

Guillermo Gabino Vázquez Alfaro

*L*ecciones  
de  
Derecho  
Agrario

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, S.L.P.  
Facultad de Derecho

---

San Luis Potosí, S.L.P., 1997

# LECCIONES DE DERECHO AGRARIO



GUILLERMO GABINO VAZQUEZ ALFARO

# Lecciones de Derecho Agrario

*Universidad Autónoma de San Luis Potosí  
Facultad de Derecho*

---

*San Luis Potosí, S. L. P., México, 1997*

- © Derechos reservados by  
Guillermo Gabino Vázquez Alfaro
- © Universidad Autónoma de San Luis Potosí

ISBN-968-7674-26-1

0539-97030-A0130

---

*Editorial Universitaria Potosina*

## PROLOGO

*El señor Ing. Jaime Valle Méndez, Rector de la UASLP, ha dado instrucciones precisas para que por todos los medios a nuestro alcance se logre la calidad en la docencia.*

*El Dr. Guillermo Vázquez Alfaro, vino a esta ciudad capital a impartir una Conferencia Magistral el día 17 de febrero del presente año y con la estimación que le tiene a esta Facultad de Derecho, obsequió sus Lecciones de Derecho Agrario, que comprenden la Teoría General del Derecho Agrario y el Sistema Agrario Constitucional Mexicano.*

*Don Guillermo Vázquez Alfaro, es doctor en Derecho, Profesor Universitario Titular por Oposición al Estudio del Derecho, Teoría del Estado y Derecho Agrario en la UNAM.*

*Ha sido Diputado Federal por la XLIX Legislatura Federal, Miembro Fundador de la Unión Mondiale degli Agraristi Universitari, Miembro Asociado del Comité Européen du Droit Rural y del Instituto Internazionale di Diritto Agrario Comparato de Florencia, Italia. Miembro de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Agrario. Magistrado Agrario Unitario.*

*Se reconoce por su obra, su clara inteligencia, su enorme capacidad jurídica, su prosa fluída, amena y sobre todo, comenta los puntos fundamentales de las reformas tan importantes que ha tenido en los últimos años, nuestro artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En esta institución se carece de un libro que esté actualiza-*

do, éste servirá de guía, tanto para docentes como para alumnos en la materia de Derecho Agrario, tan vital en los problemas que existen no solamente en nuestra entidad, sino en la República Mexicana.

Por último, agradezco las innumerables atenciones que en otras ocasiones ha tenido para con los maestros de Derecho agrario de esta Facultad.

San Luis Potosí, S. L. P., marzo de 1996.

DR. HECTOR FRANCISCO ALDASORO VELASCO  
Director

## INTRODUCCION

En la actualidad, esa siempre vieja y siempre nueva disciplina que es el Derecho Agrario adquiere renovada importancia. Siempre vieja por cuanto entre las primeras actividades del hombre aparece la agropecuaria y con ella la consecuente regulación consuetudinaria y, siempre nueva y mutable, en tanto que lo es la estructura agraria a la que se trata de normar.

En efecto, no solo en los países latinoamericanos como había sido tradicional a partir de las reformas agrarias mexicana, boliviana, peruana y cubana y también de manera significativa merced a las transformaciones rurales propiciadas por la Alianza para el Progreso, con las antiguas culturas jurídicas tan desarrolladas en Argentina y en Chile, por ejemplo. No solo en América Latina pues, sino en los países centroeuropeos; desde siempre, la cuestión agraria y dentro de ella su marco jurídico han constituido un factor básico y están generando nuevas fuerzas, a partir de la problemática social y económica de las postguerras 14-18 y de los 40's. El surgimiento del socialismo real en la Unión Soviética y sus expresiones agrarias constituyeron un efecto de estímulo y de reacción, desde la perspectiva que se le contemplara, aún fuera de la propia entidad política. La llamada guerra fría y su conclusión con el fin del imperio soviético en Europa del Este, con el desplome de las formas autoritarias de producción agropecuaria y el intervencionismo que rebasaba las fronteras autóctonas, representan también un factor muy importante de cambio y de crisis en esta nueva etapa del Derecho Agrario en el mundo.



Algunos de los factores citados y otros tan complejos y diversos como la sobrepoblación mundial, muy específica y negativa en el medio rural, la deficiencia creciente de satisfactores en materia de salud, alimentación, vestuario y otros básicos, así como una muy cuestionable política educativa, determina un retraso cada vez más grave de los sectores agrarios a nivel exterior e interno que se particulariza en los llamados países subdesarrollados que parecen encerrados en un círculo vicioso de desesperación y miseria, sin esperanzas: negro panorama en el que las deficiencias en la regulación jurídica constituyen una causa y un efecto a la vez, que afecta y entorpece aún más el desarrollo general.

El proceso de globalización, por su parte, no ha sido consecuente con los fines internacionalmente declarados por reconocidos documentos de las Naciones Unidas, por ejemplo, y de las declaraciones contenidas en el Tratado de Roma de la anterior Comunidad Económica Europea que se propuso fines de enorme valor, inclusive para otros ámbitos socioeconómicos. En cuanto a México, los objetivos señalados por el Constituyente de 1917 en la materia, a partir de la declaración expresa del primer párrafo del artículo 27 del propio instrumento normativo y del amplísimo programa enunciado en el párrafo tercero, muy ampliado en diversas reformas y desarrollado en las diversas fracciones del párrafo noveno original del mismo artículo, no han sido cabalmente satisfechos; la diferencia que en muchos aspectos puede apreciarse entre campo y ciudad hoy en México, las deficiencias del sector agropecuario en relación a otros sectores productivos, las carencias de trabajo, educación, salud y financiamiento, democracia y estabilidad que afectan particularmente a las poblaciones campesinas e indígenas del país, no han logrado ser siquiera rebasadas, menos aún superadas, pero, por lo menos han sido planteadas y la exigencia de su resolución, no sólo jurídica sino integral no puede ya soslayarse.

No obstante, en México la reforma agraria obtuvo en años de profunda aunque no muy ordenada realización, una transformación irreversible: la liberación del campesinado nacional; en efecto, todavía subsistían algunas prácticas esclavistas aun iniciada la década de los 30's. Con todos sus errores y defectos el Derecho

de la reforma agraria mexicana constituyó una innovación radical en 1917, aún antes de la introducción en la famosa constitución de Weimar; una profunda transformación en la ciencia y en la técnica del constitucionalismo social de entonces para siempre. De ahí en adelante, prácticamente todas las leyes fundamentales latinoamericanas, primero, y algunos centros europeos después y más recientemente la realización asaz brillante de las constituciones de Francia y España, en la última fase de este siglo. Los sistemas jurídicos anglosajones, sin embargo, han mantenido su tradicional idea del constitucionalismo y no han introducido hasta ahora, en su normatividad fundamental disposiciones sociales agrarias; no obstante, el Derecho Agrario en esos países presenta considerables avances que de acuerdo a sus realidades y tradiciones, se enriquecen en Gran Bretaña con la actividad tradicional del juzgador y algunos singulares ordenamientos administrativos, en tanto que, en Norteamérica, además de las fuentes de referencia, su multifuncional sistema federalista provee una enorme actividad normativa y jurisdiccional.

En suma y en los límites de esta introducción se deja anotado que la disciplina de que se trata está involucrada en las grandes transformaciones de la fase final del siglo XX y que dialécticamente puede constituir una causa positiva de las mismas, aunque en los años de crisis reciente pudiera tan sólo apreciarse como un efecto, inerte e impotente ante presiones externas y aún de intereses antisociales. Pero el Derecho, como instrumento normativo por excelencia no constituye en sí mismo una expresión de poder autoritario e irracional y tampoco puede considerarse un remedio absoluto e inmediato para todos los males de la humanidad. El Derecho Agrario tan sólo, como todo el Derecho de todos los tiempos, constituye potencialmente un instrumento de cambio, una herramienta de transformación pacífica y racional por excelencia y de inspiración y corrección sociales, con la guía permanente de una plataforma de valores. La profesión jurídica por ello, depositaria tradicional de las funciones legislativa, jurisdiccional y forense, puede y debe ser así un elemento preciso y dinámico de cambio social que será tan influyente y benéfico, tanto como se proponga adquirir los suficientes conocimientos de su disciplina y de las cien-

cias auxiliares, con una profunda vocación ética, racionalista y humanista.

Así, el estudio del Derecho agrario en los tiempos de la globalización y de las crisis sociales, políticas y económicas, posee una importancia excepcional. Si enfrentamos hoy en México por ejemplo, la situación de millones de campesinos sin tierra y sin hogar, de millones de jornaleros agrícolas sin garantías laborales dentro y fuera del país, de innumerables conflictos aplazados por años, en cuanto a los límites de los núcleos de población comunal y ejidal, también de numerosos precaristas que habitan o trabajan irregularmente tierras ejidales, comunales o nacionales; en el marco económico financiero, la falta de transparencia en los precios agropecuarios, las carteras vencidas y el deficiente financiamiento o más bien inexistente financiamiento económico de la producción, la irregularidad de algunas conductas de servicios públicos que aun sigue pesando en contra de los derechos sociales e individuales de los productores. En fin, un complejo y aparentemente confuso universo de los problemas en los que la cuestión jurídica tiene mucho qué hacer y en la que el abogado, el juez, el litigante y el docente deben ocupar las funciones que la sociedad reclama y que la reforma de 1992 hace posible en México, con la introducción de los Tribunales Agrarios y la reestructuración de la antigua Procuraduría Agraria y del Registro Nacional y con programas de seguridad jurídica y de apoyo como Procede y Procampo. El primero de ellos abocado a la regulación de la propiedad ejidal individual y el segundo dedicado al subsidio y orientación de los auténticos productores, con nuevos apoyos en el programa Produce. Falta, sin embargo, un programa específico para la determinación efectiva y perfeccionamiento hasta su total definición de los derechos sociales e individuales de los núcleos de carácter comunal, en su mayoría indígenas; el artículo 4o. Constitucional en su parte relativa está en revisión y se requiere una legislación reglamentaria específica que por su naturaleza tendrá que ser de carácter agrario, en su mayoría.

Esta unidad didáctica del programa de la Facultad de Derecho de la UNAM, se dirige al área sustantiva de la propia disciplina jurídica; comprende inicialmente una introducción científica y una exégesis del nuevo sistema agrario constitucional mexicano;

revisa, además, los regímenes jurídicos y políticos de la comunidad agraria y del ejido, así como a la pequeña y mediana propiedad rural y concluye con el análisis de las formas de asociación productiva agropecuaria, incluyendo la figura de la sociedad mercantil.

Concluye este curso con un panorama de Derecho Agrario comparado que sin el propósito de ser exhaustivo presenta algunas de las experiencias contemporáneas más importantes a nivel global y de mayor relación con el sistema jurídico nacional.

Finalmente, la exposición y análisis de la doctrina del Derecho Agrario en otras culturas, así como la experiencia de sus instituciones, tanto por éxitos, como por sus fracasos y su actual problemática, constituyen un valioso elemento, para la formación del profesional del Derecho, quien habrá de analizar en los tiempos nuevos, conflictos que hoy apenas apuntan y que habrá de resolver complejas, complejísimas cuestiones que la creciente interrelación económica de la globalización implican.

Algunos ejemplos para tratar y poder comprender la importancia de estas cuestiones. La problemática derivada del Tratado de Libre Comercio en materia agropecuaria, puede hacernos pensar en un nuevo Derecho Agrario Internacional Privado. Problemas como la atención a la agricultura de montaña pueden encontrar en las experiencias europeas; francesa, belga, española, británica, alemana e italiana, fuentes inagotables de ilustración que sin involucrar una imitación extralógica pueden contribuir a la atención de problemas como los de los Estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Chiapas, entre otros. La resolución jurisdiccional que los conflictos derivados de los precios y comercialización de los productos agrícolas presenta en Europa y en los Estados Unidos una amolísima fuente de información que no puede ser desestimada.

Por otra parte, experiencias históricas tradicionales como las de Babilonia, Egipto y Roma, y las más recientes como las de China, Japón, Israel y los antiguos países integrantes de la Unión Soviética, además de proveer un caudal de información y de conocimientos pueden representar la ocasión de establecer nexos de colaboración económica y profesional en el más amplio sentido.

Una observación final: el acceso al conocimiento de la parte

sustantiva del Derecho Agrario no solo por estar involucrado en el sistema de materias seriadas del programa académico correspondiente, sino por cuestiones elementalmente prácticas implica el recordar, tener presentes los conocimientos y de ser posible las experiencias en algunas materias diversas de la Licenciatura en Derecho que se comentarán en la parte relativa a las relaciones de la disciplina de que aquí se trata con otras materias jurídicas y afines. Por ahora valdrá recordar la importancia, no excluyente, de los Derechos constitucional, civil, administrativo, mercantil y laboral.

En la Facultad de Derecho de la UNAM, el actual programa comprende este curso dedicado a las partes teórica y sustantiva de la disciplina; un segundo a la parte adjetiva o sea al Derecho Procesal Agrario; en la División de Estudios Superiores, se han impartido cursos acerca de las materias de Estudios Teóricos y Comparativos de la Reforma Agraria y del Derecho Agrario, así como de Estudios Superiores de Procedimientos Agrarios. Este es el primero de los cursos citados, comprende así la iniciación a la disciplina y de ahí su importancia fundamental, porque en el mismo se sustentarán los conocimientos de las siguientes unidades académicas: sin el estudio adecuado de esta primera parte de la disciplina, sería prácticamente imposible el aprendizaje de las tres materias seriadas y que parte, de los conocimientos que comprende este primer curso.

#### *Objetivos generales del curso.*

Aquí corresponde tratar de precisar las metas que deben alcanzarse mediante este curso. No solo objetivos materiales, empero, sino el aprendizaje y la formación profesional académica y técnica, sin dejar de remarcar la imprescindible sustentación en valores que debe legitimar al Derecho Agrario en todas sus expresiones.

El actual mercado de trabajo de los servicios profesionales y en el caso de los relativos a la profesión jurídica en sus diversos aspectos, se presenta particularmente desfavorable. Recuérdese la flexibilidad de los tecnócratas que en torno al Tratado de Libre Comercio, propiciaron y siguen fomentando la invasión de toda clase

de técnicos que del extranjero han venido a desplazar en los principales centros económicos del país a profesionistas mexicanos en Ingeniería, Arquitectura, Medicina, Contabilidad, Educación, etc. y en casos cada vez más frecuentes a abogados mexicanos. Esto y la reducción de la actividad económica en la actual crisis, cierre de empresas, desempleo, etc., no afectan al requerimiento de los servicios profesionales jurídicos en el tránsito y aplicación del nuevo Derecho Agrario en México.

En efecto, además de la posibilidades ocupacionales que deberían ser especializadas y sujetas a auténtico control y a procesos obligatorios de educación continua que se encuentra en Tribunales Agrarios, Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional y otros organismos y programas a que se ha hecho referencia, a medida que la actuación de las nuevas instituciones de Derecho Agrario se consolidan y se incrementan, la actividad profesional del abogado y su correspondiente especialización se requiere en mayor número, medidas y calidad.

No es menos importante considerar que la situación salarial de los profesionistas dedicados al servicio público de justicia agraria, sin ser excesiva o deficiente, comienza a ser decorosa y comparativamente puede considerarse atractiva para jóvenes que se inician en la vida profesional.

El litigante que en los últimos años veía reducirse el acervo de su clientela, pues si disminuye el empleo, los juicios laborales se reducen, si la economía se debilita, la posibilidad de éxito en el ejecutivo mercantil casi desaparece y si las personas adoptan el sistema de pareja, ya no hay divorcios porque casi no hay matrimonios; ve hoy en la crisis cómo arriban al bufete del abogado los nuevos juicios agrarios de nulidad, reconocimiento de derechos, conflicto parcelario o de límites y algunos asuntos de jurisdicción voluntaria, que permite y provee la reciente legislación agraria. Con todo esto, además la asesoría y patrocinio jurídico en los juicios de amparo contra las sentencias de los Tribunales Superior y Unitarios Agrarios y los amparos indirectos por cuestiones de procedimiento.

Un torrente en fin, de trabajo, de actividad profesional para el litigante que hoy puede desenvolverse en un nuevo sistema legal

que con el apoyo de la supletoriedad de la legislación procesal civil y de amparo, puede desarrollar sus conocimientos jurídicos ante órganos jurisdiccionales. Esto significa que el estudio del Derecho Agrario posee una actualidad sin precedente y que el lugar ya significativo que ocupa en el plan de estudios de la Facultad de Derecho, debe de incrementarse y perfeccionarse, con base en la actividad crítica, constante y empeñosa, positiva y sistemática del docente y del educando. El objeto del curso es enseñar la teoría fundamental y la parte sustantiva del Derecho Agrario, sus instituciones, pero el proceso educativo, esencialmente humanista y formativo requiere de la actividad conjunta de maestro y alumno.

Al final del curso el alumno deberá conocer la importancia y actualidad de la disciplina, la función importantísima de la profesión jurídica en el actual sistema jurídico recientemente transformado, conocerá las líneas fundamentales del sistema agrario constitucional y podrá distinguir sus diversas instituciones sustantivas características: comunidad, ejido y pequeña propiedad. Además, el futuro abogado se introducirá al importantísimo cambio relativo a la posibilidad de la participación de las sociedades mercantiles en la producción agropecuaria, la virtual desamortización de las tierras ejidales y comunales y la conclusión del reparto agrario que todavía constituye un grave problema en el llamado "rezago agrario" que preocupa a los funcionarios, a los políticos y a los campesinos y que gravita en la crisis nacional.

Hoy resulta así inobjetable la funcionalidad y la necesidad de un auténtico estudio de nuestra disciplina. Este primer curso es la puerta de acceso a tres cursos más de nuestro programa y entre sus objetivos se encuentra el capacitar, instrumentar al estudiante para comprender con éxito el examen y aprendizaje de las materias siguientes. El Derecho Agrario que llegó a ser una materia optativa en la Facultad que fundó una de las primeras cátedras de la materia en el mundo, hoy no necesita defensa, su importancia se impone no sólo por las opciones del mercado de trabajo, sino por la responsabilidad civil de quienes comprenden que una sociedad en el subdesarrollo y en constante crisis, requiere de una estructura agraria justa y eficiente que haga posible la evolución general de

México. Conocer así el instrumento jurídico adecuado para ello, se impone.

Al concluir el curso el estudiante deberá estar convencido de que está preparado y podrá demostrar sus conocimientos para:

a). — Explicar la importancia de la disciplina y su función como instrumento racional y ético de cambio social. Hablará también sobre los fines de la disciplina.

b). — Determinar el método de estudio y de aplicación del Derecho Agrario, con bases lógicas y sistemáticas.

c). — Razonar sobre la autonomía o especialidad de la disciplina en los ámbitos científico, didáctico, legislativo jurisdiccional y forense.

d). — Explicar sus fuentes generales y particulares: doctrina e investigación, legislación, jurisprudencia; autonomía de la voluntad de las particulares; costumbres y usos. Especiales en el Derecho Mexicano: actividad jurisdiccional de los Tribunales Agrarios, acuerdos de asamblea general de ejidatarios y comuneros, reglamentación de autoridades agrarias y de asambleas generales ejidales, resoluciones administrativas, actividad de los particulares.

e). — Relacionar al Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas y ciencias auxiliares.

f). — Revisar las distintas definiciones que del Derecho Agrario se han producido y presentará y razonará una científicamente.

g). — Explicar la terminología básica de la estructura agraria, problema agrario, especial referencia al concepto de *agrariidad*.

h). — Ubicar el Derecho Agrario como disciplina jurídica.

i). — Explicar exegéticamente el artículo 27 en materia agraria y en relación a la totalidad de la Ley fundamental.

j). — Desarrollar las legislaciones reglamentarias anteriores a la reforma de 1992.

k). — Analizar y explicar los nuevos ordenamientos agrarios reglamentarios.

l). — Examinar comparativamente las instituciones ejidal y comunal.

m). — Explicar comparativamente el régimen de la pequeña propiedad agraria en la anterior legislación y en la situación constitucional y reglamentaria actuales.



n). — Analizar las sociedades mercantiles en el nuevo régimen agrario, y finalmente,

o). — Analizar comparativamente el sistema jurídico agrario nacional y los de otros países.

## Unidad 1

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO



### *Objetivo de la Unidad.*

Iniciar al estudiante en las bases teóricas de la disciplina para proveer un conjunto de herramientas científicas que permita la penetración del curso y el aprendizaje de las unidades que comprenden el Derecho Positivo. Ahora bien, esta unidad tiene además, la excepcional importancia de ser la introducción teórica general del contenido de los tres cursos siguientes que en el programa de la Facultad comprenden materias jurídicas agrarias.

Así, la revisión de algunos principios metodológicos constituye un adecuado medio para permitir el acceso general a la disciplina y el particular a la revisión del sistema jurídico positivo. La determinación de la autonomía del Derecho Agrario, autonomía científica que se refiere desde otro punto de vista más modesto, a la consideración del Derecho Agrario con otras ramas jurídicas especializadas y algunas ciencias relacionadas, complementa el cuadro de presentación inicial de la teoría fundamental de que se trata, misma que habrá de adicionarse y complementarse con la unidad siguiente relativa al concepto del Derecho Agrario.

#### *1.1. Algunos principios metodológicos relativos al Derecho Agrario.*

En una exposición elemental propia de estas lecciones, no sería posible penetrar en una cuestión tan compleja como la de la metodología relativa a esta disciplina. Empero, no puede emprenderse estudio alguno sin determinadas reglas básicas que orienten

y hagan fructífera la investigación, aún el estudio más elemental; normas científicas que para el efecto de esta unidad constituyen una guía más bien técnica que metodológica que sin embargo, tenga el propósito de hacer fructífero el estudio y trascendente la preparación de quienes a él se dedican, tanto para el desarrollo de este curso, primero en la materia, como para los tres siguientes en el programa de la Facultad de Derecho. Ocasión habrá, si es que sigue impartándose la materia de Estudios Superiores sobre Reforma y Derecho Agrario comparados, para exponer a nivel de postgrado una verdadera metodología del Derecho Agrario. Por ahora, se pretende establecer algunas reglas básicas como ya se ha dicho.

En primer lugar, el estudiante deberá reforzar su convicción relativa a la importancia actual de la disciplina y el vasto campo de actividad que ella ofrece a nivel nacional e internacional. En segundo debe reconcentrarse el bagaje y todos los materiales de conocimiento que se hayan recabado o recopilado de materias tan importantes como el Derecho constitucional, el Derecho civil y el Derecho administrativo, sin perjuicio de tener a la mano y consultar instrumentos de información correspondiente a las materias de juicio de amparo, obras de texto, leyes relativas, apuntes de clase y memorias y trabajos.

Como cuestión de principio, también deberá revisarse si existe o no una capacitación previa en el manejo de jurisprudencia que en algunas materias anteriores debió haberse adquirido. No sólo en sistemas como el británico, sino en los de origen romano canónico como el de México, el conocimiento y la aplicación de la jurisprudencia es fundamental, como fuente del Derecho positivo y como importante acervo de doctrina, en este caso aplicada a casos concretos. Sin el conocimiento de la jurisprudencia no hay abogados y su manejo adecuado constituye uno de los instrumentos de los cuales depende el error o el éxito en la mayoría de las situaciones de práctica de la profesión jurídica. Es evidente también que el legislador o por lo menos sus asesores, requieren un adecuado conocimiento jurisprudencial.

El conocimiento no sólo elemental, sino necesariamente especializado de la terminología jurídica que frecuentemente no recl-

be la atención adecuada del estudiante y que algunos profesores no consideran como fundamental en su enseñanza, constituye también un capítulo básico en el estudio y práctica del Derecho Agrario, claro está que en ésta como en cualquier otra disciplina. Ahora bien, en esta, de azarosa integración, difícil comprensión por la carencia de textos adecuados a nivel nacional y muy especialmente por los nuevos giros y cambios de la legislación agraria mexicana a partir de 1992, las palabras hoy recobran una extraordinaria importancia en la teoría y en la práctica y dos términos por lo menos, constituyen un ejemplo de ello en el lenguaje jurídico mexicano actual: el concepto de ejido y el calificativo de "derechoso" que requieren de una seguridad absoluta en el manejo del primero y de una depuración definitiva en el empleo vicioso del segundo. Es evidente que en el amparo agrario y las sentencias de los nuevos órganos jurisdiccionales de la materia, los citados y otros muchos vocablos del lenguaje jurídico poseen una extraordinaria importancia. Como una parte obligada de este curso se expone un mínimo de términos jurídicos agrarios de uso común.

En la materia de Introducción al Estudio del Derecho y en el desarrollo del plan de estudios de la Facultad de Derecho en la UNAM, se informa al estudiante con algunos principios de metodología jurídica. Recuérdese al célebre Francois Geny que propone un método integral en la interpretación jurídica; evóquese también a la llamada hermenéutica jurídica como ciencia y técnica del Derecho. El Derecho civil, especialmente en Francia, constituyó un campo fértil para la metodología jurídica y dejó un camino que ya el antiguo Derecho romano había introducido, como deberá consultarse en las célebres obras de Guillermo Floris Margadant.

De esa anterior enseñanza, téngase presente la exégesis como examen sistemático del Derecho positivo; el método histórico como revisión de las fuentes sociales de las normas jurídicas; el apego y el dominio de la gramática en general y de la particular terminología legal; del análisis de las circunstancias sociales y económicas que concurren en el origen, en la aplicación o en la transgresión de las normas jurídicas. Con todos esos elementos y un equilibrio dialéctico de los mismos, la aplicación del método que el

célebre jurista francés llamó integral y en el que un romanista germano abrió importantes caminos: Rudolf Ihering.

En el Derecho Agrario, en los trabajos de importantes eventos internacionales se plantea lo que en Filosofía del Derecho se conoce como Teoría Tridimensional del Derecho aplicada a la disciplina de que se trata, esta tesis parte de la conceptualización de lo jurídico en las dimensiones: socioeconómica, lógico-sistemática positiva y axiológica. Es decir, la escuela de referencia pretende una síntesis armoniosa que en el conocimiento de lo jurídico considere los tres ámbitos citados que siempre se dan en toda realidad de lo jurídico. Piénsese en efecto, en cualquier fenómeno legal y fácilmente se encontrará en éste la presencia más o menos ostensible, más o menos importante de alguno de los tres factores, pero la concurrencia de todos ellos es una de las notas científicas que caracteriza al Derecho.

El autor de estas lecciones sostiene desde hace algunos lustros, en más de treinta años de cátedra, la tesis de que se trata, enriquecida con el privilegio de haber tenido en México la enseñanza directa de dos grandes juristas del mundo que han creado y difunden dicha tendencia. Ernesto Garzón Valdés, argentino, con la peculiar nota de la moderna ciencia jurídica germánica y Miguel Reale, jurista brasileño, que con una inspiración universal, difundieron en este país la repetida doctrina en el Simposium Internacional de Filosofía del Derecho Luis Recaséns Siches, celebrado en 1973.

En efecto, en la iniciación del camino científico procede así considerar que lo jurídico agrario posee las tres dimensiones citadas y cuando se adopta esta posición, el estudioso se está situando en una postura realista, tópica y dialéctica que pretende armonizar los ámbitos estrictamente normativo lógico positivo, con las realidades socioeconómicas correspondientes, sin perder la necesaria referencia a valores sociales y jurídicos. Algunos ejemplos para tratar de ilustrar esta postura, en la actividad jurisdiccional agraria se da desde luego la obligada referencia al Derecho positivo, tanto sustantivo como procesal y si se recuerda la estructura silogística que se atribuye a la función jurisdiccional, se tiene que la premisa mayor la constituye el conjunto normativo que se considera apli-

cable al caso concreto; pero éste, se da en principio en una realidad social y económica determinada, quien ejercita la acción o quien es objeto de la demanda de las prestaciones que la comprenden, poseen intereses materiales que cada una de las partes trata de adecuar y ubicar normativamente, según su respectivo interés, en el contexto normativo general; los hechos y los intereses pudiera decirse, que cada una de las partes pretende ubicar en las normas generalizadas, constituyen la premisa menor y así el juzgador está en condiciones de elaborar y pronunciar la sentencia o conclusión del llamado silogismo jurídico.

Es evidente que en materia agraria de conformidad con la legislación mexicana actual, la función jurisdiccional, sustentada constitucionalmente y regida básicamente por las garantías constitucionales relativas, no sólo presenta un caso de la aplicación obligada de la constitucionalidad y legalidad de los preceptos fundamentales y reglamentarios relativos, sino que éstos prevén expresamente responsabilidades estimativas del juzgador que en materia de concertación y apreciación de la prueba, tanto como en la concertación para la ejecución de sentencias, constituyen un ejemplo que se materializa en el precepto que determina que el jurisdicente agrario deberá resolver en conciencia, como se expresaba en algunas legislaciones hispánicas, sin perjuicio de la legalidad correspondiente.

Ni qué decir que la legislación agraria como toda normatividad, se inspira, se origina, se transforma y en más de alguna ocasión se deforma, en un contexto histórico, social y económico; con esta estimación podemos concluir que el método realista, tópico dialéctico de la Teoría Tridimensional del Derecho es el camino adecuado para el conocimiento y aplicación del Derecho Agrario.

No obstante, piénsese en lo que ocurriría con la pretensión de una simple actividad exegética rigurosa en la aplicación del Derecho Agrario; otro tanto podría obtenerse en términos negativos de la apreciación primordial de intereses económicos o ideológicos como única guía para la propia disciplina. Tampoco, puede el profesional del Derecho abstraerse en un mundo metafísico en el que se pretenda que los valores lo son todo o que tal vez estén realizados, como cuando algunos pretendían en México haber consuma-



do una reforma agraria "integral". Resulta claro así que el conocimiento y ejercicio de la disciplina, requieren de la adecuada apreciación científica de los tres factores que concurren en la realidad y dinámica del fenómeno jurídico agrario.

¿Para qué estudiar Derecho Agrario? ¿Cuál es su utilidad en la vida profesional? Son cuestiones que parece ya han sido resueltas en líneas anteriores; ahora corresponde tratar de responder al ¿Cómo comprender y aprender y cómo prepararse para practicar la disciplina en los diversos campos de la actividad profesional?

Lo fundamental, la regla inicial para comprender la disciplina jurídica de que se trata, se encuentra en la concepción tridimensionalista, esta cuestión corresponde a la posición jusfilosófica y ahora se debe precisar si esa tesis permite la operatividad de una metodología integral y la respuesta es positiva. Si no fuera así, sin la explicación y la comprensión tridimensional, no podría seguirse una metodología omnicomprendensiva de lo jurídico agrario.

Este autor ha escrito en su Teoría Elemental de la Reforma Agraria que el fenómeno jurídico agrario tiene lugar en la estructura agraria y ésta forma parte de la totalidad de la estructura social, así esta tesis postula:

a). —Lo agrario es parte de la realidad social, surge de ella, en ella se involucra y se transforma.

b). —En este proceso dialéctico, lo jurídico agrario es el marco normativo de la estructura agraria, en ella se crea y pretende modificarla con determinadas ideas de valor.

c). —Lo jurídico agrario es influido e influye en la totalidad de la realidad social, en sentido positivo o negativo, relativamente.

d). —Lo jurídico en la estructura agraria es fundamental: primero porque la hace posible y la vincula como totalidad de relaciones reguladas; segundo, porque le proporciona determinada estabilidad y seguridad jurídica y económica, y tercera, porque permite el cambio ordenado y pacífico, a través de la interpretación jurisdiccional y la reforma legislativa.

e). —En la época actual, lo jurídico agrario no se reduce a un fenómeno nacional o local, sino que la globalización y la modernización se extienden a su ámbito de realidad y el Derecho

Agrario Comunitario Europeo y el Tratado de Libre Comercio son dos manifestaciones de ella.

Es obvio, finalmente que como en cualquier otra disciplina jurídica, el Derecho comparado y su metodología, constituyen un elemento imprescindible no sólo en el estudio del Derecho Agrario, sino que en sus diversos campos de aplicación, para citar un solo caso, en la elaboración de contratos privados de explotación agropecuaria y de comercialización internacional, el profesional del Derecho requiere un bien informado conocimiento de la legislación e instituciones de otros países. El legislador y el gobernante, por su parte, bien harían en consultar a un abogado y no simplemente a un tecnócrata en estas cuestiones.

Unas palabras finales de esta sección, para quienes no poseen una adecuada información jusfilosófica todavía o para mejor establecer la posición académica del autor de estas Lecciones.

Se califica al tridimensionalismo como una corriente realista, tópica y dialéctica, con matices axiologistas. Trátese de precisar.

En primer término se advierte de esta escuela jusfilosófica, su punto medular y su método crítico, en la corriente neokantiana de la Escuela de Marburgo que como algunos saben, opone al idealismo metaficista una posición que conceptuada a la realidad como una síntesis de idea y materialidad, como una síntesis de idea y materia, vinculadas dialécticamente, postula la existencia objetiva de realidades espirituales.

Tópica porque si se recuerda que Aristóteles denomina así a una de sus reconocidas obras y la diferencia de su lógica, deductivista y sistemática, se encuentra que la tópica es la dialéctica de lo concreto, realista y no por ello menos sistemática, sino que por lógica entienden los conocedores a una lógica de problemas que en materia social son lo característico, merced entre otras cosas, a la reconocida mutabilidad de la estructura social. Así, el Derecho Agrario, tal vez como pocas disciplinas, especialmente en épocas y países de singular problemática, tiene que acudir a una filosofía y metodología tópicos que sin perder la línea de la objetividad científica, le permitan llenar su función instrumental de marco normativo para la reducción de problemas.

Dialéctica, no en la insuficiente concepción materialista que los ignorantes atribuyen al marxismo, sino que dialéctica tópica y realista en la acepción o en la posición tridimensionalista; es decir, la dialéctica como método, no como religión; la dialéctica para entender la relación íntima y recíproca, interactiva de todos los factores de lo jurídico agrario, con el sentido criticista y por ende científico que Kant heredó a la filosofía moderna para depurar las metafísicas y las ideologizaciones que ocultan y confunden.

En la parte relativa al contenido de la disciplina se relaciona al desarrollo Rural, al denominado Desarrollo sustentable y al Derecho Agrario. Recientemente y aún a partir de la postguerra de los cuarentas, organismos internacionales y nacionales, públicos y privados, han venido desarrollando toda una doctrina y una praxis del desarrollo relativo al campo, algunos le agregan el apelativo de integral y otros el de "sustentable". De cualquier manera, metodológicamente en nuestra materia no se debe ignorar esta experiencia, si bien el ámbito normativo no ha recibido la adecuada atención.

