

Derecho agrario mexicano. Retos y perspectivas*

ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ**

Lic. Juan Carlos Romero Hicks, Gobernador constitucional del estado de Guanajuato.

Lic. Cuauhtémoc Ojeda Rodríguez, Rector de la Universidad de Guanajuato.

Lic. Ricardo García Villalobos, Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario.

Estimados compañeros del Sector Agrario.

Distinguidos invitados especiales.

Estimados participantes.

Señoras y señores...

Antes que nada deseo expresarles a ustedes mi muy especial aprecio por la invitación que se me formulara para comparecer ante tan respetable auditorio con el objeto de expresar algunos conceptos sobre nuestro Derecho agrario, sus retos y sus perspectivas.

En particular, expreso mi reconocimiento a la Universidad de Guanajuato, a su distinguido profesorado y alumnado por el interés mostrado por una rama de la ciencia jurídica que nos apasiona y que es parte inherente de nuestro

* Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración del Diplomado en Derecho Agrario organizado por la Procuraduría Agraria y la Universidad de Guanajuato, dentro del marco del Convenio de Colaboración sobre Asesoría Jurídica y Representación Legal celebrado entre ambas instituciones, 26 de febrero de 2003.

** Abogado por la Universidad de Guadalajara y Doctor en Derecho por la UNAM. Actualmente es el titular de la Procuraduría Agraria (proc@pa.gob.mx).

**Estudios
AGRARIOS**



México; en particular, vibrante en momentos como el que nos toca vivir a nivel nacional.

Primeramente permítaseme puntualizar, muy resumidamente, que el Derecho agrario es el sistema jurídico regulador de la titularidad y de los usos de la tierra, de los usos del suelo rural específicamente vinculado a la propiedad social, entendida ésta como el régimen de propiedad que comprende a los ejidos y a las comunidades del país.

Por tanto, no es en absoluto descabellado señalar que en tanto existan ejidos y comunidades en nuestro país existirá el Derecho agrario; afirmación de la cual se desprende una primer pregunta: ¿por qué existen ejidos y comunidades en México?

Primeramente debemos recordar que el régimen de las comunidades es preexistente incluso a la presencia española en México; esto es, que el régimen de explotación comunal o colectivo existía en la figura del *Altepetlalli* previo a la llegada de los españoles con el proceso de descubrimiento y conquista; régimen que subsistió a lo largo de la historia de la Colonia, la Independencia y hasta nuestros días, por supuesto; sólo se presentó una pequeña etapa en la que formalmente dejó de existir con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, pero restableciéndose con la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915, en la que se reconoció el derecho de los núcleos de población a recuperar las tierras que les hubiesen sido despojadas. De esta suerte, precisamos que el régimen de las comunidades es un régimen sustentado en la historia de nuestro país.

Por lo que respecta a la propiedad identificada con la figura de los ejidos, ésta nació precisamente como consecuencia del movimiento armado revolucionario, en el que se demandó y se consagró el derecho de los núcleos de población que carecieran de tierras a obtenerlas en perjuicio de los latifundios; esto es, aquellos que no fuesen comunidades, con lo que se inició la etapa de la Reforma



Agraria o del reparto de la tierra, viniendo a configurar precisamente esta llamada propiedad social.

Hoy, la propiedad social de ejidos y de comunidades comprende 52% del territorio nacional, esto es, alrededor de 103 millones de hectáreas de la superficie del territorio nacional.

La Ley Agraria expedida en 1992 y vigente en la actualidad, tiene aplicación directa sobre la propiedad social, ejidal y comunal y, en algunos casos, sobre la propiedad privada plena, como lo es en el caso de las excedencias a los límites, en la adquisición del dominio pleno, y otros aspectos.

Debemos precisar que la propiedad social es una modalidad de la propiedad privada consagrada por la Constitución Política, que esta modalidad de la propiedad privada cuenta con una regulación federal, esto es, que cuenta con una ley propia y no local, por el contrario, como son los códigos civiles; que cuenta con características y limitaciones establecidas en la ley específica que le rige, la Ley Agraria, y por ello, requiere de un control documental específico a cargo del Registro Agrario Nacional, en contrapartida del Registro Público de la Propiedad local.

