

Razones para una necesaria permanencia del derecho agrario en la currícula del estudio del derecho

David Chacón Hernández*

Resumen:

El derecho agrario no es sólo una rama más del entramado normativo. Tampoco es una disciplina aislada que, si no la estudiamos, nada trasciende y que no la necesitaríamos para desarrollar un desempeño profesional exitoso. Se trata de una disciplina de múltiple interacción con otras ramas del saber jurídico, que contempla intersecciones entre normas sustantivas y adjetivas. En esta disciplina, los hechos históricos son muy importantes para hacer eficaz la comprensión de la realidad nacional repleta de injusticias en contra del campesinado. Por ello, cuando una currícula profesional, como la de la licenciatura en derecho, no advierte estas relaciones complejas, en realidad produce abogados incompletos y sin capacitación para enfrentar las controversias que la realidad social presenta.

Abstract:

Agrarian law is not just one more branch of the regulatory framework. Nor is it an isolated discipline that, if we do not study it, nothing transcends and that we would not need to develop a successful professional performance. It is a discipline of multiple interaction with other branches of legal knowledge that contemplates intersections between substantive and adjective norms. In this discipline, historical facts are very important to make an effective understanding of the national reality full of injustices against the peasantry. Therefore, when a professional curriculum, such as that of a law degree, does not notice these complex relationships, it actually produces incomplete lawyers without training to face the controversies that social reality presents.

Sumario: Introducción / I. La realidad del agro / II. Por qué enseñar el derecho agrario / III. Qué enseñar del derecho agrario / IV. La necesidad de una nueva proyección del derecho agrario / V. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Doctor en Derecho por la UNAM, Profesor-Investigador en el Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco, miembro del Área de Investigación en Derechos Humanos y Alternatividad Jurídico Social.

Introducción

El estudio del derecho agrario en México es tan importante o más que cualquier otra disciplina jurídica porque va ligado a la historia de México como país. No es un área de estudios coyuntural ni temporal, está vinculada a la realidad social, económica y política que requiere una atención especial considerando el tamaño de la estructura de la tenencia de la tierra que está en posibilidades de ser dedicada a las actividades agropecuarias o relacionadas a ella.

En un estudio exploratorio que realicé sobre la enseñanza de esta asignatura en centros de educación superior, obtuve resultados sorprendentes, desgraciadamente negativos. A pesar de la tradición mexicana en relación con su influencia en la construcción de lo que hoy somos como país, hay muchas escuelas en las que se cursa la Licenciatura en Derecho, que han construido sus planes educativos sin esta importante y tradicional rama jurídica, o bien, cuando menos la han confinado a permanecer en la currícula pero en forma de asignatura optativa. Si consideramos que el alumnado se guía por sus intenciones de desenvolvimiento profesional, por lo general aspira a desarrollarse en trabajos profesionales más identificados con su realidad cotidiana, esto es, con lo que sucede en su medio social. Este medio, es por excelencia, de corte urbano, lo que trae como efecto un retiro de los problemas que no le atañen a ese ámbito ciudadano.

Quiere decir que las cuestiones agrarias son muy ajenas a la gran mayoría de estudiantes del derecho por su lejanía con el campo, pero, más aún, por la falta de información y de referentes en torno a este ámbito de la vida. A su vez, también, influye la forma en como el mundo ha evolucionado y los valores que la cultura contemporánea va difundiendo.

A lo largo de la formación básica y media, los estudiantes ciudadanos han obtenido una formación divorciada de lo que ocurre en el campo. Y no es una actitud imputable al alumnado sino al sistema educativo mismo que, por un lado, no ha sabido vincular las realidades en las esferas rural y urbana, sino que ha mantenido una actitud pasiva frente a la añeja, pero vigente, posición discriminatoria de que lo urbano es mejor que lo rural. Para muchas personas, la vida de la ciudad es sinónimo de progreso, mientras que las dedicaciones rurales son conservadoras, anacrónicas y retrógradas, más bien señal de atraso. Incluso, se diga o no, se trasmite un pseudovalor con-

forme al cual la vida en la ciudad es más interesante que la vida en el campo y mucho de esto se atribuye a que en la ciudad se tienen mejores ingresos que en las actividades campiranas. De allí, que el estudioso del derecho cree que en las cuestiones profesionales, defender causas suscitadas en el ámbito de la ciudad le dejará mayores retribuciones que las probables dedicadas a litigar en asuntos agrarios.

Pero más allá de eso, y aun cuando mucho tenga de falaz, importa saber que hay una disciplina que se alimenta de una legislación que representa un medio para incidir en la solución de los problemas de la tenencia de la tierra rural; importa saber que a pesar de los prejuicios, la asignatura del derecho agrario es viable, necesaria e importante y que no debe ser condenada a la desaparición de las estructuras académicas, pero que tampoco debe ser confinada en el imperio de la optatividad y la electividad, con alto riesgo de no ser impartida por el poco interés que los alumnos tienen de la asignatura y, a la vez, por las torcidas ideas de que no sirve de mucho su estudio y, por tanto, no vale la pena cursarla.

A continuación, la problemática que justifica la obligatoriedad del derecho agrario, para evitar que sea desterrado de los planes de estudio. Sobre todo, intento hacer notar que la asignatura, más allá del contenido dogmático, tiene un trasfondo social, histórico y económico que bien vale la pena considerar para asegurar su existencia.

I. La realidad del agro

En las últimas décadas, el agro mexicano se ha sumido en una gran crisis. Esta corresponde a los años en que se ha implementado la política neoliberal y a ella se culpa de la gran tragedia que representa el alto nivel de pobreza. A pesar de que en el actual gobierno se ha declarado el fin de esta política en México, quedan muchas reminiscencias de sus postulados dado que impregnó toda la estructura social y económica del país. Veamos de qué se trata.