Por ahora, déjese señalado que el Desarrollo Rural como parte de una política general de transformación nacional o regional, debe comprender una adecuada apreciación de su marco jurídico y el especialista del Derecho Agrario y el practicante de éste no pueden desconocer lo que internacionalmente se ha producido y la necesidad de coordinar una metodología particular del Derecho Agrario con la metodología general, integradora y armonizadora que deben orientar al Desarrollo Rural para que éste sea positivo, permanente, coherente y constructivo, es decir, sustentable. Porque así como no puede haber sociedad sin Derecho, es evidente que sin adecuado marco normativo con una metodología científica y eficiente, no puede pensarse en el Desarrollo Rural que la época actual requiere.

### 1.2. *Autonomía o especialidad. El problema o significado de la cuestión,*

Cuestión antigua, la de la autonomía, constituyó años atrás un problema que en la actualidad va cediendo el lugar a otros

asuntos, sin que se desconozca la importancia, sin embargo, del planteamiento primordial de la existencia científica de la disciplina. En las décadas de los treinta y cuarentas el asunto ocupó la atención de los juristas italianos muy significativamente. En España y en Francia sus también destacados jusagraristas con los tradicionales y respectivos espíritus analíticos, en atención a la preocupación fundamental de sus respectivas estructuras agrarias y a la vez en eventos internacionales y europeos, concurren a enriquecer la doctrina que hoy no permite objeción alguna a la existencia propia, característica distintiva de esa rama jurídica que se denomina Derecho Agrario.

En América Latina, los estudiosos de Argentina, Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela, así como Costa Rica, primero con la motivación de sus respectivas experiencias nacionales y más tarde, merced al intercambio con los pensadores europeos de la materia, han aportado tesis y trabajos, textos y conferencias, un extenso acervo que si bien posterior no es menos valioso que la señorial construcción europea que a los países citados debe añadirse la aportación de Alemania y la antigua Prusia, donde hace más de un siglo se habla de una política agraria como ciencia, en la cual el marco jurídico ocupaba y ocupa una función trascendental.

En México, de la autonomía comienza a hablarse en la ya clásica "Introducción al Estudio del Derecho Agrario" de Lucio Méndez y Núñez, obra inspirada fundamentalmente en la realidad y problemática de México y sustanciada en buena medida, en las enseñanzas de dos de los grandes de Italia: Giangastone Bolla y Giorgio de Semo; del primero, el autor mexicano recogió la pasión por la tierra y la organización jurídica de su explotación al servicio del hombre.

El sistema que los italianos habían logrado ya, por los años cuarenta y de cuya difícil construcción, dan cuenta los numerosos y valiosísimos trabajos que en esta cuestión publicó la clásica *Rivista Di Diritto Agrario*, los recogió el insigne maestro mexicano y lo difundió en su obra citada. Así, entendemos que la autonomía de nuestra disciplina puede y debe construirse científicamente en los planos; teórico, legislativo y didáctico.

Ahora bien, el análisis científico relativamente reciente que

en Italia realiza el profesor Antonio Carroza y que desarrolla también magistralmente, el profesor Alfredo Massart, se sustentan en el principio llamado de AGRARIEDAD, para establecer la jerarquía propia de la misma disciplina científica.

Con exquisita sencillez los actuales juristas italianos parten de un análisis jusfilosófico que evoca el clásico examen de la naturaleza de las cosas y consideran que dada la existencia de una actividad socioeconómica que se realiza en un medio en el que la naturaleza material prevalece, este hecho, estas cosas, es decir, la actividad del ser humano sobre la tierra con el apoyo del agua y del clima y el no menos importante del capital y de la técnica, constituyen una actividad específica del ser humano que requiere una normatividad también específica que por su importancia para la sociedad entera, posee una autonomía propia como disciplina jurídica.

Del principio de agrariedad habría que ocuparse en un curso de estudios superiores, en el desarrollo de una teoría general del Derecho Agrario, pero por ahora sólo se deja sintéticamente enunciado el postulado de que se trata, del cual se hará referencia más de una vez, nuevamente en estas Lecciones.

En este planteamiento inicial y también en relación con la autonomía, muy posteriormente a la fructífera controversia italiana, se postula el análisis de la especialidad como cuestión básica para el Derecho Agrario.

Ballarín Marcial escribe que esta nota científica del Derecho Agrario se basa en: a) la especialidad del mundo rural con un criterio sociológico y en la especialidad del sector agrario, con un criterio económico; b) el dato positivo de una legislación agraria abundante, en la que puede señalarse una serie de principios o directrices básicos, característica que le confiere a la disciplina rasgos sistemáticos; si la dualidad Derecho Común-Derecho especial, especial al desarrollo jurídico de todos los tiempos, aunque actualmente esta dualidad se articula por sectores o materias socioeconómicas. Se entiende así que la legislación común regula en un sentido amplio y general todas las relaciones jurídicas, en tanto que el Derecho especial, regula una sola materia en un propósito de adecuación

específica a un determinado ámbito de la realidad que por ser específico e importante, requiere tal adaptación.

En suma, superada la controversia por la autonomía, la preocupación fundamental de nuestro tiempo, la llamada especialidad puede dilucidar con fundamento en el principio de agrariedad, hoy puede calificarse al Derecho Agrario como la disciplina jurídica especializada que en un ámbito científico en general, posee autonomía propia y que en el ámbito histórico y concreto, de acuerdo con las condiciones propias de cada cultura y época, alcanza en mayor o menor medida la repetida autonomía en los tres ámbitos clásicos citados por el especialista mexicano citado.

Desde luego, la cultura jurídica mexicana actual, destaca la autonomía legislativa asentada y acentuada en la normatividad constitucional de la materia y en el extenso campo o contenido regulado por diversas disposiciones reglamentarias que todavía en la actualidad son reclamadas principalmente por el Derecho administrativo nacional. Sin embargo, si la construcción científica ha de basarse en el principio de agrariedad, resulta que independientemente de su ubicación normativa, los preceptos que regulan las actividades relacionadas directamente con la producción agropecuaria, corresponden al ámbito legislativo y legislado del Derecho Agrario.

La actividad reglamentaria, señaladamente en algunas materias agrícolas, ganaderas y forestales pretende encuadrarse en el Derecho administrativo. No obstante, con el criterio científico citado se comprende que la autonomía legislativa y legislada encuadran y comprenden a las normas generalizadas reglamentarias o sea los reglamentos, relativos a conductas que tienen lugar en torno a la actividad económica agropecuaria dentro del campo de que se trata.

De todo lo anterior, resulta con suficiente claridad que se impone la autonomía didáctica de la propia materia. Actualmente, aún en las culturas jurídicas cuyos especialistas no han dejado de debatir la autonomía del Derecho Agrario o simplemente ignoran la cuestión, la importancia internacional e interna de las normas que regulan las conductas jurídicas que se desarrollan en la activi-

dad agropecuaria, determinan la aparición e incremento de cátedras relativas.

### *1.3. Las Fuentes del Derecho Agrario.*

En todo sistema jurídico las fuentes primordiales se remiten a la creación, especulación e investigación que tienen lugar en la doctrina. Las actividades legislativa, jurisdiccional y administrativa, características del Estado, corresponden a campos de creación normativa que surgen de la doctrina, aún por primitiva que ésta sea en apariencia y constituyen los tres ámbitos de creación y procesos normativos que se complementan con la actividad de los particulares en el desarrollo de las atribuciones que el Derecho positivo, escrito o consuetudinario, les confiere.

#### *La costumbre.*

En materia agraria, puede acudirse a la clásica distinción de fuentes directas o indirectas o a la de procesos formales o materiales. En las dos categorías y si a ellas se quiere agregar a las llamadas fuentes históricas, tenemos que en el Derecho Agrario como en cualquier disciplina, el autor de estas líneas lo ha repetido al explicar la Introducción al Estudio del Derecho, la fuente de las fuentes es la razón humana y en un ámbito menor aunque no menos eficiente, lo que se entiende por sentido común. En el despertar de la humanidad, encuéntrase en efecto, normas jurídicas que regulan las conductas que se desarrollan en la primitiva producción agropecuaria y si en principio, en este elemental proceso aparecería en primer término la costumbre, como fuente histórica primaria de la norma jurídica, recuérdese que en el propio curso dejamos apuntado que en el proceso consuetudinario intervienen el sentido común y la razón humana, factores sin los cuales no tendría lugar conducta alguna, sino una mera repetición zoológica de actividades y lo que caracteriza al proceso consuetudinario creativo de normas, es un primer momento de reflexión que da lugar a determinada conducta que también por reflexión humana, desde luego, admite y resuelve que determinada conducta es necesaria y conve-

niente para la vida social en un momento determinado. Los tratadistas están de acuerdo y lo decían en latín, que la repetición de la conducta da lugar a la norma y la aceptación intemporal de la repetición de la propia conducta, obedece no a un mero acontecer mecanicista, sino a una aceptación que constituye una manifestación tácita de voluntad.

Ahora bien, en esta materia es claro que las primeras normas surgen de la convivencia y concientización histórica, en las que el ser humano se reúne para protegerse, alimentarse y multiplicarse y en todo ello, en principio, la actividad agropecuaria comprende casi toda la conducta productiva de los lejanos tiempos. En una aceptable abstracción se encuentra que aún en los orígenes más remotos del Derecho y del Estado, desde luego, sin que exista sistemática jurídica ni escuela científica alguna, sí puede hablarse en forma remota de los orígenes del Derecho Agrario en la convivencia social, en la razón humana y sentido común y relativamente, en los procesos consuetudinarios. Así, transcurren milenios hasta que en las antiguas culturas orientales surgen ordenamientos como el Código de Hamurabi y la legendaria ley de las XII Tablas, calificada como el más antiguo Código Agrario Romano. De las trascendentales culturas china y egipcia, no existen testimonios normativos precisos; por otra parte, en el Antiguo Testamento, aparecen en la peculiar narración de la historia del pueblo hebreo, numerosos preceptos religiosos con matices y tendencias jurídicas, tanto a la agricultura como a la ganadería. También, en el sistema azteca precolombino, encuéntrase disposiciones normativas agrarias, sistematizadas en códigos tan famosos como el Mendocino que en su expresión pictográfica operaban como un fundamento normativo para una actividad jurisdiccional justa y eficiente.

*La razón humana, fuente primordial.*

*La doctrina y la investigación*

En el proceso histórico jurídico que se resume, encuéntrase no a la doctrina precisamente, sino a la razón humana en sus fases creativas, unas especulativas y de experimentación, otras vinculadas o inmersas, inclusive, en ámbitos normativos religiosos y consuetudinarios.



Pregúntase ahora ¿qué lugar ocupa la doctrina en la actualidad? Importante e imprescindible, sin lugar a duda y aclarando el término de doctrina tan grato a la especulación francesa, en estas Lecciones es preferible hacer referencia a la investigación en un amplísimo marco, que si en la actualidad no da lugar a tesis con pretensión universal, sí puede y debe considerarse que en los alcances de este proceso científico de creación teórica, puede y debe en muchos casos, influir en la legislación concreta en la interpretación y en la aplicación de la misma, de cualquier manera, allí donde los antiguos señalaban a la doctrina como fuente del Derecho, hoy procede considerar al proceso de investigación científica, ya que la doctrina pudiera ser el resultado de aquél, no aceptada universalmente, aunque influyente en mayor o menor medida en el Derecho positivo.

#### *La Ley y los procesos Legislativo y Reglamentario.*

Algo semejante ocurre a quienes conceptúan a la ley como fuente de Derecho, ésta como producto del proceso legislativo, no deja de ser puente, pero en concepto del autor de estas lecciones debe considerarse primordialmente al origen de la ley que es la actividad legislativa. Esto no significa, sin embargo, que la ley misma como producto terminado del proceso legislativo, no constituya a su vez una fundamental fuente del orden jurídico y en materia agraria procede la reflexión acerca del origen de las reformas recientes al artículo 27 Constitucional en la materia rural, y cómo del texto reformado del propio precepto y como consecuencia reglamentaria obligada de éste, se producen las leyes Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios en 1992. En este proceso dinámico de permanente creación jurídica propio del sistema de Derecho positivo como una totalidad activa, considérese aquí mismo, cómo de las Leyes Agrarias de referencia, insístese, producto del proceso legislativo reglamentario, surgen a su vez normas administrativas generalizadas o normas secundarias de carácter reglamentario como el instrumento sancionado por el Pleno del Tribunal Superior Agrario, para desarrollar en lo administrativo la Ley Orgánica correspondiente.

No todo concluye en esa parte sino que el proceso creativo de normas jurídicas se desenvuelve armoniosamente: del pensamiento jurídico a la creación del Derecho positivo, constitucional y reglamentario y de éste a la función jurisdiccional que instrumentada por el Derecho procesal, con base en la legislación sustantiva fundamental y secundaria, está avocado para esclarecer situaciones indefinidas en el campo jurídico, como corresponde al procedimiento de jurisdicción voluntaria en materia agraria y a la resolución de conflictos y controversias a la que alude en principio, el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

#### *La función jurisdiccional agraria.*

Con anterioridad a las reformas de 1992, en el sistema agrario mexicano se sustentaba la función jurisdiccional del Presidente de la República en materia de dotación, restitución y ampliación de tierras así como la confirmación y reconocimiento de bienes comunales entre otras materias; se llegó inclusive a la atribución a la llamada suprema autoridad agraria del poder jurisdiccional para resolver controversias relativas y determinaciones administrativas, en materia de derechos agrarios ejidales individuales. Esto además, de múltiples facultades presuntamente jurisdiccionales también atribuidas al Presidente de la República por la legislación secundaria y las normas reglamentarias de la materia. Los graves conflictos a que esto dio lugar en los años más recientes, determinaron la creación de un sistema jurisdiccional que con plena fundamentación constitucional, posee plena autonomía de jurisdicción: Los Tribunales Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios.

Evidentemente, en el nuevo ámbito constitucional, los órganos procesales de que se trata, desarrollan una cada vez más importante actividad creadora de normas jurídicas individualizadas a través de sus sentencias y aún de resoluciones de carácter estrictamente procesal, así como en el amplísimo campo que permite la jurisdicción voluntaria que actualmente constituye en la materia, una institución que sin apartarse de los clásicos cánones del procedimiento civil y los principios constitucionales correspondientes, se

está enriqueciendo lentamente, a través de experiencias muchas veces insatisfactorias y deficientes, corregidas por la Justicia Federal; pero en el correr de los años de experiencias de los Tribunales Agrarios, puede ya hablarse de una jurisdicción voluntaria agraria. Un caso concreto de esto, se encuentra en la resolución correspondiente a las jurisdicciones voluntarias en materia de diferencias de superficies en posesión de los ejidos, con referencia a sus resoluciones presidenciales y planos originales; situación que está constituyendo un verdadero problema en el desarrollo del programa PROCEDE y que es apremiante resolver.

De la actividad jurisdiccional agraria, corresponde ocuparse en detalle en el curso de Derecho Procesal Agrario; por ahora, en esta introducción corresponde solamente situar a la propia función como proceso creador de normas jurídicas agrarias individualizadas.

#### *La función jurisdiccional constitucional en materia agraria y la jurisprudencia de la Justicia Federal.*

Tan importante como la función de los Tribunales Agrarios y jerárquicamente superior a éste, la acción que desarrolla la justicia federal mexicana, con fundamento en la legislación constitucional y reglamentaria en la materia de amparo, constituye una fuente muy dinámica a la que los particulares acuden frecuentemente en la defensa de sus garantías constitucionales y los núcleos de población agraria, contribuyen a la creación de normas jurídicas de contenido agrario en las ejecutorias de los tres niveles de la justicia federal: Pleno, Salas y Tribunales colegiados y Unitarios. El detalle competencial corresponde conocerlo en el curso de Derecho Procesal Agrario y en esta teoría general, es procedente tan sólo, dejar señalado lo anterior, agregando de manera muy significativa a la actividad jurisdiccional constitucional como fuente del Derecho Agrario y la precisión de la importancia de la jurisprudencia que en el Derecho mexicano tiene carácter obligatorio de amplísimo margen y en ello constituye una fuente obligada, aunque algunos lo desconozcan todavía para la actividad jurisdiccional de los diversos Tribunales Agrarios Mexicanos.

Vale aquí dejar escrita una consideración crítica. El juicio de amparo mexicano originado en los grandes juristas del siglo pasado y en estos tiempos, defendido y enriquecido infatigablemente por el maestro Burgoa Orihuela en materia agraria, sufrió una interrupción política que trascendió a la reforma constitucional de 1934 y que sólo hasta 1947 y posteriormente en 1962, pudo volver a operar en la dinámica jurídica nacional, como instrumento protector incomparable de las garantías sociales e individuales en materia agraria. Los falsos políticos repetían que el amparo frena la reforma agraria, los juristas y algunos modestos estudiosos como el que escribe estas Lecciones, postulamos siempre la efectividad de un control jurisdiccional auténtico a los actos de la administración pública en materia agraria y en particular la moderación específica, razonada y jurisdiccionalmente procesada de la limitación legal a los excesivos poderes que la autoridad presidencial en materia agraria y muchos servidores públicos secundarios, creían poseer en una larga época. Hoy, el juicio de amparo, difícilmente podría atacarse en forma global, pretextando supuestas concepciones ideológicas; la institución no es perfecta, su perfectibilidad como corresponde a toda institución humana, debe ser materia de examen y análisis rigurosamente científico, sin perder de vista los valores sociales y humanos que la Constitución Federal de la República consagra de la manera más amplia, y en materia agraria particularmente. Las experiencias que se logran día a día, en los diversos planos de la función jurisdiccional agraria constituyen ya un material que puede hacer posible una tarea de investigación que propicie reformas. De esta materia se ocupa en detalle el curso de Derecho Procesal Agrario; aquí queda significada la importancia de la institución constitucional protectora mexicana y la fundamentalmente normativa que se encuentra en la jurisprudencia obligatoria del Poder Judicial Federal, sin desconocer la enorme utilidad que tiene el conocimiento y manejo en los diversos planos de la práctica profesional poseen las ejecutorias y tesis del propio ámbito jurisdiccional que aun sin haber alcanzado la jerarquía obligatoria son frecuentemente manejadas en la práctica. Ahora bien, las tesis aisladas podrían ubicarse tal vez en un carácter mixto, entre los

capítulos de doctrina y de actividad jurisdiccional, como fuentes del Derecho.

*La actividad social e individual de los particulares como fuente normativa.*

En términos generales, en todo Derecho Agrario nacional e internacional o interestatal, ocupa un sitio hoy fundamental, especialmente después de la caída de los sistemas totalitarios en Europa y puede afirmarse que la que los clásicos llamaron autonomía de la voluntad de los particulares representa un verdadero manantial de normas jurídicas, tanto generalizadas como individualizadas. En el ámbito interestatal, considérese la posibilidad amplísima de contratación entre particulares a que da lugar el Tratado de Libre Comercio en materia de productos agropecuarios. Del Derecho Agrario comunitario europeo, despréndense también numerosas posibilidades de creación jurídica social o individual de los particulares, comprendiéndose en éste y en el ejemplo primeramente citado, la actuación de empresas en el rubro de producción de que se trata, cada vez más importante, la referencia a las transnacionales es obligada.

En el Derecho mexicano actual en particular, las reformas constitucionales de 1992 concluyeron con algunas limitaciones que en este campo existían e hicieron posible, especialmente en la fracción VII del párrafo noveno del artículo 27 Constitucional, una amplia y diversa actividad de los particulares tanto de individuos como en formas societarias, para desarrollar una función creativa de normas jurídicas que se traducen en contratos, convenios y una serie de actos jurídicos que poco a poco van adquiriendo regularidad y funcionalidad, a través de la práctica que las actividades económicas de carácter privado propician día a día, especialmente en zonas de rápido desarrollo industrial y productivo rural.

En un plano social, la legislación constitucional y reglamentaria de 1992 introduce en la consideración de fuentes de normas generalizadas individualizadas a la asamblea general de ejidatarios y comuneros, órgano que con una excepcional jerarquía constitucional puede determinar en lo general su estructura y funciona-

miento, sancionando el reglamento interior de la institución ejidal y comunal, sin apartarse de las normas de la legislación respectiva. Además de esta actividad de normas generalizadas, la asamblea general debidamente constituida de acuerdo con la legislación reglamentaria y el reglamento correspondiente, provee acuerdo que constituyen actos jurídicos de carácter generalizado o particular. El artículo 23 de la Ley Agraria, comprende una numerosa gama de funciones de competencia exclusiva de la repetida asamblea general.

De la actividad de los particulares surge también la creación de sociedades mercantiles y otras formas de asociación, para la producción agropecuaria; es evidente que en este marco se da el caso de normas generalizadas, escrituras constitutivas y estatutos, así como el de normas individualizadas que surgen de la actividad formal de los órganos de dirección y la autoridad interna de las propias instituciones.

Por último, debe mencionarse la posibilidad de los convenios que los particulares, en lo individual o como parte de un núcleo de población agraria, pueden suscribir entre sí o con terceras personas. Esta figura de creación normativa puede operar con la intervención de la Procuraduría Agraria o tener su origen en las posibilidades de concertación de la Magistratura Agraria Unitaria que debe agotarse antes de resolver en la sentencia los juicios agrarios. Los convenios agrarios, así pueden adquirir fuerza legal plena entre las partes y frente a terceros, al ser homologados o dar origen a su reconocimiento en sentencia definitiva del Tribunal Unitario Agrario. Esta nueva fuente de normas jurídicas constituye la línea prioritaria en la actividad jurisdiccional del nuevo Derecho Agrario en México. Su importancia y funciones ha sido planteada en 1995 en Roma, por el Magistrado Dr. Gonzalo Armienta Calderón, Titular Numerario en el Tribunal Superior Agrario.

#### *1.4. Relaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas y ciencias sociales y técnicas.*

##### *Derecho Constitucional.*

En la teoría y en la legislación, en un plano de doctrina y en

la dinámica del sistema jurídico, es evidente la íntima vinculación entre la Ley fundamental y la disciplina que nos ocupa como cualquier otra. Aún en los países que siguen las escuelas del Derecho británico, las normas constitucionales son el origen y punto de referencia sistemático de toda legislación reglamentaria y en última instancia de todo acto jurídico. En los sistemas romano canónicos y en especial en el Derecho mexicano, es precisa la forma de control que de cualquier norma generalizada o individualizada, comprende un sistema semejante al juicio de amparo mexicano. Esta institución es una clara demostración de la dependencia de todo el sistema jurídico con referencia a la Ley fundamental.

En México, es más, el origen del Derecho Agrario como disciplina autónoma, tiene mucho que ver con la introducción en la Carta de Querétaro, en 1917, de normas referentes al control y redistribución de los recursos relativos a la producción agropecuaria. Es decir, que la relación entre las dos disciplinas es genética y puede apreciarse que la materialización en el artículo 27 Constitucional de las ideas de transformación agraria que en buena parte constituyeron la motivación del movimiento de 1910, contribuyó a iniciar una etapa de especulación científica, de incipiente investigación y de creación jurídica, en principio desordenada tanto como numerosa. Poco a poco, sin embargo, el pensamiento y la reflexión de algunos abogados y numerosos empiristas preocupados por la materia, fue configurando una plataforma de pensamiento en el que con carácter irreversible quedó establecida en la realidad mexicana la existencia de la propia disciplina jurídica. Un momento estelar se alcanzó en esta evolución a través de la implantación en la Facultad de Derecho de la UNAM de la cátedra de Derecho Agrario, al final de la década de los veinte. Por esa época se elaboraron y publicaron diversos trabajos, artículos periodísticos y libros que representaban determinada preocupación para desarrollar una disciplina específica. Todo esto, como queda dicho a partir de la actividad insigne del constituyente de 1917 que mereciera en principio, páginas importantes en la Historia de la Constitución de 1917 de Félix F. Palavicini y la elaboración de la primera edición del Sistema Agrario Constitucional de Lucio Mendieta y Núñez, obra que con algunas modificaciones alcanzó ediciones nu-

merosas. Narciso Bassols, Ignacio García Téllez, Antonio Díaz Soto y Gama, zapatista y abogado insigne, entre otros juristas, contribuyeron significativamente en la primera etapa de integración de la disciplina, originada y motivada en el ámbito constitucional y desde luego en la historia.

En efecto, si ha de considerarse que la norma fundamental del sistema jurídico puede expresarse en el postulado: es derecho lo que el poder constituyente determine como tal, que se atribuye al famoso jurista vienés, debe considerarse además que el poder constituyente en México deviene de un amplísimo movimiento social y así el Derecho Agrario se origina en la Constitución de 1917 y en la historia de la Revolución Mexicana. Además, si se considera al Derecho constitucional como disciplina científica, es también necesario admitir que las aportaciones de la misma están permanentemente vinculadas con la que fundamentalmente ocupa estas lecciones y tiénese la construcción del llamado constitucionalismo social, en la que las normas fundamentales de carácter agrario, es decir, relacionadas con las conductas que tienen lugar en la producción agropecuaria, ocupan un lugar de importancia cada vez más relevante. Y esto, así se trate de cualquier sistema jurídico, es decir, no es necesario que haya habido una revolución agraria en un país, para que existan este tipo de relaciones entre las dos disciplinas científicas, sino que en un análisis estrictamente científico la Ley fundamental y la ciencia que de ella se ocupa, especialmente merced a las transformaciones sociales de cualquier especie en nuestro tiempo, mantiene relaciones sistemáticas, objetivamente científicas, con la regulación de la materia que nos ocupa.

### *Derecho Civil.*

La antigua y señorial disciplina se postula reiteradamente como originaria del Derecho Agrario; sin ánimo de polémica podría recordarse a los entusiastas jusprivatistas que antes que surgiera legislación civil alguna, el ser humano tuvo que regular con algunos matices jurídicos las conductas que tenían lugar en la primitiva convivencia en la que la producción agropecuaria ocupaba el único renglón económico. Esto no quiere decir que del Derecho



Agrario haya surgido el Derecho Civil de manera alguna, sino que el origen en el tiempo remoto de las normas de una y otra especie es prácticamente el mismo, en una concepción de antropología jurídica y de antropología económica.

Algunos pretenden aún a pesar de la controversia que en Italia se desarrolló y agotó acerca de la autonomía del Derecho Agrario, que ésta es una disciplina dependiente del Derecho Civil, que es tan sólo una rama del Derecho privado. Postulado éste que no podría sostenerse con un carácter universal y que tan solo podría aceptarse como propio de algunos sistemas jurídicos en determinadas etapas históricas, lo cual le restaría un carácter científico más allá del tiempo y de la materia. El exceso llegó a postular en Italia que nuestra disciplina era tan solo una simple subdivisión del Derecho minero.

Por encima de todo, las relaciones o más bien la interrelación permanente entre Derecho Agrario y Derecho Civil, sin que científicamente pueda sostenerse la prelación o superioridad de alguna de ellas, constituyen un campo de extraordinaria dinamicidad y mutualidad. En las variaciones correspondientes influyen intereses políticos y económicos. Pueda pensarse que aún en la Unión Soviética en los mayores excesos existió un Derecho Civil y que esta disciplina tan fecunda en Francia se postula por algunos progresistas como una disciplina con un carácter social y no tan sólo exclusivamente privado.

Campos de relación institucional entre lo civil y lo agrario, se dan prácticamente en todas las instituciones de las dos disciplinas de que se trata. La posesión y la propiedad, el usufructo y el arrendamiento, la compraventa y muchísimas más, constituyen instituciones en las que este fecundo campo de construcción recíproca tiene lugar en las más fecundas y clásicas culturas jurídicas. Si se sigue el principio de agrariedad que se ha enunciado en páginas anteriores de estas lecciones, en un examen exegético de ordenamientos que correspondan formalmente a cualquiera de los dos campos jurídicos de referencia, se encontrarán normas en el campo civil, como la aparcería que pudieran ser reclamadas por el Derecho Agrario o en éste, preceptos relativos a sucesiones que constituyen situaciones de excepción para la nor-

matividad civil. En fin, que el análisis pudiera ser interminable y por ahora solo corresponde dejar un criterio de interrelación, de integración recíproca, también de conflicto frecuente y de difícil resolución muchas veces, en que los dos campos legislados concurren en ocasiones a tratar de regular las mismas conductas. En síntesis, el Derecho Agrario no es una parte del Derecho Civil, aunque en alguna etapa muchos preceptos que hoy lo integran y muchos más que todavía siguen formalmente ubicados en sus cuerpos legislativos, pudieran dar dicha impresión. Pero la relación fecundísima que debe tener permanentemente presente la enseñanza de la más amplia y señorial de todas las disciplinas como es la civil, debe preocupar al jurista y al profesional práctico del Derecho en todas sus actividades.

#### *Derecho Administrativo.*

En algunas líneas anteriores se expuso que en materia de fuentes el Derecho Agrario como disciplina científica está compitiendo con el Derecho Administrativo en la pretensión de abarcar algunos ordenamientos administrativos relativos a la producción agropecuaria; por ejemplo en materia ganadera, forestal, sanidad vegetal y animal y muchísimas más. Esto no quiere decir sin embargo, que se desconozca que en términos generales que la disciplina jurídica que regula la actividad de la administración pública, tiene una relación de suma importancia con el Derecho Agrario, tanto por la institución y funcionamiento de autoridades relacionadas con la materia, como la existencia en países como México de autoridades y procedimientos administrativos que en una larga etapa desarrollaron la actividad jurídica agraria. La categoría primordial del presidente de la República como autoridad agraria, considerando su carácter de titular del Ejecutivo Federal y su naturaleza administrativa, además de sus matices políticos, dio al Derecho Administrativo una función de primera importancia hasta la reforma constitucional de 1992. A partir de ésta, el procedimiento se aparta de todo carácter administrativo y las autoridades que integran un sistema jurisdiccional especializado con plena jurisdicción, no constituyen un Tribunal Administrativo en manera alguna.

Lo anterior no significa empero, que el Derecho Administrativo deje de presentar un campo importante en la actividad reglamentaria en actividades tan importantes como las que tienen lugar al final de los noventas en México, en programas como el llamado PROCAMPO o el llamado PROCEDE, en los cuales las normas administrativas y la disciplina correspondiente ocupan un lugar primordial. Sin embargo, en un plano científico, además de la consideración de las relaciones que esto implica entre las dos disciplinas jurídicas de que se trata, podría en un futuro cercano postularse que esas normas correspondan al contenido del Derecho Agrario y se alejen para siempre del Derecho Administrativo. Con dos objetivos inmediatos, en opinión del autor de estas lecciones: dar juridicidad a la actividad del Estado a través de la administración pública en programas como los citados; proveer a la absoluta transparencia de su actuación y resultados; operar con plena garantía a los derechos de los gobernados, derechos agrarios y derechos humanos en general.

Otro muy importante ejemplo de las relaciones de conflicto que sin embargo puede solventarse entre Derecho Administrativo y Derecho Agrario, encuéntrase en la normatividad relativa a los llamados precios de garantía de algunos productos agropecuarios, como el trigo en Europa y como el maíz en México. La solución administrativa exclusivamente que en México ha dado paupérrimos y concupiscentes resultados, debe ser sustituida por jurisdicciones específicas que como en el derecho Comunitario Europeo el particular de Francia y Bélgica, por lo menos, tiene lugar en materia de precios.

#### *Derecho del trabajo.*

En toda estructura agraria nacional, especialmente después de la caída del bloque soviético, tiene lugar el trabajo agropecuario asalariado que constituye un cada vez más grave problema interno, comparable a los sensacionalismos a que da lugar la situación de trabajadores migratorios a países de mayor desarrollo del de procedencia. En Europa y en México, la situación de los trabajadores de referencia constituye un problema que ha ocupado a orga-

nismos internacionales tradicionalmente, la Organización Internacional del Trabajo comprende capítulos específicos de acción al respecto.

En México, a partir de la Constitución de 1917, las relaciones entre los artículos 27 y 123 que se ocupan de las respectivas materias, llega a ser tan importante el segundo de los preceptos en cita, que comprende normatividad específica para la actividad asalariada en el campo. La Ley del Trabajo vigente en el propio país, pretende también regular la cuestión. El hecho es que dadas las condiciones socioeconómicas reales de la estructura agraria nacional, el mantenimiento de un régimen de garantías como el que se pretende para el trabajador en la producción de que se trata, resulta particularmente difícil. Si en los medios urbanos la aplicación plena de la legislación correspondiente constituye un problema que choca sin éxito con numerosos obstáculos, no resulta aventurado concluir que en el medio agrario, la normatividad está lejana a la realidad. Uno de los medios para hacerla posible es la sindicalización de los trabajadores multialudidos y en este campo han reinado la irregularidad y aún la mistificación y habría que buscar a quienes pretenden dirigir algunas de las organizaciones que se han intentado al respecto, para inquirirles si de alguna forma a lo largo de su vida han realizado alguna actividad o algún trabajo agropecuario o de cualquier otra especie; es decir, no existe representatividad, más que en algunas regiones de excepcional desarrollo como el noroeste de la República y en este campo es donde las relaciones entre Derecho Agrario y Derecho del Trabajo podrían tener un amplísimo ámbito de desarrollo.

Además, a partir de la reforma de 1992 en el propio país, resulta que el trabajo asalariado adquirió una mayor importancia en la estructura agraria. Por ejemplo, la legislación anterior proscribía la explotación indirecta de la parcela ejidal o comunal; actualmente no existe limitación alguna y puede contratarse trabajo asalariado en cualquier forma de propiedad de la tierra y para cualquier actividad productiva. Inclusive, el incremento que algunas figuras de asociación privada están iniciando y van a incrementar en la actividad rural, representa el incremento del trabajo asalariado.

## *Derecho Penal.*

Instituciones como el despojo y el abigeato, presentan en principio un campo de relación muy cercana entre Derecho Penal y Derecho Agrario. Además de que otras como el robo de cosechas, figura específica en algunas legislaciones locales, pudiera evocar la sanción a la destrucción o modificación de límites, mojoneras y cercas que dividen predios rústicos tan frecuentes en legislaciones como la romana y la azteca.

En el campo de la dilucidación de la competencia, pueden darse determinados problemas en culturas jurídicas incipientes en las que pudiera considerarse que el despojo de predios rústicos debe constituir una figura especial, diversa del despojo genérico, como institución protectora de la producción agropecuaria. Casos hay como el del Estado de México en cuyo Código Penal se han incluido figuras específicas del llamado tráfico de tierras ejidales, cuando la actividad mercantil de dichos inmuebles se encontraba prohibida por la ley de la materia.

La Ley Agraria mexicana de 1992, no contempla como las anteriores leyes y códigos, la existencia de delitos especiales en la materia y técnicamente resulta que todo ilícito en este campo corresponde al fuero común, salvo que la competencia federal pudiera surtirse por la presencia de alguna de las circunstancias que prevé la legislación federal como la relativa a la protección al medio ambiente, la forestal, la de aguas o algunos ordenamientos de carácter administrativo que regulan aspectos ganaderos. Anteriormente se estimó la necesidad de establecer algunas figuras típicas penales especializadas a partir del primer Código Agrario de 1934, el sistema se mantuvo hasta la reforma de 1992, tal vez por la consideración realista de que no existían sanciones en más de uno de los casos y que la aplicación se orientaba hacia las partes sociales más débiles.