Redondeando, diríamos que el régimen de la propiedad social de ejidos y comunidades es un régimen de propiedad privada a nivel federal, con normatividad propia y con un control y una administración especializada.

Las características particulares de la propiedad social y en general las de los hombres del campo que son sus titulares, donde también podemos comprender a los propietarios privados, conjuntándolos en la naturaleza de su propiedad rural, hacen necesaria la existencia de una institución defensora de sus derechos, así como de órganos jurisdiccionales especializados que resuelvan las controversias que resulten de la aplicación de dicha normatividad y de la tutela de aquellos derechos. Estas instituciones son la actual Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. La primera, es una institución consagrada a nivel constitucional en



1992, pero que cuenta con una historia muy amplia y que podemos remontar prácticamente hasta la llegada de los españoles con el encuentro de las dos culturas y de los regímenes de propiedad de carácter individualista con el de naturaleza colectiva; por ello, afirmamos que el primer Procurador Agrario de nuestro país fue Bartolomé de las Casas, llamado “el defensor de los indios”.

La honorable institución de los Tribunales Agrarios viene a consolidar la certeza jurídica de esos derechos.

Al término del proceso de reparto agrario, como consecuencia de la revolución en 1992, creemos que se abren dos grandes temas que le dan fisonomía al nuevo Derecho agrario: la titularidad y el uso del suelo.

El primer gran tema, la titularidad de la tierra, implica la regularización del proceso de reparto para precisar lo que a cada sujeto agrario le corresponde. Dicho de otra manera, resultó preciso definir y deslindar con absoluta certeza los alcances de la titularidad de la superficie que fue dotada a los núcleos agrarios, ejidos o, restituida y en su caso confirmada, a las comunidades, de tal suerte que esta precisión se pudiera traducir en la ansiada seguridad jurídica que debe prevalecer en todo Estado de derecho y que venía siendo cuestionado.

Como razones para colmar esa necesidad, podemos mencionar el hecho de que los sistemas técnicos de identificación, medición o deslinde de las tierras adolecían de errores humanos y técnicos que generaron graves conflictos a lo largo de la historia del reparto de la tierra; asimismo, se generó un estado de indefinición sobre los alcances de la propiedad de los ejidos y de las comunidades, llegando a especularse que en realidad éstos sólo eran detentadores del usufructo de la tierra en tanto que el Estado mantenía la titularidad de la misma, razón por la cual se generó un estado de permanente desconfianza.

Al tener lugar la reforma al Artículo 27 constitucional en 1992, se buscó un mecanismo para revertir esa falta de precisión y seguridad jurídica mediante la titulación formal de la superficie ya entregada, implementando para ello su regu-



larización a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, conocido comúnmente como el *Procede*, así como los programas específicos para la regularización de colonias y de terrenos nacionales. En otras palabras, precisión geográfica y titulación jurídica.

El avance del *Procede* respecto de la propiedad rural ejidal y comunal es de alrededor de 70% a nivel nacional, por lo que el reto que actualmente existe es su conclusión a la mayor brevedad.

Es oportuno recordar que el *Procede* es voluntario y gratuito, conservando el régimen de propiedad social, y sólo establece las bases legales para que en un momento dado, si así lo acuerda la asamblea del núcleo agrario correspondiente, se autorice la adquisición del dominio pleno respecto de las parcelas; de ninguna manera implica un estímulo al cambio del régimen. Tan es así, que podemos señalar que menos de 1% de la superficie de propiedad social en el país ha adquirido el dominio pleno, y en los casos en que así ha sucedido, se refiere específicamente a aquella que se encuentra en las áreas de desarrollo urbano o en las que presentan potencialidad para su aprovechamiento de naturaleza turística o industrial.