El neoliberalismo hay que entenderlo como un nuevo impulso del liberalismo clásico; una renovación especialmente pragmática de la aplicación de los postulados que fincaron el sistema de la libre competencia y que exigieron que el mercado no debía ser intervenido por el Estado, sino dejarse guiar, como lo dijera Adam Smith, por la mano invisible, es decir, una especie de

leyes naturales que “existen por sí mismas y se desarrollan por su propia dinámica”.¹

El neoliberalismo hace culto, con el mismo —o tal vez, con mayor— énfasis que el liberalismo clásico, a la libertad económica según la cual, cada ser humano debe gozar del derecho de elegir lo que desea y de poder acceder a ello sin más límite que sus propias capacidades personales.² Es verdad que estas capacidades pueden ser obstaculizadas por el mismo mercado, pero la habilidad competitiva de cada uno se pone a prueba para sortearlas; de ese modo, cada individuo exhibe cuán hábil es esquivando los obstáculos, lo que se demuestra en la acumulación personal que haya obtenido. De esta forma, desde el liberalismo, que no es otra cosa sino el soporte filosófico del capitalismo, un individuo es exitoso en la medida de lo que haya podido acumular. Esa acumulación se rige en términos de la propiedad, es decir, de cuántas cosas o bienes puede poner a su nombre o al de los miembros de su familia.

Ahora bien, en la lista de los bienes que denotan la riqueza se puede contar el dinero en cualquier forma que pueda ser contable, los bienes inmuebles, cosas que la sociedad otorgue un valor importante y derechos traducibles en valor monetario y que en un momento dado puedan ser intercambiables. De esta guisa se sigue que la tierra, es decir, el espacio productivo, ha sido uno de los bienes más preciados por la necesidad del hombre, pero también por su ambición. Por una parte, la tierra es un factor de producción para satisfacer las necesidades alimenticias, pero a la vez, ha sido vista como un elemento de prestigio y honorabilidad.

La tierra, durante mucho tiempo, ha sido el factor principal de la renta, pues la producción que proviene de ella es potencial divisa de cambio, sobre todo cuando la producción es puesta a la venta. Por el contrario, deja de ser un factor rentístico si esa producción es consumida por su productor. De esta manera, en un sistema liberal, tiene sentido que la producción agrícola sea inyectada en los mercados, ya sean locales, regionales, nacionales y hasta internacionales puesto que el intercambio de mercancías contribuye, no sólo a generar ingresos a los productores, sino que dinamiza el mercado. Recordemos a Karl Kautsky cuando explicaba la renta diferencial de la tierra al seña-

¹ Walter Montenegro, *Introducción a las Doctrinas Políticas económicas*, p. 40.

² Marco A. González Gómez, “Del Estado de Benefactor al Estado Neoliberal”, pp. 26-32.

lar que “resulta del carácter capitalista de la producción y no de la propiedad privada del suelo”.³

Todo eso es bueno para quienes tienen tierra y a su vez gozan de las posibilidades meritorias o fortuitas de producir en forma de renta; más en el caso de muchos países en los que se encuentra el nuestro, hay una gran cantidad de tierra agrícola y ganadera, y una gran masa de productores, que no cumplen con el requisito exigido por el sistema capitalista, según el cual, hay que producir para vender. Muchos productores dueños de pequeñas parcelas producen en escalas de muy bajo nivel, lo que no es aceptable en la lógica del mercado liberal, pues con tan poca cantidad de tierra, sólo se puede producir para el autoconsumo. Esa forma de hacer producir la tierra no es rentable, tampoco es atractiva, lo que muy constantemente incentiva el abandono. Ahora, este fenómeno es predominante en el México actual, lo que no sólo ha cambiado la forma de ver la propiedad de la tierra, sino la actitud hacia la producción agrícola. El resultado de todo lo anterior es un agro devastado con una clase campesina propietaria pero en peligro de extinción; me refiero a que la necesidad de conseguir ingresos, ha motivado la migración nacional e internacional y, en algunos casos, ha obligado a convertirse en asalariados agrícolas, lo cual hay que considerar distinta la condición entre un campesinado propietario y uno de jornaleros agrícolas. Paradójicamente, muchos propietarios se han convertido en trabajadores rurales de finca ajena desde antes de la reforma del agro en 1992.⁴ Las cifras más actuales reportan que hasta 2019, trabajaron 6,591,243 personas en el sector primario, de las cuales, 3,752,003 fueron trabajadores subordinados, es decir, jornaleros. El problema es que una cantidad importante, 778,684, no percibió ninguna remuneración pues trabajaba para ayudar a algún familiar, principalmente mujeres y niños. Se contabilizaron 2,973,319 jornaleros pagados en promedio con cuotas menores a dos salarios mínimos.⁵

Todos sabemos que a partir de la Revolución mexicana en el país se generó un campesinado propietario, pues el proyecto de nación se sustentaba en un campesinado dueño de la tierra, con lo que aseguraba la prosperidad. Por las condiciones actuales, de nada sirve tener la tierra si no es rentable

³ Karl Kautsky, *La cuestión agraria*, p. 86.

⁴ Vid. Luisa Paré, *El proletariado agrícola en México: ¿campesinos sin tierra o proletarios agrícolas?*

⁵ Cámara de Diputados, *Reporte de Jornaleros Agrícolas en México*, pp. 6 y ss.

producirla, si habiéndola producido no genera ganancias significativas, o si las condiciones para venderlas no son adecuadas debido tanto a condiciones estructurales del mercado como de una política de precios enteramente desigual para el productor en pequeña escala. La pobreza rural se mantiene y eso es totalmente evidente. La propiedad de la tierra ya no es tan atractiva para cultivarla, sino para venderla, especialmente si está cerca de un centro urbano por la elevación de los precios del suelo. Por tanto, el interés persiste y junto con ello, una serie de conflictos por su tenencia. Esta es la parte que le corresponde al derecho agrario —o lo que es lo mismo, al conjunto de normas y principios que rigen el modo de obtener la tierra rural y conservarla— tratar de dar solución. Quiere decir que un país con tanta superficie rural y con tantos tenedores o aspirantes a propietarios, es necesario tenerla presente y en calidad de esencial.