El sistema actual así contempla las relaciones entre normas penales y normas de carácter agrario. En vía de aclaración y para el caso de México, puede anotarse que el abuso de confianza específico en el manejo de fondos ejidales y comunales, la invasión de tierras rústicas y prácticamente cualquier ilícito relacionado con

el Derecho Agrario son competencia del fuero común, es decir de las autoridades locales. Sin embargo, en materia de responsabilidades de servidores considérese que cuando éstos tengan el carácter federal, en alguna forma participen en la comisión de conductas típicas penales sí se está en el caso de la competencia federal.

Por otra parte, en la práctica de la jurisdicción agraria, en los nuevos organismos de la materia, pudiera darse el caso de figuras como la falsedad en declaraciones ante autoridad judicial, desacato o responsabilidad en administración de justicia, así como responsabilidad de servidores públicos, éstas en el marco de la legislación constitucional y penal federal.

#### *Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado.*

El Derecho Agrario Comunitario Europeo es un ejemplo que nos hace pensar en la importancia de la disciplina a nivel inter estatal y se ha repetido en todas estas lecciones también que un ejemplo en esta área de relaciones se da también en el Tratado de Libre Comercio y en los nuevos convenios y tratados internacionales que tienen lugar en la globalización de los finales de los años noventas.

También en materia pública, tiene lugar la consideración de convenios relativos a la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de la Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo en la materia. Recientemente se habla también de algunos instrumentos internacionales relacionados con los derechos indígenas, frecuentemente de carácter agrario.

Pero es en el campo del Derecho Internacional Privado en donde la materia agraria se ve más relacionada y seguramente merced a los fenómenos socioeconómicos de finales de siglo, tendrá que seguir un mayor desarrollo, aunque no fácil ni transparente. Es éste uno de los ámbitos de investigación que seguramente aportarán un mayor y fructífero mercado de trabajo a los profesionales del derecho de por lo menos dos o tres lustros después de esta década. En estas sumarias Lecciones sólo corresponde dejar señalada esta posibilidad que debe desarrollarse en talleres académicos de Derecho comparado en la División de Estudios Super-

riores de la Facultad de Derecho para preparar a verdaderos especialistas que en esta materia puedan competir dentro y fuera de México con los abogados especializados de otros países que ya están empezando a actuar en una agresiva competencia en nuestro territorio.

### *Derecho Mercantil.*

La referencia anterior al Derecho Internacional Privado, podría significarse también en cuanto al Derecho Mercantil Internacional que en lo relativo a la producción agropecuaria tiene un amplísimo marco de desarrollo a partir de la actual legislación agraria en México.

La desesperación de las prohibiciones existentes a nivel constitucional hacen posible un desarrollo muy importante en materia interna del Derecho de que se trata en los más diversos ámbitos de la contratación y de la constitución, inclusive de sociedades mercantiles y otras instituciones aptas para la propiedad de terrenos dedicados a la producción agropecuaria.

Ahora bien, casos recientes en México como el de la cartera vencida que originalmente afectó de manera principal a los productores agropecuarios y que hoy pretende extenderse al impago de deudas contraídas con motivo del excesivo consumo mediante tarjetas de crédito, constituye un capítulo de excepcional importancia en las relaciones entre la normatividad mercantil, bancaria y agraria. Sin que esto quiera decir que la actual legislación no ha transferido totalmente la competencia que cualquier actividad mercantil pudiera darse en el medio rural a los órganos jurisdiccionales privados que tienen plena jurisdicción para resolver estas controversias.

### *Relaciones con otras disciplinas sociales y científicas.*

La antropología como conocimiento científico del ser humano constituye un acervo original para el estudiante y el estudioso del Derecho Agrario. Solo para considerar un caso, téngase presente los derechos de los indígenas latinoamericanos en rela-

ción a la tierra para caracterizar esto no como una cuestión estrictamente jurídica, sino primordialmente antropológica, sociológica, ética desde luego y económica también.

La sociología ofrece un campo de especialidad y el conocimiento de la realidad social en materia rural, se encuentra expuesto en obras tan significativas y de obligada consulta como la Sociología rural del uruguayo Daniel D. Vidart y en numerosos tratados y monografías frecuentes en la cultura social de países latinos y anglosajones. La sociología rural es un instrumento obligado en la ciencia del Derecho Agrario; conocer en efecto las condiciones reales en las que surge la norma, trata ésta de aplicarse, encuentra obstáculos o requiere modificaciones, demuestra la vinculación auténtica entre esta ciencia y la que preocupa a estas Lecciones.

La economía en lo general y la economía agrícola en particular, como disciplinas científicas, tampoco pueden ser desconocidas por quienes manejamos desde cualquier punto al Derecho Agrario. Si una de las ideas centrales de esta disciplina es la producción de artículos básicos para la subsistencia humana, así como la redistribución justa y equitativa, oportuna y eficiente de los satisfactores, no resulta difícil establecer la interrelación absoluta entre Derecho Agrario y Economía. Además, una de las ramas de esta disciplina, la econometría puede ser un auxiliar insustituible en la evaluación de los resultados que en los distintos planos debe aplicarse al examen del Derecho Agrario.

Disciplinas económicas también la Agronomía, la Zootecnia y Silvicultura, constituyen auxiliares valiosísimos para el jurista y práctico del Derecho Agrario, si ha de conceptuarse al contenido de nuestra disciplina que con la amplitud que le corresponde a su autonomía científica.

Por último, aunque no de menor importancia, como se suele decir en el idioma británico, la Filosofía en general y la Filosofía del Derecho en particular, constituyen en su ámbito axiológico un punto obligado de sustentación del Derecho Agrario. La estimativa como solía afirmar Luis Recaséns Siches, constituye una actividad que debe ser permanente en todos los ámbitos del Derecho Agrario. Sin valores que lo orienten y lo legitimen, éste



no tendría sentido alguno y como simple instrumento de dominación o de lucro carecería de carácter científico.

Apartado especial merece la consideración de la Topografía como ciencia aplicada que desde la época del Derecho Romano ocupa un lugar imprescindible en la aplicación del Derecho Agrario. Un ejemplo de ello se puede encontrar en los conflictos que se dan en la nueva legislación agraria mexicana y prácticamente casi todos ellos tienen lugar en torno a deficiencias en trabajos de tipo técnico en esta materia. Recuérdese que en la antigua Roma se llamaba *agrimensori* a quien podía desarrollar las actividades topográficas y conocía de la legislación agraria y la practicaba, y complementando lo anterior, era un guerrero capaz de defender por medio de las armas la tierra propia o la ajena. Hoy no puede reunirse en una sola persona a tantas facultades excepcionales, sin embargo el trabajo interdisciplinario es imprescindible y en él esta disciplina con los novísimos instrumentos técnicos de que dispone en la actualidad, constituye un auxiliar obligatorio por ley.

## Unidad 2

ALGUNOS CONCEPTOS AGRARIOS FUNDAMENTALES



### *Objetivo de la Unidad.*

Toda disciplina científica requiere como cuestión de principio la idea y noción, inicialmente y el propósito, siempre perfectible de establecer sus conceptos fundamentales y llegar a la definición de la propia materia. En el caso, el propósito de esta unidad, con fundamento en lo expuesto en lo anterior de estas Lecciones, es contribuir a dejar escrita una más aceptable definición del Derecho Agrario que se acerque a la objetividad y sistemática científicas, hasta donde sea posible en esta vía de trabajo académico.

En el instrumento metodológico relativo a este curso de Derecho sustantivo de la materia, corresponde expresar cómo para el objetivo citado, se inicia esta unidad en el planteamiento metodológico amplísimo de la idea de lo agrario, en los planos social, económico y normativo que de la Escuela Tridimensional del Derecho que orienta nuestra disciplina, han quedado apuntados en la parte correspondiente a la Unidad 1 de estas Lecciones.

De esta primera fase de la actividad científica, como hemos dicho alguna ocasión "en la búsqueda de una definición para el Derecho Agrario", se pretende establecer enseguida, las ideas de estructura agraria, agricultura y de producción agropecuaria a efecto de contar con esos primeros elementos para tratar de penetrar en el postulado científico primario que los europeos llaman *agrariedad* y que procede adoptar en estas Lecciones.

Con lo anterior, el estudiante está ya en condiciones de realizar un examen del contenido de la disciplina que en la actualidad posee una extensión difícil de incorporar científicamente, toda vez

que el relativo avance que con enorme ventaja han alcanzado otras disciplinas sociales como la economía, crean una corriente que pretende borrar la importancia del Derecho, dejando tan sólo un vago y subjetivo rubro de lo que se denomina "normatividad", referente al desarrollo económico que pretende constituirse en doctrina y ley. Por ello, ante el fracaso evidente de la tecnocracia y sus riesgos actuales, especialmente en países como México, es el tiempo de la reivindicación de lo jurídico, aunque sin propósitos de superioridad o desconocimiento de otras dimensiones científicas de lo social. Es decir, que en estas Lecciones no se pretende llevar al estudiante a la consideración de que el Derecho lo es todo en materia agraria y que todo lo debe de comprender, sino que en un plano de seriedad científica, trascendente para la formación profesional, esta unidad se preocupa por el amplio contenido que la disciplina debe abarcar, de conformidad con las necesidades y problemática actuales y no reducirse a una mera regulación de la tenencia o propiedad de la tierra rústica y algunos aspectos limitados de su explotación.

Esta unidad pretende así, reclamar para nuestra disciplina la importancia del marco normativo, coherente y armoniosamente considerado con los otros factores, en las tesis modernas del desarrollo rural integral, al que alude la fracción final del artículo 27 de la Ley fundamental mexicana. En ello, evidentemente, la estimación jurídica del llamado desarrollo sustentable es fundamental, especialmente por cuanto a que los tecnócratas pretenden desarrollar esta tesis sobre las bases de una "normatividad" que sólo ellos conocen y que generalmente es ajena, cuando no opuesta a las normas jurídicas constitucionales y reglamentarias.

En esta unidad 2, como capítulo científico preliminar al ensayo de una definición del Derecho Agrario, con un propósito académico, queda la preocupación por el significado de los conceptos agrarios fundamentales que como una aportación a la determinación científica de la disciplina, constituye un resultado de 32 años de actividad docente del autor.

En esas condiciones, el educando podrá confirmar la autonomía de la disciplina, no solamente su especialidad, y se encontrará en condiciones no sólo de seguir el curso en su parte sus-

tantiva y el correspondiente a la parte adjetiva, esto es, quien posee un adecuado conocimiento y determinación de los conceptos generales de la materia, podrá emplear esta base en cualquier actividad profesional.

### *2.1. Preliminar sobre la idea de Estructura Agraria.*

En la muy avanzada tesis de la política agraria entre los pensadores germanos, el punto de partida de la que ellos denominan Ciencia de la Política Agraria, se encuentra en el concepto de estructura agraria. Relevante y fundamental para la disciplina jurídica de estas Lecciones, toda vez que si la política agraria en su dimensión científica, se ocupa del estudio y regulación del sector de la estructura social que se relaciona con la producción agropecuaria, es evidente que un factor imprescindible en la integridad y totalidad que constituye la estructura, se encuentra en su marco normativo coactivo, al que se refiere el Derecho Agrario.

Unas palabras acerca de lo que en estas Lecciones se entiende por estructura agraria. Aún antes y paralelamente a las corrientes filosóficas del estructuralismo contemporáneo, la sociología general y la sociología rural en particular, contribuyeron a establecer la idea de estructura que evocando su acepción estrictamente material, recuerda a una totalidad construida e integrada para cumplir determinados fines. Llevada al campo de las ciencias sociales, en una construcción abstracta y formal, la idea de estructura corresponde a una totalidad de elementos a cuya vinculación y relación dinámica, el ser humano pretende determinado sentido. En síntesis, un todo que posee determinado sentido. Recuérdese a Wilhelm Dilthey.

Ahora bien, en materia agraria no constituye un esfuerzo extraordinario entender esta idea ante realidades como la de los países de la comunidad europea, en los cuales en el seguimiento de una cultura milenaria, puede apreciarse con absoluta objetividad la síntesis armoniosa de factores que integran al sector de la estructura social que obedece al apelativo de agrario. El problema está en los llamados países en desarrollo, en los que en una concepción historicista simple, sería prácticamente imposible calificar

como estructura agraria a casi todos los sectores del campo latinoamericano, por cuanto en éste predomina la problemática sobre la idea, donde los hechos se imponen al Derecho y a la política como ética.

No obstante, por encima de sus expresiones materiales e históricas, los elementos de la estructura agraria se encuentran relacionados, diríase por naturaleza de las cosas, si bien sólo en culturas avanzadas, podría apreciarse materialmente a la estructura agraria como una totalidad racionalmente vinculada. Empero, para establecer la idea del Derecho Agrario en el trabajo científico, debe acudir a una concepción amplia, formal e ideal de la estructura agraria que para entender la problemática correspondiente debe partir de la instrumentación de conceptos científicos previa al análisis de la realidad, para darle un sentido a la acción sobre ella.

Entonces, problemas o no, fracasos o éxitos, políticos o tecnócratas al mando, el estudioso del Derecho Agrario debe acercarse al conocimiento del mismo, ubicándolo en la realidad social, principalmente en el ámbito particular de la propia realidad, en el que se realizan las diversas actividades agropecuarias. Lo agrario, en términos generales y lo jurídico agrario en particular, tienen lugar en la relación de factores que en un antiguo trabajo de quien escribe estas líneas, *Teoría Elemental de Reforma Agraria*, se denomina estructura agraria, siguiendo la escuela agraria de política científica en la materia. A este respecto, es imprescindible consultar en la antología de este curso, nuestro trabajo citado y en especial el libro *Política Agraria* de Wilhelm Abel.

No con menor rigor científico que el pensamiento germano, pero probablemente desde una perspectiva más sociológica que formalista y preponderantemente realista diríamos, los jusagraristas franceses y algunos italianos, parten de otra amplia expresión que pretende ocupar el lugar de partida que aquí se da a la estructura agraria. Páginas célebres de Louis Lorvellec y de Joseph Hudault en Francia y la preocupación permanente de un inquieto y célebre jusagrarista de la Universidad de Camerino, Ezio Capizzano, desarrollan la idea de *espacio rural*. Aquí podría intentarse un esfuerzo de relación entre las dos expresiones centrales. Procurémoslo.

En principio, considérese la diversa significación de los términos agrario y rural. El primero de origen latino, semánticamente parece poseer una pretensión rigurosa y científica, pues de su empleo inicial como adjetivo, hasta su configuración sustantiva provee la idea de lo agrario, no sólo como aquello opuesto a lo urbano, sino como a lo referente al campo, en un sentido de relación socioeconómica, de apropiación y de producción. En la amplia explicación de este término destaca la obra del jurista Ordóñez Caraza, en cuyo artículo de la Enciclopedia Omeba, se agota prácticamente la cuestión. Lo rural, pretende una acepción más amplia que la del término diverso y si bien posee a nuestro juicio una acepción predominantemente sociológica, comprendiendo variables económicas, no se aparta del trabajo científico, pero para el objetivo de estas Lecciones, este autor se inclina por el empleo del término estructura agraria.

## *2.2. El término agrario. Agricultura y Producción Agropecuaria.*

Uno de los problemas que más afectan el tratamiento razonado de la política y el Derecho Agrario, es la confusión, a pesar de muchos esfuerzos, todavía frecuentemente, acerca de lo que debe entenderse por agrario. No es difícil comprender que de la extensión y alcance o injustificados excesos que se de al sentido del propio vocablo, dependerá el contenido y sentido de la expresión Derecho Agrario. Así, a manera de ejemplo, pensemos que si como en alguna época, por agrario pretendía entenderse solamente lo relativo a la redistribución de la tierra y la producción estrictamente agrícola quedarían, consecuentemente, fuera del correspondiente concepto de la materia, actividades tan importantes y tan decisivas para ella como la ganadería y la silvicultura, el financiamiento, la industrialización y la comercialización de la producción agropecuaria, para no citar mas que algunos de los rubros que, como veremos en la parte correspondiente, figuran entre los elementos fundamentales de lo que, en un sentido ideal, pueden actualmente pretender y proponerse como ámbitos del contenido del Derecho Agrario.

El origen y significado del término agrario, nos lleva a la voz



latina *agrarius*, *agrarium* que a su vez se deriva del *ager*, *agri* que, en castellano significa campo y que se conoce también con la voz de agro. Gramaticalmente, el término de que se trata implica lo perteneciente o lo relativo al campo; en un sentido más amplio, alude al medio rural. Entre los términos agrario y rural que en una primera apreciación son empleados indistintamente, existen diferencias que conviene significar en estas líneas. La voz rural parece tener una acepción más difusa que el término agrario; éste, desde la particular consideración de estas Lecciones, posee una mayor precisión, por cuanto su estructura etimológica y su desarrollo semántico lo vinculan dinámicamente con la acción del hombre sobre el medio rural, en sentido político, económico y necesariamente jurídico; el término rural a diferencia de la idea dinámica de lo agrario, por lo menos si consideramos a la práctica mexicana referente a los dos vocablos, carecía de la precisión y del sentido que pretendemos. Ordóñez Caraza, en el artículo citado de la Enciclopedia Jurídica Omeba, expresa su preferencia en esta cuestión, por la voz agrario, tomando en consideración que con este adjetivo se designa con mayor propiedad al campo cultivado, al que se encuentra en explotación por el hombre; en tanto que por rural, en una mayor amplitud, se califica al campo, como medio social, propiedad concreta o, en fin, a las situaciones sociales que en éstos ocurren, para diferenciar estos conceptos de lo urbano, lo relativo a la ciudad y lo que en ésta acontece.

Las confusiones y problemas que fundamentalmente por cuestiones políticas afectan al recto análisis de este término originan, en ocasiones, la pretendida identificación del mismo con los conceptos de reforma agraria y agricultura. En efecto, en el artículo relativo del Diccionario de Derecho Privado de la Editorial Labor, sus autores expresan que lo "agrario", que "abarca cuanto hace referencia a la agricultura, envuelve múltiples problemas que afectan al Derecho, a la economía; otros, a la ética, a la política social y, todos, a la convivencia humana; pero sin que de la reforma agraria dependa únicamente la paz social y el bienestar del proletariado en los que influyen otros factores, entre ellos, principalmente, la moral". Como puede verse del texto transcrito, De Caso y Cervera, sin profundizar en el examen de la voz de que se trata, afectados

por una ostensible posición política conservadora, saltan materialmente a la crítica de la reforma agraria y pasan, inclusive, a la mención del Derecho Agrario, con un limitado criterio nacional jusprivatista. Es de señalarse, además, que el apéndice de la propia obra, aparecido en 1963, año en el cual España ha logrado ya importantes avances en estas materias, no posee rectificación o adición alguna a tan obsoleto criterio, pues que el propio apéndice no contiene agregado o aclaración como los relativos a otros vocablos e instituciones.

La acepción dinámica de lo agrario implica la actividad económica que tradicionalmente se ha denominado agricultura, voz ésta que proviene del latín *ager*, campo y *colere*, cultivo, la labranza, de donde, conforme escriben Jean Valarche y Jorge L. Tamayo, se llega a considerar a la propia actividad, como el arte de cultivar y explotar la tierra o la actividad humana relativa a la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales vinculados a la tierra. En este mismo campo, resulta también ilustrativa la concepción de Antonino Vivanco, para quien, en lo agrario, distínguense científicamente dos factores: uno estático, lugar o ámbito fuera del sector urbano, es decir, el campo, *lato sensu* y el otro dinámico, el suelo, como objeto susceptible de producción, o como medio de producción, mediante una actividad técnica especializada. El autor citado en último término, explica además, que el factor dinámico de lo agrario tiene dos elementos activos: el suelo y los animales susceptibles de producción, elemento natural, y una actividad laboral, técnica y administrativa, elemento humano; ambos factores son correlativos, indispensables para el proceso de producción agropecuaria y en su relación dialéctica, pensamos caracterizase lo agrario, precisamente.

En una de sus obras de Derecho Agrario, Alberto Ballarín, subraya la legítima estirpe latina y castellana del término agrario y nos recuerda, a manera de ejemplo, las instituciones romanas de ley agraria a leyes agrarias, dictadas para llevar a cabo redistribuciones del suelo itálico, en una especie de reformas agrarias —recuérdese a los Graco— y para efectuar la ejemplar colonización del norte africano del *Mare Nostrum*. En su desarrollo hispánico, el término en cuestión fue empleado por Melchor Gaspar de

Jovellanos y los demás liberales clásicos ibéricos, con una parecida acepción en su famoso informe sobre la "Ley Agraria", con motivo del expediente de dicha denominación que se refiere a la conveniente regulación general propuesta para el agro ibérico por los liberales, en el siglo XVIII. Respecto de la legítima estirpe latina de la voz a estudio, sería conveniente repasar alguna de las funciones que el mismo vocablo desempeñó en la vida romana; *ager colonicus*, fue el contenido para el establecimiento de nuevos centros de población agraria, *ager desertus*, consideráronse a las tierras agrícolas o ganaderas ubicadas en los confines del imperio que habiendo sido abandonadas por su propietario eran susceptibles de ser ocupadas, prescribiendo el derecho reivindicatorio a los dos años —ojo, descubridores de novísimas instituciones agrarias—. En un diverso sentido, de la actividad agrícola propiamente dicha, el término *ager* se vinculó, en un plano político, a la idea de territorio, de demarcación espacial, en las expresiones *ager italicus*, *ager publicus* y *ager privatus*. Por otra parte, en las diversas etapas de la evolución del Derecho Romano, se conocieron y desarrollaron instituciones como la *agri occupatorii*, ocupación y aprovechamiento de terrenos baldíos, que dio origen a transformaciones en propiedad; *agri quaestorii*, enajenación de terrenos públicos a particulares, verificada por los Cónsules, Senado o Comicios, como verdaderas autoridades agrarias, etc. En suma, el repetido término tiene una extensión y una significación que justifican plenamente, su empleo científico y que nos permiten, a partir de lo conocido, peculiarmente a través del análisis y del vocablo a través del método comparatista, desarrollar las funciones del propio término conforme a las nuevas necesidades que la historia, la producción y la justicia, en su auténtica dimensión social, requieren.

### 2.3. *Resumen sobre la estructura agraria*

De la exposición anterior, puede arribarse a las siguientes consideraciones.

Examinando el vocablo agrario, procede establecer que en la investigación de lo que la estructura es, se parte del análisis de las relaciones de los diversos elementos que la integran, la revisión

y examen de sus formas, así como la interrelación y la dependencia recíproca de los diversos factores que la constituyen. Así, en principio, el problema del examen de la estructura agraria, pretende la interpretación total de la realidad correspondiente, en la concepción estructuralista que postula la concepción general de la realidad. Así tiénese que, la estructura agraria constituye un ámbito de la realidad social y su interpretación es imprescindible para ubicar en la propia dimensión, al Derecho Agrario.

Para Marx en 1859, por estructura se entendía la base real o material sobre la cual se desarrollaban las diversas formas de la conciencia social determinada. Para explicar la importancia de las relaciones de producción sobre la base de una construcción fundamentalmente materialista. Evidentemente, esta insuficiente concepción terminológica propia del materialismo histórico y que conlleva a una interpretación economicista de la historia y de la ciencia, no es propia del significado que de la voz estructura trátase de establecer en estas Lecciones. Ni qué decir del rotundo fracaso de la concepción mecanicista y economicista que el socialismo real produjo en una viciada comprensión del marxismo.

En épocas relativamente recientes, háse empleado la palabra estructura para traducir el término alemán *gestalt* que a través de diversas significaciones, en ciencias sociales, alude a un conjunto de elementos solidarios entre sí, a un organismo cuyos componentes poseen interdependencia entre ellos y con respecto a la totalidad de la que forman parte; etimológicamente, el vocablo estructura deriva del latín *structura*, pero en su concepción formal, representa la idea de conexión y relación recíproca, estables, sujetas a leyes entre las partes y elementos de un todo o de un sistema. Para Dilthey, será la articulación de un todo; para Roger Bärtra, será el conjunto de relaciones internas y estables que articulan los diferentes elementos de una totalidad concreta y para Husserl, estructura vendrá a representar un conjunto de partes vinculadas en una fundamentación unitaria.

Débesse a Lévi-Strauss, una llamada concepción matemática y lingüística del término estructura que, a diferencia de las posiciones biológica y arquitectónica ya comentadas, acentúa la capacidad de transformación de un conjunto de relaciones como tales y

con referencia a la estructura social explica que puede emplearse en un sentido más genérico y abstracto cuando procede del concepto formal que cuando se basa en una analogía orgánica, la raigambre lingüística de la postura de Strauss se descubre en el hecho de que sus argumentos resulten frecuentemente muy abstractos, comparados con los análisis relativamente empíricos de los antropólogos estructuralistas; por otra parte, su particular interés en determinar la medida de correspondencia entre los sistemas empíricos y las transformaciones teóricamente posibles de una única estructura matemática, llévanlo a proponer que las estructuras empíricas empiezan siendo "modelos" más que hechos empíricamente observados.

Conviene tomar en cuenta, asimismo, la posición marxista de Bartra, quien en el conjunto de relaciones que articulan los elementos de una totalidad —que es su idea de estructura—, alude, expresamente, a relaciones internas de tal naturaleza que vienen a conferir coherencia a la totalidad y darle el carácter de un todo; pero, cuando la consabida coherencia y la lógica internas entren en crisis, es entonces cuando aparecen las condiciones que hacen factible el nacimiento de una nueva estructura; el ejemplo clásico que ilustra las anteriores ideas, se tiene en su concepción de la estructura económica de la que forman parte como elementos: el hombre y los medios de producción, que resultan íntimamente vinculados y organizados, formando una estructura económica determinada con peculiar organización social del trabajo, formas de producción, distribución, etcétera; mas cuando ocurre una no correspondencia entre los anotados dos elementos esenciales, las relaciones de producción y las fuerzas productivas, es entonces cuando se inicia una época de revolución social equivalente a un cambio estructural.

De lo expuesto, puede verse que la posición organicista y en parte la marxista, contribuyen a clarificar el concepto de estructura bajo particulares matices sociales y económicos; pero queda aún en pie la cuestión relativa a la determinación del contenido de la estructura agraria y para dilucidarla bien se puede recurrir a la aceptación con Husserl de que la estructura es un conjunto de partes vinculadas en una fundación unitaria; o con Dilthey de que representa una articulación de un todo y de esa suerte, considerar

—en el ámbito de las ciencias sociales— que tal concepto corresponde a un conjunto de elementos solitarios entre sí, a un ente social cuyos componentes poseen interdependencia entre ellos y con respecto a la totalidad de la que forman parte; de donde resulta que la estructura se compone de miembros, más bien que de partes, constituyendo un todo y no una suma y caracterizándose sus elementos por su articulación en la unidad, por su interacción, compenetración y solidaridad funcional, siendo el enlace o trama su forma de relación.

Aplicando así lo anterior, al propósito de determinar la naturaleza de la estructura agraria y siguiendo a Heller —quien en su Teoría del Estado sostiene que en la realidad social se dan elementos culturales y naturales— puédesse aseverar que aquella forma parte de la realidad social —género próximo de la estructura agraria—; pero se trata de una realidad en la que influyen peculiares factores culturales y naturales, resultando que la diferencia de esta realidad respecto de la realidad social, se ve representada por fenómenos económicos y sociales vinculados a la producción del campo —diferencia específica de la estructura agraria—. Quiere decir ello, que en la esfera de la realidad social a la que corresponde la estructura agraria, ésta se identifica por factores naturales tales como el hombre, la tierra, el medio ambiente, etc. y por factores culturales representados por los fenómenos sociales, económicos, jurídicos y políticos, siendo así todos estos elementos integrantes de una totalidad, de una unidad representada por la propia estructura agraria.

En otras palabras, la estructura agraria, siguiendo a Dilthey, es la articulación en un todo de elementos jurídicos administrativos y aún ideológicos de la organización social relativa al campo; trátese, como bien señala Henry Pratt, de una organización de partes, de relativa permanencia o persistencia, capaz de actuar como tal, de determinada manera y que se caracteriza —he aquí la diferencia específica de la estructura agraria— por su vinculación a la producción de alimentos básicos y materias primas a partir del espacio vital que representa la tierra. En el campo de la cultura, en las ciencias del espíritu, además de la fundamentación unitaria que caracteriza a la vinculación de las partes integrantes de la estructura

agraria, ésta posee un sentido en cuanto se inspira en un contexto axiológico y su conocimiento científico estribará en la determinación de su sentido o falta de éste inclusive, o sea el valor o disvalor que posea la estructura agraria.

#### *2.4. Problema Agrario, Problemática Agraria.*

En un desglose de términos comúnmente aceptados y de uso ya imprescindible en todo planteamiento histórico o científico vinculado con la cuestión agraria, como presupuesto para la elaboración de una teoría de Derecho Agrario, impónese una revisión de lo que se ha dado en llamar problema agrario y cabe, desde luego, señalar la impropiedad de tal expresión que debe ser substituida por la de problemática agraria. Vincúlase tal concepto con el de estructura agraria, ya precisado y contríñese su significado —cabe adelantarnos— a la interpretación de una crisis, de un desajuste que surge entre los factores integrantes de la específica realidad social que constituye la estructura agraria y como esta realidad encuéntrase integrada e influida por múltiples elementos de tipo económico, político, jurídico y social, ocurre que los conflictos y contradicciones entre estos elementos, traducen el contenido de la problemática agraria.

Siguiendo el método adoptado en anteriores exposiciones, conviene, primeramente, esclarecer el vocablo problema de la anterior proposición y así encontramos que las voces problema y pregunta hánse tratado de emplear como sinónimos, aun cuando no toda pregunta o cuestión suele recibir el tratamiento de problema, sino sólo aquella cuya respuesta o resolución requiere de un particular esfuerzo. En el campo metodológico se ha considerado indispensable, como supuesto para el avance de la ciencia, que todo problema sea debidamente planteado, bien será a partir de lo indudablemente conocido para llegar a lo desconocido, bien sea como sugiere Aristóteles, en su *Metafísica*, recurriendo a la duda como principio de toda investigación.

En la filosofía contemporánea, el vocablo problema, genéricamente, se viene empleando para denotar toda situación que incluya la posibilidad de una alternativa, sin que se le considere ne-

cesariamente reducible a la duda, aun cuando reconozca que la duda, en cierto sentido, es un problema y así se le ha definido como: "el carácter propio de una situación que no tiene un único significado o que incluye —de cualquier manera— alternativas de cualquier especie". El estagirita por su parte, concibe el problema como: "un procedimiento dialéctico que tiende a la elección o al rechazo, o también a la verdad y al conocimiento", estableciendo con ello una clara distinción entre problemas de tipo práctico y problemas de tipo teórico.

No es ociosa una breve incursión en el campo de la dialéctica, en cuanto método de conocimiento, en la búsqueda de un mayor esclarecimiento del concepto de problema. En efecto, sabidas son las cuatro concepciones clásicas de la dialéctica, que toman su nombre de cada uno de sus autores; así, Aristóteles, concibe la dialéctica como un procedimiento racional fundado en un silogismo en el que en lugar de partir de premisas verdaderas, se parte de premisas probables resumidas en una pregunta que presenta la contradicción como una alternativa. Los estoicos, identifican la dialéctica con la lógica general y su propósito es servirse de las cosas más comprensibles —las evidentes para los sentidos— para explicar las menos comprensibles. Platón, por su parte, traduce la dialéctica en dos propósitos: resumir las cosas dispersas en una idea única para definirla y dividir la idea en sus especies. Hegel, apoyado en el idealismo romántico, plantea la dialéctica, en tres momentos: 1. La posición de un concepto abstracto y limitado; 2. Supresión de este concepto y paso a su opuesto y 3. Síntesis de los precedentes que conserva lo que hay de afirmativo en su solución y en su tránsito; de donde la realidad devenga en tríadas: tesis, antítesis y síntesis, en la que la antítesis representa lo opuesto, la negación de la tesis y la síntesis constituye la unidad y la verdad de una y otra. Entre los filósofos contemporáneos, cabe asimismo mencionar a Karel Kosik, quien encabeza una corriente revisionista de la filosofía marxista y que considera que la dialéctica no es método de la reducción, sino el método de la reproducción espiritual e intelectual de la realidad, el método del desarrollo, o explicación, de los fenómenos sociales partiendo de la actividad práctica objetiva del hombre histórico. Posteriormente y en su oportunidad, de-



berán examinarse con mayor detenimiento las ideas de este brillante filósofo checo.

Dando por admitido que el vocablo problema traduce un objeto del conocimiento, circunscritos a lo que comúnmente se conoce como problema agrario, parece posible su identificación, recurriendo a la dialéctica como método y bajo el prisma de aquellas cuatro corrientes ya señaladas; así, para tal propósito, es factible —siguiendo a Platón— partir de la conveniencia de resumir en una sola las ideas que comprenden a tal objetivo del conocimiento, definirla y dividirla; es posible, también subsumir dicho objeto del conocimiento en una proposición probable a la manera aristotélica; como también es posible resumirlo en una idea necesariamente verdadera, para llegar a lo desconocido; o bien, finalmente, examinar el objeto del conocimiento —problema agrario— en el análisis y confrontación de las posibles contradicciones que envuelven su realidad, como lo haría Hegel.

Tiénese así, que la proposición problema agrario alude, necesariamente, a un objeto de conocimiento que se presenta en la estructura agraria, que corresponde a una realidad —social— en la que intervienen, como ya se dijo, elementos culturales y naturales con finalidad, sociales y económicas vinculadas a la tierra y a la producción agropecuaria, sin que se pretenda identificar la problemática agraria con la estructura agraria, ya que aquélla representa un enfoque, un determinado método de conocimiento de la naturaleza de la estructura agraria, tendiente a interpretar y definir las bases conforme a las cuales debe sujetarse la actividad de todos los elementos políticos, sociales, económicos y jurídicos que intervienen en su contexto, como miras —a manera de resolución— a que tales elementos, como partes de un todo unitario, se vinculen armónicamente a la producción de la tierra, en un marco de justicia social, mediante la acción del Estado que se conoce como política agraria.

En suma, los problemas agrarios se manifiestan esencialmente en aquellos conflictos, tensiones, desajustes y crisis que se presentan entre los elementos de la estructura agraria; trátase de una problemática agraria que bien puede enunciarse en una cuestión que tendería a determinar cuál es el camino que debe recorrer

cada elemento de la estructura agraria, en íntima vinculación, para el logro más eficaz de sus finalidades específicas; o sea, cabe preguntar, ¿qué procedimiento debe seguirse para que todos estos elementos integrantes de la estructura agraria, cumplan con su objetivo de contribuir idóneamente a la producción agraria y una mejor situación social?

