

Descentralización y desconcentración de las decisiones en materia de tenencia de la tierra

Arnoldo Cerda Adame

Podemos decir que, en la descentralización en materia de tenencia de la tierra, desde el punto de vista jurídico, se han delegado algunos elementos de poder cuando se señala que la "aplicación de esta ley está encomendada a: I. El Presidente de la República. II. Los Gobernadores de los Estados..." (Ley Federal de la Reforma Agraria - artículo 2). Pero sólo para que se cumpla y no para actuar al margen de la misma.

Administrativamente se han delegado algunas funciones a los gobiernos locales, con la creación de la Comisión Agraria Mixta donde el Secretario y el segundo vocal son nombrados por el Ejecutivo local.

"El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria..." (Ley Federal de la Reforma Agraria - artículo 8). En cuanto a las atribuciones de los gobernadores, estas son:

I. Dictar mandamiento para resolver en primera instancia.

II. Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.

III. Proveer en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal;

IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;

V. Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;

VI. Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta.

VII. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos señalen." (artículo 9).

La Comisión Agraria Mixta, uno de los órganos que concede cierto nivel de participación al gobierno local, tiene como atribuciones:

I. Substanciar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de inafectabilidad;

IV. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean

planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

V. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen". (artículo 12).

Otra facultad que se delega al gobierno local es la capacidad de poder emitir el reglamento de la Comisión Agraria Mixta (artículo 6), el cual regula en detalle la organización de las comisiones y su funcionamiento. Opera como un instructivo con todo el procedimiento, pasos y uso de formatos, etc., sin llegar a otros niveles, que pudieran contradecir la Ley y la Constitución.

En la actualidad esas funciones, de mero trámite, deben ir disminuyendo debido a que el proceso de reparto agrario y restitución prácticamente ha llegado a su fin.

Problemática

Sin embargo, se ha entrado a otra etapa muy importante que es la de la urbanización. concretamente en el Estado de México se ha presentado una gran concentración de población proveniente de otros estados de la República, que por orden de importancia son: Michoacán, Guanajuato, Hidalgo, Puebla y Oaxaca.

Por otra parte tenemos municipios del Estado de México que expulsan población, entre los principales están:

Jilotepec, Melchor Ocampo, Ixtlahuaca, Oztolotepec, Toluca, Sultepec, Temascaltepec, San Simón de Guerrero, Tejupilco, Tonatico, Acolman, Chalco, Nextlapán, Otumba, Teoloyucan, Tultitlán, Texcoco, Tepetlaoxtoc, Tepozotlán y Zumpango.

También el Distrito Federal es uno de los proveedores de población al Estado de México; además de que se da un fuerte intercambio de población entre los municipios que integran el área metropolitana en el Estado.

Asimismo, en el valle de Toluca se ha estado incrementando considerablemente la concentración de población cuyo origen, por orden también de importancia, son:

Almoloya de Juárez, Zinacantepec, Villa Victoria, San Felipe del Progreso y Lerma. Después está el Distrito Federal, Michoacán y Guanajuato.

Este proceso significa la presencia de una enorme presión de la población sobre la tierra, y una impresionante demanda de servicios urbanos. De ahí que se tenga que recurrir a la búsqueda de alternativas de solución a la problemática que nos ocupa, y entre ellas nos permitimos proponer una relacionada con la tenencia de la tierra.

Sabemos que la descentralización y desconcentración en materia de tenencia de la tierra es una aspiración difícil de alcanzar por la naturaleza jurídica que la sustenta, pues "...la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes" (artículo 27, constitucional).

Sí bien el Presidente es la suprema autoridad agraria, facultada para lograr los objetivos planeados en la Ley Federal de Reforma Agraria, entre cuyas facultades está la:

"III. Creación de nuevos centros de población.