Este es el panorama que predomina en el sector rural de México y en muchos países del mundo. El neoliberalismo se ha erguido como una auténtica fábrica de pobres, cuya proliferación contrasta con la insultante acumulación de riqueza en un grupo menor de personas que han diversificado sus fuentes de ingreso. Los grandes negocios, esto es, los negocios transnacionales y los llamados multinacionales están en manos de una poderosa clase empresarial que, ya no sólo domina el capital de las naciones a las que pertenecen los socios, sino dominan el capital mundial. Negocios como la minería, el petróleo y otras fuentes de energía, el sector automotriz, las telecomunicaciones y la agroindustria son un ejemplo de esa dominación. Parte de estas inversiones y de las formas en que operan, mucho tienen que ver en cómo se explota la tierra en los países en vías de desarrollo. De entrada, los grandes negocios registran la tendencia a concentrar la propiedad de los medios de producción y, aunque muchas veces no se hacen dueños de la tierra, las inversiones implican el manejo del proceso productivo con lo que los tenedores campesinos no pueden determinar lo que se produce y a donde se dirigen los productos. Aún más, las grandes inversiones de empresas agroalimentarias imponen políticas de producción decidiendo el producto y hasta la semilla con la que hay que cultivar. La concentración del producto es, por supuesto, parte de la cadena productiva que hoy dominan grandes empresas.

El neoliberalismo ha venido a cambiar las estructuras económicas y políticas en todo el mundo. En México, se ha aplicado de forma que la iniciativa privada, especialmente los grandes inversionistas, han impuesto la directriz

de eliminar cada vez más como competidor al Estado. Pero para evitar el cinismo de anularlo por completo, le ha permitido mantener formalmente el papel de rector o regulador de la economía y la competencia.⁶ Ahora, los poderes públicos se constriñen a ser testigos de los grandes negocios de una clase empresarial de alta acumulación. Desde el legislativo, se crean leyes sólo para facilitar los negocios, eso sí, evitando los monopolios y facilitando la libre competencia. De cualquier forma, la competencia, o si se quiere *alta competencia*, es entre unos cuantos, es decir, entre una nueva oligarquía empresarial, lo que, al eliminar agentes poco poderosos, la convierte en una competencia reducida y no tan libre. El Ejecutivo, por su parte, facilita la aplicación de las leyes en la formación de los grandes negocios con los mismos inversionistas que se ubican en los sectores más rentables de la economía nacional. Desde luego, también ejerce su papel de aliarse con esa oligarquía, promoviendo leyes privatistas —como ha sido el caso de la reforma energética.

Desde el período salinista, se aplicó el neoliberalismo precisamente cuando se derrumbaba el socialismo real. Una de los primeros sectores en pretender quitar el carácter social fue precisamente el campo. La mano neoliberal promovió el fin del reparto de la tierra, la posibilidad de que el ejidatario asumiera el dominio pleno de su parcela y, a la vez, pudiera venderla, lo que antes era ilegal. En esta acción estuvo dotada de promesas, conforme las cuales, los tenedores parcelarios pasarían de ser simples campesinos a importantes productores autónomos de la sujeción del corporativismo estatal.⁷ Los ejidos pueden, a partir de entonces, desintegrarse y finiquitar el carácter colectivo que la revolución mexicana les garantizó. En 1992, hubo no una reforma al campo sino una *contrareforma* que traiciona todas las bases del agrarismo mexicano abanderadas por los caudillos Emiliano Zapata y Francisco Villa, además de otros ideólogos agraristas como Luis Cabrera y Andrés Molina Enríquez, que si algo propusieron fue que se le diera fin a la gran hacienda y se abriera paso a un régimen de pequeños productores pero en calidad de dueños de la tierra y no de peones.

⁶ El artículo 25 señala que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable (...) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general (...)”

⁷ *Vid.* Armando Bartra, “Los campesinos contra el ogro omiso. Meandros del movimiento rural en el último cuarto de siglo”, pp. 157-166.

Otro evento que marca la aplicación del neoliberalismo en México con aplicación específica en el campo, es la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, en el que nuestro país se hace socio de Estados Unidos y Canadá, hoy vuelto a refrendarse en un nuevo tratado del que no sabemos a ciencia cierta los efectos puedan traer. De este hecho se prometía un auge para la economía mexicana que incluía la posibilidad de importar productos a precios preferenciales y de exportar productos sin aranceles que impidieran la competencia internacional entre productores mexicanos y de aquellos países. Para poder exportar productos agrícolas, el campo debía ser dinámico y eso se lograría con una especie de privatización de la propiedad social que incluye tanto al ejido como a la comunidad agraria.⁸ El resultado es que, a más de veinte años tanto de la reforma al campo como de la entrada en vigor del NAFTA o TLCAN, la estructura de la tenencia de la tierra está caracterizada por múltiples conflictos además del abandono y la falta de producción. Para ello, sendos movimientos como “El Campo no aguanta más” y “Sin maíz no hay país” han hecho ver la triste realidad, reclamando las diferencias entre los productores de Estados Unidos, Canadá y México.⁹

Por todo lo anterior, el fenómeno agrario debe resultar importante ser estudiado, interdisciplinariamente, incluyendo el derecho. La ciencia jurídica es parte de lo que se llaman las humanidades, que a su vez se destacan por preocuparse de los problemas que aquejan precisamente a la humanidad con toda la esencia de su significado; a su vez, entender los problemas de los seres humanos produce la responsabilidad de que los estudiosos de estas disciplinas busquen soluciones generalizadas para lograr el bienestar humano. Es de este modo como hay que fundamentar la importancia de la educación del derecho agrario, que hoy se destaca más por los problemas que lo aquejan, que por las soluciones que lo proyecten.

II. Por qué enseñar el derecho agrario

El embate del neoliberalismo y la enseñanza positivista del derecho nos conduce a creer que el derecho agrario debe ser una asignatura sin importancia

⁸ Vid. David Chacón, “La propiedad social en México, ¿Vuelta a la función social para resolver la crisis del agro?”, pp. 71-86.