Debe señalarse que nuestro maestro de siempre, el doctor Lucio Mendieta y Núñez, desde 1922, fecha de la primera edición de su ya clásica obra "El Problema Agrario de México", tuvo el mérito de haber emprendido el estudio de esta cuestión, desde una posición científica casi exhaustiva. En efecto, ya desde aquella fecha, tan notable autor, de renombre internacional, apuntaba el muy común defecto de examinar el problema agrario desde un solo punto de vista y en relación exclusiva con la distribución de la tierra, aseverando que el problema agrario es esencialmente complejo y que entraña diferentes aspectos de la misma importancia que el de la redistribución de los medios de producción agraria, denotando con ello su clara concepción de lo que debe entenderse por problemática agraria, como se colige de la posición del propio maestro de considerar el problema agrario desde el punto de vista de la distribución de la tierra, desde el punto de vista agrícola y educacional. Y, al analizar cada uno de dichos aspectos, Mendieta y Núñez insiste en que no basta la sola reestructuración de la tenencia del suelo; sino que se requieren; obras de irrigación, sistemas de crédito y el adiestramiento del agricultor, hasta expresar con clara visión que el problema agrario, por económico, es eminentemente social, con todas las complejidades que son propias de esta clase de problemas, resumiéndolo como un fenómeno de carácter económico social que se manifiesta en distintas formas y cuya resolución requiere; atinada redistribución de la tierra, adecuadas leyes agrarias, educación al campesino y crédito agrícola.

Por nuestra parte, en un ensayo sobre la problemática del Estado de Michoacán y en lecciones de introducción a la reforma y Derecho agrarios, desde hace varios años intentamos presentar una metodología para la determinación y planteamiento de la problemática agraria, distinguiendo en tres sus aspectos fundamentales, a saber; el económico, el social y el jurídico, que

Íntimamente vinculados influyen entre sí en forma recíproca, siendo equivalentes en su importancia, sin que sea posible entenderlos separadamente. Sostuvimos en aquella ocasión y tal sigue siendo nuestro criterio, que el planteamiento de la problemática agraria y que el desarrollo de la política agraria —entendida ésta como la acción del Estado tendiente a resolver los problemas relativos— deben mantenerse en atención constante a los citados tres elementos de la problemática agraria y a sus relaciones recíprocas.

Reconsiderando el tema general de este trabajo, pensamos que debe entenderse a la vinculación entre los fenómenos sociales; problemática y reforma agrarias. Esta última no puede pensarse ni cobraría vigencia social sin la existencia previa de aquella; para decirlo en otros términos; la reforma agraria es una respuesta social, política y jurídica a la cuestión planteada por lo que en la estructura agraria conocemos como problemática agraria. No una respuesta casual, en un plano de relación mecanicista natural de causa (problemática), efecto (reforma), sino una respuesta o reacción social ante un fenómeno social determinado por el pensamiento y la decisión del hombre de enfrentarse a una circunstancia dada, para modificarla y transformarla, conforme a una imagen o modelo que se produce en un plano de valoración política. Al respecto, recuérdese lo que hace muchos años escribiera Giovanni Carrara en su célebre *Corso di Diritto Agrario*, la reforma agraria —dice el jurista italiano— presupone una determinada redistribución de la tierra determinada estructura agraria, precisaríamos por nuestra parte, en un más amplio sentido—, distribución que en cierto momento es lo que es, como efecto de un complejo de circunstancias dependientes de varios órdenes de motivos; de naturaleza política, de naturaleza económica y de naturaleza social. Esta distribución puede no encontrarse conforme a los intereses generales o sociales de la producción agropecuaria, porque la tierra esté o malamente distribuida o malamente dividida. A esta situación intenta proveer o enfrentarse lo que conocemos por reforma agraria, modificando la distribución de los medios de producción agraria, o el uso de estos recursos, reestructurando además —agregamos por nuestra parte— la distribución de ingreso rural con un sentido de justicia. Es evidente que tales modificaciones deben proceder, determinar-

se y ejecutarse, en razón de los defectos efectivamente existentes en la estructura agraria.

Existe, por último, un problema fundamental respecto de la cuestión agraria y consiste, en referencia a la determinación conceptual que aquí se ha intentado, en la delimitación, en la precisión de una problemática agraria concreta. ¿Podría ésta plantearse en un plano lucrativo, ajeno a la realidad y a un conocimiento científico de ésta? Imposible, pensamos y con Molina Enríquez sostenemos que: "la apreciación cabal y justa de los fenómenos sociales sólo podrá hacerse por el conocimiento de los elementos orgánicos componentes de la sociedad, y por el conocimiento de la unidad colectiva y funcional formada por la agregación de los expresados elementos; esto es, por el conocimiento de la sociedad misma". Así la delimitación y determinación del contexto social que denominamos problemática agraria, su planteamiento y expresión científica, estarán condicionados por la actitud del investigador ante la realidad. En ocasión de nuestra participación, representando a México en el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, organizado por la OEA en Costa Rica, en 1963, señalamos como presupuesto, requisito indispensable en toda estrategia de política agraria, la elaboración científica de un diagnóstico del sector agropecuario correspondiente, con la participación interdisciplinaria de todas las profesiones y especialidades relacionadas, es decir, que para elaborar y emprender un programa de desarrollo rural, se requiere conocer y precisar, previamente, la problemática agraria de la estructura que se trate de modificar, de acuerdo y conforme a determinada plataforma de valores.

## 2.5. *La Política Agraria*

Conocidas las relaciones entre estructura y problemática agrarias, delimitados ambos conceptos en líneas anteriores, corresponde penetrar en el análisis de la respuesta sociopolítica que la problemática en cuestión suscita. Esta, en términos comunes, recibe la denominación de política agraria. Es bien sabido que el término "política" reconoce orígenes helénicos, derivados de la voz *polis*, equivalente a ciudad o más bien a ciudad-estado y que, la pro-

pia palabra, hace referencia a lo relativo a dirección y gobierno de la entidad de que se trata; más tarde, avanzado el conocimiento y la elaboración científica de esta materia, se ha tratado de definir a la política como la actividad que se propone la realización mediante el poder, jurídicamente estructurado, de un orden de convivencia libre y voluntariamente admitido; o sea, en breves términos, en la palabra política se evoca, necesariamente, la acción del Estado encaminada a la realización de sus finalidades específicas. Con esto, es posible anticipar que la política agraria bien puede enterarse, someramente, como un conjunto, más o menos ordenado, de medidas por medio de las cuales el Estado trata de organizar, proteger y desarrollar la producción agropecuaria de un país o, como expresa Wilhelm Abel, en términos comunes, se entiende generalmente por política agraria al contexto de actos y disposiciones por las cuales el Estado influye sobre la agricultura y la comunidad agraria en general. Esta acepción, según el propio autor, se refiere a la política agraria práctica, entendida ésta como tarea estructural o estructuradora de la sociedad económica organizada en el conjunto estatal, debiendo comprenderse, en el propio concepto la actividad de las asociaciones y organizaciones de productores, no necesariamente estatales, que también influyen en la elaboración y ejecución de la actividad estatal de que se trata.

En las concepciones de política agraria práctica citada, debe, en nuestra opinión, señalarse la necesaria relación entre política, propiamente dicha; sociología, economía y derecho. Disciplina ésta última que se vincula con lo que contemporáneamente conocemos como política legislativa, mediante la cual se procura relacionar y vincular a la política con el Derecho. En la *Rivista de Diritto Agrario*, el célebre Calamandrel alude a esta recíproca influencia e interrelación inseparable, cuando señala: "sin confundir al Derecho con la política, pero sin perder nunca de vista en el estudio de los problemas jurídicos, la substancia política a la que el Derecho debe adaptarse, pueden los juristas ser útiles instrumentos de pacificación y de progreso social preparando los instrumentos más aptos para facilitar, sin fracturas de legalidad, las más audaces innovaciones económicas".

Lo que hoy se conoce como política agraria, se vincula defi-

nitivamente en su origen, con la teoría y la ciencia económicas; vemos lo que recientemente escribe Mario Bandini, en su obra "Política Agraria". Esta, es la teoría de la intervención del Estado en el campo de la economía agrícola y debe diferenciarse de la legislación de la materia. Para este autor, la política agraria "estudia solamente los problemas económicos de la agricultura desde el punto de vista de la intervención del y de casi todas las tierras que rodeaban el *Mare Nostrum*, creó verdaderos principios que servirían muchos siglos después, en la apropiación, colonización y puesta en explotación de tierras que realizara España en el Nuevo Mundo. Es incuestionable que los Estados hispánicos realizaron una verdadera política agraria, con inspiraciones románicas, germánicas y célticas en la creación de la estructura agraria de América. Coincidiendo con la aparición del Estado moderno, aparecen nuevos principios científicos, nuevas ideas filosóficas y, consecuentemente, una nueva idea de la política agraria; en esta etapa, la economía, en un propósito realizado, adquiere una creciente influencia en la integración de la política agraria.

Mendieta y Núñez, en su obra "Política Agraria", escribe que "ésta que es la más antigua forma de política, vincúlase con el concepto general de política, y que ambas constituyen una proyección pragmática de ciertas ideas coordinadas en torno a determinado asunto que involucra un interés colectivo; distinguiendo dos aspectos: el ideológico y el de su realización, aplicables ambos a la política agraria. Ya en este sentido científico, podemos plantear la posibilidad de considerar a la política agraria más allá de sus aspectos estrictamente fácticos, como una disciplina científica, por cuanto se ocupa de un contexto específico de la realidad y pretende la interpretación racional de la totalidad de las relaciones de la población rural entre sí, de sus relaciones con los medios de producción agropecuaria, en una necesaria referencia a los demás sectores internos, nacionales e internacionales de la economía. Señalamos aquí la definitiva influencia de los mercados internacionales y Estado". Puede observarse la limitada concepción del precitado italiano, pues, en lo que se lee en la obra de referencia, parecerían quedar fuera del concepto de política agraria los ámbitos sociológicos, filosóficos y propiamente políticos de la cuestión. Por otro la-

do, el propio Bandini, en este caso acertadamente a nuestro juicio, señala en el artículo correspondiente del Diccionario de Economía Política, Ediciones Castilla, Madrid 1962, que en la actualidad se considera que la política agraria no puede resolverse con una fórmula única y excluyente: sea la fórmula liberal, la proteccionista o la colectivista. Cada época — agrega el propio autor — cada país y cada territorio tienen sus problemas propios que pueden exigir soluciones distintas y aún opuestas. Bandini basa esta consideración en las enseñanzas del abate Ferdinando Galiani, quien desde el siglo XVIII planteó una concepción historicista y realista de la política agraria, en oposición al iluminismo racionalista de su época.

En cuanto ordenadora de la vida rural, la política agraria práctica, en la acepción que hemos señalado, es bien antigua. Piénsese, por ejemplo, en la decisiva influencia del legendario Estado egipcio en la organización de la estructura agraria que se desarrolló en torno al Nilo, con todas sus consecuencias políticas y económicas; recuérdense los fundamentales aspectos agrarios del Código de Hamurabi y de la Ley romana de las XII Tablas, para no mencionar más que algunos ejemplos de otros tiempos. Ahora bien, propiamente como ciencia, sí así se nos permite considerarla, la acción del Estado romano, desarrollada en torno a la conquista y organización del suelo itálico, precios de los productos agropecuarios, así como las diversas actitudes que en función de intereses peculiares desarrollan algunos Estados en el contexto internacional. Ahora bien, para llegar a esta actitud científica en la política agraria, requiérense principios y postulados que posibiliten la aplicación de sus tesis, en determinados contextos políticos, lo cual ocurre, en una necesaria toma de posición relativa a determinados valores o jerarquías de valores. A este respecto, Luis Recaséns Siches, recogiendo seguramente los avances de las ciencias sociales contemporáneas, señala postulados que, pensamos, pueden necesariamente, aplicarse en la estructuración de una ciencia de la política agraria. Escribe el maestro que la formulación y ejecución de una política consta de cuatro elementos: "a) la determinación de los valores en que la acción se debe orientar; b) el estudio a fondo y minucioso de la realidad concreta con la que uno se enfrenta,

y sobre y con la cual se tiene que trabajar; c) el escoger ya concretamente los propósitos o fines determinados que se trata de alcanzar en esa realidad concreta, y d) la selección de los medios mejores, tanto desde el punto de vista ético, como en el aspecto práctico de la eficacia para conseguir el cumplimiento de los fines o propósitos que se escogió . . .”.

En estas lecciones, puede agregarse que como expresa Abel, la política agraria como ciencia comprende tres ámbitos: la esfera del ser —es decir, del *ser-así*, concreto histórico— la esfera del *debe-ser* y la esfera del *ser-devenir*, de la vida activa. Así, con el propio autor se sostiene que la política agraria en el sentido de que se trata, es una ciencia ontológica, una ciencia ética y, si se quiere en forma modesta, más bien en intención, una doctrina estética. Nótese que la amplia concepción del especialista germano, recoge las más antiguas tradiciones y conocimientos de su raza, en esta materia; amalgama, como suelen hacerlo los alemanes, la inspiración y proyección helénicas y alcanza una dimensión científica en la que se encuentran comprendidas; una actitud ordenada del conocimiento de la realidad, una actitud crítica ante ésta y una actitud de armonía social, de estética, en el sentido helénico de armonía, belleza y superación de las instituciones sociales agrarias.

Concluamos; sin política agraria, por modesta y torpe aunque ésta se dé en la realidad histórica concreta, no puede existir en el Estado; la política agraria es requerida para su desarrollo por las entidades jurídico-políticas, desde las más elementales hasta los Estados más avanzados; de la orientación adecuada de la estructura agraria, a través de lo que conocemos como política agraria, depende, en buena parte, el grado de progreso de las instituciones sociales. Una advertencia final, lo que aquí se plantea en el terreno teórico y científico acerca de la política agraria, pudiera aparecer divorciado o totalmente ajeno a determinados contextos históricos y a determinados países; no se desconoce la separación que algunos plantearían insuperable entre política y ciencia; no obstante, el deber fundamental del estudioso y por nuestra parte, el interesado académicamente en estas cuestiones, es señalar a quien puede formular las decisiones políticas y ejecutar las acciones concretas, los postulados filosóficos y científicos, a través de



los cuales puede ser coherente y trascendente la acción del Estado, en alguna materia; en ese sentido, justifícase la posición que postula la realidad de lo que la teoría se plantea como ciencia de la política agraria, en estas Lecciones.

## 2.6. *El Término Agrariedad y su Categoría de Principio Fundamental en Derecho Agrario.*

### 2.6.1. *Los Principios Generales y la Agrariedad.*

Imposible y riesgoso el tratar de separar de la ciencia jurídica la reflexión filosófica fundamental, permanente y crítica, siguiendo la tendencia que inicia en la modernidad el pensador de Koegnigsberg. El ejemplo de Kant podría aplicarse a la materia agraria para demostrar que nada resultaría más árido y estéril que el estudio de las normas particulares y vigentes, si del análisis de esta base empírica y su aplicación, no fuere posible remontarse a los principios de donde tales normas proceden y que tienen su asiento en la razón.

Es evidente que esta tesis se orienta en el cambio del Derecho natural, en su acepción laica, racionalista y crítica y que en el ámbito normativo agrario es de primordial importancia. Entre los antecedentes más vinculados con el pensamiento jurídico iberoamericano encuéntrase la célebre sentencia que en el proemio de la compilación de 1247, el Rey Don Jaime I de Aragón, dejó escrita así: *Ubi autem dicti fori non suffecerint ad naturalem sesum vel aequitem recurratur*. Disposición ésta que el propio monarca reiteró en la Constitución de 1251, ley I, título 8o. libro I, volumen 3o. de las Constituciones de Cataluña. Antecedentes que sin menguar la noble referencia a las seculares escuelas románico-canónicas, posee una especial referencia en cuanto a la legislación mexicana puesto que ésta se inspira teórica y técnicamente en su origen directo, en la antigüedad hispánica. Esto con particular aplicación teórica y técnica también, en el Derecho Agrario mexicano, puesto que éste en su origen, con una reducida dimensión administrativa, se desenvuelve básicamente en el campo de la legislación civil española, que conservó su vigencia hasta después de la Constitución

de 1857. Los principios generales del Derecho, en efecto, como afirma Clemente de Diego en el prólogo a la obra de Del Vecchio, son "el aval de toda disquisición jurídica"; considerados en su más alto y comprensivo sentido, son materia del estudio filosófico; encontrándose ellos en la raíz misma de las instituciones jurídicas particulares, no son extraños al profesional jurídico y se encuentra dentro de su preocupación cotidiana, cuando se proyectan desde las plataformas ideológicas que sustentan al Derecho positivo, "Para encarnar en la vida prestando espíritu, color y base a una legislación positiva". La ciencia jurídica, después de siglos interminables de incesante actividad, ha llegado a ser en nuestros días, teórica y práctica a la par; su constante y reiterada renovación, nace de la incesante discusión de sus problemas y análisis de las opciones correspondientes, en atención permanente y científica a la realidad histórica. Es la nuestra una de las bien llamadas "ciencias para la vida, para la vida humana", en que la naturaleza de ésta y su vocación social y ética constituyen el principio de los principios. En esta ruta, la reflexión sobre la naturaleza de las cosas, constituye un inagotable manantial, permanente y obligada referencia, para el Derecho agrario.

Precisamente en este sentido, resalta de manera singular la creación del principio de agrariedad a que tanto ha contribuido Antonio Carroza. La historicidad, la flexibilidad e imprescindible actualización del principio de justicia, con la referencia fundamental al principio agrobiológico y social de agrariedad, constituye una de las cuestiones preliminares de carácter estrictamente científico del Derecho agrario.

En la ubicación del Derecho natural racionalista en que se plantea esta cuestión, el principio de agrariedad del jurista pisano, adquiere sólida fundamentación para apoyar en él toda construcción científica de nuestra disciplina.

En efecto, la tarea de Carroza que en mucho evoca a otro ilustre pensador de la misma tierra, quien aportó a la humanidad uno de sus más valiosos principios científicos, los mexicanos la interpretamos, con la vocación hispánica e indígena, de manera sintética en la siguiente forma: El ser humano, por naturaleza de las cosas, desde luego, se desenvuelve en su origen en un medio que

a pesar de todo pudiera llamarse rural. La agricultura y la ganadería, así como la forestería, van descubriéndose e incrementándose y se desarrollan a la par que la vida social y sustentan a ésta, y a través de ella se transforman, deforman o perfeccionan en las distintas etapas históricas. La agrariedad es así propia del principio de la civilización humana, del Derecho y del Estado. Esta tesis la expresa su autor relacionándola con la actividad creativa agrícola, consistente en el desarrollo de un ciclo biológico relativo al crecimiento y producción de seres vegetales o animales que resulta directamente ligado a la organización y aprovechamiento de las fuerzas y de los recursos naturales, renovables, que tienen por objeto económico la producción de frutos vegetales o animales destinados al consumo, tal como se obtienen a través de determinado proceso de transformación.

El autor de este principio, destaca siempre la dependencia de un ciclo biológico, posible solamente en una dimensión social, agregaríamos por nuestra parte. La agrariedad no se refiere sólo a la agricultura, sino que comprende toda la actividad económica rural: agrícola, forestal, ganadera y aún agroindustrial y comercial que se desarrolla con base a los productores de origen agropecuario. Esto último, principalmente con base en la extraordinaria experiencia europea de la amplia política agrícola común de los países dentro de CE.

El desarrollo de propio principio, todavía en sus orígenes en el suelo italiano, destaca el riesgo natural del proceso productivo correspondiente, especialmente en el marco biológico; riesgo al que podría agregarse, pensamos, en el ámbito sociológico, la inseguridad que además del riesgo natural de la producción agropecuaria, es propia de algunas estructuras deficientes en lo agrario y en lo político. Esto también en el marco filosófico de la naturaleza de las cosas; dimensión en la que el autor señala que no se cultiva solamente la tierra, sino que más bien se cultiva la planta, como ha hecho notar, Alfredo Massart.

El principio de agrariedad constituye un logro científico superior de las reflexiones que sobre la especialidad y la autonomía del Derecho Agrario tuvieron lugar a partir de la tercera y cuarta décadas de este siglo y hoy constituyen el punto de partida para es-

tablecer y delimitar los principios generales del Derecho, por cuanto la actividad humana comprendida en la construcción científica de referencia, ha estado, está necesariamente y seguirá encontrándose, encuadrada en un marco normativo que hace posible no sólo la vida económica, sino que sustenta una buena parte de la vida social: el Derecho Agrario.

Entender así el orden normativo, en su particular y especial acepción referente a la regulación de las conductas que tienen lugar con motivo de la producción agropecuaria, implica como cuestión de principio, como cuestión básica, delimitar el campo material, natural y social, dentro del cual se desarrollan las conductas de los sujetos jurídicos agrarios.

En otros términos, para delimitar contenido y naturaleza de nuestra disciplina especializada, el principio de agrariedad, si a su primordial consideración agrobiológica, se le agregan las dimensiones sociológica y ética social, constituye un elemento fundamental, fundante más bien, de la actividad científica del jusagrarista.

#### *2.6.2. Dimensiones Sociológicas y Éticas de la Agrariedad.*

No solo para un orden jurídico particular, sino en un atrevido propósito de especulación general en este ensayo se trata de re-dimensionar, como ahora se dice, al principio de agrariedad, vinculándolo y sustentándolo en la naturaleza humana y en su vocación social. En este camino, el jurista aragonés, Alberto Ballarín Marcial, sigue la ruta de los filósofos del Siglo de Oro y humaniza, con la experiencia hispánica moderna que puede encontrarse en las tesis comunitarias contemporáneas, personalistas y comunitarias, solidaristas que pueden perfectamente relacionarse con el principio de agrariedad, originalmente itálico, para universalizarlo y darle un sentido trascendente que pueda hoy ser una excepcional funcionalidad para los pueblos que no han alcanzado un adecuado desarrollo. Esto es: en principio, la sola agrariedad en un sentido agrobiológico estricto, podría ser un principio que sustente nuestra disciplina, en los países cuyas culturas jurídicas milenarias, se consolidan, después de la confirmación de los valores

humanos y sociales en las postguerra de los cuarentas y en la formidable revolución de los países del Este europeo; en cambio, los pueblos nuevos, las naciones que apenas están integrándose y que poseen como común denominador graves deficiencias en sus estructuras agrarias, requieren fundar su actividad científica jurídica agraria en el principio de que se trata, pero en una adecuada estimación de la naturaleza de las cosas, relacionando dialécticamente sus factores económicos y naturales con el contexto social correspondiente, en una necesaria y permanente estimativa humanista, sin que esto sea, de manera alguna una inadecuada desviación del cientificismo que exige un tratamiento serio de esta disciplina, tan frecuentemente golpeada por la improvisación y el panegirismo interesado.

Así, ningún exégeta podría tildar de anticientífica la reflexión filosófica amplia y profunda que aparece en *Centesimus Annus* en la que su autor replantea y consolida la reflexión fundamental de todo orden social y jurídico en la naturaleza humana, en su más amplia dimensión social e histórica. Aquí, independientemente de cualquier determinación religiosa y si se quiere en una demarcación estrictamente terrenal e histórica, respetuosa empero de la metafísica, procede señalar que dicho principio, correspondiendo a todo el orden social, tiene particular aplicación en la materia agraria, puesto que en ésta la problemática del ser humano, el habitante del campo, el productor rural y su familia, son particularmente afectados por la problemática que corresponde a los países en desarrollo tanto como a las estructuras agrarias altamente desarrolladas de los países industrializados. En esta reflexión, medítese, por ejemplo la necesaria redistribución de la tierra y del ingreso real, así como del poder político, en los países atrasados, afectados por el latifundismo o, por otra parte, considérese la problemática de los productores rurales en materia de precios internos e internacionales, así como de subsidios que han generado una discusión interminable en Bruselas. En suma, en el subdesarrollo el requerimiento urgente de la redistribución de los medios de producción y en la relación internacional o global de los países industrializados, la pugna por la equidad en el comercio internacional de los productos agropecuarios.

## Unidad 3

DETERMINACION Y DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO



### *Objetivo de la Unidad.*

Siguiendo el desarrollo de estas Lecciones, resulta que de la exposición teórica inicial y del análisis terminológico en la Unidad 2, el estudiante está en condiciones de proceder a la construcción jurídica que debe llevarlo a un ensayo de definición del Derecho Agrario. Sin embargo, todavía antes de ello, estíbase necesario recordar someramente los orígenes de la disciplina y plantear y analizar el contenido del Derecho Agrario, no sólo en un sentido actual, sino con un propósito crítico de reformas al futuro.

En seguida, la unidad propónese una revisión y examen de las diversas tendencias que se manifiestan en algunas definiciones de la materia. Encontrándose que desde el planteamiento ideológico y populista, hasta una pretendida nacionalización, absurda en un concepto científico, incurren también en alguna de las deficiencias básicas de la técnica definitoria, en planteamientos que no pasan de una mera descripción casuística.

### *3.1. Génesis del Derecho Agrario y Evolución de su Concepto.*

El Derecho Agrario, en cuanto realidad cultural dinámica, se ha venido integrando y reformando en el decurso de la historia, como instrumento imprescindible de política agraria. Evóquese en el propio ámbito histórico a las antiguas instituciones agrarias de los egipcios cuya agricultura constituía la base de la sustentación del poder. Normas de Derecho Agrario lo fueron, incuestionablemente, las resumidas en la Ley de las XII Tablas, conocida como la pri-



mera ley agraria del mundo occidental; como también lo fueron aquellas que, en el Medievo y en función de la explotación de la tierra, cimentaron el poderío de los señores feudales y aun a la postre en la Revolución Francesa, debió ésta su consolidación a la aplicación de disposiciones que venían a garantizar la pequeña propiedad rural de las masas campesinas.

No es extraña en la formación del Derecho Agrario la influencia del Derecho Romano, del Germánico y del Canónico y aún de la filosofía cristiana hispánica, fundamentos, todos ellos, de las instituciones jurídicas hispánicas en materia agraria, trasplantadas al Nuevo Mundo. De donde Ballarín Marcial exija al estudioso atender al fondo económico y al ambiente general de las estructuras agrarias, que durante largos períodos históricos han sido la clave de la organización política y social, al paso que la propiedad de la tierra y del ganado representó la principal fuente de riqueza y de poder.

En torno de una de las instituciones fundamentales modernas del Derecho Agrario, sea el caso de la propiedad rural, no es posible comprenderla sin precisar su ubicación en la historia y sin el estudio de antiguos sistemas jurídicos agrarios y del Derecho Romano —no sólo el privado, sino el público especialmente— y más aún en torno a la problemática actual de la propia disciplina. Latifundio y minifundio resultarían incomprensibles sin el previo estudio de su evolución histórica; esto es, de los factores determinantes de lo que algunos denominan patología de la distribución de los medios primarios de producción. En la historia, asimismo, es posible encontrar la génesis del derecho de la propiedad territorial, su evolución y transformación hasta devenir a la existencia y reconocimiento de su función social, de modo casi universal.

Es también evidente la intervención de factores culturales en la génesis del Derecho Agrario, representados por las corrientes del pensamiento que, surgidas de tiempo en tiempo, constituyen nuevas visiones del hombre y del mundo; valga como ejemplo la influencia ejercida en el mundo occidental por los enciclopedistas franceses. Similar influencia de factores económicos y sociales, aparece en la formación del Derecho Agrario, la que se inicia con Adam Smith y se define en la escuela de los fisiócratas, quienes lle-

garon a la exaltación de la agricultura, como la principal y máxima fuente de riqueza.

La delimitación del concepto de Derecho Agrario, conforme al método que se trata de seguir, impone la necesidad del análisis separado de cada uno de los términos de que se compone la anterior proposición. Ya se trató de precisar el contenido y extensión del vocablo "agrario" referido a "campo", esfera de la actividad agraria que se caracteriza por su íntima relación con la producción agropecuaria, lo que permite identificar: modos de vivir agrarios; población agraria; propiedad agraria, etc., en contraposición con el modo de vivir urbano; con la población urbana, y con la propiedad que no es agropecuaria. Ahora bien, en cuanto al término "Derecho", cabe decir con Llambías de Acevedo que éste se usa con significados diversos, que suelen destacarse por medio de adjetivos más o menos adecuados, que se le añaden, y así ya se opone derecho objetivo a derecho subjetivo; derecho positivo a derecho natural, racional, ideal, etc. Por otra parte y siguiendo a Bodenheimer, cabe señalar que en la sistemática jurídica el vocablo "derecho" evoca una disciplina entre las principales de las ciencias sociales, cuyo objeto de conocimiento lo constituyen tanto los ordenamientos positivos como las disciplinas auxiliares relativas a su fundamentación o justificación y a sus relaciones en la vida social.

Asimismo corresponde a la Filosofía del Derecho el problema relativo a la definición del concepto de que se trata y dar respuesta al conocido reproche de Kant: "los juristas buscan todavía una definición para su concepto de Derecho", búsqueda que resulta explicable si con García Maynez reconocemos que no es posible resumir tal concepto en la cómoda expresión de una definición esencial por género próximo y diferencia específica, además de que existen innumerables conceptos representativos de entidades culturales que difícilmente, por no decir de manera imposible, pueden enmarcarse dentro de una definición esencial.

Suelen ser tres los puntos de vista adoptados por los filósofos del Derecho para definirlo; así, unos lo consideran en su conexión con el mundo ideal de los valores o de la razón; otros, en cuanto sistema de normas positivas elaboradas por el hombre y do-

tadas de validez formal por el Estado, y otros más, como realidad social en que ocurren determinadas conductas. Enfoques que identifican las tres escuelas; la jusnaturalista; la positivista y la sociológica. Como derivación de tales posiciones, suele resumirse el concepto de Derecho con el de justicia o identificarse con los preceptos formales que impone el poder público o considerar como tal sólo al conjunto de aquellas normas que provienen de cuerpos legislativos, jurisprudencia y costumbre, dando lugar al Derecho natural; Derecho positivo y Derecho vigente. El filósofo del Derecho Luis Recaséns Siches, en relación con la inclinación de dichas escuelas, señala que son tres actitudes, cada una de las cuales encarna un diferente punto de vista desde el cual se contempla un aspecto parcial del Derecho; pero iluminado por los otros dos aspectos, de modo que el Derecho no consiste en una sola faceta de las tres, sino que las comprende a todas. De esa suerte y con clara influencia en ideas de Gustavo Radbruch y siguiendo a Miguel Reale, se expresa que el Derecho es un "conjunto de normas humanas, es decir, elaboradas por los hombres en una situación histórica, apoyadas e impuestas por el poder público, normas con las cuales se aspira a realizar unos valores". Haciendo nuestra la proposición del maestro Recaséns Siches y respetando la inescindible unión y triple reciprocidad de los términos de la anterior tricotomía, en un ensayo de definición del concepto de Derecho Agrario, diremos que es un conjunto normativo coactivo que regula las relaciones jurídicas derivadas de la producción agropecuaria, definición que hace posible el estudio del Derecho Agrario, como hecho social, como norma vigente y en la que los valores a que aspiran esas normas véanse representadas, en sentido axiológico, por la regulación de la actividad racional y económica que el hombre realiza, sobre los recursos agrarios. Bajo un punto de vista científico, el Derecho Agrario podrá concebirse como la disciplina jurídica y especializada y autónoma que tiene por objeto el estudio del citado conjunto normativo.

El Derecho Agrario, en cuanto disciplina jurídica, forma parte de un todo unitario, el Derecho en general que es inescindible científicamente; siendo por lo demás comprensible que, determinadas necesidades de la vida práctica, requerimientos peda-

gógicos y político legislativos predeterminan el surgimiento de nuevas disciplinas que, sin dejar de formar parte de la ordenación jurídica general de la vida social, comprenden la regulación jurídica de diversas materias. Así, Vivanco señala que las ramas jurídicas se originan por la diversificación de la vida social y económica que promueve nuevas formas y relaciones y como el Derecho es una manifestación de la vida social, también se expande y complica, cristalizándose en normas jurídicas diversas la creciente complejidad del hacer social del hombre; surge así el Derecho Minero, en relación con la minería; el Derecho Comercial, en vinculación con la circulación de bienes; el Derecho Laboral, con la actividad del trabajo, y en fin, el Derecho Agrario en razón de la actividad agropecuaria.

La regulación jurídica del Derecho Agrario, es necesario precisarlo, tiene como objeto inmediato las relaciones jurídicas que se derivan de la producción agropecuaria y como objeto mediato al campo y la tierra, como medio de producción; pues cabe advertir el contrasentido de toda pretensión de establecer relaciones de Derecho entre las conductas y las cosas materiales, como lo es la tierra. Delimitase así el contenido de dicha disciplina — anticipándose a próximas exposiciones — a la agricultura, a la ganadería, silvicultura y otras especialidades como el crédito rural, la comercialización de la producción, el aprovechamiento y regulación de los recursos hidráulicos, la organización y planificación de la producción agraria.

Por otra parte, el Derecho Agrario, pese a que históricamente, en tiempos relativamente recientes, surge como sistema normativo de tendencia clasista, destinado a la realización de la justicia social en favor del campesino, tal característica no es esencial de su existencia científica, ya que la pretensión de existencia de un Derecho de clase o de facción, sería una negación del Derecho; por otra parte, una orientación política agrarista determinada no necesariamente es productora del Derecho Agrario, aún cuando en aquella tenga éste su causa histórica. Considerar al Derecho Agrario como un Derecho de clase, valga la expresión, sería grave atentado a su existencia, que en tales circunstancias se vería supe-

poráneas propias de algunos falsos profetas del agrarismo oportunista y es claro que el Derecho Agrario, como tal, no puede descansar en factores tan inestables; por tanto, esta disciplina, como el Derecho en general, se inspira y fundamenta en determinados ideales y se propone la realización de sus fines específicos hasta lograr su validez científica universal; pero ello no implica una adscripción esencial a determinado colorido político, frecuentemente engañoso e inconsistente. Esto, sin embargo, no implica por nuestra parte la postulación de un Derecho Agrario incoloro, vacío o ausente de inspiración y motivación ética; éste, por cierto, es uno de los principales problemas de nuestra disciplina; la determinación del contexto de Ideales en que se funda y cuya realización es la de razón de ser, histórica y científicamente.

### 3.2. *El contenido del Derecho Agrario.*

Si el nuestro es el Derecho de la agricultura, como expresó un clásico jusagrarista italiano, se entiende que al referido orden abarca en su normatividad a las actividades agrícolas, explotación y cultivo del suelo, a la ganadería y a la silvicultura. Sin embargo, no debe olvidarse que en sus primitivas etapas, propias de la reducida concepción que limitaba la reforma agraria a la redistribución de la tierra cultivable, el Derecho Agrario se redujo también a la organización normativa de la tenencia y difusión de la propiedad rústica. Poco a poco, a medida que legisladores, gobernantes y juristas se dieron cuenta de la imposibilidad y aún del absurdo de considerar separadamente el aspecto tierra de los demás elementos de la producción agraria, el contenido material de la repetida disciplina jurídica fue ampliándose hasta el grado de incluir, por lo menos en el ámbito teórico, a todos los aspectos jurídicos del propio fenómeno socioeconómico.

