jurídica general y atañe a la esfera de los derechos humanos.

Deteriorados niveles de vida, bajos grados de instrucción, desconocimiento de la lengua, entre otros, son problemas que dañan con más fuerza a los campesinos pobres, que constituyen la inmensa mayoría de la población rural.

La falta de seguridad jurídica en el campo y las deficientes vías de comunicación, entre otros, son factores que propician abusos y arbitrariedades que permean todos los renglones de la actividad humana, la cual tiene su origen en el sistema jurídico-político del país.

La inseguridad jurídica agraria no se limita a la tenencia de la tierra

La falta de seguridad jurídica en el ámbito rural no involucra sólo a la propiedad inmueble en lo que tiene que ver con los productores agropecuarios, sino que también se asocia al incumplimiento de leyes articuladas a otros factores de la producción (recursos hidráulicos y forestales, crédito, seguro, etc.), que son periféricas a la legislación de tierras.

De poco sirve la tranquilidad en la posesión fundaria, si no se respetan las normas jurídicas y técnicas asociadas a la explotación del resto de los recursos naturales y al conjunto de las actividades que conforman la cadena productiva.

Hay inseguridad si las disposiciones de crédito y de seguro se aplican irregularmente o se neutralizan por las reglas operativas de las instituciones. También la hay cuando se concede discrecionalmente la explotación de los recursos asociados a la tierra a quienes no son sus auténticos propietarios. Ésta



surge igual cuando no se respetan las normas mínimas de calidad de las semillas, los fertilizantes, los insecticidas, en fin.

La inseguridad jurídica adquiere formas y matices que trascienden el plano de la propiedad de la tierra y afectan a todos los factores de la producción primaria, abarcando al conjunto de los eslabones de la cadena productiva.

La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra no radica en la falta de titulación

Se ha difundido la errada idea de que la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra es generada por la falta de la documentación legal que ampara la titularidad de los derechos, lo cual equivaldría a conferirle a un simple papel determinados poderes fetichistas que está muy lejos de poseer.

La obtención de un documento que acredite los derechos tiene desde luego un gran valor, toda vez que además de aumentar el valor de los inmuebles y de fortalecer el patrimonio de su titular, brinda a éste la certeza de las características del bien que posee, es decir, mediante esta clase de documentos se conoce la superficie, medidas y colindancias exactas de los predios poseídos.

Ciertamente, las escrituras, títulos y certificados acreditan un derecho determinado sobre un terreno específico que puede ser utilizado para efectos de cualquier transacción jurídica; o bien, un elemento probatorio para mejor documentar la impartición de justicia en caso de controversia, pero de ahí a que radique en ellos la solución a la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, existe un abismo.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra no depende del régimen de propiedad

Predomina también en la opinión pública la idea de que seguridad jurídica y régimen de tenencia están asociados, de tal suerte que el modelo de propiedad privada en pleno dominio es el que garantiza una mayor seguridad.

**PROCURADURÍA
AGRARIA**



Del mismo modo en que los índices de producción y productividad agropecuaria no dependen del régimen de propiedad fundaria, la seguridad jurídica no puede supeditarse solamente a factores de forma vinculados al sistema normativo agrario. Su consecución es tan compleja que sería burdo creer que bastaría con cambiar el régimen de tenencia para que, automáticamente, los poseedores de la tierra vieran salvaguardados sus bienes y derechos.

Si así fuera, la ley estaría ofreciendo distinguos propios de épocas muy remotas, lo cual es rotundamente falso. Jamás un aspecto meramente formal de cualquier sistema jurídico de que se trate, podrá garantizar la existencia de un orden legal justo, la eficaz implementación de los procedimientos judiciales y la imparcialidad y eficiencia en la actuación de las autoridades.

Por ende, seguridad jurídica y dominio pleno de la tierra no son concomitantes. Lo que en realidad este último puede brindar es un mayor margen de manobra para disponer el destino y uso de la propiedad inmueble, pero de ningún modo una mayor seguridad jurídica.

La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra es también una cuestión de orden penal y civil

La seguridad en la propiedad y en la posesión inmueble rústica proviene también de garantías de índole penal previstas en la legislación de la materia. El despojo de terrenos —rurales o urbanos— aún bajo la forma de invasiones, son ilícitos que salen de lo administrativo, civil o agrario y caen en la esfera de lo penal. Por lo tanto corresponde a las agencias de los ministerios públicos la persecución de esta clase de delitos (del fuero común en el caso de pequeñas propiedades particulares y del fuero federal tratándose de superficies ejidales o comunales).

Asimismo, existe infinidad de casos que siendo de naturaleza agraria son conocidos y sentenciados por juzgados civiles del fuero común, muchas veces por falta de información de los jueces, lo que complica su resolución definitiva.



Como se observa, las anteriores precisiones cuestionan la validez de las opiniones citadas con antelación que atribuyen al reparto agrario y al modelo de propiedad social rústica las causas de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, imputando a ésta el origen del atraso del campo y de la falta de inversión.

Conclusiones

Como se adujo, la seguridad jurídica se concreta con la conjugación armoniosa de tres factores: el marco legal positivo que reconoce los derechos sustantivos de los tenedores del suelo; la norma instrumental que establece los procedimientos para la concreción de aquéllos y el órgano estatal encargado de su aplicación.

En ese sentido, si las normas sustantivas contempladas por la actual Ley Agraria resultan prácticas y justas; si los procedimientos que prevé son efectivamente ágiles y transparentes y si las dependencias administrativas y la magistratura del ramo encargadas de aplicar aquéllas cumplen su tarea con responsabilidad y eficiencia, el campo mexicano gozará de mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Caso contrario, si los preceptos sustantivos no son equitativos ni justos, si los procedimientos y disposiciones instrumentales son inadecuados y si las dependencias y órganos jurisdiccionales son incompetentes o deshonestos, la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra ahondará sus raíces.

Asimismo, de las reflexiones anteriores se desprende que la seguridad jurídica que requiere el campo mexicano para desenvolverse en un ambiente de tranquilidad necesita garantizarse en tres niveles diferentes, a saber:

- a) La seguridad jurídica rural en sentido amplio que cristaliza con la conjugación de todos los ordenamientos positivos (civiles, penales, agrarios, laborales, mercantiles, etc.);

**PROCURADURÍA
AGRARIA**



EN TORNO AL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

- b) La seguridad jurídica agraria derivada de las disposiciones legales vinculadas a los recursos naturales, técnicos, financieros y humanos de la producción (agrarias, forestales, crediticias, hidráulicas, etc.), y,
- c) La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, *strictu sensu*, que se concreta con la aplicación de las leyes agrarias, penales y civiles, principalmente.

Visto lo anterior, cabe concluir que, en tanto categoría jurídica del Derecho agrario mexicano, el concepto analizado rebasa la connotación restringida que en el discurso oficial y en el de las organizaciones campesinas se le ha asignado. La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra no se alcanza con la mera regularización de la propiedad, mucho menos en medio de un amplio proceso de desamortización como el que ahora experimenta el sector rural.

La consecución de un fin de esa naturaleza requiere de la conjugación armónica de la tríada de factores antes mencionados, hacia los cuales debe dirigirse la atención de las políticas públicas que efectivamente pretendan avanzar por este camino. De no ser así, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra seguirá siendo una entelequia.