⁹ Vid. Armando Sánchez Albarrán (Coord.), *El Campo no aguanta más*.

para la formación de los actuales abogados. El decremento de la población rural y la crisis del campo son elementos que parecen restar presencia en las currículas universitarias de las licenciaturas en derecho. Muchos centros de educación, en especial los de carácter privado, han quitado de sus planes de estudios la materia del derecho agrario, considerando que el alumnado se desenvolverá en el ámbito urbano preponderantemente y no en el rural, o simplemente por falta de interés institucional. De doce instituciones privadas consultadas, con influencia en diversas partes del territorio, sólo una, en uno de sus planteles la tenía como obligatoria, el resto, no tenía información de su impartición o, en su caso, pudiere ser materia optativa o electiva. Es evidente que su ausencia en esos planes de estudio contribuye a restar importancia a la disciplina. En el caso de las Universidades públicas de todas las entidades federativas se consultaron 38 planes de estudio entre estatales y federales. El resultado fue que sólo en 22 de ellas es obligatoria la materia; en 8 es optativa, en 3 es electiva, y en 5 no hay datos de que se imparta.¹⁰ Pero todo lo anterior es un error y, por tanto es contundentemente criticable por la importancia de su contenido.

La realidad tan lamentable del campo, hace precisamente que el derecho agrario no deba desaparecer ni deba, tampoco, ser disminuido en su enseñanza obligatoria. Los conflictos por la tierra son aún muchos y de muy grande envergadura. El ámbito rural no es tan ajeno a los que vivimos en los grandes centros urbanos. Debemos hacer saber al alumnado que hay muchos asentamientos humanos de las ciudades que permanecen en la irregularidad y que en esta condición *sui géneris* la cuestión legal agraria es de necesaria aplicación.¹¹

Para esto, es menester la enseñanza en torno a qué consiste la irregularidad de predios que desde hace muchos años pareciere ser que sólo le asiste aplicar las normas relacionadas al derecho de propiedad estatuido en los Códigos Civiles. Pero en realidad, cuando un predio —urbano por sus características físicas— no ha salido del ámbito de la ley agraria, es necesario aplicar sendos procedimientos de expropiación y regularización para sacar del orden agrario

¹⁰ La materia optativa de elige entre un listado de asignaturas, lo que puede generar una falta de demanda. La signatura electiva, depende de un área de especialización que se toma en los últimos semestres o trimestres o cuatrimestres de la carrera. Tampoco hay garantía de su impartición.

¹¹ *Vid.* Isaías Rivera Rodríguez, “El desarrollo urbano de la propiedad agraria”.

y ahora sí ser regulados por el derecho civil. Debe saberse que bajo las normas de la Ley Agraria, un predio, especialmente sujeto a la propiedad social, ya sea de ejidos o de comunidades agrarias, tiene la característica de ser inalienable. En este caso, cuando el mismo núcleo de población ha promovido el fraccionamiento y venta ilegal de terrenos de propiedad colectiva desde años atrás, y dado que ya existen asentamientos urbanos que sería muy costoso remover, entonces, lo ilegal de las enajenaciones de tierra sujetas al régimen agrario —que es lo que se llama **irregular**— hay que legalizarlo. Es así como se lleva a cabo un proceso que reordena lo que antes era contrario a la ley para decretarlo como legalizado. A partir de esta serie de actos, los poseedores irregulares pueden ya escriturar e inscribir sus predios en el Registro Público de la Propiedad, pudiendo con ello enajenar o gravar libremente.

El estudio del derecho agrario es también vigente en cuanto a las tensiones que producen los cambios del régimen ejidal o comunal a la propiedad privada, así como una gran cantidad de superficie rural que se fracciona legal o ilegalmente que afecta a su vez en gran parte de la problemática urbana. Por tales razones, cuando una currícula profesional no advierte estas relaciones tan recurrentes, en realidad produce abogados incompletos y sin capacitación para enfrentar las controversias que la realidad social contiene.

Pero enseñar el derecho agrario no es tan simple. Se trata de una disciplina compleja que enfrenta con vigencia dos especies de órdenes jurídicos. El anterior a 1992 y el posterior a este año. En lo anterior, porque la organización social de los núcleos de población no está determinada adecuadamente en la ley actual. En la llamada “Nueva Ley Agraria”, un ejido se forma a partir de un acto jurídico de asociación semejante a la manera en cómo se forma una sociedad civil o mercantil. Anteriormente, los ejidos se formaban en un acto de dotación por parte del Estado, con lo que se decretaba su nacimiento. En el caso de las comunidades agrarias, una resolución de restitución, que también es un acto formal, determinaba su existencia o su permanencia, lo que no es en la actualidad de ese modo. Se debe reconocer, y el estudiante debe saber, que en la formación de los ejidos y las comunidades hay toda una historia. Hay sucesos importantes que están asociados a la existencia de la propiedad social, una de ellas la Revolución mexicana. A partir de este evento, se han creado varios cuerpos jurídicos cuyo contenido ha sido tratar de regular los derechos y las obligaciones que tienen los sujetos tenedores de la tierra. ¿Cómo podría explicarse un abogado sin esos

antecedentes la lógica de la organización colectiva de la tierra en los centros de población rural?

El derecho agrario es hoy un ámbito normativo muy especializado y abarca tanto normas sustantivas como adjetivas. Por una parte se encuentran temas relacionados a la organización de los ejidos y las comunidades, por otro, los derechos de ciertos sujetos cuyo origen también está en el devenir histórico del pueblo mexicano. Ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avocindados, poseedores de parcela, arrendatarios y múltiples asociaciones rurales son sujetos que están contemplados en la ley con derechos y obligaciones que, no sólo son otorgados por el marco legal vigente, sino que son reconocidos por razón de una trayectoria de múltiples códigos, leyes y reglamentos de la materia que se sucedieron a lo largo de varias décadas y que hoy, esos sujetos, continúan haciéndolos valer.