El segundo gran tema, referido al uso del suelo, presenta una nueva faceta. Es muy complicado, por no decir que prácticamente imposible, desligar de una manera clara y contundente el tema de la titularidad del suelo con lo que sobre éste se desarrolle, se aproveche o acontezca; en otras palabras, la propiedad del suelo de la tierra está vinculado al uso y destino que se le otorgue, ya sea en sus tradicionales actividades agrícolas, ganaderas o forestales, pero también con una fuerte implicación en su desarrollo urbano y de su aprovechamiento industrial, turístico, minero, ambiental o de cualquier otra naturaleza, incluyendo el aprovechamiento de otros recursos naturales. He aquí donde nacen los nuevos retos y las nuevas perspectivas del Derecho agrario.

En estudios que me he permitido realizar con anterioridad y en mi exposición de la materia como profesor y académico me he referido al concepto del Derecho



agrario integral; con ello quiero expresar la vinculación que el Derecho agrario, en su sentido estricto, es decir, en su contenido específicamente referido a la Ley Agraria, mantiene con otras normas o con otras subramas del Derecho, principalmente de naturaleza administrativa, y en algunos casos, prácticamente indisoluble.

Así, podemos encontrar que el Derecho agrario difícilmente puede desvincularse en su relación con otras materias que tienen que ver con el uso, aprovechamiento y destino del mismo suelo.

Así pues, de manera enunciativa, más no limitativa, podemos hablar de que el Derecho agrario tiene vinculación con la normatividad agrícola, disposiciones que regulan la agricultura en particular, la producción de semillas, etcétera; se vincula también con el Derecho ganadero, es decir, la normatividad local que regula la crianza y sanidad de los animales; con el Derecho Forestal, no es menos importante puesto que incluso tenemos la Ley forestal específica que le regula; con el Derecho minero hay una vinculación estrecha y de una manera importante; con el Derecho hidráulico por cuanto se refiere a la Ley de Aguas Nacionales; con el Derecho ambiental por cuanto se aplica la Ley Federal especializada que lo regula.

Podemos continuar señalando su vinculación ineludible con el Derecho urbanístico o de los asentamientos humanos, por cuanto se refiere al aprovechamiento de tierras de propiedad ejidal o comunal; con el Derecho fiscal por cuanto al régimen tributario específico aplicado al campo o a la incorporación de éste al desarrollo urbano; del Derecho registral privado por cuanto se refiere a la operación de inscripciones de aquellos aspectos de desincorporación de los regímenes ejidal y comunal, y un largo etcétera.

Podemos seguir hablando de Derecho contractual agrario por cuanto se refiere a la normatividad específica que regula las operaciones contractuales entre los sujetos agrarios; el régimen específico de naturaleza laboral que regula a los jornaleros agrícolas.



Lo anteriormente señalado nos muestra la amplitud en la vinculación de la materia agraria específica con otros importantes aspectos; por ello, lo que sí podemos y debemos resaltar es precisamente que en el tema del uso y destino del suelo no puede haber una ausencia en su vinculación con la propiedad y, por consecuencia, podemos arribar a la conclusión de que este tema implica el cumplimiento del mandato consagrado en la parte final del párrafo tercero del Artículo 27 constitucional, que señala: “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento a la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

¿Retos y perspectivas para el Derecho agrario?

Para mí, la vinculación y continuidad entre la titularidad de la propiedad con el uso y aprovechamiento de sus recursos naturales y el desarrollo de sus vocaciones.

Así pues, el Derecho agrario no sólo mantiene una permanente vigencia sino que, manifestado en la ley de la tierra, es fiel reflejo de la evolución de la sociedad en general, pero en particular de la sociedad rural en constante cambio, en constante movimiento y en constante evolución, de tal suerte que el Derecho agrario también mantiene esas características evolutivas.

Me congratulo, y créanmelo que lo digo con una gran sinceridad de ser un entusiasta de esta materia y de tener la oportunidad de ser un partícipe en su



cambio y en su evolución, de contribuir en mayor o en menor medida a este desarrollo y a esta búsqueda de la justicia en el campo.

Podría pues concluir, sin temor a equivocarme, que tenemos Derecho agrario para rato.

Muchas gracias.