

LÓPEZ NOGALES, Armando, y LÓPEZ NOGALES, Rafael, *Ley Agraria comentada*, Ed. Porrúa, 1a. ed., México, 1997, 498 pp.

Se han publicado algunas obras en torno a la reforma agraria de 1992, que introdujo cambios de suma importancia en el artículo 27 constitucional y determinó la aparición de leyes reglamentarias de este precepto: tanto la Ley Agraria como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. De esta manera me he ocupado en mi libro *Elementos de Derecho Procesal Agrario* (Ed. Porrúa, 1993). En un número anterior de la "Revista de la Facultad de Derecho de México" comenté la obra *La nueva jurisprudencia agraria sistematizada*, de Luis Ponce de León, magistrado agrario. Aquí me referiré a uno de los trabajos de más reciente publicación, que corresponde al útil género de las leyes anotadas y comentadas.

Esta *Ley agraria comentada* se debe a los abogados Armando y Rafael López Nogales, que cuentan en su haber con amplia dedicación profesional al Derecho agrario. Además, Armando López Nogales ha sido diputado presidente de la Comisión de Asuntos Agrarios de la Cámara de Diputados, subsecretario de la Reforma Agraria y senador de la República. Es importante advertir que en su condición de diputado, el licenciado López Nogales tuvo participación en los trabajos conducentes a la reforma constitucional y legal, y que en su desempeño como alto funcionario de la secretaría de la Reforma Agraria concurrió eficazmente a la importante y compleja transferencia a los nuevos tribunales agrarios —particularmente el Tribunal Superior— de millares de asuntos que se hallaban sujetos al conocimiento de las autoridades administrativo-jurisdiccionales, entre ellas el Cuerpo Consultivo Agrario.

Los autores me encomendaron el prólogo de su obra (pp. 17-25), e igualmente intervine en la presentación de ésta, realizada en la "Casa Uruchurtu" de la ciudad de Hermosillo, sede de la Sociedad de Historia de esa entidad, el 23 de junio de 1997. En aquellas páginas y en esta presentación adelanté algunas reflexiones que ahora resumo. En todo caso, las obras sobre el nuevo Derecho agrario mexicano abren la oportunidad de examinar los orígenes, las circunstancias y los desarrollos del régimen de 1992, cuyas implicaciones van, por supuesto, mucho más allá de la regulación jurídica.

Difícilmente habría otra cuestión tan estrechamente relacionada con la historia del país, en sus aspectos más profundos y decisivos, que la llamada cuestión agraria. Se vincula con el tema del poder. En éste hay

dos vertientes tradicionales: el poder sobre el espíritu de los individuos y de la sociedad en su conjunto, si cabe la expresión, en el que confluyen la religión, la política y la educación; y el poder sobre la tierra —que es la entraña de la cuestión agraria— en el que se comunican la política y la economía.

Ahora bien, la cuestión agraria, relacionada con los problemas de la justicia —una constante en la historia de México, desde la conquista hasta nuestros días— se vuelca en los asuntos de la justicia individual y la justicia social. Esta última —sin perjuicio de aquélla— fue la columna vertebral de la Revolución Mexicana, elevada sobre una doble necesidad: la reivindicación política, tema del maderismo, planteada bajo el reclamo de “sufragio efectivo y no reelección”, y la reivindicación social, tema de los ejércitos revolucionarios, que eran principalmente contingentes campesinos”, concentrada en la exigencia de “tierra y libertad”.

La justicia agraria ha atravesado diversas etapas, que son otros tantos capítulos de la cuestión agraria, a la que aquélla se asocia. Una primera etapa se caracterizó por el desmontaje del sistema original de tenencia de la tierra, mediante la conquista y la implantación de un nuevo orden social. Hubo entonces tribunales especializados en el tema de la tierra, aunque su principal cuidado fue la resolución de los litigios entre el monarca y los recientes señores de la tierra: conquistadores españoles que habían adquirido derechos sobre el suelo de Nueva España.

En una segunda etapa, posterior a la independencia de México, la cuestión agraria se inserta en la corriente de los grandes temas sociales, bajo los conceptos del liberalismo. En esta era, que cubre el siglo XIX, la tierra se concentra primero, y se redistribuye luego. Aquí se elevó uno de los escenarios de la contienda por el poder, entre liberales y conservadores, y más estrictamente entre la Iglesia, que había acumulado un amplio patrimonio inmobiliario, y el Estado, que pugnaba por cancelar la base patrimonial del poder eclesiástico. Estas luchas incidieron profundamente sobre la tenencia de la tierra. Al respecto, es conmovedor y elocuente el voto particular de Ponciano Arriaga en el Constituyente de 1856-1857.