Por otra parte, atendiendo a su estructura lógica, idéntica necesariamente a la del Derecho, en general, el contenido formal de la disciplina especializada que se estudia se integra de mandatos y concesiones; de proposiciones jurídicas completas e incompletas. Las primeras y las segundas se diferencian en que éstas no implican por sí mismas un mandato o prohibición, y adquieren significa-

ción jurídica solamente a través de su coordinación y unión con otras proposiciones jurídicas con las cuales integran proposiciones completas que dan forma y ordenan inclusive coactivamente a la vida social. El primer término, son proposiciones jurídicas incompletas aquellas mediante las cuales se determinan, aclaran o limitan, o se modifican en algunos aspectos concretos proposiciones jurídicas; también son incompletas las proposiciones jurídicas que declaran, directa o indirectamente, la procedencia de la aplicación de otras, de tal suerte que su contenido material sólo lo reciben en virtud de su unión con estas otras proposiciones, llamadas proposiciones jurídicas de reunión en sentido lato.

El Derecho Agrario, como toda disciplina jurídica, contiene normas, o sea, mandatos que obligan a los hombres, a los ciudadanos a una conducta determinada, consistente en acción u omisión. Pero frente a la situación jurídica expuesta, se encontrará siempre un sujeto o sujetos jurídicos que puedan, directa o indirectamente, obtener el cumplimiento coactivo de la conducta prevista por la norma; en consecuencia, dada la bilateralidad del Derecho, tenemos que además de mandatos, éste se integra de concesiones, de potestades denominadas derechos subjetivos. De esto, ya hemos disertado en la primera parte de este estudio.

Ahora bien, volviendo al análisis del contenido material del Derecho Agrario, deberá atenderse a los diversos objetos que en determinadas definiciones se le atribuyen:

- a).—La redistribución de la tierra, según Sánchez Roman.
- b).—La agricultura, según De Semo.
- c).—La producción agrícola, según Campuzano.
- d).—Los sujetos, bienes, actos y relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura, según Arcangeli.
- e).—El ejercicio de la actividad agraria, según Carrara.
- f).—Las relaciones intersubjetivas derivadas de la aplicación de actividades públicas o privadas de carácter agrario, según Pergolesi.
- g).—La producción, el comercio y la industria agropecuaria, según Vivanco.

En fin, que el contenido de la propia disciplina, desde un punto de vista real, se refiere a la regulación jurídica de la actividad

racional y económica que el hombre realiza sobre los recursos agrarios, es decir, en pocas palabras, a la regulación de la producción agropecuaria. Desde una amplia unión, Vivanco escribe en su "Teoría de Derecho Agrario" que éste comprende el conjunto de normas jurídicas que rigen a los sujetos, objetos y vínculos jurídicos; para precisar el contenido de nuestra disciplina, el propio autor estima que es indispensable tener en cuenta que lo agrario indica la tierra productiva o con capacidad productiva y que, además, la acción económica del hombre en relación a los bienes agrarios, es una actividad agraria. Esta última, da lugar a diversas relaciones de los sujetos entre sí o con referencia a las cosas. Para explicar su posición a este respecto el mencionado tratadista, escribe que: "los sujetos agrarios se hallan representados por los hombres o mujeres rurales o por las personas jurídicas (colectivas) públicas o privadas; los objetivos son las cosas agrarias (recursos naturales renovables, sus frutos y productos) y los hechos agrarios (acciones u omisiones rurales). Los vínculos jurídicos agrarios son las relaciones jurídicas que se entablan entre los sujetos con motivo de la actividad agraria. Esas relaciones o vínculos, ofrecen modalidades distintas que se concretan en las diversas instituciones jurídicas agrarias (propiedad, contratos). Los sujetos, los objetos y los vínculos constituyen la objetivación jurídica de las personas, las cosas y las relaciones rurales que se originan con motivo de la actividad agraria. Esta actividad que se desarrolla en el ámbito rural abarca diversos actos que se pueden resumir en los siguientes: Conservar los recursos naturales renovables; recolectar frutos o productos; extraer recursos o frutos; cultivar (sembrar o plantar); criar animales domésticos; almacenar frutos o productos; transportar; procesar la producción; comerciar". Estas funciones integran las actividades agrarias por excelencia: la agricultura y la ganadería, de las cuales se derivan actividades conexas como la comercialización e industrialización de sus productos, pero estas últimas se comprenden dentro del Derecho Agrario solamente en determinados aspectos. —En síntesis, finaliza Vivanco, el Derecho Agrario "contiene el conjunto de normas jurídicas que rigen y regulan a los sujetos (públicos y privados), objetos (cosas, hechos y servicios) y a los vínculos jurídicos (obligaciones agrarias). Los

vínculos o nexos entre los sujetos agrarios adoptan modalidades propias al instituir determinados derechos y obligaciones para las partes de acuerdo a fines determinados. De este modo, se conforman las distintas instituciones agrarias, cuyo contenido es variable". Asimismo, el contenido material de cada institución jurídica agraria también puede ser diverso; así, la propiedad puede ser de tierras, bosques o aguas; el arrendamiento puede concertarse sobre animales, inmuebles, maquinaria agrícola, etc., y de la misma manera en cada institución.

En un terreno más práctico que teórico, algunos autores, a diferencia del anteriormente comentado, prefieren estudiar el contenido del Derecho Agrario a la luz de la política agraria y en relación a un determinado sistema jurídico nacional. Ballarín Marcial en su "Derecho Agrario", explica el contenido de éste en España. En la antigüedad, la repetida disciplina jurídica comprendía prácticamente todo lo que se encontraba fuera de la urbe y en la actualidad, variando con el tiempo y el espacio, se ha ido concretando de acuerdo con el país de que se trate. En efecto, en ciertos sistemas prácticamente no existen normas jurídicas agrarias, en otros se confunden dentro del llamado Derecho privado, en tanto que en un reducido número de países, el propio contenido, en su expansión ha dado fundamentación a la autonomía científica del Derecho Agrario. "El contenido del Derecho Agrario lo forman sus normas jurídicas vigentes que regulan lo relativo a la propiedad rústica incluyendo toda institución que se relacione con este concepto y a su explotación, a colocación de la cual y teniendo en cuenta la planificación agraria, debe incluirse la agricultura, ganadería, silvicultura y actividades conexas y aquellas que coadyuvan a que dichas actividades den mejores resultados, como son las referentes a los aprovechamientos hidráulicos, créditos y sociedades agrícolas, educación rural y agrícola, colonización, vías de comunicación rurales, seguros agrícolas, seguro social en el campo, higiene y salubridad rural, industrialización agrícola, derecho laboral rural, contratos y concesiones rurales, etc., hasta la extensión agrícola con todos los renglones que ésta implica.



### 3.3. *Reflexión sobre los elementos de la Expresión Derecho Agrario.*

En principio, recuérdese que la palabra "derecho", se usa con significados diversos que suelen destacarse por medio de adjetivos más o menos adecuados que se le añaden. Ya se opone "derecho objetivo" a "derecho subjetivo", ya derecho positivo a derecho natural, racional, ideal, etc.

En primer lugar, el propio vocablo hace referencia a un conjunto normativo o a la facultad jurídica que de éste se desprende: Respectivamente en las expresiones derecho objetivo y derecho subjetivo.

El estudio sistemático de la materia jurídica ha dado lugar, en la lengua castellana, a una fundamental aceptación de la repetida palabra; el Derecho, con mayúscula, evoca una disciplina científica entre las principales de las ciencias sociales, cuyo objeto de conocimiento lo constituyen, en una amplísima versión, tanto los ordenamientos positivos como las disciplinas auxiliares relativas a su fundamentación o justificación y a sus relaciones con la vida social.

Además de las tres acepciones citadas, la palabra derecho, figurando en numerosísimas expresiones de la terminología jurídica y del lenguaje vulgar, adquiere significaciones derivadas generalmente de las tres fundamentales de referencia, como se expone anteriormente en la primera parte. Para la disciplina especializada que nos ocupa, en relación concreta a la expresión por medio de la cual se le denomina, interesan las acepciones objetiva, subjetiva, así como la mencionada en último término, toda vez que ésta, dentro de la expresión Derecho Agrario, se hace una primera referencia a un conjunto normativo específico orientado por principios propios e integrado con un peculiar contenido, con todo lo cual se indica precisamente la existencia de una disciplina científica particular ubicada dentro del vasto ámbito del Derecho. En síntesis, el significado de la palabra Derecho, dentro de la repetida expresión, se refiere el conjunto normativo agrario, a las facultades fundadas en éste y a la disciplina científica especializada y autónoma de la cual son objeto de conocimiento.

Precisando aún más esta cuestión, puede agregarse que, por ejemplo, en la expresión Derecho Agrario, el término primeramente empleado, no tiene relación alguna con el llamado derecho natural, expresión equívoca para denominar a la Estimativa Jurídica, como la califica el Dr. Recaséns; esto, sin perjuicio de que la repetida disciplina especializada se encuentra vinculada en sus causas y fines, a motivaciones axiológicas respecto de las cuales pueda integrarse un sistema propio de principios fundamentales.

Por otra parte, es evidente que el repetido término jurídico, antepuesto en la propia expresión al adjetivo agrario, da a éste un sentido específico que lo vincula con la regulación coactiva de las relaciones humanas en la vida social que se realizan en el medio rural especialmente.

#### 3.4. *Análisis y conclusiones sobre diversas definiciones del Derecho Agrario.*

El problema de la definición del Derecho Agrario — como el del Derecho en general — debe tratarse en forma sistemática, como se trata de hacer en este trabajo, partiendo de un análisis global del concepto del Derecho y revisando las distintas acepciones de este término, así como el significado que el mismo adquiere en diversas expresiones usuales en el lenguaje jurídico; asimismo, la clasificación y debida apreciación de las principales posiciones jusfilosóficas que han aportado concepciones parciales o simplemente distintas, a causa de que se ocupan de la definición de objetos diferentes, constituye una fecunda guía e imprescindible fundamentación para este propósito.

Con el expresado planteamiento y contando además con el análisis de los términos que forman la expresión Derecho Agrario, nos encontramos en condiciones de seleccionar algunas definiciones que en nuestra opinión, se encuentran entre las más acertadas; de ellas, por orden alfabético de autores, leamos lo siguiente:

Ballarín Marcial,  
Alberto:

Define en extenso al Derecho agrario como el "sistema de normas, tanto de Derecho privado como de Derecho público, especialmente destinadas a regular

Derecho Agrario,  
pág. 381.

el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción agraria en su conjunto, según unos principios generales, peculiares a esta rama jurídica”

Boggio, René:

Fundamentos del  
Derecho Rural,

“Derecho Rural es aquella rama del Derecho, fuertemente condicionada por el espíritu nacional y las circunstancias especiales del Estado, compuesta de normas mixtas, que tienen por objeto, regular, a medida de lo posible, todos aquellos hechos humanos o naturales que se relacionan con las actividades del campo, y en especial de la tierra y hacen posible su explotación inspirada en su criterio de justicia distributiva”

Carroza, Antonio:  
La Noción de lo  
Agrario.  
Fundamento y  
extensión.  
Valladolid, 1976,  
p. 305. Ver  
Lezioni  
di Diritto Agrario  
T.I., y Dizionario  
del Diritto Privato,  
Tomo 4.

Parte de la delimitación de “agrariedad”, para su idea del Derecho Agrario. El término implica la calificación de agrario al contexto normativo y a su disciplina científica que se refieren básicamente a la actividad biológica con sentido económico, realizada por el ser humano en el medio rural mismo. Incluye, además, aspectos actuales como la industrialización, la comercialización y la planificación.

Caso, Angel:

Derecho Agrario.  
pág. 189.

“Derecho Agrario en el aspecto objetivo, es el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos, referentes a las industrias agrícolas; en tanto que, en el subjetivo, es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas Normas”

Cerrillo, Félix;  
Lucio Mendieta:

Derecho Agrario.  
pág. 14

“Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural, así como el tráfico consecuente y necesario a la producción”

- De Semo, Giorgio: Define al Derecho Agrario como "la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura"
- Corso di Diritto Agrario.* pág. 34
- Díaz-Balart, Rafael L. "El Derecho Agrario es el conjunto de principios y de normas jurídicas que organiza legalmente los factores del sector agropecuario, tierra, capital y trabajo, y promueve el equilibrio de los elementos que intervienen en el mismo: individuo, grupo social y Estado, para servir al bien común mediante el logro de la mayor productividad y la justicia social"
- Derecho Agrario y Política Agraria, pág. 51.
- Hudault, Joseph: En su "Droit Rural", explica cómo la mayor parte de la doctrina francesa emplea esta expresión para designar expresión para designar "el conjunto de reglas jurídicas aplicables al mundo rural" y agrega que esta concepción designa en primer lugar las disposiciones relativas a la explotación agrícola, a la organización profesional y administrativa de la agricultura, a la reorganización de las estructuras agrarias, a la comercialización de los productos agrícolas, al crédito y la mutualidad social agraria y a legislación del trabajo agrícola asalariado. Advierte, sin embargo, que esta noción engloba una serie de reglas comunes a la actividad agrícola y a la de los habitantes o usuarios del espacio rural que no viven del ejercicio de la profesión agrícola.
- Droit Rural. Droit L'exploitation agricole, Dallos, 1987* págs. 28 y 27
- Lemus García, Raúl: Sistemática Jurídica del Problema Agrario en México. No. 3, p. 1. "El Derecho Agrario en su sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola."
- Mendieta y Núñez, Lucio: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general. Doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".
- Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Primera edición, p. 13.

Ordoñez Carasa, Felipe: Artículo de Derecho A. en Enciclopedia OMEBA, T.VI, pág. 987.

"Derecho Agrario es el conjunto de normas que regulan el ejercicio de las actividades conexas". Y porque tales actividades resultan organizadas en la empresa agraria, definimos el Derecho A. como el conjunto de normas jurídicas que regulan la E. A.

Pérez Llana, Eduardo: Derecho Agrario, pág. 17.

"Derecho Agrario es el conjunto de principios y normas jurídicas autónomas que regulan diversas fases de la explotación agraria con miras a la obtención de una mayor riqueza agropecuaria y su justa distribución en beneficio del productor y de la comunidad".

Simone, Mario: *Lineamenti di Diritto Agrario*, pág. 14.

Derecho Agrario es el "complejo de normas jurídicas, sean de Derecho Privado, sean de Derecho Público, reguladoras de los vínculos jurídicos relativos a la agricultura, la cual consiste en la industria del cultivo de la tierra, y comprende la silvicultura, la ganadería y las actividades conexas para el ejercicio normal de la agricultura".

Vivanco, Antonino C.: *Teoría de Derecho Agrario*, pág. 192.

"El Derecho Agrario es el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a objetos agrarios y con el fin de proteger los recursos renovables naturales, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad rural".

"En síntesis, podría definirse como el ordenamiento jurídico que rige las relaciones que surgen entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con fines de protección y fomento".

Zulueta, Manuel: *Derecho Agrario*, pág. 1 y 2.

"El Derecho con el calificativo de agrario ha de ser aquella rama del Derecho que se refiere al campo".

"Lo característico de agrario es estar relacionado o influido por la producción agrícola en su más amplio sentido, es decir, comprendiendo en ella la obtención de productos del suelo, mediante su cultivo o el aprovechamiento de los espontáneos, y mediante la explotación del ganado o la captura de los animales que se

crían en libertad sobre la tierra". "Podremos pues, definir el Derecho agrario como el conjunto de normas jurídicas, que regulan directa o indirectamente, la obtención de los productos de la tierra".

Como puede observarse en los conceptos de referencia, la generalidad de autores determinan a la disciplina como un conjunto sistemático de normas jurídicas, en el sentido objetivo de la expresión Derecho Agrario; además algunos aceptan y precisan la categoría científica de nuestra disciplina e incluyen en su definición las notas de autonomía y especialidad que en este terreno caracterizan al Derecho Agrario. Los menos, incluyen una pretendida ubicación pública, privada o social, con distintos grados, en las clasificaciones dicotómica o tricotómica del Derecho; pero sin que esto resulte una nota fundamental de la propia disciplina.

El objeto de la regulación jurídica, propia del Derecho Agrario, son las relaciones jurídicas que tienen lugar con motivo de la producción agropecuaria, en términos muy amplios; por ende, el contenido de la misma disciplina comprende, además de la agricultura propiamente dicha y la ganadería, otras especialidades como el crédito rural y la comercialización de la misma producción, la regulación de los recursos forestales e hidráulicos, la organización de los productores y la planificación agraria en sus aspectos jurídicos.

Por último, a pesar de que históricamente surge el Derecho Agrario como un sistema normativo de tendencia clasista, destinado fundamentalmente a la realización de la justicia social en favor de las masas campesinas; no es sostenible que en un sentido general y abstracto esta nota sea esencial en la delimitación científica de la propia disciplina. En efecto, la orientación política agrarista no produce necesariamente al Derecho Agrario, aunque, repetimos, aquella sea una de las causas históricas de éste, y, por otra parte, en la realidad jurídica contemporánea, las diversas concepciones que de justicia social agraria informan y orientan a los distintos Derechos Agrarios nacionales, presentan contrastes y contradicciones que demuestran la inconveniencia de hacer depender de un factor tan inestable y aún subjetivo, la definición del Derecho Agrario. Es más, una política que podría calificarse como conservadora no

excluye la existencia científica y legislativa del Derecho Agrario que, empero puede presentar muy importantes realizaciones.

Lo que ocurre, en la posición científica, es que la disciplina que nos ocupa como cualquier otra y cómo en el Derecho en general, se inspira y fundamenta en determinados ideales y se propone la realización de algunos fines que ciertamente en esta disciplina adquieren una singular importancia y actualidad, pero sin que las especificaciones ideológicas determinen su definición.

### 3.5. *Definición del Derecho Agrario.*

Puede concluirse con un ensayo de definición del Derecho Agrario en general, sin limitaciones temporales o nacionales, sin perjuicios ni afectaciones ideológicas, y decimos que *la propia disciplina, en un sentido objetivo, es el conjunto normativo coactivo o coercible que regula las relaciones jurídicas que tienen lugar en la producción agropecuaria; en su dimensión científica, el Derecho Agrario es la disciplina jurídica especializada y autónoma que tiene como objeto de estudio el precitado conjunto normativo positivo y los principios de esta rama jurídica.*

Valga un justo reclamo final en esta parte de las Lecciones. Si bien la definición o ensayo de definición con que se concluye esta Unidad, se ha nutrido en más de tres décadas de investigación y de cátedra, el autor de estas lecciones sostiene su propiedad intelectual sobre la misma, pues de dominio público es que en las páginas del Diario El Universal se publicó por primera vez el 8 de agosto de 1975; lustros después la precisó y reprodujo precisamente en un trabajo relativo a la definición misma de la disciplina, presentado en Pisa, Italia, el 9 de noviembre de 1991, en el Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Lícita y Legítima esta nota en estas Lecciones, pues en la vida académica además de la libertad de cátedra debe de respetarse la autoría intelectual.

El sirviente de un político, a quien le escribió un libro sobre cuestiones agrarias, le hizo creer que podría presentar como propia la definición de que se trata; en algunos programas y obras sobre la materia, otros plagios son también frecuentes. Aquí tan sólo se advierte al estudiante que este concepto no es algo como para apren-

dérselo de memoria, sino que a él solo se llega, a través de una ruta en la que deben irse agotando las diversas distancias y estaciones de la misma y que sólo a través de la exposición metódica que en estas lecciones, el autor trata de presentar de una manera más ordenada, puede arribarse a un punto en el que con todas las limitaciones humanas, el estudiante está en condiciones no sólo de repetir la definición, sino de intentar construir con sus propios términos y su propia semántica, es decir con su propio lenguaje, un concepto que del Derecho Agrario como ciencia y como conjunto normativo, sea el más apto para sustentar con éxito el desarrollo de la vida profesional.

Toda definición es peligrosa, claro está; pero mayor peligro está en la falta total de nociones e ideas relativas a una disciplina, tanto como el riesgo de conformarse con la repetición mecánica de palabras cuyo sentido se desconoce o tan indigno es que el lacayo engañe al poderoso, presentándole sin mayor discernimiento pedazos del pensamiento ajeno, para que lo postule como propio, pretendiendo encubrir con ello su ignorancia en determinada materia.

El 9 de noviembre de 1990, con la representación de la Universidad Nacional Autónoma de México en el Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, el autor de estas Lecciones, expresó en Pisa, Italia, "Con la inspiración de aquella noble tierra —agrarista— y el abrigo de su generosa hospitalidad académica; sujeta, desde luego al tradicional proceso científico de prueba —error-corrección = verdad, aunque relativa. En una búsqueda que tiene que ser infinita como lo es el pensamiento humano, puede señalarse como hipótesis final de este trabajo la siguiente:

En su sentido objetivo, la expresión "Derecho Agrario" denota el conjunto de normas formalmente sancionadas, inexorablemente impositivas o singularmente coercibles y "vivas" o aplicadas en su mayoría —efectividad real— que inspiradas general pero no necesariamente en valores sociales relativos a la justicia, a la productividad y hoy a la autosuficiencia alimentaria y al desarrollo compartido como uno de los principales derechos humanos, se ubican históricamente —políticamente— en el ámbito público, pri-



vado o social y en la actualidad mundial vuelven hacia la privatización en un propósito de reivindicación de derechos humanos como la libertad y la propiedad en el pluralismo democrático.

El contenido, la materia que caracteriza científicamente que da unidad a este sector particular del sistema normativo general, se encuentra en la regulación jurídica de las conductas que tienen lugar en lo que los juristas italianos llamarían el mundo de la agrariedad o los franceses, de la ruralidad, en el propósito de precisar al sector de la realidad social que al Derecho Agrario corresponde regular. Normatividad que comprende cada vez más ampliamente las conductas que se desarrollan en torno a la producción agropecuaria. Derecho de reforma; Derecho de la empresa; Derecho de la explotación agrícola o simplemente "agricultural law".

Por supuesto, todo ello da lugar a la existencia autónoma, a la "especialidad", que nacen, pudiera decirse, de la "naturaleza de las cosas", dada la importancia que venturosa y racionalmente adquiere el sector agropecuario, merced, no sólo a su problemática específica, sino relativa en torno a todos los ámbitos de la realidad social contemporánea. Y particularmente, atendiendo a la internacionalización de estos fenómenos, a la mundialización y prácticas, hacia una "ordenación jurídica agroalimentaria internacional", en un Derecho Agrario del futuro, con matices racionales y humanitarias prácticos y realizables."

## Unidad 4

### EL PROBLEMA DE LA UBICACION DEL DERECHO AGRARIO



### *Objetivo de la Unidad.*

De lo expuesto en las anteriores líneas de estas Lecciones, el estudiante debe encontrarse ya en condiciones de partir de la idea general de la disciplina y de sus conceptos fundamentales, para culminar esta parte teórica con alguna estimación relativa a la pretensión de ubicar al Derecho Agrario.

La denominación de esta unidad parte de la afirmación de la existencia de la cuestión, precisamente como problema y uno de los ejemplos que nos permiten precisar esta característica, en la consideración o comparación entre las pretendidas ubicaciones que algunos juristas hispanos o italianos han asignado al Derecho Agrario, con matices que aún en la actualidad pretenden aferrarse a concepciones jusprivatistas, propias del liberalismo clásico. Recuérdese la pretensión definitoria de un célebre precursor italiano que iniciaba su concepto de la disciplina, con la afirmación de que el Derecho Agrario es la rama de carácter prevalentemente privado . . . En España, especialmente en la época posterior al reformismo republicano, moderado y leve, pero combatido ferozmente por algunos juristas posteriores, la ubicación privatista de la disciplina pudiera decirse que fue mayoritaria durante varios lustros, todavía con algunos exponentes, desde luego.

Ahora bien, como planteamiento inicial de la cuestión se encuentra que dos tesis fundamentales operan en la teoría actual de la ciencia jurídica. Una que en principio, habló de dos ramas fundamentales, la concepción dicotómica y que posteriormente fue enriquecida con una tercera posibilidad. Otra, radicalmente

opuesta a la primera y que propia de la filosofía del positivismo jurídico, niega a la subdivisión del Derecho en ramas toda posibilidad científica y parte del postulado de que el Derecho, como conjunto normativo positivo y su disciplina científica, poseen una unidad inseparable e inescindible y que sólo responde a intereses políticos prehistóricos la pretensión de subdividirlo en ramas.

Empero, a nivel de síntesis puede afirmarse que para estas Lecciones, se trata de inducir al estudiante a que, sin perjuicio de aceptar la unidad inescindible del sistema jurídico y la necesaria coherencia de la evaluación de su sistema científico, como unidad también, se abra la posibilidad de que con efectos básicamente didácticos, pueda tratar de estudiarse a la disciplina hacia un conocimiento más accesible y claro.

#### *4.1. La pretensión y posibilidad de clasificar al Derecho. Respeto a su Unidad Sistemática y Científica.*

Con el positivismo jurídico, aprendemos que el sistema normativo posee una coherente y armoniosa unidad, siempre dinámica. Sin embargo, en diversas etapas históricas y pudiera decirse que desde las primeras etapas de precisión del ilustre Derecho Romano, empezó a pretender diferenciarse al Derecho Público del Derecho Privado.

Esa inicial tendencia nunca se pronunció de manera directa contra la multialudada unidad sistemática, tan sólo pretendía asignar un diverso contenido y analizar diversos orígenes a una y otra de las pretendidas ramas en que se inicia la subdivisión del Derecho. Sin que haya aparecido algún desarrollo capitalista preciso en la evolución del pueblo romano, sí puede encontrarse la manifestación o el propósito de postular la defensa de intereses individuales y privados, por una parte y la importancia de asignar determinadas formas de superioridad jerárquica a las normas de interés público. Esto desde su origen presenta una confrontación muy dinámica y permanente entre intereses públicos e intereses privados. A tal grado importante, que mucho después del florecimiento y decadencia de Roma, algunos juristas resucitaron y pretendieron actualizar en forma interesada a los verdaderos monumentos del

pensamiento que constituyeron en sus muy diversas etapas, lo que entendemos por Derecho Romano.

Quede preciso, sin embargo que en la adecuada praxis y filosofía humanista que determinan a la antigua disciplina, precisamente en su desarrollo romano, las tensiones fueron permanentes entre los intereses citados, pero la actividad de los juristas dedicados a la investigación y a la enseñanza, así como la no menos importante actividad de los jueces, mantuvieron un equilibrio aceptable entre Derecho Público y Derecho Privado, prácticamente en toda la evolución precisamente itálica, continental e imperial romana, del Derecho Romano.

Lo que ocurrió fue que los glosadores y los postglosadores, en su mayoría se dejaron llevar por las corrientes liberales y el ascendido individualismo que constituyen los precedentes del capitalismo. Las teorías y doctrinas en materia de propiedad y de expropiación que pretenden fundarse en la antigüedad románica, constituyen un ejemplo bien claro del triunfo de las tendencias privatistas sobre las publicistas y permiten al estudioso, apreciar la utilidad de la diversificación dicotómica del Derecho, para entender mejor la evolución histórica del mismo.

En conclusión la posición razonada ante el problema planteado, es aceptar la posible diferenciación o diversificación de las normas jurídicas en las concepciones dicotómica primero y posteriormente, en la tricotómica. Esto, sin perjuicio de afirmar la unidad sistemática del conjunto normativo y pudiera decirse que en la dinámica evolución de éste y a consecuencia de las tendencias ideológicas y los intereses que operan en la realidad social, existen normas que en una etapa se clasifican como públicas, en otra como privadas o viceversa y en alguna época posterior, no sin matices ideológicos, como normas de carácter social. Un ejemplo muy claro que ilustra la necesidad de poseer las diversas categorías de clasificación del Derecho para efectos didácticos, se encuentra en la regulación constitucional de la propiedad en México. Veamos.

En las leyes fundamentales iniciales, siguiendo la técnica constitucional clásica no se encontraron preceptos más que con carácter negativo, a efecto de limitar al máximo la acción pública frente a un Derecho de propiedad sacralizado por el positivismo de

origen francés y por el liberalismo británico. El artículo 27 de 1857, esbozó una teoría negativa respecto de la institución y como mandato sólo pretendió la destrucción de las antiguas comunidades indígenas, con la idea individualista de la propiedad; si bien, la desamortización y nacionalización de la época contribuyeron a iniciar el largo y complejo proceso de modernización en México. Es obvio que en esta etapa, las normas jurídicas de carácter agrario, se encontraban por una parte, involucradas en el antiguo Derecho Civil hispánico y por la otra, confundidas en una cambiante y contradictoria en ocasiones, legislación administrativa. Es decir que en la época, sí se distinguen las dos ramas de que se trata y no podría haberse asignado un carácter de privado o público al Derecho Agrario, desde un punto de vista científico; insistimos la ubicación de las normas correspondientes, tanto desde el punto de vista legislativo como en el muy importante de la competencia en materia jurisdiccional, puede señalarse como tremendamente mutable. Esto adquiere características de desastre en la etapa cumbre del porfiriato, en la que como normas de Derecho Público y por estar ubicadas en el Derecho Administrativo, las relativas a las compañías deslindadoras, postularon en su operatividad la superioridad teórica y fáctica del interés público, es decir del Derecho Público, sobre los intereses privados de los agricultores con títulos deficientes —siempre deficientes para el porfiriato— o las ideas tradicionalistas y los intereses particulares y sociales de los comuneros indígenas. El saldo es de sobra conocido, pero sí es muy útil para expresar la confrontación ideológica y económica que hemos repetido y que da origen a la clasificación dicotómica en un plano de realidad política.

#### 4.2. *La clasificación de las Disciplinas Jurídicas*

Desde un punto de vista teórico, es pertinente considerar la posición de Gustavo Radbruch para quien en un plano estructural, cuando se trata de relaciones jurídicas al mismo nivel, se está ante el Derecho Privado, en cambio cuando en la relación legal existe un sujeto en un plano superior o de mayor jerarquía formal, se está ante el Derecho Público. Este criterio se origina y se inspira en el

antiguo pensamiento romano y puede hoy sostenerse, siempre y cuando tal posición confiese de principio la relatividad histórica, económica y política de la ubicación de las normas, considerando las diversas ubicaciones de los sujetos jurídicos, no solo en el plano estrictamente formal, sino en la realidad social y económica que determinan saldos bien diversos cuando estamos ante la aplicación del Derecho a través de las actividades jurisdiccional y administrativa. En esta última el gobernante y el burócrata en general pretenden el carácter de Derecho Público de toda norma, en tanto que en la actividad del juez, todavía es más probable encontrar un propósito permanente de equilibrio entre las situaciones privada y pública. Para efectos de nuestra disciplina, estímesese la diferencia que pudiera levantarse al campo de la clasificación jurídica, entre las épocas previas a la reforma constitucional mexicana de 1992 y la inmediata posterior.

En efecto, durante una época que precede al constituyente de 1917 y que después de éste llega al exceso de proscribir el ejercicio de toda garantía individual a través del juicio de amparo, se arribó al extremo de consagrar formalmente las facultades extraordinarias para legislar en materia agraria y la infalibilidad del Poder Ejecutivo Federal en México. Así, dicha autoridad, administrativa y política, era el principio de todo Derecho y el juez que determinaba presuntamente cualquier controversia. Algo irreal y que en la práctica, pudo tener alguna explicación en la etapa de los caudillos y que en la experiencia de los últimos años, había llegado a constituirse en una práctica y verdadera monstruosidad en la que los mandos medios de la burocracia supieron aprovechar. Esto pudiera construir una demostración de las tensiones y la relativa victoria de las corrientes juspublicistas en esa primera etapa.

#### 4.3. *La consideración ideológica y estructural en la clasificación tricotómica.*

No ajena a los fenómenos sociales de principios del siglo XX y a las confrontaciones ideológicas que se inician y desarrollan en toda la época, aparece una corriente en principio sociologista que postula la presencia y la necesidad de una tercera rama o más



bien, de una diversa apreciación del Derecho positivo y de su ciencia, con fundamento en la aparición de determinados grupos sociales que los fenómenos urbano e industrial contribuyen a desarrollar a partir del industrialismo, desde el siglo pasado. En medio de esto, los grupos sociales tradicionales de productores agropecuarios, comuneros indígenas, precaristas, peones agropecuarios, habitantes de asentamientos humanos irregulares siempre han estado presentes en la historia; por ello: ¿podría estimarse que siempre ha existido una posibilidad de la clasificación tricotómica? Afirmativo y desde un plano estrictamente estructural, esto es sin ningún propósito ideológico que nos afecte, puede afirmarse que prevalentemente el Derecho Agrario, quiérase o no está ubicado en una clasificación mixta, en una posición diversa a la estrictamente privada o a la exclusivamente pública, en la que se distingue la presencia de grupos sociales, siempre numerosos y siempre conflictivos, cuya actividad económica y cuya vida misma, aún su idiosincrasia se vincular al grupo humano y a la tierra.

Aún en el Derecho Romano, tan desconocido en sus aspectos público y social, encuéntrase normas de carácter agrario que permitieron en función no sólo pública, sino social, conquistar primero el territorio itálico y posteriormente extender la cultura del Imperio aún más allá de Europa. Pensemos: ¿Podría científicamente sostenerse que en el Derecho Romano podrían haberse ubicado estas normas en el Derecho Público o en el Derecho Social? Las normas relativas a colonización que tuvieron aplicación en la conquista del *Mare Nostrum* son un ejemplo apasionante del tema.

En conclusión, puede aceptarse hoy la ubicación del Derecho Agrario, atendiendo a que sus normas regulan intereses de grupos sociales de productores agropecuarios y que de esta normatividad depende la adecuada regulación de otras áreas de la actividad económica y social del Estado. No tan solo esto, sino que en el Derecho Agrario Comunitario europeo puede hoy encontrarse la consideración de los sujetos jurídicos agrarios, aún por encima de las diversas fronteras políticas. Aun más, en las nuevas corrientes de estimación y defensa de los derechos humanos, también a nivel interestatal y más allá de las divisiones políticas, en materia agraria y en especial relación a la tierra rústica, se postula la

existencia de derechos humanos de los indígenas, considerándose la cuestión desde un punto de vista de su agrupamiento o de su vinculación a determinadas etnias. Es decir, estamos ante un Derecho social emergente, con fundamentos que van precisándose a pesar de las confrontaciones con intereses no sólo privados, sino frecuentemente con intereses que también rebasan las fronteras, en el fenómeno creciente del desarrollo de las empresas transnacionales en la actividad agropecuaria; es decir, también Derecho social, si bien en función del pensamiento y de intereses opuestos, en principio, a los anteriores.