El derecho agrario es importante en su aspecto previo a 1992, en la medida que los títulos de propiedad anteriores a este año siguen siendo válidos y no sólo son objetos de demostración de titularidad de derechos, sino que también son considerados elementos de prueba en los juicios en que los tenedores sean parte. ¿Qué sería del abogado recientemente egresado que, al pretender asesorar a un sujeto colectivo agrario que, como documento de propiedad, tiene un *título primordial*? En principio, de no haber sido formado en el derecho agrario, difícilmente sabría que:

(...) son documentos que contienen la historia sagrada de los pueblos indígenas y pertenecen a una antigua tradición mesoamericana que tuvo su origen en el mundo prehispánico, continuó durante la época colonial en los clásicos títulos primordiales y en otros documentos manuscritos y pictóricos, cruzó el siglo XIX y llegó hasta nosotros en los mapas y documentos que las autoridades de las comunidades indígenas presentan en los tribunales agrarios y está presente en la tradición oral de esos mismos poblados.¹²

y que esos documentos, aunque antiguos, son contundentes a la hora de demostrar la trayectoria de la titularidad de una comunidad agraria.

¹² Michel R. Oudijk y María de los Ángeles Romero Frizzi, “Títulos Primordiales. Un género de tradición Mesoamericana”, p. 22.

Las controversias por la tenencia de la tierra son innumerables. Tan sólo en los primeros cuatro años de su inicio, 1992-1996, los tribunales agrarios recibieron 5,363 asuntos. En la actualidad se registra un aumento cada vez mayor de acciones. En 2003 se recibieron 36,190 asuntos, mientras que en el 2018 ingresaron 53,220.¹³ A nivel de la Procuraduría Agraria, también crece la demanda de asesorías. Recordemos que el agro está compuesto, fundamentalmente, de una clase campesina que, a su vez, padece una de los más grandes índices de analfabetismo del país. Incluso, aún con la habilidad básica de leer y escribir, el campesinado padece también un rezago educativo que se refleja en la imposibilidad de poder resolver por sí mismo sus problemas. El campesinado es paternalista por su condición educativa baja, pero a la vez, por una cuestión cultural conforme a la cual se le acostumbó históricamente a depender de los que gobiernan. Hoy, cualquier apoyo que se le brinde por el gobierno hay que tramitárselo en forma total o casi total. El campesinado no tiene las habilidades de gestión como tampoco tiene grandes virtudes gerenciales que le permitan ser autónomo. Por tanto, sus necesidades de resolver problemas jurídicos son amplias pero a su vez muy difíciles, considerando su preparación y la dependencia en la que ha sido postrado. Es aquí en donde los estudiosos del derecho pueden contribuir a ayudar, tanto desde su posición de servidores públicos como en su carácter privado, a resolver las controversias jurídicas o a gestionar peticiones que muchas veces sólo son del ámbito administrativo.

Tomando en cuenta lo anterior, me atrevo a adjudicar un deber ético social a los estudiosos del derecho, cuya formación jurídica debe ser puesta al servicio de la sociedad y, en nuestro caso, de los mexicanos. Más osado aún me considero y añado que hay otro deber ético de operar prioritariamente al servicio de los más necesitados, que son, a su vez, los que más padecen las injusticias sociales.

III. Qué enseñar del derecho agrario

La denominada *Reforma Agraria* es imprescindible en el estudio de esta materia. A pesar de que ya fue cancelada, ha quedado toda una estructura, no só-

¹³ Gabriela Torres-Mazuera, *et al. Informe sobre los Tribunales Agrarios a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos.*

lo respecto de la superficie territorial rural, sino de una organización pública burocrática que opera en función de la gran cantidad de titulares de derechos de la propiedad agraria. La ley ordena que exista una Procuraduría Agraria para velar por el cumplimiento de los derechos de los propietarios de la tierra rural, a la vez que los asesora en cualquier vicisitud jurídica. También se encuentra una Secretaría de Estado que se encarga de promover y a la vez de llevar a cabo todo el ordenamiento de tierras. Quiere decir que una instancia administrativa como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, antes Secretaría de la Reforma Agraria, existe para certificar a todos los que tienen derecho sobre la tierra, especialmente en calidad de titulares o incluso como poseedores. Ahora bien, en la estructura de esta dependencia se encuentra el Registro Agrario Nacional, que es la instancia ante la que se inscriben todos los títulos de propiedad o los gravámenes que legalmente se le puede imponer a la propiedad social, además de inscribir todo acto de asociación civil o mercantil que haga operar económicamente la asociación de productores del campo.

La enseñanza del derecho agrario no es del tipo de disciplinas jurídicas en que puede el estudioso internarse sin saber la historia particular de lo que ha ocurrido en el ámbito nacional. No es una disciplina cuya aplicación pragmática se realice a partir del orden jurídico actual. Insisto, la cuestión histórica es aquí muy importante para hacer más eficaz la comprensión y aplicación de las normas vigentes, como importante es entender la situación actual de este sector de nuestra realidad nacional. Desde la época colonial, todas las instituciones de la propiedad son fundamentales para entender la existencia de las actuales.

Por lo que respecta a la parte adjetiva, la enseñanza del derecho agrario adquiere una importancia de primer orden, debido a la forma en que, a partir de 1992, se resuelven las controversias. Antes de ese año, las tensiones al interior de los núcleos de población o conflictos entre ejidos o comunidades agrarias eran resueltas a través de procedimientos administrativos ante autoridades ejecutivas. En la actualidad, se resuelven, esencialmente ante tribunales especializados con un procedimiento predominantemente oral. Precisamente, en razón de la última reforma al sistema de justicia penal y el advenimiento de los llamados juicios orales, que tanto revuelo han causado, debe saberse que desde hace casi treinta años así se efectúan los juicios en materia agraria. Este punto es importante debido a que, anteriormente, entre los abogados se

anticipaba un desencanto por la materia agraria, básicamente por el tipo de controversias y sus formas de dirimir las al margen de los tribunales. Mencionar lo anterior es sólo para señalar la analogía que se tiene en estos momentos con la materia penal que tanto interés genera en los estudiantes de derecho, para lo que hace falta también establecer una especie de promoción respecto de las formas en que se desarrolla el procedimiento agrario ante los tribunales.