La tercera gran etapa de la cuestión agraria, que puso en movimiento la Revolución, implicó la inserción de este tema en el torrente de la idea social del Derecho y del Estado. La era revolucionaria —con diversas expresiones, proclamas, planes y ordenamientos— se caracterizó

por la masiva distribución de la tierra, correspondiendo así a las legítimas exigencias de los peones y los pueblos que hicieron la Revolución; por la limitación de los derechos colectivos y particulares, en bien de la protección de sus titulares, y por la intervención del Estado en numerosos puntos del manejo agrario.

En lo que respecta a la justicia jurisdiccional agraria, esta etapa dispuso de autoridades político-administrativas competentes para llevar a cabo la tarea más urgente y trascendente: el reparto agrario. A la cabeza se halló la “suprema autoridad agraria”: el Presidente de la República, portador simbólico de las reclamaciones agrarias que enarbolaron los campesinos en armas.

En la cuarta etapa, que corresponde a la época actual, la cuestión agraria queda sujeta a una consideración dual o mixta —a su vez prohibida por los más presionantes cambios económicos en la escena mundial—, que procura conciliar los intereses individuales con los sociales, y en cierto modo satisfacer a un tiempo las exigencias de la economía y las demandas de la justicia. Hoy no prevalece el reparto de la tierra, sino la productividad del campo. Bajo este concepto se ha rediseñado el régimen agrario.

Las transformaciones en la cuestión agraria, y especialmente las que corresponden a la más reciente etapa, obedecen a la evolución de México. El problema fundamental en este orden de cosas es mantener la identidad de México y permitir —alentar, inclusive— la novedad y el progreso. Se trata —como ha manifestado en otras oportunidades, con una licencia retórica— de que aparezca y prospere el México moderno, sin alterar ni mucho menos destruir al México eterno.

En este orden de consideraciones se impone observar el colosal cambio demográfico operado en el siglo XX. En 1910, año de inicio de la Revolución, la población de México era de 15 millones de habitantes, aproximadamente. En 1997, es de más de 90 millones. Esto apareja ingentes problemas de alimentación, empleo, educación, salud, vivienda y servicios en general.

En el mismo lapso se ha consumado una nueva relación demográfica entre la ciudad y el campo. Hoy nuestro país es una comunidad fundamentalmente urbana; sin embargo, en el campo viven —y trabajan, con limitaciones muy severas— 25 millones de mexicanos: 70 por ciento más que la población total del país en 1910. En nuestra pirámide demográfica —a pesar de la corrección de tendencias, observada desde la segunda parte de la década de los setentas— subsiste una amplia base

infantil y juvenil, que determina las necesidades y las expectativas para muchos.

En el ámbito económico hubo también cambios de extraordinaria importancia: de una economía esencialmente agrícola se pasó a otra ampliamente diversificada; primero se sumó la actividad extractiva, y después se fortalecieron los sectores de transformación, comercio, servicios y finanzas. Actualmente, la economía mexicana está ampliamente influida por las exigencias de la economía global.

Por otro lado, prácticamente ha concluido el reparto de la tierra; esta conclusión es uno de los puntos más relevantes en la reforma constitucional de 1992. Cerca de 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, distribuidos en 30,000 núcleos agrarios, son propietarios —bajo formas ejidal o comunal, que se han “flexibilizado”— de 103 millones de hectáreas, que significan más del 50 por ciento del territorio nacional. Un millón cuatrocientos mil pequeños propietarios, colonos y nacionaleros ejercen sus derechos sobre 70 millones de hectáreas. En suma, 4.9 millones de personas son titulares de 173 millones de hectáreas, esto es, 88 por ciento de la superficie del país, bajo diversas formas de tenencia de la tierra.

Ya mencioné la necesidad de tomar en cuenta, asimismo, los cambios de gran alcance que trae consigo la interdependencia económica; globalización de la economía, que comienza por ser regionalización: en el caso de México, la regionalización que se produce al través del Tratado de Libre Comercio, que pende sobre la agricultura mexicana.

Finalmente, es preciso citar la evolución tecnológica; ésta conduce a una explotación de la tierra masiva en capital y tecnología, con creciente desplazamiento de la mano de obra. En el “encuentro” entre demografía y economía, por así llamarlo, aquélla no lleva la mejor parte, bajo los modelos económicos que actualmente prevalecen. Esto se ha visto en los países periféricos, de manera angustiosa, pero también en los países desarrollados; dígalos, si no, el desempleo en Europa.