#### 4.4. *Resumen: ubicación prevalentemente social de las normas del Derecho Agrario y regreso de las tendencias Jusprivatistas en la Legislación Mexicana de 1992.*

Una advertencia. Es evidente la justificación ideológica y social de la necesidad de mantener en el ámbito del Derecho Privado a determinadas normas que a pesar de su referencia indirecta a la producción agropecuaria, y por dedicarse a la regulación de conductas en las que es razonable respetar al interés y la voluntad individual, en la tensión dinámica que se ha venido señalando en esta Unidad, debe mantenerse una posición preferentemente privatista. Piénsese, por ejemplo, en algunas cuestiones de importancia fundamentalmente humanista relativas a la sucesión, a la transmisión del dominio y a la comercialización posible del mismo. Los filósofos del Derecho, aún de las más diversas corrientes, mantienen una posición coincidente en este campo, en cuanto a la necesidad de que el sistema positivo respete y garantice una órbita elemental y fundamental de derechos individuales y familiares en materia rural. Un ejemplo muy preciso es el respeto incuestionable al hogar campesino que se establece en el artículo 13 de la Ley Agraria mexicana de 1992 y que dispone la situación jurídica de los avecindados sobre tierras ejidales o comunales, dispositivo éste en el que por encima del interés colectivo de los entes agrarios tradicionales, se postula el interés privado, no sólo individual sino más bien familiar, del nacional mexicano que haya residido por más de un año en el predio de que se trate; esto es una demostra-

ción de la necesaria adecuación entre los dos ámbitos de intereses, con referencia a un momento fundamental del Estado que se refiere a la familia. Este precepto reglamentario encuentra su fundamento en la reforma constitucional al artículo 27, en la primera parte de la fracción VII del párrafo noveno. Todo esto para establecer la clasificación social del Derecho Agrario, pero advirtiendo que esto obedece a cuestiones de tipo histórico y que esta pretensión de ubicación se origina en el caso, en el equilibrio que se pretende introducir entre dos grupos sociales, familiar rural y comunidad campesina.

¿Cómo pudiera establecerse, en un sentido estrictamente estructural, formalista y abstracto, la existencia de un Derecho social y la ubicación en el mismo de la disciplina que se estudia en estas Lecciones? En principio, se tiene que las relaciones de los sujetos jurídicos vinculados con la producción agropecuaria no tienen lugar simplemente entre iguales, tampoco existe una superioridad jerárquica y formal de un ente que integre la administración pública, sino que las relaciones de referencia se dan entre sujetos individuales o colectivos y en esta dinámica interviene un ente administrativo o jurisdiccional, para determinar en sus esferas de competencia, la aplicación del Derecho positivo que establece un órgano soberano. Empero, no puede estimarse en esta dinámica jurídica ni la mera existencia de relaciones entre iguales, ni la actividad de un superior que rija siempre con la potestad jurídica cualquier actividad de los particulares. Ambos extremos estarían alejados de la realidad jurídica y en especial se encontrarían en oposición a las corrientes modernas de la ciencia jurídica que postulan la necesaria adecuación de intereses privados, públicos y de los grupos sociales, tanto en la estructuración normativa, como en la aplicación de la misma. Es decir, nadie pretendería la superioridad absoluta de los intereses privados, como ninguno postularía tampoco el Derecho limitado del Estado, a través de la administración pública para intervenir en cualquier relación jurídica relacionada con el campo. En el ámbito político precisamente, en un marco de teoría social contemporánea, puede postularse así la existencia de un Derecho social, de una rama mixta, de una rama de armonización y concentración, que tenga como propósito realizar lo que algunos

justilósofos llaman el bien común, que de la materia agraria trasciende al más amplio plano de la realidad social.

¿Se reduce lo anterior a una apreciación política? No, el propósito de estas reflexiones es tratar de constituir en el estudiante un conjunto de instrumentos metodológicos para conocer y analizar el conjunto normativo que integra la disciplina que aquí se desarrolla y conceptualarla, básicamente como una totalidad dinámica, en constante transformación. Movimiento que debe, sin embargo, ser capturado por el estudioso y el profesionalista cuando se trata de resolver una cuestión profesional concreta. Así, la utilidad que pudiera tener la ubicación del Derecho Agrario en la resolución de un juicio de la materia, resulta difícil de precisar. No obstante, si entendemos los fundamentos sociales que caracterizan y estructuran al nuevo proceso agrario en México, la aplicación jurisdiccional de la legislación de la materia, resulta más accesible, considerando también que la Ley Agraria de 1992, deja un amplísimo campo de operatividad supletoria a la legislación adjetiva de carácter civil. En ello, sin duda, la estimativa social que permite textualmente el precitado ordenamiento posee una función práctica que debe científicamente guiarse y desarrollarse, en consideración a los fundamentos que la ubicación de la disciplina en el Derecho social se señalan en esta Unidad.



## Unidad 5

EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL  
MEXICANO



### *Objetivo de la Unidad.*

En el desarrollo de estas Lecciones, corresponde a esta Unidad iniciar al estudiante en el análisis del Derecho positivo nacional y para ello, lo indicado, conforme a la sistemática jurídica, es partir del examen de la plataforma legislativa fundamental que evocando el conocido postulado que equipara al orden positivo con la figura de una pirámide, determina como base o punto de sustentación de la misma, a la Ley fundamental. Así, si el principio, el origen de toda norma de la disciplina que nos ocupa en la Constitución; en un análisis dinámico de la realidad jurídica, debe considerarse que en el Derecho mexicano, no sólo existe esta referencia prima, sino que toda norma, todo acto jurídico, se encuentran en la posibilidad de ser confrontados, revisados y juzgados, pudiera decirse, volviendo a los dispositivos de carácter constitucional dentro de la mecánica y ciencia del juicio de amparo.

El planteamiento de que se trata, resulta de un interés particular al estudiante, en el análisis del sistema agrario constitucional, no sólo como origen de toda norma generalizada o particular, sino en cuanto a la posibilidad de volver siempre al análisis constitucional en prácticamente cualquier cuestión, en el desarrollo de la institución protectora de las garantías individuales y sociales. De tal manera, esta unidad se propone una breve referencia histórica a la evolución de las instituciones de nuestra disciplina en su planteamiento constitucional y la consideración que por otra parte, es obligada, de la norma fundamental, como una totalidad. Es decir, que como cuestión de principio se considera a las normas constitu-



cionales que se refieren expresamente a la cuestión agraria, siempre en relación sistemática y dinámica con la totalidad normativa de la Constitución vigente. Trátase de explicar esta concepción.

Si en la norma fundamental mexicana, el artículo 27 se caracteriza porque en él se comprende la mayor parte de la normatividad agraria, es preciso advertir que ésta no se agota en el propio precepto, ni el mismo podría aplicarse de manera aislada. Por ejemplo, la muy actual problemática de los derechos agrarios de las etnias, constituye un ámbito de relación de los artículos 4o. y 27, en una cuestión redundante y poco conocida, sin embargo. En el campo de la planeación, la relación entre el precepto primeramente citado con los artículos 25 y 26, es evidente. De manera directa, la cuestión agraria puede estimarse en torno a los artículos 73 y 89, también constitucionales. En una referencia no exhaustiva, atiéndase la necesaria vinculación de toda cuestión procesal agraria en el marco de las reglas básicas que imponen los artículos 14 y 16.

Considerando que esta materia se imparte cuando el estudiante ha cursado otras disciplinas muy relacionadas y en especial de Derecho Constitucional y Amparo, esta unidad debe mantener permanentemente la vinculación de la totalidad normativa de la ley fundamental, con todas las referencias que sean posibles, al ocuparse pormenorizadamente de la revisión de los dispositivos específicamente agrarios del artículo 27 constitucional.

Esta Unidad se propone, un planteamiento inicial de la multicitada relación normativa, en el Derecho vigente. Enseguida, una breve referencia histórica de la cuestión agraria en las leyes fundamentales en México, resulta útil para entender, interpretar y aplicar la legislación contemporánea.

En el desarrollo directo del tema, debe considerarse de manera primordial el tratamiento de la cuestión agraria en el Constituyente de 1917 y el análisis del texto original del artículo 27 en la materia. Sin que el análisis histórico constituya el ámbito primordial de estas Lecciones, no puede prescindirse de la referencia a las reformas de 1934, 1937, 1947 y 1962, para estar en condiciones de estudiar el texto vigente hasta el inicio de 1996.

Es evidente que el estudio responsable de esta unidad, podrá permitir al estudiante no sólo penetrar en el campo académico de la disciplina, comprendiendo no sólo este primer curso relativo al Derecho sustantivo e iniciarse en los planteamientos fundamentales que serán útiles también en el curso adjetivo de la disciplina y que, profundizando desde luego, podrán volver a constituir un adecuado instrumento de trabajo en alguno de los cursos que en estudios superiores y de postgrado deberían de impartirse en los programas de la Facultad de Derecho.

#### 5.1. *Relación sistemática del Artículo 27 Constitucional con algunos otros preceptos de la Ley Fundamental.*

La nueva estructura jurídica fundamental, no puede limitarse al artículo 27 reformado, sino que su interpretación impone una revisión de múltiples preceptos de la Carta Magna que directa o indirectamente inciden en las relaciones jurídicas agrarias. Encuéntrase en primer término el artículo cuarto constitucional recientemente reformado que reconoce la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y en atención a ello, estipula una amplia promoción y protección cultural y social; en el ámbito jurídico establece la garantía social de acceso efectivo a la jurisdicción del Estado y precisa que en los juicios y procedimientos agrarios en que los pueblos indígenas y sus integrantes sean parte, deberán tomarse en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley. De este dispositivo existe una coordinación con el párrafo segundo de la fracción VII, párrafo noveno del artículo 27 constitucional. A la fecha de este trabajo, diciembre de 1995, no se ha expedido la ley reglamentaria respectiva. Los amplios términos del artículo quinto constitucional, abrigan evidentemente la libertad de trabajo, empresa o profesión relacionadas con la producción agropecuaria.

Un precepto muy usual en materia agraria, es el artículo octavo que establece el llamado derecho de petición y que ante la negligencia de algunas autoridades ha constituido una fuente de amparos para obtener de las propias autoridades alguna determinación sobre sus promociones. Respecto de la asociación de los

productores rurales, cabe aplicar la rama de opciones que ofrece el artículo noveno constitucional hoy interpretada debidamente por el marco de posibilidades de asociación que establece la Ley Agraria.

Aplicables en la dimensión fundamental que les da su carácter de normas constitucionales los artículos 14 y 16 constituyen las líneas generales sobre las cuales se ha construido el nuevo procedimiento de los tribunales de la materia, pero su función tutelar prevalece y se mantiene en todos los ámbitos de la práctica procesal agraria en su carácter de normas fundamentales. El principio de no retroactividad; el principio de legalidad, la obligación de resolución de las controversias planteadas al órgano jurisdiccional de su competencia, y la garantía de audiencia, son básicos en la materia que se estudia.

El artículo 25 constitucional establece la rectoría del Estado en materia de desarrollo nacional para garantizar los fines sociales que el primer párrafo de este precepto estipula. Sin embargo, el párrafo segundo del propio artículo limita la actividad del Estado en este campo respecto del marco de libertades que establece la constitución. El párrafo tercero organiza la concertación de los sectores público, social y privado en la promoción del desarrollo. El párrafo séptimo del propio artículo es más específico en nuestra materia pues asigna a la ley, en este caso la Ley de Planeación, la tarea de establecer los mecanismos que faciliten la organización y desarrollo del sector social, dentro del cual señala a los ejidos, comunidades, cooperativas, organizaciones de trabajadores, etc.

El artículo 26 constitucional dispone la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional con determinados objetivos sociales. El párrafo segundo del propio precepto, dispone la existencia jurídica de un plan nacional de desarrollo al que deben sujetarse los programas de la administración pública federal, de la que resulta clara la incidencia de este precepto en la programación y planeación de la producción agropecuaria.

Otro artículo de primera importancia, también, para delimitar el sistema agrario constitucional, es el relativo a las facultades del Congreso de la Unión. En materia agraria, nos interesa la fracción XIX del artículo 73 relativa a las reglas para la ocupación y

enajenación de terrenos baldíos y nacionales. En cuanto a la producción agropecuaria la fracción XXIX prevé la federalidad de contribuciones sobre aguamiel, explotación forestal, producción y consumo de tabacos laborados y consumo de cerveza. La fracción XXIX-E provee la expedición de leyes en materia de abasto para propiciar la producción suficiente de bienes y servicios.

Se hace notar que en el artículo 73 no se encuentran comprendidas las materias relativas a tierras y aguas, en cuanto a regularización de la propiedad y tenencia de la tierra y la resolución de controversias al respecto, materias éstas, cuya federalidad se encuentra especialmente establecida en el artículo 27 constitucional.

Ahora bien, dada la amplitud que en las doctrinas contemporáneas tiene la materia del Derecho Agrario y en esta búsqueda de las materias cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión, se encuentra la legislación relativa a la importantísima actividad ganadera que está por ahora reservada a los Congresos de las Entidades Federativas.

Lo que aquí se apunta no agota, sin embargo, la cuestión y uno de los ejercicios más fructíferos en el estudio de la disciplina lo constituye para el estudiante y probablemente para más de algún profesionalista, la revisión de cualquier problema concreto de la aplicación de la legislación agraria, primeramente en el marco del artículo 27 constitucional, en segundo lugar con la obligada referencia a los otros dispositivos constitucionales aquí comentados; empero, un ejercicio mayor deberá constituirlo el análisis del propio problema, en una amplia revisión minuciosa e integradora, como dicen los científicos, de la proposición jurídica que nos permita resolver el problema profesional concreto.

## *5.2. Referencia histórica de los antecedentes del Sistema Agrario Constitucional Mexicano.*

El autor de estas Lecciones dejó escrito en Zaragoza, España que la lucha por la tierra y la libertad, constituyen en buena parte el hilo conductor de la historia de México; no se pueden entender la una sin la otra, en una nación que accede al siglo XX sumida en una

condición mayoritaria de primitivismo feudal tardío, con algunas manifestaciones excepcionales de industria extractiva. La democracia y el bienestar también encuéntrase encadenadas a las formas primitivas de producción rural, características de una explotación desmedida e ilimitada de la mano de obra campesina, sujeta, en un contexto familiar, a la figura de la hacienda.

Las primeras manifestaciones ideológicas que en el presente siglo se expresan en torno a la cuestión agraria, de necesaria referencia para determinar sus principios generales, se encuentran básicamente expuestas en los votos particulares de Ponciano Arriaga y José María Castillo Velasco que expusieron en el Constituyente de 1856-57. La función social de la propiedad rústica y el requerimiento humano y político de superar las condiciones deprimentes de los trabajadores agrícolas, no trascendieron en esa época, a la legislación fundamental o reglamentaria; sin embargo, en los orígenes del movimiento revolucionario mexicano, fue la antigua biblioteca de Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, el seminario en el que los jóvenes ideólogos que darían cauce social a la nueva corriente, nutrieron su pensamiento. De ello resulta la plataforma de principios y métodos que contiene el Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano, difundido en 1906 y con múltiples derivaciones y resultados que pueden apreciarse de la comparación del prócer documento con la legislación preconstitucional y finalmente con el texto original del artículo 27 constitucional en materia agraria, sancionado en Querétaro en 1917. Tratemos sumariamente de evocar el documento precursor; como capítulo fundamental, después de una fundada crítica sobre la concentración de la riqueza, los liberales mexicanos de 1906, plantean en primer término, la redistribución del ingreso y para ello, considerando la principal característica agropecuaria de la economía nacional en ese tiempo, proponen la redistribución de la tierra, la limitación superficial de la propiedad rural, la implantación del crédito agrícola en favor de los productores, la colonización y algún principio de racionalización de la actividad del Estado en ésta y otras materias. Propio de la época, se postula el principio de tierra para todos los que la solicitaren, medida adecuada en la época, si se atiende a la deficiente distribución de la población y a la posibili-

dad de ocupar y desarrollar tierras nuevas en áreas despobladas; además de que con esta bandera se estimaba razonablemente que las mayorías populares, evidentemente campesinas, seguirían a la revolución.

Sobre estas líneas generales, el maderismo y el zapatismo primero, el carrancismo y el villismo después, habían de seguir, con algunas modalidades, el planteamiento y la lucha por los postulados agraristas sintetizados en el repetido documento. Ver al efecto nuestro trabajo sobre la "Ley Agraria de 1915". Editado por CONCAP, México, 1988. Ya en el Constituyente de 1917, la plataforma ideológica de referencia se sistematiza y parte del principio del dominio originario de la nación sobre la propiedad y la posibilidad de crear la propiedad privada, con las garantías y modalidades que la ley fundamental establece.

En el plano ideológico, volviendo a los orígenes de la nación mexicana y en una referencia del pensamiento precursor de Hidalgo y de Morelos que en una expresión ideológica trascendental se comprende en el documento denominado Sentimientos de la Nación, expuesto por el precursor michoacano en Chilpancingo. La Constitución de 1814 no recogió el pensamiento social de Morelos, merced a las limitaciones que la técnica constitucional anglosajona impuso a los creadores del primer instrumento fundamental; en él, tan sólo se recogieron algunas normas dispersas inspiradas probablemente en la Constitución de Cádiz que se referían a determinadas facultades agrarias de los Ayuntamientos y al fomento de la producción agropecuaria. La propiedad, toda propiedad, se regula en esta primera carta fundamental conforme a la estructura francesa y británica, como una garantía, como un límite ante la actividad del Estado. La cuestión agraria no se esboza siquiera.

En 1824, consumada la Independencia, la Constitución mantuvo el sistema del ordenamiento de 1814. En este orden, en el marco de la legislación administrativa se produjeron diversas normas reglamentarias e individualizadas en materias tan importantes como la colonización.

En torno a las disputas entre federalismo y centralismo y los documentos fundamentales correspondientes, no tuvo lugar variación alguna en materia agraria y en términos generales, se con-

servó el sistema que desde 1814, fue consolidado ya en la etapa final que concluyó en la separación política de España y que como cuestión de primordial importancia, no sólo constitucional sino constituyente, se encuentra en algunos de los documentos fundamentales que se sancionaron entre Agustín de Iturbide y los restos del Virreinato, llegándose a establecer que la propiedad en todas sus manifestaciones sería respetada, sería garantizada absolutamente al consumarse la Independencia e instituirse el nuevo Estado. De tal manera, que la estructura agraria que con todos sus vicios caracterizó a la Nueva España fue religiosamente conservada en las normas constituyentes que dieron origen a la nueva entidad jurídico política. Cabe señalar que para los años finales del dominio hispano, había desaparecido completamente toda vocación social que en alguna época tuvo la legislación de Indias y sus expresiones agrarias en Nueva España y que, además, la progresista Constitución de Cádiz, no sólo fue desconocida e interesadamente ocultada y aún más, a pesar de algunos buenos propósitos agrarios en los finales de la etapa colonial, éstos fueron abandonados en el juego de intereses que iniciado en La Profesa, concluyó con la consagración absoluta de los intereses latifundistas, contrabandistas y oligarcas criollos en los orígenes mismos de la nación independiente.

### 5.3. *La cuestión agraria en el Constituyente de 1917.*

Al Constituyente de Querétaro de 1917, los mexicanos llegaron con la emoción y pasión propias de la lucha revolucionaria de principios de siglo, la presión indudable de los numerosos grupos de campesinos que siguieron a los primeros caudillos revolucionarios, con un caudal no menos importante de pensamientos e inquietudes sociales y con la experiencia y ciencia jurídicas que la profesión legal en México, había adquirido en la primera centuria de vida independiente. Además, la comunicación de ideas políticas y económicas que alcanzara una cumbre singular en el precitado documento del Partido Liberal Mexicano, constituyó una corriente fecunda que floreció en el propio evento legislativo.

Después del sacrificio de Madero y cerrando la etapa preconstitucional, Venustiano Carranza, convocó al Congreso Consti-

tuyente en el que el primer jefe del Movimiento Constitucionalista, presentó su proyecto de nueva ley fundamental, en el cual el artículo 27, se estructuró de manera muy semejante al precepto sancionado en el Constituyente de 1857, reformado durante la Dictadura. La asamblea legislativa soberana en ejercicio de sus facultades, desestimó y separó el precepto de que se trata, turnando a la Comisión de Constitución el asunto, para que ésta presentara un proyecto de la propia legislatura a discusión y sanción. Esto ocurrió, casi al final de las deliberaciones de la repetida asamblea legislativa. Procede significar que entre las personas que integraron la diputación constituyente, por su número, prevaleció la oficialidad joven que había destacado en el Movimiento Constitucionalista que encabezó el caudillo de referencia; algunos contados profesionistas de la ingeniería, la medicina y el derecho, así como un núcleo importante de docentes profesionales, también contribuyeron a enriquecer el elemento humano del repetido órgano fundamental. Dirigentes de los incipientes movimientos obreros de principios de siglo y de las corrientes agraristas que se habían sumado a las fuerzas de Venustiano Carranza, también figuraron como diputados constituyentes. Heterogénea e inquieta la mayoría del cuerpo legislativo, era difícilmente moderada por algunos amigos personales del coahuilense que tuvieron una actuación discreta pero efectiva, en el saldo final de la integración de la ley fundamental. La revisión y análisis de la extensa documentación que comprende el Diario de los Debates en la parte relativa al precepto fundamental de que se trata, no constituye un acervo de fácil estudio. Extensa transcripción, aunque tal vez incompleta, pues si bien reseña algunos de los incidentes como . . . "gritos y aplausos, golpeados en los pupitres y en el piso, etc.", omite una de las más importantes situaciones que caracteriza el entorno en que se desarrolló la discusión legislativa de tan importante precepto. En efecto, el relato que varios de los constituyentes hicieron al autor de estas Lecciones relativo a la sesión correspondiente, evoca el momento en que se interrumpió la luz eléctrica en el sitio donde se desarrollaba tan importante sesión, precisamente durante la misma y cómo a pesar de ello y por encima del aparente desorden, la voz razonada de algunos diputados logró convencer a la mayoría de que la carencia de



luz eléctrica no impedía la luz de la razón entre tan peculiar conjunto de legisladores. La discusión prosiguió y llegó a una conclusión formal y positiva.

Empero, si además del texto específico se trata de leer entre líneas, en las páginas del citado Diario de los Debates y si se va cuidadosamente cotejando su análisis con los hechos históricos que rodeaban los momentos de integración legislativa, puede comprenderse mejor el texto que alude a la presencia de los zapatistas y su lucha agraria en el Estado de Morelos y en otras regiones del centro del país y si, por otra parte en las palabras recogidas del debate legislativo no aparece alusión a las ideas agraristas del movimiento encabezado con Francisco Villa, si el estudioso atiende a que en los días del Constituyente de Querétaro y en los momentos mismos de la discusión del artículo 27, la División del Norte constituía una importante fuerza histórica que enarbolaba ideas agrarias relativas a la colonización, al patrimonio familiar y al crédito agrícola, se comprende que muy razonablemente fueron recogidas por el Constituyente carrancista y transcritas casi en sus palabras e incorporadas en la parte final del texto original del precepto sancionado en febrero de 1917.

Ahora bien, en las participaciones de las discusiones propiamente dichas del precepto de que se trata, debe apreciarse de manera inicial y fundamental, la transformación que en contra de las limitaciones que imponía a la técnica legislativa constitucional la doctrina británica, pretendieron impedir, aunque no de manera directa, la consideración de la cuestión agraria en términos nacionalistas revolucionarios que antes había propuesto sin éxito, Ponciano Arriaga.

La Constitución debía ser la ley de la tierra, expresó virilmente Heriberto Jara en Querétaro y la mayoría joven de la diputación constituyente que se reunía con Alvaro Obregón, con los abogados Molina Enríquez y Cabrera y con el carrancista ortodoxo Pastor Rouaix, determinó la innovación, tal vez no meditada, ni propuesta científicamente, constituida en la introducción de un precepto eminentemente social en la estructura misma de la ley fundamental, a diferencia de la proposición de Venustiano Carranza que en su proyecto de artículo 27 Constitucional remitía la le-

gislación agraria al plano secundario de los ordenamientos reglamentarios. Este primer paso que unos meses después tiene similar manifestación en la Constitución germana, dio origen a lo que los teóricos llaman actualmente constitucionalismo social. Vale decir que tan importante transformación tuvo lugar de manera conjunta y se retroalimentó con la relativa a la introducción en la ley fundamental, del precepto relativo a la cuestión laboral, el artículo 123 que expresa también significativamente la corriente jurídica social de referencia.

Las ideas que León Dugit había expuesto por esos años en Francia y en Argentina acerca de las transformaciones de las ideas de propiedad expresadas en el Código napoleónico y la evolución misma del principio de soberanía del Estado, encontraron intérpretes que con la inspiración de la realidad mexicana se involucraron en las teorías relativamente novedosas de la llamada función social de la propiedad. Concepción dinámica que otro jurista francés expresó calificando a la institución, como uno de los derechos reales *IN FACIENDO*, es decir, una concepción activa por excelencia. En este campo, las tradiciones indígenas en primer término y novohispánicas, también significativamente, constituyeron un campo fértil a la actualización francesa de referencia. Todo esto, asimismo, en el fecundo campo de intercambio de ideas que a principios del siglo XX tuvo lugar en México, tanto por la posición de León XIII, como por la atracción de algunas ideas que en materia rural se difundieron por el socialismo utópico.

En esas condiciones, puede explicarse que la transformación constitucional operada en Querétaro, no fue producto de la casualidad o que como algunos sujetos expresan el movimiento social que dio origen al Congreso Constituyente de referencia, careció prácticamente de toda sustentación ideológica, sino todo lo contrario: tanto los movimientos que en las diversas etapas y corrientes de la Revolución Mexicana como en el repetido evento legislativo fundamental, la cuestión agraria particularmente, se sustentó en experiencia, en investigación y conocimiento probado de las teorías sociales y económicas más completas de la época. Ahora bien, si esto no dio lugar a una discusión docta y sistemática en las sesiones legislativas que se comentan, no quiere ello decir, que

la comisión de Constitución encabezada por Francisco J. Mújica y apoyada no sólo por destacados constituyentes, sino por especialistas valiosos, produjo un documento que recogió las principales tendencias no sólo del movimiento carrancista, sino de todas las corrientes revolucionarias mexicanas de la propia época.

Entre algunas de las cuestiones de mayor interés que pueden encontrarse en las páginas del Diario de los Debates, en este capítulo, se encuentran también las relativas a las sociedades mercantiles, a las diversas iglesias y a los bancos como entidades limitadas en materia agraria. Al reformador de 1992, tal vez no le fueron informadas tan importantes posiciones del Constituyente de 1917.

Frecuentemente se alude al Constituyente de Querétaro y al texto primitivo del repetido precepto constitucional para sostener peregrinamente que la propiedad ejidal fue estructurada en el mismo y que el juicio de amparo en materia agraria se encontraba limitado constitucionalmente. Nada más falso. Una elemental lectura de la discusión legislativa correspondiente, como del texto original del multialudido artículo, demuestran la omisión que puede explicarse fácilmente.

La institución ejidal como se verá en la parte correspondiente de estas Lecciones surge muy posteriormente a 1917 y la alusión que a la palabra o al término ejidos se hace en dicha etapa legislativa, se refiere a la concepción limitadísima que Luis Cabrera le asignó, refiriéndose con ella a tierra o parcela de cultivo para que los peones siguieran trabajando en las haciendas; pero la inalienabilidad e imprescriptibilidad que posteriormente se constituyeron en característica de la propiedad de los núcleos de población comunales y ejidales, no fue planteada siquiera, en el repetido Constituyente.

La institución del amparo en ninguna parte fue reducida o restringida, ni en materia agraria ni en ninguna otra, en 1917. Fue hasta 1931 en que la limitación del juicio de garantías tuvo lugar en materia agraria.

Tal vez muchas otras cuestiones no ocuparon la atención directa del Constituyente mexicano al que se alude y, por supuesto, hubiera sido deseable que éste hubiera sido precedido por lucubraciones y doctrinas tan importantes como las que dieron lugar a la

Constitución de Weimar. No obstante, lo dicho y lo escrito estaba ya en su sitio histórico y no puede más que comprenderse la diferencia de ámbitos científicos entre México y Alemania, en cuanto al origen de las dos leyes fundamentales, si se tiene presente que en el medio de este país el proceso legislativo fue precedido por una conmoción violenta que tuvo lugar a consecuencia de un desequilibrio social y económico prolongado, en tanto que en el país europeo, su ciencia jurídica y estructura social ya había pagado mucho antes el precio de la transformación violenta, tanto interna como la consecuente al juego de intereses en el viejo continente. Aquí procede la recomendación de análisis comparativo de las partes relativas de la ley fundamental germana que se comprenden en Antología de este curso, tanto en relación al texto original de Querétaro, como en referencia al actual, al principio de 1996.

#### *5.4. Análisis del texto original del artículo 27 Constitucional en Materia Agraria.*

Primeramente, con el propósito de que no se encuentre indebidamente limitado el texto original que en materia agraria aprobó el Constituyente de Querétaro en 1917, debe tomarse en cuenta que con el carácter de Ley Constitucional, se sancionó el texto íntegro del decreto preconstitucional, conocido como Ley Agraria del 6 de enero de 1915 que como precedente del novedoso dispositivo constitucional, siguió considerándose como ley fundamental, formal y materialmente, como un instrumento de las transformaciones agrarias que las inquietas masas campesinas empezaban a demandar. Sin embargo, por encima de sus defectos de origen, explicablemente el precepto constitucional, se estructuró con una superior técnica al decreto de referencia y si la asamblea legislativa consideró necesaria todavía la vigencia de la Ley Agraria, pudo haber sido más por inclinación o evocación de las tendencias agraristas del carrancismo y, también, desde otro punto de vista, por la experiencia que en la aplicación del ordenamiento preconstitucional se estaba logrando aún en los primeros años, a través de la Comisión Nacional Agraria y de las Comisiones Locales.

Hecha esta anotación, se comentan enseguida algunos de

los principales párrafos del texto original del repetido artículo, en relación con la materia.

#### 5.4.1. *Propiedad originaria de la Nación y Constitución de la Propiedad Privada en el párrafo primero.*

El texto establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta es una de las partes del precepto de referencia que mayor importancia posee, no sólo por su ubicación inicial en el texto, sino que fundamentalmente porque su contenido es el adecuado para preceder el sistema normativo que en esta parte de las Lecciones se denomina Sistema Agrario Constitucional.

Tan adecuado el texto transcrito y tan intrínsecamente firme que ni siquiera la reforma o contrarreforma de 1992, pretendió cambio alguno en este aspecto. Por esto, por su vigencia formal que se mantiene hasta la segunda mitad de la década final del siglo XX, es conveniente tratar de penetrar en el análisis que corresponde. Es más, ninguna reforma constitucional hasta 1996, ha pretendido siquiera transformación alguna de este párrafo. Esta práctica y su respeto, la amplia jurisprudencia desarrollada en este punto, constituyen la piedra angular al Derecho Agrario en México.

El Constituyente de 1917 se orientó para establecer la normatividad transcrita en las teorías de la soberanía del Estado, de los fines del mismo y de la función social de la propiedad, por encima de las llamadas tesis patrimonialistas o romanistas que por una parte pretendían fundar el dominio de la Nación en la época colonial y por la otra, postulaban la categoría absoluta y la supremacía de un supuesto "Derecho de Propiedad Perfecta" que llegó a atribuirse al Derecho Romano, con imprecisión histórica absoluta y sin establecer las fuentes auténticas de semejante pretensión.

En efecto, además de la emoción social propia de los jóvenes diputados constituyentes, juristas maduros, abogados e ideólogos con una larga experiencia profesional, pudieron establecer de

manera ejemplarmente sencilla como la que caracteriza a este primer párrafo, un punto de apoyo y de referencia del cual surgen y en el que se sustentan en todo su desarrollo en la dinámica normativa, prácticamente todas las instituciones jurídicas agrarias. En otras palabras del constituyente Pastor Rouaix . . . “el Estado como representante directo y organizado del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos, superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que fija la autoridad social”, tesis que comparte Lucio Mendieta y Núñez.

En suma, la interpretación del constituyente y especialista citados, llegan a la conclusión de que el término Nación puede vincularse con la interpretación de las teorías de soberanía y los fines del Estado para entender cómo la expresión *corresponde originalmente*, representa una referencia, un punto de inicio del derecho de propiedad en la entidad nacional que al constituirse en la figura jurídica política del Estado, se da a sí misma, a través del poder constituyente la norma fundamental que se denomina Constitución. Así, puede entenderse que la Nación a través del Estado, desarrolla el derecho originario de que se trata, constituyendo la propiedad privada y conservando, por otra parte, algunos medios materiales que la administración pública requiere para su operatividad.

Por otra parte, el principio de soberanía, entendido sintéticamente como posibilidad de la libre autodeterminación normativa, lleva en último análisis a la idea de la Nación como precedente histórico y sociológico de la norma constitucional del Estado. Si bien, en las acepciones que desde 1917 se conocieron de dichas teorías y que constituyeron la suma ideológica de la Revolución Mexicana, pueden encontrarse como limitantes al principio democrático de soberanía, los derechos humanos clásicos y las versiones modernas de los mismos que comprenden al desarrollo justo y equilibrado. Es decir, corresponde originariamente si, a la Nación la propiedad de referencia y esto significa un antecedente y un punto de origen en la entidad histórica que los mexicanos integra-

mos, de la cual surge no solo el Derecho de propiedad, sino todo derecho. Esta tesis, sintetiza el pensamiento de los revolucionarios mexicanos de todas las corrientes en la época.

Otra reflexión que frecuentemente el autor de estas Lecciones se permite y que resulta de actual utilidad para el estudiante en la materia, es la relativa a la importancia de la recta interpretación de los tiempos de los verbos y de las figuras gramaticales que en el caso de multialudido primer párrafo presentan el siguiente problema: ahí donde dice corresponde originalmente . . . algunos han pretendido leer originariamente. Y si no resulta difícil entender la idea de esta norma fundamental es cuanto a la estructura de una hipótesis jurídica política referente a la titularidad originaria de la Nación, la cuestión se trastornó totalmente cuando se sustituye de manera artificiosa e indebida la terminación de la palabra *originariamente* por la palabra *originalmente*. Si el Constituyente hubiera escrito originalmente, en lugar del término que sancionó, podría sostenerse la aberración que aún por la Procuraduría General de la República se mantuvo hasta los años sesenta, en la que se sostenía que toda vez que la propiedad de tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional corresponde "originalmente" a la Nación, la propiedad de los núcleos de propiedad ejidal o comunal pertenecen a la misma entidad. Tesis absurda que algunos ignorantes seudo izquierdistas sostuvieron por largos años, a pesar de que en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, se mantuvo el criterio firme de que la propiedad de la que no exista clara y precisa titularidad actual por parte de la Federación o de cualquier otra Entidad pública, se encuentra en el ámbito que el propio primer párrafo del artículo 27 constitucional establece en su segunda parte: *es decir, es propiedad privada* la que no está expresamente titulada o reservada a entidad pública alguna.