Uno de los aspectos más llamativos de los jóvenes que pretenden estudiar la licenciatura de derecho estriba en la posibilidad de resolver controversias al estilo de lo que se suele ver en los programas televisivos o en las películas, la gran mayoría de origen extranjero. La actuación de los abogados en estos juicios públicos desarrolla el deseo de involucrarse en las formas de impartir justicia, esto aunado a los ideales que son más susceptibles de florecer en la juventud. Precisamente al derecho agrario, en particular la parte procedimental, le ha faltado mucha promoción de forma que los jóvenes vean que es posible interactuar demostrando las habilidades, no sólo de conocimiento de lo jurídico, sino de las virtudes retóricas del abogado, cuyo uso espontáneo puede dar un giro a cualquier juicio a favor de la causa de sus representados.

El estudio del derecho agrario tiene todavía más cuerda en cuanto a la composición del ámbito de su aplicación. No debe pasarse por alto que la propiedad rural contempla un ámbito registral muy amplio, tan amplio como lo sería la propiedad civil.

En efecto, la tenencia en propiedad o posesión de la tierra para dedicación agropecuaria u otras relacionadas a las actividades productivas rurales, establece una obligación y a la vez una conveniencia para los sujetos tenedores de inscribir sus derechos en un registro, que para el caso mexicano es el Registro Agrario Nacional. En esta institución, quedan asentados los derechos de los ejidatarios y comuneros a su parcela individual, a las tierras comunes de su núcleo de población; asimismo, se registran las modificaciones, no sólo del uso de las parcelas individuales, sino el cambio de derechos provenientes de la transmisión de derechos comunes o ejidales de manera voluntaria, así como por motivos de herencia. Todavía más, se registran los cambios de régimen ejidal a comunal y viceversa, la asignación de herederos, los poseedores de los solares en las zonas urbanas de los núcleos de población y, en su caso, las adopciones del dominio pleno de aquellos que ya no desean pertenecer al ejido. También, en términos de la Ley Agraria y de su Legislación orgánica,

también corresponde el registro de las sentencias de los tribunales agrarios que afectan sobre la tenencia de la tierra, los títulos primordiales de los núcleos de población y cualquier tipo de asociación rural que los ejidos y las comunidades decidan efectuar conforme a sus intereses.

Como se observa, el ámbito registral es un pequeño mundo que ameritaría introducirse en relación al estudio del derecho agrario. La gran variedad de situaciones que forman su contexto hacen imprescindible que esta disciplina tenga una mayor valoración pedagógica.

IV. La necesidad de una nueva proyección del derecho agrario

El derecho agrario no es sólo una rama más del entramado normativo que rige en cada país. Tampoco es una disciplina aislada que, si no la estudiamos, nada trasciende y que no la necesitaríamos para desarrollar una vida profesional exitosa. Por el contrario, se trata de una disciplina de múltiple interacción con otras, tales como el derecho civil, el mercantil, el administrativo que a su vez constituye por sí una enorme gama de normas correlacionadas. La normatividad agraria es útil en aquello llamado derecho minero y derecho ambiental y con mayor precisión en lo relativo al llamado derecho hidrológico. Por el tipo de actividad que se despliega en el ámbito rural, los propietarios o poseedores de tierras demandan el uso de recursos hídricos. La importancia del vital líquido ha hecho posible desarrollar un complejo conjunto de normas para dar certeza de uso y cuidado a las aguas de la nación. Por ende, el derecho agrario contempla intersecciones de normas sustantivas y adjetivas que regulan las actividades agropecuarias y forestales, así como de otras actividades económicas como es la explotación de diversos recursos naturales de flora y fauna.

Otro aspecto que sobresale relacionado al derecho agrario y que en la actualidad constituye una parte trascendental de la vida nacional es el aspecto de los derechos de los pueblos indígenas. En principio, la cuestión indígena no puede apartarse de la temática rural puesto que las comunidades étnicas se ubican y viven principalmente del campo y para el campo. Si bien, existe problemática indígena en las urbes, básicamente el tema se vincula a la cuestión territorial y a los recursos que en las tierras y territorios habitan. Precisamente, ahora que el contenido del artículo segundo constitucional obliga a los poderes jurisdiccionales a tomar en cuenta los sistemas normativos consuetu-

dinarios indígenas, es necesario saber que un tipo fundamental de conflictos legales son del ámbito del derecho de propiedad y que en gran medida estos pueden llegar a ser sujetos a los mecanismos de las propias comunidades étnicas. Hay que comprender que la Constitución señala dos posibilidades de aplicación del llamado derecho consuetudinario indígena. En primer lugar, cuando indígenas en lo individual o en lo colectivo estén involucrados en asuntos judiciales que conozcan las instituciones del Estado, estos serán resueltos tomando en cuenta los usos y costumbres, o de hecho, su cosmovisión. En segundo plano, la Constitución permite que los asuntos internos de las comunidades se resuelvan también conforme a sus usos y costumbres. Como se verá, estamos frente a una problemática que se relaciona con el derecho agrario y que, a la fecha, para la mayoría de los juristas es algo ajeno.

Por todas estas situaciones es que se justifica sobremanera, no sólo que el derecho agrario permanezca en las currículas escolares, sino que, además, se proyecte con mucho mayor fervor habida cuenta de la utilidad tan grande que puede llegar a tener en la práctica profesional.

Además de lo anterior, es importante destacar la enorme carga histórica que tiene nuestra disciplina en cuestión. En lo particular, en México existe un gran orgullo por el suceso más grande del siglo XX, la llamada *Revolución mexicana*.¹⁴ La historia patria y otras disciplinas de carácter social, se encargan afanosamente de difundir los sucesos de la gesta revolucionaria como una solución al problema de la concentración de la tierra y, a su vez, de la riqueza en una oligarquía hacendaria. Festejamos el evento y nos jactamos de ver el fenómeno como aquello que nos catapultó al progreso y a la modernización. Nos orgullecemos de haber sido la primera revolución social del siglo XX que trajo como consecuencia la primera Constitución social del mundo. Parte de ese contenido social se compone principalmente de la garantía del reparto de la tierra a los campesinos y de los derechos laborales adquiridos.