V. De expropiación de bienes ejidales y comunales...

VII. El establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales". (artículo 8). Es su responsabilidad solucionar la problemática urbana, ya que a los gobernadores de los estados sólo pueden "emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;... (artículo 9, fracción II). Es necesario ampliar las facultades del gobierno local, así como de la Comisión Agraria

Mixta (a quienes no se les debe limitar exclusivamente a dar su opinión), ya que la etapa de reparto y restitución agrarias, prácticamente ha sido superada. Ahora es necesario atender la problemática del crecimiento de la población en relación con su efecto sobre la tenencia de la tierra. Por ello se requiere actualizar, modificando, el artículo 27 constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria, haciendo énfasis en los fenómenos de urbanización, para lo cual se debe de equipar de amplias facultades a los gobiernos locales, así como a la Comisión Agraria Mixta. Ampliarles el campo de acción de tal manera que les permita resolver la problemática prevaiente.

Propuestas

A continuación se propone la modificación o, mejor dicho la ampliación de las funciones de la Comisión Agraria Mixta, ya que es aquí donde se pueden obtener mayores niveles de delegación de funciones para el gobierno local, para poder afrontar los fenómenos de urbanización.

1. Que este organismo pueda prevenir las consecuencias futuras de los procesos de población que se están dando en las áreas urbanas.

1.1. Que pueda plantear los objetivos que se deberán alcanzar sobre el problema de la tenencia de la tierra y en el uso del suelo.

2. Tener facultades para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

3. Que tenga la responsabilidad de investigar todos los factores que concurren en el problema de una manera seria, utilizando todas las técnicas y métodos que existan al respecto.

4. Que tenga la facultad de elaborar los planes y programas encaminados a resolver los problemas actuales en la materia, y prevenir los que pudieran surgir en el futuro.

5. Que se les proporcione los recursos humanos, materiales, técnicos y finan-

cieros que sean necesarios.

6. Que se coordine con las dependencias relacionadas con la materia, para que juntas puedan realizar los objetivos y metas trazadas. En este caso, sus actividades se orientarían a facilitar las acciones de dichas instituciones.

Se coordinaría con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual, entre otras funciones, tiene la de formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda... y organizar y fomentar la investigación relacionada con estas materias. En coordinación con los gobiernos de los estados y municipios: regular el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para vivienda y desarrollo urbano. Y en combinación con otras dependencias: proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros urbanos; fomentar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado. En este caso las actividades de la Comisión Agraria Mixta se orientarían para facilitar los objetivos de la SEDUE; así como de la Dirección de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

A nivel local se coordinaría con la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Dirección General de Obras Públicas del Estado de México y con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

Resumiendo

Se considera que a la fecha la descentralización y desconcentración, en cuanto a la tenencia de la tierra, ha sido limitada por la misma naturaleza jurídica que la sustenta.

A nivel local el Gobernador y la Comisión Agraria Mixta ejecutan algunas funciones de carácter administrativo que, por lo general, consisten en dar su opinión en cuanto a la creación de nuevos centros de población, así como en la expropiación de tierras y, en todos los casos, para formar y dar trámite a todos los expedientes incluyendo los de reparto y restitución de tierras.

Consideramos que en la actualidad ese tipo de actividades han sido superadas y que, de ahora en adelante se debe afrontar la enorme concentración de población en las áreas conurbadas, otorgando nuevas facultades al Ejecutivo Estatal, así como a la Comisión Agraria Mixta, de tal manera que se de mayor atención a este fenómeno social; se debe delegar, parte de la facultad que tiene el Poder Ejecutivo, para la creación de nuevos centros de población.

La renovación de funciones del Gobierno local y a la Comisión Agraria Mixta serían entre otras, las de:

1. Prevención en materia de sobrepoblación y tenencia de la tierra.

2. Que tenga mayor intervención en la regularización de la tenencia de la tierra.

3. Responsabilidad para investigar a fondo la problemática, y para proponer soluciones.

4. Proponer planes y programas, como resultado de la investigación.

5. Que se proporcionen los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros para el logro de los objetivos.

6. Trabajar en estrecha coordinación con las dependencias federales y locales relacionadas con la materia.