Por encima de las controversias políticas y las presiones de diversas épocas, la Judicatura Federal mantuvo una recta interpretación del texto sancionado en 1917 y que como se ha dicho, conserva su vigencia hasta la publicación de este trabajo.

La trascendencia de la interpretación federal y evolución consecuente del importantísimo sentido normativo del multialudido párrafo, ha permitido desarrollar la tesis firme a pesar de todas

las reformas constitucionales anteriores a 1992, de que la propiedad de las tierras y aguas, reconocida, adjudicada o dotada a los núcleos de población comunal o ejidal, corresponde a éstos. Jurisprudencia del Poder Judicial Federal que ha permitido al reformador de 1992 establecer adecuadamente en la fracción VI del párrafo noveno en el texto actual del artículo 27 constitucional, el reconocimiento a la personalidad jurídica de los núcleos de población de que se trata y la protección de su propiedad sobre la tierra. Puede naturalmente observarse la importancia y la interpretación que el repetidísimo primer párrafo tiene para los núcleos de población agraria que actualmente en el marco de la legislación vigente, pueden acudir a un punto sólido de referencia en el multialudido texto del célebre párrafo en defensa de sus intereses, tanto en el juicio agrario, como en el juicio de amparo.

Evidentemente que al comentar no sólo el texto original del artículo 27, sino que al analizar cualquier etapa posterior y el Derecho vigente, será necesario reconsiderar y ampliar el análisis que aquí apenas se plantea.

#### 5.4.2. *La expropiación en el párrafo segundo.*

La institución cuyo estudio corresponde a las materias del Derecho constitucional y el Derecho administrativo y que se ocupa del acto de Derecho público que constituye la privación al particular de propiedad inmueble o mueble, por parte del Estado, mediante su expropiación, cuando se tiene lugar la utilidad pública y en el caso de nuestro Derecho nacional, la utilidad social, se desprende lógicamente del muy comentado párrafo primero, punto de partida de todo el sistema, como se ha repetido. En materia agraria, el Constituyente dejó en la ubicación del artículo 27 constitucional al párrafo tercero y otras numerosas disposiciones en el repetido artículo 27, la estructura de diversas figuras de afectación al Derecho de la propiedad inmueble con finalidades agrarias. No obstante, la profunda transformación consistente en sustituir el término *previa*, por la palabra *mediante*, permitió a los reformadores agrarios, legisladores y gobernantes, estructurar en la legislación reglamentaria y desarrollar en la acción administrativa, una de las



formas que del instituto expropiatorio los gobernantes de la época dieron en llamar "afectación", ésta nunca fue otra cosa diversa de la expropiación, si bien podría distinguírsele como expropiación agraria; o no, la denominación de que se trata constituyó un elemento instrumental de primera importancia en la etapa de los repartos masivos.

Podría, por cierto con alguna anticipación, considerarse que la profunda transformación constitucional de 1992, en el derecho actual no existe más en México la expropiación a través de la administración pública agraria, específicamente realizada a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando además, que por la propia reforma, el titular del Ejecutivo de la Unión ya no tiene facultad casi discrecional, de expropiar o afectar en la vía agraria, tierras y aguas de los particulares para dotar o constituir núcleos de población agraria.

Por otra parte, en 1917, el párrafo segundo permitió que el pago de la indemnización en materia agraria fuera diferido o reducido a los llamados "boros agrarios". Se diferenciaba entonces la expropiación clásica de carácter administrativo, de la llamada afectación agraria.

#### *5.4.3. Las modalidades y la redistribución de la propiedad agraria en el párrafo tercero. Ejercicio de diferenciación entre expropiación y modalidad.*

Diversas por su generalización del acto expropiatorio que es individualizado, las modalidades o la modalidad en singular, constituye por definición, una transformación, un cambio, una forma de ser diversa que el legislador impone a toda propiedad o a un ámbito específico de la misma.

La modalidad puede favorecer o limitar a la propiedad y una u otra tendencia deben ser acuciosamente delimitadas y fundadas tanto por el legislador como por el intérprete jurisdiccional. En materia agraria, respecto del Constituyente de Querétaro, puede señalarse que sistemáticamente la disposición inicial textual del párrafo que se comenta, constituye un adecuado desarrollo de los dos postulados de los párrafos anteriores y complementa su sis-

temática y si en su época de origen, no tuvo los alcances que hubiera podido desearse, no puede discutirse que el principio general comprendido en el mandato de que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como la regulación social de la riqueza pública con el propósito de una mejor distribución obedecen a las ideas generales en que nació el sistema agrario constitucional mexicano. Tan acertada como la de los párrafos anteriores, la idea de la primera parte de este tercer párrafo, tampoco fue transformada por la reforma de 1992.

Si modalidad es el "modo de ser o manifestarse de una cosa", la nación, a través de las transformaciones o regulaciones del Derecho positivo que tienen lugar en el ejercicio de las funciones de los congresos federal o estatales, en el marco competencial que establece el artículo 73 constitucional, puede darse el caso de transformaciones para constreñir o delimitar o para proteger excepcionalmente determinadas manifestaciones de la propiedad. En materia agraria, no existió claridad absoluta en el texto original del artículo 27 constitucional, tampoco en la Ley Agraria de 1915 convertida en ordenamiento fundamental y fue hasta que en los años veinte, la legislación agraria reglamentaria comenzó a desarrollar lo dispuesto en el párrafo tercero que se analiza, en el que conjuntamente con la redistribución de la propiedad agraria, el legislador estipuló modalidades inicialmente limitadas a la propiedad de los núcleos de población comunal y ejidal que iban resultando de la reforma agraria.

En cuanto al texto original, queda expuesto que este párrafo constituyó un avance para configurar el concepto función social de la propiedad como derecho humano, individual y social, en el marco del principio de la soberanía.

Finalmente, un ejercicio para delimitar la estructura de dos instituciones con notoria influencia en el Derecho agrario: la expropiación y la modalidad. Ambas se refieren a la propiedad y las dos tienen su origen y se desarrollan en el ámbito del Derecho positivo, en determinada concepción histórica y económica. En tanto que la primera se concreta en un acto individual y significa la afectación total del derecho de propiedad y la transmisión de éste, la segun-

da, la modalidad, se diferencia por su generalidad y porque no afecta por definición más que la forma de ser, alguna de las maneras de manifestarse del repetido derecho de propiedad. La expropiación que se caracteriza en la indemnización, no tiene lugar en la modalidad, por definición. La expropiación puede ser total o parcial, puede afectar al derecho mismo de propiedad o al uso o al usufructo de la cosa solarmente; la modalidad afecta en lo general a la propiedad, pero no en lo individual, sino a toda manifestación concreta de la institución.

De manera categórica y en la segunda parte del párrafo en estudio se estableció la redistribución de la propiedad de la tierra y las aguas de usos agropecuarios, para dotar a los núcleos de población que carecieran de estos medios, así como el establecimiento de nuevos centros de población agrícola. La parte final del propio párrafo original, dejó clara la posibilidad de "tomar" los recursos inmuebles rústicos necesarios para los nuevos núcleos agrarios que carecieran de elementos de producción.

La política redistributiva, estaba orientada en principio al fraccionamiento de los latifundios, quedando la delimitación de estas figuras sancionadas a la competencia de las legislaturas locales, de conformidad con el sistema presentado en la legislación de la fracción villista en la etapa preconstitucional. La llamada pequeña propiedad agrícola constituyó una institución que desde el origen de la legislación agraria constitucional se estableció en un contexto de garantía y de respeto frente a la redistribución ordenada; sin embargo, en el principio, no existía una idea precisa de lo que debía entenderse por pequeña propiedad, ni siquiera en cuanto a la superficie de la misma y otros aspectos importantes de la institución agraria típica, como el uso de la tierra, la familia, la calidad del suelo, la densidad de la población, etc. Tampoco en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 existía una idea precisa de lo que era un latifundio y de lo que debía significar la pequeña propiedad. Tan sólo Andrés Enríquez en su obra precursora acerca de los grandes problemas nacionales, había significado como un objetivo a seguir con la nueva política agraria, de una clase media rural para constituir en ella el núcleo productivo, patriótico y progresista de la nación; clase media que debería estar sustentada en determinada fi-

gura agraria cuya delimitación debería relacionarse con la superficie, calidad de tierra, infraestructura regional, demografía, estructura familiar, etc. Nada de esto fue sin embargo, considerado o traducido expresamente al texto original del precepto constitucional, en el párrafo de que se trata, ni en ninguna otra de sus partes. Iniciaríase así, una etapa de confusión y de subjetividades extremas, variaciones sin explicación alguna para interpretar lo que debería entenderse por pequeña propiedad. Muchos años habrían de transcurrir para que en la legislación reglamentaria primero, se expusieran criterios diversos mutables sin ninguna justificación, hasta llegar a una delimitación coyuntural, en la reforma de 1947.

¿Qué queda actualmente de este tercer párrafo? De su forma original sólo el texto y la idea de la primera parte, todo lo relativo a la redistribución agraria quedó fuera en la reforma de 1992 y hoy, tan sólo constituye un punto normativo aplicable por excepción, en los expedientes que casi al final del siglo XX siguen integrando y concluyendo del llamado rezago agrario. Dispositivo que sin embargo es probable que conserve una indefinida etapa de normatividad a través de los juicios de garantías a que da motivo hoy la conclusión en sentencias del Tribunal Superior Agrario de los juicios agrarios que en materia de dotación y ampliación de tierras y aguas se están resolviendo, con fundamento en los artículos transitorios de las reformas de 1992.

#### 5.4.4. *La capacidad de las sociedades para adquirir y poseer tierras y aguas en las seis primeras fracciones del párrafo séptimo original.*

En la parte indicada del precepto en cita, se encuentra el problema que consiste en que tanto la fracción I, considera capaces para adquirir tierras y aguas a las sociedades mexicanas, la fracción IV niega dicha capacidad a las sociedades comerciales, pero nada dispone acerca de las sociedades civiles ni respecto de las sociedades comerciales de índole distinta a las entidades por acciones, de donde parece —señala Mendieta— que unas y otras sí están dotadas de capacidad agraria. Sin embargo, la fracción VI del precitado párrafo preceptúa una negación general para el cita-

do objeto a todas las sociedades que en esta fracción se denominan corporaciones, que no están comprendidas en las fracciones III, IV y V del propio párrafo. De tal manera que no obstante que a pesar de que la fracción IV se refiere a las sociedades comerciales por acciones, las demás pueden conceptuarse sancionadas por la limitación estipulada en la fracción VI.

Este sistema normativo fue resultado de una importante preocupación y diversas discusiones en el seno mismo de la asamblea legislativa, además del trabajo en comisiones. No solo la problemática patrimonial del clero y de las diversas iglesias respecto de las cuales se estipuló la incapacidad jurídica correspondiente, sino que el Constituyente consideró expresamente el riesgo de que el poder económico tratara de ser recuperado, como lo fue a pesar de la desamortización y nacionalización en el siglo pasado, a través de algunas de las figuras corporativas del Derecho Civil y de la legislación mercantil.

En su época, Lucio Mendieta y algunos constituyentes aceptaron la posibilidad legal de capacidad para adquirir y poseer tierras y aguas a sociedades civiles que no se encontraban en el marco expreso de las limitaciones a que el Constituyente se refirió en sus discusiones y el precepto de que se trata estructuró en suma, las prohibiciones se redujeron a las iglesias y a las sociedades comerciales por acciones.

Conveniente anticipar un comentario en esta parte de estas Lecciones, en tan importante asunto, respecto de la reforma de 1992 en este capítulo. Es evidente que el sistema planteado desde 1917 hasta la reforma de que se trata sufrió un cambio de 180 grados, si bien con algunas insignificantes reservas relativas a la superficie y figuras y dinámica accionaria. La historia, tendrá la palabra en su momento. Quede solo un testimonio: quien esto escribe se permitió significar en alguna forma, ante quienes elaboraban materialmente la repetida reforma, sobre la inconveniencia de establecer un quebramiento casi total a las limitaciones relativas a las sociedades mercantiles por acciones; esto determinó que los autores materiales cerraran su percepción ante la modesta opinión del suscrito y mantuvieran su posición neoliberal.

#### 5.4.5. *La pretensión del fraccionamiento de tierras y la creación del patrimonio familiar en la parte final del texto original.*

Por último, en este recorrido histórico jurídico por el texto sancionado el 5 de febrero de 1917, queda un comentario referente a la parte final del propio precepto, en ella, el Constituyente recogió la estructura del programa agrario del villismo norteño y remató el texto del artículo con un noble propósito relativo al patrimonio familiar que en la práctica, no fue comprendido y mucho menos aplicado. Sin embargo, la referencia procede, por cuanto a que el legislador reglamentario de 1992 incurrió en una utopía similar en lo referente a la subdivisión de la gran propiedad agraria; en efecto, imaginar siquiera que la Secretaría de la Reforma Agraria o que los gobiernos de los Estados podrían propiciar realmente la subdivisión actual o futura de la propiedad que rebasara los límites constitucionales, no resulta actualmente posible.

#### 5.4.6. *Reflexión acerca del texto original en Materia Agraria.*

De lo expuesto pudiera resultar, sin pretensiones exhaustivas una apreciación de lo más importante que el Constituyente determinó necesario comprender a nivel del texto constitucional, considerando que la propia asamblea legislativa sancionaba paralelamente a la Ley Agraria de 1915. Así se explica cómo en su origen, el artículo no comprende las bases del sistema de autoridades agrarias y los lineamientos fundamentales de procedimiento, por ejemplo, cuestiones éstas comprendidas en el ordenamiento preconstitucional. Pero es frecuente sin embargo, encontrarse con la atribución tanto al Constituyente de Querétaro como al texto original producto del mismo, como reguladores de determinadas modalidades de la propiedad agraria. Como ya hemos dicho en otras líneas de estas Lecciones, esto no ocurrió. Otra cuestión importante también que motiva la inquietud de quienes no han tenido la ocasión de analizar los textos originales del Diario de los Debates y a quienes no podría culparse, desde luego por no tener, como este autor, la edad suficiente para haber disfrutado el privilegio de conocer y cambiar impresiones sobre estas materias con algunos di-

putados constituyentes, se encuentra en lo relativo al amparo en materia agraria. Ninguna limitación o modalidad estableció el Constituyente de Querétaro en el juicio de garantías; ni en materia agraria ni en ninguna otra y esto porque en la época se habría considerado como una violación monstruosa constreñir al amparo mexicano, a pesar de la importancia de la cuestión agraria. Y fue hasta 1931 en que de una manera no clara ni precisa, se limitó la protección constitucional en materia agraria, en función política.

Lo que comprendió o no legisló el Constituyente de 1917 es todavía materia de estudio, el saldo, empero es infinitamente favorable. Recapitulemos: la introducción de la idea de la función social de la propiedad en el dominio eminente de la nación, así como la determinación constitucional de la posibilidad de modular a la propiedad en dimensiones sociales, constituyen un punto evidente de partida para la modernización del país y a pesar de no haber sido cabalmente entendido, este ideal sigue, por lo menos en su espíritu normativo y en su estructura fundamental en espera de las mentes lúcidas y la responsabilidad decidida de los servidores públicos que en las diversas esferas de sus funciones, cumplan con el postulado constitucional que mantiene y mantendrán vigentes por largo tiempo los ideales del movimiento de 1910 que en Querétaro llegaron en buena parte a constituir una ley fundamental.

Frecuentemente se califica de desordenada y deficiente la estructura y la gramática originales del propio precepto; perfectible sin dudas, lo esencial queda señalado y la forma podrá ser en épocas posteriores, materia de avances, cuando lo esencial haya retomado el cauce de la vida nacional.

#### 5.5. *Síntesis de las reformas al artículo 27 Constitucional en Materia Agraria anteriores a 1992.*

Solamente con un propósito de establecer una relación entre lo dispuesto originalmente y la situación normativa anterior a la reforma que da lugar al nuevo Derecho Agrario mexicano, se comentan enseguida algunas de las principales reformas relacionadas con estos temas.

### 5.5.1. *La proscripción del Amparo en Materia Agraria en la Reforma de 1931.*

A través de una reforma, aparentemente insignificante a la Ley del 6 de enero de 1915, vigente por mandato constitucional, se restringió la protección constitucional a los propietarios afectados con fallos presidenciales dotatorios de tierras, pero no se conformó el legislador con tan importante mutilación al sistema de Derecho, sino que pronunció frases sacramentales como la de "no tendrán derecho al juicio de amparo ni recurso legal alguno", garantizándose con ello una discrecionalidad casi absoluta en materia agraria. El decreto correspondiente no suele conceptuarse como una reforma constitucional propiamente dicha, pero si se toma en cuenta que la Ley de 1915 había adquirido el carácter de ordenamiento constitucional, en opinión de este autor, sí es procedente considerar esta importantísima transformación legal como una reforma constitucional, simplemente porque afecta a una ley constitucional.

### 5.5.2. *La incorporación de la Ley de 1915 al texto del Artículo 27 y su reestructuración en Materia Agraria en 1934.*

Consecuencia inmediata de la convención del Partido Nacional Revolucionario efectuada en la ciudad de Querétaro en 1933, el presidente Abelardo Rodríguez, el senador Carlos Rivalpalacio y los diputados Gabino Vázquez y Gilberto Fabila signaron conjuntamente una iniciativa que incorporaba lo esencial en la legislación carrancista e introducía como una novedad, en su tiempo, la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la legislación de materia: El Departamento Agrario, con objeto de darle una mayor jerarquía a la redistribución de la propiedad rural y a la organización social y económica de los núcleos de población resultantes de la acción redistributiva. En la Convención de Querétaro, en el seno del instituto político de referencia, se planteó la necesidad de la institución precursora, como responsable de la destrucción del sistema post-feudal y la creación de las nuevas formas precapitalistas y la res-



tauración y fomento de las antiguas formas esenciales de propiedad agraria indígena.

Ya en el seno del constituyente reformador, en la discusión correspondiente en la Cámara de Diputados, el legislador Gabino Vázquez, planteó la necesidad de modular a la propiedad agraria inafectable con la característica de la explotación, para cumplir con su función social, adicionando el proyecto inicial. En efecto, recuérdese que en la parte final del texto original del artículo 27 aparece el mandato del respeto a la pequeña propiedad agrícola, sin mayor limitación y ésta iniciativa introdujo con éxito legislativo, no sin muchas dificultades en la discusión, la modalidad que en lo sucesivo habría de caracterizar a la institución del Derecho Agrario mexicano como pequeña propiedad agrícola en explotación. Situación ésta que por cierto, desaparece, inexplicablemente en la reforma de 1992. Esto a pesar de que en algunas constituciones y legislaciones agrarias de algunos de los países más neoliberales del mundo, la obligación de la explotación adecuada, constituye una de las modalidades que condicionan severamente al derecho de propiedad agraria, sin perjuicio del sistema capitalista en el cual se desarrolla.

La reforma en este aspecto, nunca pretendió la socialización de la propiedad agraria privada, sino que constituyó en su tiempo, un avance a legislaciones que como la española actual, prevén sanciones o estímulos en su caso, para la indebida, inadecuada o deficiente explotación del suelo y del agua.

De la reforma de 1934 debe destacarse también que con la creación del Departamento Agrario y del Cuerpo Consultivo Agrario, se estableció un sistema de comisiones agrarias mixtas y de comisariados ejidales, para presentar estos últimos a los núcleos de población.

El procedimiento administrativo agrario se estructuró en dos instancias en principio, considerando la no operatividad del amparo en un amplio renglón de la materia agraria.

Esta reforma dio origen en enero de 1934 a la creación del Departamento Agrario y a la organización del cuerpo consultivo, comisiones y comisariados de referencia.

En la misma época, se sancionó el primer Código Agrario

de los Estados Unidos Mexicanos que con el precepto constitucional reformado constituyó la base legal que permitió al gobierno de la república realizar la intensa acción agraria caracterizada por los repartos masivos y la organización del campesinado en el sexenio de 1934 y 1940.

En esta etapa, el Código de 1934 fue objeto de diversas modificaciones en 1936, 1937 y 1938, correspondientes a la delimitación de la institución ejidal, que actualmente es una de las principales figuras en el Derecho de la materia, a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, así como a la organización social y económica de los núcleos de población.

### 5.5.3. *Federalización de los Conflictos Agrarios Comunes y Reconocimiento en la Propiedad Agraria Indígena en la Reforma de 1937.*

Comúnmente se piensa, sin conocimiento directo de causa que el Constituyente de Querétaro legisló en forma directa y amplia no sólo las formas de propiedad comunal indígena sino que estableció una amplia gama de cuestiones al respecto. Ciertamente en principio la institución de mayor importancia que en esa materia ocupó la atención de los diputados constituyentes fue la de la comunidad agraria y así se estipuló, tanto el reconocimiento como la restitución de sus formas de vida y propiedad rural, pero la resolución de los conflictos relativos a la tierra en este importante rubro, no quedó clara y la legislación agraria reglamentaria tampoco la cubrió. Así en una primera etapa de los conflictos en este campo, pasaban de una autoridad a otra, Comisión Nacional Agraria, juzgados del fuero común, juzgados federales y algunas entidades federativas llegaron a legislar en el ámbito local sobre este problema, sin solucionarlo, empero.

En dichas condiciones por iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, se sancionó en 1937 la reforma a la fracción VII del párrafo entonces séptimo del artículo 27 constitucional, determinándose la jurisdicción federal de todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales se suscitaban entre dos o más núcleos de población. La fracción de que se trata, introdujo una fase en

la que el Ejecutivo Federal podría presentar a los intereses el proyecto de resolución o, en caso contrario, y de conflicto, introducía la posibilidad del llamado juicio de inconformidad con intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la propia fracción, en su parte inicial, se estipulaba la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaban el estado comunal para disfrutar en común, las tierras y aguas de su pertenencia o que se les hubieran restituido o restituyeran en lo futuro.

Es conveniente, relacionar esta reforma con la actual fracción VI del párrafo noveno, en cuanto a la personalidad y capacidad de los núcleos agrarios y con la fracción XIX, párrafo segundo que amplía la jurisdicción federal y establece a los Tribunales Agrarios. De donde pudiera afirmarse una filiación genuina de estos órganos jurisdiccionales, no solo en algunos de los postulados zapatistas, sino en la reforma constitucional cardenista aquí comentada.

#### 5.5.4. *Determinación de la Pequeña Propiedad Rural inafectable y restablecimiento parcial del Amparo en Materia Agraria en 1947.*

Tres son las instituciones fundamentales del Derecho Agrario Mexicano, por su orden cronológico: la comunidad agraria, la pequeña propiedad y el ejido. La primera precede a la dominación hispánica y en su época se confirma jurídicamente. Consecuencia de la preocupación del Constituyente, en el texto original del artículo que comprende la materia, existen referencias múltiples y la reforma de 1937 trata de darle un cauce jurisdiccional a la resolución de sus principales conflictos. La legislación reglamentaria comprendió y desarrolló de manera adecuada en los primeros años, a la comunidad agraria.

Algo diverso ocurrió con la llamada pequeña propiedad agraria o agrícola. Al analizar el párrafo tercero original, se dejó señalada la insuficiencia resultante de la impresión que tuvo un considerable avance estructural en la reforma promovida por el diputado constituyente reformador Gabino Vázquez que en 1934, moduló con el requisito de explotación a la propiedad agraria de que se trata. Sin embargo, la legislación reglamentaria tuvo variaciones

y falta de conocimientos teóricos, prácticos y de derechos y políticas agrarias comparadas que muchos de los legisladores y políticos agrarios de la época tradujeron en interpretaciones que a pesar de ser contradictorias, se llegaron a postular como vigentes y aplicables, para satisfacer intereses irregulares.

Empero, en las reformas reglamentarias y en los acuerdos presidenciales al Departamento Agrario, correspondientes a los repartos masivos de 1936 a 1938, se mantuvo la preocupación constitucional del respeto a la pequeña propiedad agrícola inafectable, determinándose las características de superficie y en diversos casos la calidad de terrenos y las clases de cultivos correspondientes, como henequén, algodón. Por otra parte, en 1937 a instancias de las organizaciones nacionales de productores agropecuarios, el Presidente de la República sancionó reformas al Código de 1934, las que merecieron el calificativo popular de ley ganadera; antecedente de la pequeña propiedad ganadera que se conoce en el Derecho vigente.

No obstante lo anterior, la discusión de la naturaleza y fines de la pequeña propiedad agraria prevalecían. Y las mutaciones iban desde la tesis que postulaban la identidad en superficie y calidad de tierras con la parcela ejidal, hasta el criterio que permitió en las concesiones ganaderas reservar de la acción agraria, hasta 25,000 hectáreas de agostadero de mala calidad. La institución había sido materia y preocupación de los diversos legisladores reglamentarios, desde los primeros ordenamientos comprendiendo al Código de 1934 y las reformas citadas del mismo. El Código de 1942, vigente a la época de esta reforma, comprendía una estructura que la reforma constitucional de 1947 elevó de jerarquía normativa, sin modificaciones fundamentales.

En este punto, la reforma alemanista fue objeto de numerosas críticas de quienes por época, pretendían en una confusa interpretación que el artículo 27 constitucional en su texto original había "socializado" la tierra de México y que la transformación que aquí se comenta era contraria al ideal agrarista socialistoide que infundadamente se atribuía al respetable Constituyente de Querétaro. De lo hasta aquí expuesto, todo lo cual puede y el estudioso debe corroborar con la revisión directa de los documentos auténti-

cos correspondientes, manifiestos planes políticos, leyes agrarias y finalmente la acción del Constituyente de Querétaro, resulta que nunca se presentó en México como idea seria y viable la socialización de los medios de producción agropecuaria. Retornando al análisis del primer párrafo del artículo 27 original, vigente hasta 1996, resulta clara la armonía entre los intereses históricos y sociales de la nación mexicana y los de los productores individuales y colectivos. En esta ruta, la reforma de 1947 que mereciera algunas páginas de la tesis profesional de quien esto escribe, no constituyó un quebrantamiento del sistema institucional agrarista que en las tres figuras de referencia se traduce, en un marco de libertad.

No se trata aquí, sin embargo, de presentar una defensa irracional de los excesos que pudieran atribuirse a la propia reforma en lo referente a la propiedad privada, sino que además de la legitimación histórica agraria nacionalista planteada, debe tomarse en cuenta que la transformación multialudida, se planteó y tuvo lugar como una cuestión coyuntural, según su propia exposición de motivos, para favorecer la producción de artículos alimenticios básicos y para proporcionar la producción de materias primas para el desarrollo industrial nacional y para exportación. Era, por definición, una norma que debió y pudo haber sido analizada, corregida, reformada a su vez por la responsabilidad de ulteriores analistas y legisladores. Para su época y algunos lustros después, sin embargo, la reforma fue positiva y especialmente en los marcos de estabilidad social y de productividad agropecuaria propicios al desarrollo económico moderno de México.

La determinación de las superficies máximas de propiedad inafectable, siguiendo la experiencia técnica anterior emprendida en las legislaciones reglamentarias, partía de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes y podía comprender hasta 800 hectáreas de terrenos de mala calidad. Como subtipos especiales, la reforma incluyó hasta 150 y 300 hectáreas respectivamente, en los cultivos de algodón o de plátano, caña, café y otros industrializables. Con base a la reforma de 1937 y en lo comprendido en el Código de 1942, la transformación de 1947 introdujo la figura de la pequeña propiedad ganadera inafectable substituyendo a la llamada concesión ganadera que sin embargo mantuvo su existencia por algunos

años después de 1947. La actividad pecuaria recibió un tratamiento que en razón de la vocación ganadera mayoritaria de la superficie nacional, tiene su explicación además de la situación internacional ya comentada en la época de la reforma. La capacidad forrajera de los terrenos y la determinación del coeficiente de agostadero permitieron, sin embargo que para 500 cabezas de ganado mayor pudieran estipularse como definitivas con carácter de inafectable, superficies hasta de 15,000 hectáreas. Situación ésta que evidentemente constituyó desde el principio, una causa de conflictos políticos y sociales que con el tiempo se tornarían en una más compleja gravedad.

En materia ganadera, la reforma de que se trata pretendió estimular la racionalización de la empresa privada, protegiendo las mejoras permanentes, pero de ninguna manera reguló la posibilidad de inducir a la transformación racional e intensiva, de una actividad que por inseguridad jurídica e indefinición política se habría limitado a una explotación extensiva, depredadora y antieconómica tan violenta e injusta como la actividad famosa de los hermanos de la MESTA en España y su no menos agresiva institución novohispánica. La reforma de 1947, trataba sin embargo de permitir a su unidad constitucional en la materia ganadera y propiciar la inversión, el financiamiento inclusive del esfuerzo que a largo plazo requiere una tarea que como la producción pecuaria constituye un verdadero privilegio desde los más antiguos tiempos.

También de trascendencia para la pequeña propiedad agraria, fue la introducción en la parte final de la anterior fracción XIV, de la posibilidad de que el propietario amparado con certificado presidencial de inafectabilidad agrícola o ganadera acudiera al juicio de amparo en defensa frente a cualquier afectación agraria irregular. Es pertinente resaltar que el Poder Judicial de la Federación fue más allá de la reforma constitucional en esta parte y que por jurisprudencia definida y firme hasta la fecha, se estipuló que el derecho de amparo corresponde no sólo a los titulares de los certificados de referencia, sino que la garantía constitucional protege inclusive a quienes se encuentren en determinadas condiciones de superficie, de posesión y de explotación que las leyes reglamenta-

rias establecían, por ejemplo en el antiguo artículo 66 del Código Agrario de 1942.

Tan fuerte como la crítica anterior al establecimiento constitucional de la pequeña propiedad, fue la relativa al restablecimiento parcial de la operatividad del juicio de amparo en materia agraria, muchos censuraron al autor de la reforma de 1947, pero de los ignorantes no mereció crítica alguna la jurisprudencia federal de referencia.

El caso es que a partir de la fecha de esta reforma, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, tuvieron defensas efectivas, por su congregación en la ley fundamental y por la organización de los productores respectivos, llegándose a constituir un sector muy importante en la producción agropecuaria del país, con excedentes exportados y exportables hasta los años setentas. Por último, una observación actual que en su momento se formuló ante quien correspondía, aunque sin éxito. La repetición irracional, sin que mediaran las mismas causas y en un contexto social y económico totalmente diverso, a la reforma de 1947, en el texto que se incorporó a la letra, en la fracción XV del párrafo noveno del actual artículo 27 constitucional, no encuentra sostén alguno como el que se pudiera atribuirse a la reforma anterior; esto, no obstante la ingenua prohibición que en el primer párrafo de la precitada fracción introdujo la Cámara de Diputados, lejos de haber procedido a la reestructuración del sistema que pudo haber tenido razón de ser hace 50 años, pero que en la actualidad es contradictorio y contraproducente.

En la parte correspondiente se harán comentarios más amplios a este respecto.

Otros elementos de la reforma de 1947 poco conocidos a pesar de su relativa importancia, lo fueron una pretendida novedad que postulaba la protección del juicio de amparo para ejidatarios y núcleos de población ejidal a pesar de que nadie ni en ordenamiento alguno existía la menor limitación a este respecto y tal vez por el desconocimiento de que la justicia federal mexicana tenía para la época de la reforma ya una amplísima ejecutoria en este campo.

Otro asunto si se quiere ingenuo como el anterior, fue el es-

tablecimiento de la superficie tipo de la parcela ejidal, nada menos que 10 hectáreas de riego o sus equivalentes; lo cual había hecho imposible prácticamente toda dotación futura, dada la creciente población que ya para la época de la reforma pesaba sobre los recursos agrarios y la cada vez menos existente posibilidad de predios legalmente afectables. Esta parcela tipo, se pretendía, desde luego a partir de la reforma; es explicable que en su aplicación hacia los anteriores núcleos de población ejidal habría sido imposible, pues la superficie media por individuo variaba en esos tiempos, de una o dos hectáreas de mala calidad por ejidatario. Con razón pues, estas dos partes de la reforma de 1947 no llegaron siquiera a merecer la crítica y fueron tan solo suprimidas, sin mayor explicación, en la reforma de 1992.

Una observación final en su momento, la denominación de pequeña a la propiedad agraria inafectable agrícola o ganadera, estructuradas en la multialudida reforma, fue razonablemente cuestionada. Es evidente que el término de dimensión de referencia tiene lugar como concepto de relación: lo pequeño frente a lo mediano y a diferencia sobre lo grande. De tal suerte, resultaba poco comprensible aceptar la calificación de pequeña a una superficie que podría ascender a centenares o a miles de hectáreas, independientemente del elevado potencial de rendimiento de las calidades de tierras y cultivos especializados, comprendidos en la reforma. No obstante, al legislador de 1947 pudiera atribuírsele esta deficiencia lógica y gramatical, pero el autor de estas líneas recuerda en este rubro específicamente que tanto el titular de la iniciativa como algunos diputados que de ella conocieron, explicaban que más que por sus dimensiones o rendimiento, el término pequeña se inspiraba en la terminología empleada por el Constituyente de Querétaro y que, aún en las etapas de mayor intensidad de la acción agraria redistributiva como la del cardenismo, se legisló de manera muy semejante a la comprendida en la reforma de 1947, manteniendo el calificativo de pequeña a las propiedades respetadas hasta en 300 hectáreas en La Laguna y en Yucatán, respectivamente; no ocurrió esto, sin embargo en la llamada ley ganadera, reformas de 1937 en las que no se acudió al término pequeño o de dimensión alguna en la concesión ganadera, sino que se empleó la relación



del coeficiente de agostadero. De esa manera, su época y con los problemas de referencia quedó la denominación y la calificación de pequeña a la propiedad agrícola o ganadera inafectable. Lo que difícilmente podría sostenerse en 1992 al repetir sin consideración o justificación de ninguna especie, la calificación que el reformador de 1947 en condiciones bien diversas, había estipulado.

#### 5.5.5. *Introducción del Amparo Social Agrario en la reforma al Artículo 107 Constitucional en 1962.*

En materia agraria es frecuente leer y escuchar que el juicio de amparo constituye un "freno" a la reforma agraria, cuando lo que más bien pudiera sostenerse es que la venerable institución mexicana es una limitante efectiva y funcional en una buena parte de los casos en que la impericia, la arbitrariedad o simplemente la negligencia, lesionan al gobernado relacionado con actividades agropecuarias, independientemente de que éste sea propietario grande o pequeño, ejidatario o comunero o que el acto reclamable lesione socialmente a un núcleo de población ejidal o comunal.