En efecto, esos acontecimientos nos revelan que una de sus principales razones ha sido la lucha por el reparto de tierras y, el hecho de que se haya implementado una reforma agraria, nos produce sentir que, al menos, debe valer la pena la pérdida de aproximadamente un millón de personas en las confrontaciones armadas que se desencadenó por esa reforma. Para fundamentar la

¹⁴ Todavía hay debate sobre si fue una guerra civil y por ende una lucha por el poder político de ciertos actores, o bien, si fue una guerra con el propósito de lograr transformación radical de *estatus quo*.

política de reparto, hay que detenerse en ciertas figuras históricas y los ideales que enarbolaron para efecto de dar cierto éxito a esa revolución.

En primerísimo lugar hay que destacar a Emiliano Zapata, del que ahora se desprende toda una doctrina, el zapatismo, al que le correspondió “erigirse en el más decidido portavoz de la emancipación y en el más importante abanderado ideológico de la revolución”.¹⁵ Zapata, hombre enérgico y de convicciones,¹⁶ logró, con el apoyo de los miembros de la Junta Revolucionaria de Morelos, de la que se destaca Otilio Montaña, impulsar el Plan de Ayala que se convierte en el manifiesto agrarista modelo de la Revolución.

El zapatismo planteó algunas consignas de largo alcance para la formación del agrarismo, que en cierto sentido fueron una especie de gritos de guerra. “La tierra es de quien la trabaja” o “Tierra y Libertad”, son ideales que no fueron producto de un ánimo acalorado que en el futuro pasarían de moda. El campesinado arriesgó su vida —y en muchos casos la ofrendó— para que la tierra fuera dotada a aquellos que materialmente la hicieran producir. Estos ideales no sólo quedan plasmados en la esencia del artículo 27 de la Constitución queretana, sino en las leyes y códigos agrarios que posteriormente fueron legislados y operados para efecto de cumplir con la obligación de repartir.

Pero las consignas zapatistas no sólo han sido la esencia al agrarismo mexicano mientras duró la reforma agraria, sino que han sido reivindicadas por la insurgencia armada del movimiento indígena zapatista del estado de Chiapas y del movimiento reivindicativo indígena del resto del país a partir de 1994. El refrendo de los ideales zapatistas se opuso con vehemencia a lo que fue, dos años antes, la declaración del fin del reparto agrario.¹⁷

El zapatismo actual no es distinto al zapatismo revolucionario. En realidad es el mismo zapatismo que ahora integra un aspecto social que a principios del siglo pasado quedó pendiente: el problema étnico. Es cierto que Emiliano Zapata y sus allegados no plantearon un programa indigenista, mas sabían que gran parte de los campesinos por los que se luchaba y con los que se luchaba, eran indios despojados de sus tierras, cuyo derecho de propiedad procedía de una tradición desde tiempos inmemoriales. Hoy la realidad no es tan diferente en ese aspecto. Es por todo eso que el actual marco legal contempla

¹⁵ Manuel López Gallo, *Economía y Política en la Historia de México*.

¹⁶ Vid. Pablo Moctezuma Barragán, *La vida y la lucha de Emiliano Zapata*.

¹⁷ David Vázquez Aguirre, “Algunas causas que explican el levantamiento armado en Chiapas”.

muchos aspectos histórico-sociales que hay que analizar para entenderlo y para saber aplicarlo.

Por consiguiente, el derecho agrario con todos sus antecedentes históricos, pero también con todo su contexto social, económico, político y antropológico, debe ser ostentado como un eje fundamental en la formación de los juristas mexicanos. Si acaso tuviéramos una realidad rural distinta, muy desarrollada y cuyos habitantes tuvieran la satisfacción de gozar de un amplio nivel de bienestar; si por varias décadas los campesinos no hubiesen sido obligados por necesidades económicas a abandonar sus tierras y migrar; si en las zonas rurales no se encontrara el segmento de la población más pobre del país y no encontráramos también un gran nivel de desnutrición infantil, entonces, pensaríamos que el pasado histórico que viene acompañado con el estudio del derecho agrario estaría superado y tendríamos que buscar otro tipo de estudios para contribuir a solucionar problemas nacionales más apremiantes.

De este modo, hay que saber que el estudio de la normatividad agraria con todo lo que lo circunda no sólo hace a un jurista apto en el entendimiento de esta problemática, sino que lo hace crítico para tratar de coadyuvar en la propuesta de soluciones casuísticas, teóricas y conceptuales.

V. Conclusiones

El neoliberalismo, disfrazado o no, está más presente que nunca y se desarrolla con fuerza y vigor. Pero este fenómeno, con toda su desigualdad a costas, basado en la supremacía de los valores individuales y egocéntricos, no indica que se deba abandonar la defensa de los derechos sociales que tanto esfuerzo ha costado su inclusión en los constitucionalismos modernos, en especial en este país. El reparto agrario fue el principal derecho social de la Constitución mexicana y está ligado a nuestra historia. Haber atentado contra este derecho constituyó una traición a la Revolución mexicana y otra traición constituye eliminar de los planes de estudio la intención de educar a los abogados en una realidad viva que todavía clama por soluciones legales y justas para la clase campesina y de pequeños propietarios.

El derecho agrario no está superado como ámbito normativo ni como ámbito teórico en virtud, no sólo de existir una legislación al respecto, de que hay una realidad latente que clama por él para encontrar soluciones a múltiples

problemáticas nacionales. Los conceptos que forman la disciplina también gozan de plena vigencia, por lo que resulta, incluso, irresponsable apartarse de su conocimiento.