En mi concepto, el Derecho agrario enfrenta hoy una serie de “retos” importantes. En primer término, es preciso fijar el contenido mismo de “lo agrario” para construir sobre él la regulación jurídica correspondiente y la competencia material de los tribunales —y otros órganos— de esta especialidad. Para ello es preciso tomar en cuenta cierta forma de tenencia de la tierra (el régimen de propiedad), determinado empleo natural de aquélla: aprovechamiento agrícola, pecuario y forestal (la denominada vocación de la tierra); y las relaciones jurídicas que

naturalmente surgen de esa tenencia y ese aprovechamiento (el régimen específico de comercio).

Asimismo, el nuevo Derecho agrario ha de enfrentar el problema que implica la conclusión del reparto agrario, y establecer alternativas satisfactorias desde la doble perspectiva de la economía y la justicia social. Otros problemas descollantes surgen de la crisis del Estado intervencionista y de la corriente revisión del Estado. En torno a este punto surgen preguntas cuya respuesta deberá proyectarse en el Derecho agrario del porvenir: ¿quién actuará como equilibrador de las relaciones sociales, función que anteriormente asumió el Estado benefactor? Difícilmente se hallaría una respuesta razonable si se deja este papel a la “mano invisible” del mercado, como pudiera quererlo el neoliberalismo a ultranza, y mucho menos en un escenario social de pobreza y graves carencias. Aquí también surge el problema de la integración de los órganos públicos que seguirán operando en el sector agrario.

Es necesario mencionar ahora, igualmente, la crisis en la tutela de clases y la ampliación formal de los derechos reconocidos o atribuidos a las personas físicas y colectivas. A este respecto, se impone una pregunta: ¿con qué sustento real se hará uso de los derechos recuperados, para evitar que la prevaleciente desigualdad material convierta en ilusión —y oportunidad de explotación— la igualdad formal?

Un tema relevante en este catálogo de asuntos propuestos al Derecho agrario del futuro es el cambio en los protagonistas políticos y corporativos del campo. Ya me referí a las modificaciones que ha experimentado —y experimentará todavía, probablemente— la actuación del Estado, así como a las novedades que trae consigo la reconsideración de las facultades de personas físicas y morales. El cambio de banderas políticas —del reparto de la tierra, por una parte, a la seguridad jurídica y el crecimiento económico, por la otra—, más la irrupción franca del mercado como actor central en el tema agrario, significan otras tantas cuestiones a considerar por el orden jurídico especializado. ¿Cuáles son las expectativas de estos antiguos y nuevos protagonistas de la cuestión agraria?

Finalmente, queda pendiente resolver si el Derecho agrario seguirá siendo un Derecho social, o dicho más rigurosamente, un Derecho de orientación social, o bien, se verá tan penetrado por las categorías acostumbradas del orden jurídico civil y mercantil, que retornará —así sea parcialmente— al espacio del Derecho privado. Al respecto, vale la pena advertir que esa orientación social del Derecho no se reduce necesaria-

mente a los modelos acostumbrados en etapas anteriores; hay, desde luego —o debiera haber—, nuevas formas de acoger la orientación social, fuera de los cartabones que alguna vez parecieron definitivos.

Vuelvo al inicio de esta nota. Paulatinamente se está integrando la bibliografía moderna del Derecho agrario mexicano, que analiza la nueva legislación de la materia. Esta nueva bibliografía continúa la construcción doctrinal del Derecho agrario, iniciada con las obras clásicas de juristas notables que tuvieron a la vista el régimen instituido después de la Revolución Mexicana. La obra de los abogados López Nogales se inscribe en esa nueva e indispensable bibliografía.

Este libro contiene referencias a los numerosos ordenamientos que estuvieron en vigor entre 1917 y 1992. Cuenta con abundantes y detallados comentarios sobre los preceptos de la Ley Agraria de este último año, que contribuyen a desentrañar el rumbo general de la ley y el sentido de sus normas. Esos comentarios están sustentados en el estudio de la legislación, pero también en el conocimiento directo de la materia agraria.

Asimismo, se invoca y transcribe la jurisprudencia correspondiente; esto posee gran interés en todo caso, pero especialmente cuando el lector se encuentra ante un régimen jurídico que apenas cuenta con un lustro de vida y que se halla sujeto, por lo mismo, a una incipiente interpretación jurisdiccional. Es importante que se muestre, como lo hacen los autores, tanto el criterio de la Suprema Corte de Justicia y de los tribunales colegiados —tanto en lo que toca a los conceptos tradicionales como en lo que se refiere a las novedades de la legislación de 1992—, así como del Tribunal Superior Agrario, al que ha correspondido cumplir un papel de primer orden en este campo.

Dr. Sergio GARCÍA RAMÍREZ

Director de la Revista de la Facultad de Derecho e Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.