En plena era de la inter y transdisciplinariedad, se vuelve esencial ampliar las perspectivas de contexto, de modo que, el estudio del derecho agrario no sólo sea compatible con la historia patria, sino con nuevas disciplinas como las ambientales, la economía la sociología, la antropología, la agronomía y hasta la política misma sin dejar de lado cuestiones científicas que, por lo común, buscan soluciones pragmáticas y concretas a la cuestión agraria, que es a la vez una solución humana, tanto por los productores rurales como por el beneficio de toda la sociedad.

La enseñanza del derecho agrario está más que justificada por múltiples razones más, entre ellas, el problema del déficit alimentario que se ha acentuado en plena época de vigencia de los desiguales tratados comerciales que se presentan como soluciones, entre ellas, al problema del agro. Por el contrario, ahora somos un país menos autárquico que depende en gran medida de lo que importamos, lo que quiere decir, simplemente, que compramos más de lo que producimos. El problema alimentario pasa también por lo que ya los últimos gobiernos han admitido, la existencia de pobreza alimentaria y junto con ello que hay más de siete millones de mexicanos con mala nutrición, o lo que es lo mismo, que no tienen lo suficiente para alimentarse debidamente.

La población del campo sigue apareciendo en las estadísticas oficiales y no oficiales como sector pobre y vulnerable. Esta situación ya no sólo tiene que ver con la falta de tierra, cuya tenencia muchos campesinos carecen, sino con la falta de una política sólida que promueva el atractivo necesario para arraigar al campesinado a su parcela. En definitiva, hay un círculo muy viciado en la estructura agraria en el país que, a pesar de que se le asigna un presupuesto muy sustancioso al agro, éste no sale de la crisis permanente en la que se encuentra. Tal vez porque no se ha establecido una política que permita determinar de nueva cuenta la función social de la propiedad conforme a la cual, quien sea titular de derechos agrarios, como derechos sociales, esté sujeto a la disyuntiva de hacerla producir por obligación o dejar que otros lo hagan. En su defecto, es ya necesario pensar en una nueva política de reparto o asignación —aun diferente a la anterior reforma agraria— para quien sí se

comprometa a producir. Por supuesto que es importante aparejar una política de créditos, apoyos y subsidios eficaz y menos burocrática.

Toda esta problemática no puede apartarse de la propuesta, análisis y aplicación de una legislación agraria que sea lo suficientemente amplia como para mantenerse en el *impase* que es el agro mexicano.

Ante toda esta problemática, la enseñanza del derecho agrario puede contribuir de gran manera a resolverla. Para tal efecto, debemos comenzar por revalorar esta disciplina devolviéndole el lugar que le corresponde en los planes de estudio. Si bien, dos tercios de las currículas de instituciones de educación superior, específicamente universidades públicas del país, la imparten de modo obligatorio, no habla bien del tercio restante en que, lamentablemente, ya no están insertas o bien, son optativas o electivas, con muy pocas posibilidades de impartirse por la poca demanda que el estudiantado llega a solicitar. Qué decir de las instituciones particulares en las que prácticamente está borrada. Son marginales las escuelas que la llegan a impartir, lo que define un menosprecio importante del derecho social, el que sólo puede revertir la autoridad educativa de la que depende la aprobación de los planes de estudio.

La apología de la enseñanza del derecho agrario que rige este trabajo no es una postura ideológica y romántica de quienes nos hemos formado en ella; es una postura muy realista, actual y necesaria respecto de lo que es la realidad mexicana y, seguramente también, una realidad de otros países con problemáticas análogas. Ahora que se ha emitido la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”, el debate por los derechos humanos campesinos acrecentará la importancia del estudio del derecho agrario con una característica transdisciplinaria muy importante.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Hirs, Joachim. *Globalización, capital y Estado*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 1996.

Kautsky, Karl. *La cuestión agraria*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1978.

López Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. 3ra edición, México, Ediciones el Caballito, 1970.

- Manzanilla Schaffer. *Reforma Agraria Mexicana*. México, Porrúa, 1977.
- Marco legal agrario. Edición especial de la Procuraduría Agraria y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014.
- Moctezuma Barragán, Pablo. *La vida y la lucha de Emiliano Zapata*. México, Edición de Autor, 1994.
- Montenegro, Walter. *Introducción a las doctrinas político económicas*. 3ra. Ed. Colección Breviarios, núm. 122, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Paré, Luisa. *El proletariado agrícola en México: ¿campesinos sin tierra o proletarios agrícolas?* México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Sánchez Albarrán, Armando (Coord.) *El Campo no aguanta más*, México, Miguel Ángel Porrúa, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 2007.
- Torres-Mazuera, Gabriela, et al. *Informe sobre los Tribunales Agrarios a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos*. México, Fundación para el Debido Proceso, 2019.

Electrónicas

- Rivera Rodríguez, Isaías. “El desarrollo urbano de la propiedad agraria.” México, IJJ, UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3052/7.pdf> (consultado el 16 de enero de 2020).

Hemerográficas

- Bartra, A. “Los campesinos contra el ogro omiso. Meandros del movimiento rural en el último cuarto de siglo”. *Los movimientos sociales: de lo local a lo global*. Mestries, Francis et al., México, *Anthropos*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Cuadernos A, núm. 31, 2009.
- Chacón Hernández, D. “La propiedad social en México. ¿Vuelta a la función social para resolver la crisis del agro?” *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núms. 55-56, 2014.
- _____. “Las transformaciones al marco jurídico agrario en México en los últimos 25 años”. *Alegatos*, núm. 77, enero-abril, 2011 México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, pp. 263-286.
- González Gómez, M. A. “Del Estado de Benefactor al Estado Neoliberal”. revista *Ciencia ergo sum*, vol.1, México, UAEM, 1994.
- Oudijk, Michel R. y María de los Ángeles Romero Frizzi. “Títulos Primordiales. Un género de tradición Mesoamericana”. *Revista Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Colegio de Michoacán, vol. XXIV, núm. 95, verano, 2003, pp. 19-48.
- Vázquez Aguirre, David. “Algunas causas que explican el levantamiento armado en Chiapas”, *El Cotidiano*, núm. 61, marzo-abril 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Otras

- Cámara de Diputados. *Reporte de Jornaleros Agrícolas en México*. México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019.