La reforma de 1931 ya citada pudo haber tenido justificación en los primeros años de redistribución de la propiedad rústica, pero a pesar de ello, tuvo que constituirse en la Presidencia de la República una oficina de la Pequeña Propiedad para corregir algunos de los excesos ocurridos en los repartos masivos. El restablecimiento parcial del amparo en cuanto a la pequeña propiedad agraria y el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación contribuyeron a crear un ambiente de seguridad jurídica y económica que con la estabilidad política que el país alcanzó en las décadas medias del siglo que termina, representa un ejemplo de la bondad del juicio de garantías en términos nacionales.

Pero por los años sesentas llegó a considerarse con toda razón que los núcleos de población o comunal requerían de una institución semejante a la privilegiada en el amparo laboral. La reforma constitucional de 1962 y las adiciones a la Ley de Amparo en febrero de 1963, se traducen en los siguientes rubros: suplencia de la queja deficiente; flexibilidad en los términos prejudiciales; limitaciones a la improcedencia y sobreseimiento, suspensión privile-

giada y otros capítulos tan importantes como el relativo al cumplimiento de las ejecutorias de amparo y los recursos de revisión o de queja.

Es satisfactorio señalar que esta reforma no provino, como las anteriores del Ejecutivo Federal, sino que se originó en el Senado de la República. Situaciones excepcionales como el de prohibición del desestimiento y la inoperatividad del sobreseimiento por la actividad procesal, con referencia al mandamiento de suplencia de la queja deficiente, contribuyeron a crear un sistema más preciso y más efectivo de seguridad jurídica para el sector más modesto de los productores rurales.

El amparo social agrario como suele llamarse al conjunto de reformas de 1962, creó un verdadero sector especializado tanto en las materias Constitucional de amparo, como en el Derecho Agrario nacional. Hasta 1966 subsiste esta institución y en la modesta opinión del autor de estas Lecciones, debe mantenerse y perfeccionarse, para ello, se propondría la constante realización de seminarios de actualización tanto para los profesionales del derecho comprometidos en el servicio público, como una intensa difusión a nivel de productores.

#### 5.5.6. *Reformas de 1982 en materia de justicia, procuración agrarias y desarrollo rural integral.*

Como un propósito que no llegó a sus últimas consecuencias, en el año en cita, se sancionó una reforma que hablaba de justicia y procuración agrarias, pero sin establecer a nivel del precepto fundamental los órganos que hubieran sido requeridos para realizar los propósitos escritos en la Constitución. No obstante, este antecedente merece mencionarse en cuanto a que se mantuvo el texto inicial de la reforma de 1982, en la transformación de 1992 pero en esta última ocasión, creando los Tribunales y la Procuraduría Agrarios.

La fracción XX del párrafo noveno, al final del artículo 27 constitucional, tanto en la reforma de 1982, como en el texto que se mantuvo en 1992, constituyen un cierre adecuado o una culminación sistemática a la plataforma que integra el artículo 27 consti-

tucional en materia agraria. Se relaciona esta fracción, tanto con el párrafo tercero del propio precepto, como con los artículos 25 y 26 constitucionales reformados en la misma época. En opinión del autor de estas Lecciones y en resumen, puede estimarse que el desarrollo rural integral y sus propósitos sociales, en armonía con el desarrollo general de la nación, constituyen el fin último de la legislación constitucional y reglamentaria del carácter agrario, y por ello es acertado el contenido y la ubicación del dispositivo de que se trata en la parte final de tan importante precepto.

#### 5.6. *Exégesis de las reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional en materia agraria.*

El Decreto publicado el 6 de enero de 1992 reforma el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adiciona los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y deroga las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, del Artículo 27 Constitucional.

Del texto original del precepto sancionado en Querétaro, el reformador constitucional conservó la integridad del párrafo primero y no como una mera casualidad, sino en una actitud razonada que se explica en las líneas precedentes de la iniciativa correspondiente. En efecto, subsiste el propósito de mantener la hipótesis jurídico-política de la propiedad originaria de la nación; principio del cual se desprende la posibilidad de que ésta entidad transmita el dominio, creativo de la propiedad privada a los particulares. Así desde el inicio de la vida constitucional contemporánea, la propiedad privada encuentra una fundamentación sistemática precisa. Es más, la reforma de que se trata, seguramente, aunque no lo expresa, tomó en cuenta la interpretación constitucional del Poder Judicial de la Federación que confirma jurisprudencialmente este criterio y llega al extremo de calificar como propiedad privada, si bien en reconocimiento de que la titularidad corresponde a personas jurídicas colectivas, respecto de los núcleos de población ejidal y comunal.

El párrafo segundo del propio precepto fundamental, es una de las partes que mayores discusiones sufrió en el Constitu-

vente de Querétaro en 1917, ni más ni menos que por haber introducido una importante reforma estructural en la expropiación que hasta antes de 1917 en la doctrina francesa se consideraba elemento esencial la previa expropiación.

Respecto del alcance actual de la expropiación, se encuentra que la reforma en cuestión, introduce una importante modificación en la institución. En el Constituyente de 1917 se constitucionalizó la ley de 1915 y de ello resultó la diferencia o su división entre expropiación administrativa en general y afectación agraria en particular, en tanto que los bienes, muebles o inmuebles diversos de las tierras y aguas de usos agropecuarios siguieron en el marco del párrafo segundo y la ley de expropiación reglamentaria del mismo. Los inmuebles agrarios de expropiación o se "afectaron", como decían los burócratas de la época de acuerdo con la legislación especial agraria constitucional y reglamentaria. Ahora bien, suprimida la facultad constitucional relativa a la dotación de tierras no existe más la posibilidad de "afectación" para tal objeto y la diversificación o especialidad de la expropiación agraria desaparece, no quedando a partir de la reforma del 92 más expropiación que la típica institución administrativa que desde luego, puede referirse o comprender bienes ejidales, comunales o de pequeña propiedad.

Al mantener el texto original del párrafo segundo del repetido artículo constitucional, el reformador de 1992 conserva una sistemática de lógica en el enlace con lo estipulado en el párrafo primero; en el primero se establece la propiedad privada y en el segundo se determina el respeto a ésta y la limitación de afectarla, sólo en caso de interés público y proveyendo indemnización.

Consecuentemente con el Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano expuesto en 1906, el Constituyente de 1917 impuso a la institución de la propiedad la idea de la función social que se desarrolla en el párrafo tercero del propio precepto. En principio, el reformador de 1992 mantuvo la idea original y medular citada y en el inicio del dispositivo en cuestión, retira el viejo anhelo de la equidad en la distribución de la riqueza pública, actualiza la problemática y los postulados ecológicos de nuestros tiempos y los introduce a la normatividad fundamental. En la parte

media y final del propio párrafo se trazan grandes líneas del desarrollo urbano y rural, en las normas racionales que imponen la nuevas políticas de asentamientos humanos y de conservación y protección de los elementos naturales.

En este importantísimo tercer párrafo, aparecía la institución constitucional de la dotación de tierras y es una de las partes que se suprimen en la reforma de 1992.

Las fracciones I y III del párrafo noveno del artículo 27 constitucional, se representan en su texto por la reforma de 92. Se impone dejar señalado, sin embargo, que la limitación anteriormente establecida en contra de las iglesias, ha sido modificada no sólo por reforma a la fracción II, sino por reforma al artículo 130 constitucional en la materia.

La fracción IV del repetido párrafo había conservado el texto que se desprendió de muy importantes debates en el constituyente de Querétaro. En este campo, el cambio determinado por las nuevas condiciones económicas es radical en cuanto a la capacidad de las sociedades comerciales por acciones que hoy pueden ser titulares de propiedad en terrenos rústicos, cuya propiedad se limita por la nueva fracción reformada, hasta un máximo 25 veces mayor a los límites señalados en la fracción XV del propio párrafo. En el mismo contexto normativo constitucional, el legislador reformador introdujo la limitación a la estructura de capital, número de socios y reglas para determinar la acumulación, destinadas a impedir nuevos latifundios.

La misma fracción IV, ordena a la legislación reglamentaria señalar las condiciones para la participación extranjera y establecer los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción en relación a las sociedades. La Ley reglamentaria y su reglamento, así como el reglamento del Registro Agrario Nacional, desarrollan la mayor parte de este dispositivo.

Del texto original de 1917, data la fracción V relativa a la capacidad de las instituciones bancarias para el financiamiento de propiedades urbanas y rústicas, especialmente en el capítulo hipotecario, pero con la limitación de la propiedad y administración de los bienes raíces exclusivamente necesarios para las funciones

específicas de las instituciones citadas. El reformador de 92 conservó esta fracción que adquiere una singular importancia precisamente por haberse reestructurado el sistema de banca nacional, después de corregir la irregularidad consistente en la estatización de 1982.

La fracción VI del texto original de 1917 pasó con el mismo contenido y un texto diferente, en la reforma de 1934, a ubicarse en la fracción VII.

Entretanto la primera parte de la fracción VII original y VI, de la reforma de 1934, desaparece por completo en la reforma de 1992 y del antiguo contenido prevalece en la reforma de 1992 tan sólo la segunda parte que se refiere a la capacidad de las entidades federativas y de los municipios, así como a las bases del procedimiento expropiatorio. Ahora bien, en torno al texto actual de la fracción VI reformada, es de hacerse notar que se conservó en la última parte, parte final del párrafo tercero; el arcaico dispositivo que data de Querétaro en 1917, establecía que el ejercicio de las acciones correspondientes a la nación por virtud de las disposiciones del repetido artículo constitucional, se hará efectivo por el procedimiento judicial.

La fracción VI del texto original reconocía la capacidad jurídica colectiva de diversos núcleos comunales. La fracción VII, de acuerdo con la reforma de 1934, dispuso la capacidad jurídica agraria colectiva agraria de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal. Por reforma de 1937, a la fracción VII se le agregó la jurisdicción federal en las cuestiones de límites de terrenos comunales, con la posible participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del llamado Recurso de Inconformidad contra resolución en conflicto de límites de bienes comunales.

Por otra parte la institución ejidal, se había venido desarrollando básicamente en la legislación administrativa y reglamentaria y sin que hubiera norma precisa al respecto a nivel constitucional; se consideraba como una realidad política y jurídica de la vida institucional del "ejidal", aunque esta palabra todavía tenga para algunos el arcaico y grotesco significado de tierra, propio de la legislación hispánica. En una adecuada técnica jurídica el reformador de

1992, determina textual y directamente el reconocimiento y la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y dispone la protección de su propiedad.

En este particular y peculiar aspecto es en el que mayor y mejor defensa puede hacerse de la reforma, pues si sus críticos que evocan determinada etapa histórica, señalan que la reforma de 92 ha sido contraria a la institución ejidal que según esta crítica fue establecida en Querétaro en 1917; resulta que en ningún texto fundamental ni en las discusiones de los diversos constituyentes reformadores posteriores al de Querétaro se encuentra expresión alguna relativa a la nueva institución ejidal en la forma técnica que le asigna el precepto que comentamos. Es decir, que esta transformación jurídica, aunada a los diversos programas concretos de estímulo a la propia institución, merecen una sanción positiva y superan con el peso del texto de la Ley fundamental y con la ejecución administrativa de los programas correspondientes, la infundada crítica que en este campo se produjo.

Tan importante la institución ejidal en la fracción VII de referencia que casi la totalidad de su texto se dedica a ella. En efecto los párrafos tercero y cuarto determinan las prioridades de respeto y fortalecimiento a la vida comunitaria en el ejido y la comunidad y establecen la categoría constitucional de la posibilidad jurídica de que la voluntad de los ejidatarios y comuneros, en lo individual o colectivo, es fundamental para determinar las condiciones de su preferencia en el aprovechamiento de sus recursos productivos. El párrafo cuarto de la repetida fracción desarrolla las facultades jurídicas individuales del ejidatario en un amplio sentido y comprende toda forma o posibilidad de asociación, en el caso de los ejidatarios la posibilidad de transmitir sus derechos parcelarios y finalmente la excepcional situación jurídica relativa a la posibilidad de que la asamblea general de ejidatarios otorgue el pleno dominio la parcela ejidal a su titular. La categoría excepcional de la asamblea general o comunal se desarrolla aun más en el párrafo sexto de la propia fracción y las funciones de autoridad del propio órgano que comprende la Ley Agraria, otorgan a la Asamblea una nueva situación jurídica de la anterior a las actuales reformas. Recuérdese que la asamblea general de ejidatarios a pesar de que en

la legislación derogada aparecía como autoridad interna del ejido, nunca adquirió este carácter en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y hoy habría que preguntarnos por la motivación que el legislador tuvo para ese radical cambio en torno a la condición jurídica del repetido órgano colegiado.

Si se lee la explicación de motivos de la iniciativa del 7 de noviembre de 1991, se encuentra el propósito directo de concluir con las etapas de tutelaje, simulación y corrupción a que había venido dando lugar la concentración de poder en la burocracia, merced a la intervención que en la vida interna del ejido le daba la anterior legislación. Se ha dicho muchas veces que el campesino ya es mayor de edad y por supuesto así es, pero el peso de la burocracia y las estructuras políticas aunadas a ésta, constituyó y todavía sigue pensando como un grave obstáculo para el desarrollo general del campo.

Así, no se encontró un más sencillo y mejor sistema que el de restar funciones a la burocracia y atribuírselos al órgano intermedio con existencia jurídica propia, con atribuciones y responsabilidades, en cuanto a sus miembros y representantes del Comisariado Ejidal, que integran la asamblea general.

No se dejó a su suerte, sin embargo, a la clase campesina, el dispositivo constitucional estipula la nueva y gran jerarquía jurídica de la asamblea ejidal o comunal. La ley reglamentaria explica y sistematiza las atribuciones y facultades correspondientes y tanto dicho ordenamiento como el Reglamento de la Procuraduría Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales y su reglamento, partiendo de la naturaleza jurídica citada, establecen mecanismos de coordinación, colaboración, asistencia jurídica y resolución imparcial de conflictos en apoyo a la autoridad de asamblea. Es decir que ésta no es una institución utópica o suelta en el éter del caos agrario; después de haber quebrantado las presiones de la situación burocrática, la asamblea hoy puede ser lo que los ejidatarios y comuneros quieren que sea y es obvio que las nuevas generaciones rurales que han tenido acceso a la educación superior y especializada, están, aún antes de la reforma, abriendo una nueva época en la vida interna del ejido y la comunidad agraria.

Respecto del comisariado ejidal o de bienes comunales a



que se hizo referencia en la reforma constitucional de 1934, el reformador de 1992 le da la estructura de órgano de representación del núcleo y responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea general; tal vez como un propósito, el párrafo sexto de la multialudada fracción VII, da como un hecho la elección democrática del comisariado ejidal o de bienes comunales y en esta parte, en nuestra modesta opinión debería estructurarse normativamente la obligatoriedad del sistema rigurosamente democrático en este fundamental aspecto de la vida política y social del país.

Institución antigua, cronológicamente la primera en materia agraria, la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, se conserva en la parte final de la fracción VII. Vale decir que la institución histórica, actualmente en desuso, a pesar de que este tipo de procesos agrarios ocupa una buena parte del rezaigo agrario, se enriquece por el legislador del 92 y se agrega a las acciones restitutorias una gama de posibilidades semejantes a la del Derecho civil, en la cual las leyes reglamentarias asignan competencia a los tribunales unitarios agrarios.

Procedentes de la Ley del 6 de enero de 1915 incorporada a la constitución de 1934, y precisamente en el mismo sitio de los numerales que conservan el mismo orden, se pueden encuadrar como disposiciones de guerra civil impropias ya y obsoletas en el nivel constitucional que todavía ocupan; sin embargo, tal vez el respeto al ordenamiento carrancista hizo que la iniciativa y el debate no tocaran esta parte del 27 constitucional. No obstante, aún como cosa curiosa había que plantear el hipotético conflicto en la posible aplicación de nulidad del inciso B de la fracción VIII que establece la aplicabilidad de la misma de "1876 hasta la fecha..." situación que puede preocuparnos igualmente en torno al inciso c) que está estructurando con la misma amplitud temporal que pudiera redundar en la anulabilidad de actuaciones de jueces o autoridades locales o federales en relación a tierras agrarias. Además, el litigante inquieto ya podría, con un somero estudio de las minucias del juicio de amparo y aprovechando las peculiaridades de la justicia federal, poner en severos aprietos a las nuevas autoridades agrarias.

Las fracciones X a XIV comprendían históricamente el de-

sarrollo de la dotación agraria y sus procedimientos, así como la consagración constitucional que en 1934 tuvo lugar, creando una dependencia directa del ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución; un cuerpo consultivo asignado originalmente a la asesoría y apoyo a las funciones jurídicas y agrarias relacionadas con el ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República; otros órganos como la Comisión Agraria Mixta, el Comité Particular Ejecutivo y el Comisariado Ejidal.

Las fracciones XII y XIII desarrollaban las reglas procesales básicas del procedimiento bi-instancial y culminaban con la determinación del Presidente de la República como suprema autoridad en la parte final de la fracción XIII.

Es necesario establecer que la estructura jurídica cerrada del proceso agrario y de la administración pública con una concentración de facultades en el Ejecutivo de la Unión, desaparece, precisamente como uno de los propósitos de la iniciativa del 7 de noviembre de 1991. En efecto como una de las consecuencias más profundas y menos comentadas de la reforma, se encuentra la transformación de la institución agraria presidencial de un ente infalible, omnipresente, a la condición jurídica real y actual de la respetable función del Presidente de la República. Anteriormente, el titular del Ejecutivo Federal podía y debía culminar con su fallo definitivo casi la totalidad de los procesos agrarios: a partir de la reforma del 92, la jurisdicción agraria corresponde y se desempeña por un sistema jurisdiccional autónomo directo y participativo, con precisión de facultades y responsabilidades que hoy tiene que dar la cara en el juicio oral correspondiente y pronunciar y sostener su fallo en la misma audiencia, mirando de frente y con honor a las partes. ¿Quién podía hablar con el Presidente de la República en los últimos años, quién podría presentarle alegatos y ser escuchado por la propia autoridad suprema, quién...? quien sabe; en consecuencia, suprimir una situación tan alejada a la realidad de nuestros tiempos era una exigencia no solo referente a lo agrario, sino a toda la sociedad mexicana.

Capítulo especial y observaciones precisas requiere la situación del amparo en materia agraria comprendida en la derogada fracción XIV, párrafo tercero que establecía la posibilidad de

ocurrir al juicio de amparo en contra de la privación o afectación agraria ilegal, para aquellos titulares de Certificados de Inafectabilidad Agraria. Recuérdese al efecto que el llamado amparo social agrario, establece por otra parte y a raíz de la reforma de 1963, la posibilidad de que los núcleos de población se sirvan del juicio de garantías en defensa de sus intereses.

En efecto, la derogación de la fracción XIV íntegra citada, fue interpretada por algunos políticos y legisladores como "la abrogación del amparo agrario" en defensa de los propietarios particulares contra actos ilegales de afectación de propiedades particulares. Esta deficiente y torpe interpretación no deja de ser interesada, pues de ella trató de desprenderse la indefensión de los propietarios en los numerosos expedientes de dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución y demás que integran el incommensurable rezago agrario.

En el caso que tal hubiera sido el negro propósito del reformador legislador, habría bastado con dejarle a la fracción XIV solo su parte inicial que hizo nugatoria toda defensa al particular afectado y técnicamente en cambio, la supresión de la totalidad de la fracción XIV implica no sólo que ya no existe una negación de derechos a mexicano alguno, en materia agraria, sino que, atendiendo a la estructura propia del juicio de amparo al suprimirse la modalidad o delimitación que en materia agraria existía en la multicitada fracción, se restablece la plenitud del juicio de garantías en materia agraria.

En obsequio a la tradición, el proyecto original de la iniciativa fue reformado en el trabajo legislativo en el que se introdujo, al principio de la fracción XV la siguiente expresión: En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Situación jurídica que aclara el artículo 115 de la Ley Agraria; ahora bien, el precepto reglamentario señala que el latifundio es la superficie de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que siendo propiedad de un solo individuo excede los límites de la pequeña propiedad determinada en los términos de los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo de la fracción XV. El dispositivo constitucional que introduce la reforma difiere de la fracción anterior del mismo número al suprimirse el primer párrafo que salvaguardaba la integridad de la

pequeña propiedad en explotación, frente a los trámites y procedimientos agrarios; empero aquí debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los transitorios de la reforma constitucional del 92 que podrían en nuestra opinión, ser operativos, dentro de los trámites de la conclusión del llamado rezago agrario, en defensa de la propiedad frente a la afectación ilegal. En realidad no se encuentra diferencia alguna en la caracterización de la pequeña propiedad rural y puede dejarse anotado que el legislador siguió el sistema de la reforma de 1947 que introdujo los criterios correspondientes, pero en aquella época en función de la economía de postguerra, situación difícilmente equiparable a la cercanía del siglo XXI. En este renglón donde más sólidas objeciones se han presentado a la reforma, pudiera decirse que la explicación del mantenimiento del anterior sistema se encontraría en el incentivo a la inversión en el campo. Por lo que se refiere a la fracción XVI del multialudido párrafo noveno, su derogación fue adecuada pues difícilmente se encontraría persona en el servicio público agrario que diera fe de la aplicación de dicho precepto.

Durante muchos años, a pesar de tres o cuatro reformas constitucionales al artículo que contiene la materia se mantuvo la dualidad de funciones en torno a las supuestas facultades de las legislaturas de los Estados que tuvieron en el texto original del 27 constitucional para establecer obtención máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes. Situación ésta que se orientaba en la Ley Agraria de Francisco Villa dictada por el antagonista de Carranza, pero incorporada por el Constituyente del 17 al texto original del precepto. Es hasta la reforma de 92 en que se coordina la sistemática constitucional relativa al fraccionamiento y enajenación de las superficies que excedan los límites señalados en las fracciones IV y XV del artículo 27 constitucional. Es decir que desaparecen las facultades que en la materia tenían las legislaturas locales.

La fracción XVII del párrafo noveno establece la posibilidad de que el propietario dé excedentes fracciones y enajene las superficies que se encuentren en esta hipótesis y solo en el caso de que transcurrido el plazo de un año el excedente no se hubiera enajenado la venta deberá hacerse en pública almoneda; la Ley regla-

mentaria faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para intervenir en ésta y en algunas cuestiones de origen constitucional. Se hace notar que a pesar de que esta dependencia pierde el rango constitucional excepcional, se mantiene administrativamente en la ley de la administración pública y de manera muy significativa en el cumplimiento de lo dispuesto en la mayor parte de los artículos transitorios de los nuevos ordenamientos.

Aún habría que agregar que en ordenamientos como la Ley Agraria y los Reglamentos de la Procuraduría Agraria, la dependencia del ejecutivo federal que se trata mantiene algunas facultades anteriores y recibe nuevas y muy importantes atribuciones en la práctica agraria que está conformándose.

De la fracción XVIII, podríamos tan sólo reiterar su obsolescencia.

En la reforma constitucional de 1982 se introdujo en fracción XIX el propósito de establecer medidas para una expedita y honesta impartición de justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia ejidal y comunal y pequeña propiedad. Pero se dejó en aquella época a la Secretaría de la Reforma Agraria el cumplimiento de tan importante postulado fundamental. Es obvio que ante los resultados la iniciativa de 91 sancionada en 92 tuviera que introducir la creación en el más alto rango constitucional de una jurisdicción federal agraria con tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la Comisión permanente.

El poder público del Estado mexicano entendió que era necesario, imprescindible por un Estado de Derecho contar con una jurisdicción agraria que lejos de ser un privilegio constituya un severo compromiso para sus integrantes, designados por órganos que representan a la soberanía nacional.

La competencia que en principio el texto constitucional reformado asigna a los tribunales agrarios se encuentra en torno a las cuestiones que por límites de terrenos ejidales o comunales se susciten entre los núcleos de población; así como las controversias relacionadas con la tenencia de la tierra de régimen ejidal o comunal.

El propio precepto reformado establece una competencia general para la administración de justicia agraria que se amplía y confirma en primer término, por los transitorios de la propia reforma constitucional y por la Ley Agraria y en especial la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento.

Cerrando la repetida fracción XIX, el legislador alude al establecimiento de un órgano para la procuración de justicia agraria que en cumplimiento de la norma constitucional, se instituye en la Ley Agraria y se desarrolla en el Reglamento correspondiente a la propia institución. Esta, bien conocida desde la organización jurídica de los aztecas y con existencia textual en el Derecho Indiano y aún considerada en una fugaz ley agraria que se atribuye a Maximiliano, reaparece en el siglo XX en los célebres decretos de Alvaro Obregón primero y del presidente Ruiz Cortines, ya en plena etapa institucional; sin embargo, la institución actual adquiere una extraordinaria dimensión que rebasa el término tradicional de gestoría social y cubre funciones de contraloría agraria y está destinada a la más amplia promoción social y económica dentro de las más modernas formas de producción.

En la parte final del multialudido precepto constitucional el reformador de 1992, conservó el texto introducido en la reforma de 82. Esta norma comprende una plataforma de ideas muy actuales, fundadas en las tesis de desarrollo integral rural y determina propósitos como la generación de empleo; la garantía del bienestar a la población campesina y la incorporación y participación de ésta en el desarrollo nacional. Asimismo, la propia fracción dispone el fomento a la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, mediante obras de infraestructura, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Concluyendo un amplio programa de política agraria; la misma norma dispone además la expedición de la legislación agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolas de interés público.

Respecto a los transitorios de la reforma constitucional de 92, su interpretación lleva al cotejo y análisis conjunto con los preceptos de la misma naturaleza correspondientes a la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Los artículos transitorios de los ordenamientos respectivos que mayores conflictos ofrecen

en su aplicación son el artículo tercero de la Ley Agraria y los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

El artículo tercero transitorio de la Ley Agraria va más allá de lo dispuesto por el correspondiente precepto también transitorio del Derecho de reforma constitucional, pues en tanto que éste último define la condición jurídica de los expedientes de tierras concluidos por resolución definitiva que de acuerdo con la legislación anterior no es otra que la Resolución Presidencial, en el párrafo segundo del artículo tercero de la Ley Agraria, se pretende establecer la definitividad a través de acuerdo de archivo o dictamen negativo emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario. El conflicto pudiera darse en la inconformidad para aceptar la definitividad de actos de un órgano meramente consultivo, con la pretensión de cerrar los expedientes relativos a tierras. Esto, a pesar de lo dispuesto por el artículo 326 reformado en 1983 de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues en el propio año a pesar de que así estaba previsto en el paquete de reformas al 27 constitucional el constituyente reformador mantuvo el texto tradicional de las fracciones XII y XIII que desarrollaban los procedimientos agrarios de tierras y que hasta la reforma de 92, correspondían de acuerdo con el texto de ambas fracciones, resolver en definitiva al Presidente de la República. El posible problema constitucional que de esto se derive podrá ser resuelto por el Poder Judicial de la Federación; ahora bien, en este rubro, debe considerarse la acción que la Secretaría de la Reforma Agraria está realizando en los programas de abatimiento del rezago agrario, lográndose a través de la concertación con los representantes de los núcleos solicitudes de tierras, las soluciones que las condiciones particulares de cada caso permiten y requieren, con lo cual la depuración de expedientes previa su transmisión a los tribunales agrarios evitará los problemas aquí mencionados.

Siguiendo la preocupación relativa al análisis de los transitorios de que se trata, encontramos la diferencia que acertadamente se expresa en los artículos cuarto y quinto de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en los cuales se deslinda el procedimiento correspondiente a asuntos de tierras respecto de los relativos a conflictos parcelarios individuales; finalmente, por ahora, valdría la

pena hacer referencia al reconocimiento que el cuarto transitorio de la Ley Agraria hace respecto de los certificados de inafectabilidad cuya existencia jurídica es evidente a pesar de que la nueva legislación ya no contempla esta figura jurídica, por haberse concluido jurídicamente el reparto agrario.

### *5.7. Análisis crítico a casi cuatro años de la Reforma de 1992.*

A pesar de que la primera parte del enunciado de esta sección pudiera parecer repetitiva o pleonástica, permítase para efectos didácticos reiterar el propósito crítico que por otra parte, todo análisis implica. Quedó establecida la posición metodológica de estas Lecciones en la parte general expuesta en la Unidad número 1 y reiterando lo dicho, procede precisar la posición de duda metódica con sentido crítico que quedó señalado.

Aquí se trata de un análisis somero, elemental y cuya extensión no comprende, por ahora, mas que algunos de los temas más importantes que resultan no sólo en la etapa misma precedente inmediata a la reforma y a sus momentos inmediatamente siguientes, sino que el examen pretende extenderse a los tres años y fracción que han transcurrido a la fecha, desde la transformación constitucional y reglamentaria de referencia.

#### *El fin del Reparto Agrario.*

De la primera etapa, resalta el interés puesto por la crítica de diversos sectores de opinión, relacionados o no con las corrientes de oposición política al sistema que objetaron de manera asaz profunda y violenta la supresión normativa del reparto agrario en la fundamental reforma cuestionada. La iniciativa partió de la afirmación casi dogmática de que había concluido el reparto agrario de hecho, por no existir ya más tierras afectables y que las últimas "decisiones" de un órgano consultivo ascendían a miles y todas eran negativas para los intereses de los campesinos. También se adujo la necesidad de concluir con los procesos redistributivos, en función de seguridades jurídicas que propiciaban la inversión y se-



guridad, a través de un recurso que tanto caracterizó a la época, como la privatización.

En efecto, entre las censuras más importantes que a nivel legislativo la oposición formuló a la iniciativa, se encuentra la referente al pretendido propósito de privatización de la producción y propiedad agrarias, tanto la conclusión y cierre del reparto agrario, como por la introducción de las sociedades mercantiles como sujetos de derechos agrarios.

¿Tierras o dinero para adquirirlas? De principio, se formularon catastróficas predicciones acerca de supuestos levantamientos masivos de campesinos sin tierra, contra la conclusión formal del reparto agrario. Lo evidente es que a más de tres años de distancia, no se tiene noticia de un solo movimiento que se pronuncie directamente en contra de la supresión de la dotación indiscriminada e interminable de tierras a cualquiera que lo solicite. Ciertamente que sigue en algunos sectores de la opinión pública y principalmente los vinculados con determinado partido político y algunos organismos esporádicos a veces, formales otras y más de un líder interesado en obtener para sus huestes que se les *proporcione dinero para la compra de tierras*, es lo que puede señalarse como saldo de esta fase de la crítica. Es más, ni siquiera los brotes de violencia verbal, armada en alguna forma y sobre todo periodística, relacionada con el sureste de la República, han planteado de manera clara y precisa objeciones específicas en el punto que se comenta y tan sólo se limitan las opiniones relacionadas con dicho fenómeno patológico, con pretensiones de autonomía absoluta para grupos indígenas y algunas concesiones de tierras.

Si se pregunta al autor de estas Lecciones si después del tiempo transcurrido, ratifica su opinión emitida en el tiempo en que se inició y sancionó la reforma comentada, la respuesta es positiva. No es posible mantener sin restricciones ni responsabilidades de ninguna especie un supuesto derecho de un sector de población que ha dejado desde hace tiempo de ser mayoritario, con el sacrificio de productores y contribuyentes que con la situación jurídica explicable en la etapa postrevolucionaria, sostenida muchos años después y en condiciones diversas, no contemplaron más que resultados negativos en términos generales para los intereses del

país. Recuérdese cómo a consecuencia inmediata de las pretensiones y patológicas manifestaciones de redistribuciones agrarias en algunas épocas, la producción declinó y la estabilidad jurídica del campo casi se perdió, incrementándose la emigración del trabajo agropecuario mexicano, lícita o ilícitamente a los Estados Unidos y la dependencia alimentaria que tanto favoreció a los corruptos, a los excepcionalmente corruptos que con la especulación en las importaciones de productos básicos, contribuyeron a la casi irreversible destrucción de las industrias lechera, agrícola, ganadera en general y a la destrucción de la modesta actividad agrícola relacionada con los granos propios de la alimentación popular nacional. Cabe observar aquí que si el reparto cardenista, lejos de abatir la producción agropecuaria después de seis años de intensa actividad redistributiva no ocasionó la crisis de la producción rural, pues como se ha visto, se mantuvo la explotación ganadera y se respetó la pequeña y mediana propiedad de explotación agrícola, en tanto que, la agitación irrestricta e irracional en que fue cayendo la expectativa de reparto incondicional de tierras y aguas para beneficiar tan sólo a grupos de presión más que para los productores, determinaron la casi destrucción de la estructura agraria nacional que hasta el principio de los años setenta, había llegado a constituir un factor sólido, estable de desarrollo que podía satisfactoriamente presentarse como un contraste favorable en relación a los pretendidos progresos del porfiriato en la materia.

Tesis del autor: prioritaria atención a la capacitación y educación, respeto y estímulo a las comunicaciones agrarias y ejidos. Es decir, que con el tiempo, el derecho al reparto indiscriminado e incondicionado de tierras, sin planificación alguna, que pudiera haberse justificado en etapas primitivas y violentas, en los años posteriores en que el campesinado y no los líderes mediatizadores reclamaba por diversas manifestaciones masivas, la reivindicación de los derechos agrarios, con mayor o menor rapidez dejó de constituir un instrumento de justicia y de desarrollo nacionalista y eficiente. Y no se piense que el autor de estas líneas se vuelve contra la historia familiar, en cuanto al hombre de quien se dijo que primero hacia los repartos agrarios, después invitaba al Presidente a confirmarlos y sancionar las resoluciones presidenciales y por últi-

mo, proporcionaba los cambios legislativos correspondientes. Primero la tierra y después las leyes, pudo haber sido una estrategia adecuada en las épocas de agitación e inquietudes profundas; pero en la actualidad, ante un cambio significativo en la estructura socio-económica en la población nacional, en la que la población rural económicamente activa, simplemente improductiva, no constituye ni la tercera parte del total, no se justificaría la prioridad a los intereses de grupos de presión cuya identidad, a pesar de los antifaces, los protagonistas pueriles, y cuyo propósito, no se refiere precisamente a la idiosincrasia y a las necesidades de la población todavía campesina en el país. Pero también cabe señalar que el autor de estas Lecciones no pretende la desagrarización de México, sino que sin afiliarse de manera irrestricta al proyecto al que obedeció la reforma del 92, quien escribe postularía un modelo de estructura agraria en el que los 26,000 ejidos ya existentes y las 2,000 comunidades agrarias, recibieran el respeto y estímulo consecuentes a su historia a la estructura de la repetidísima reforma del 92; por lo que respecta a los grupos sin tierra, que los hay y muy numerosos aunque nadie ha precisado su número, ubicación y su verdadero propósito, cabe presentar con todo el rigor posible la opción educativa y de capacitación para el trabajo productivo que podría hacer cambiar el proyecto agrario de los presuntos solicitantes de tierra, por actividades relacionadas con la industrialización de la actividad agropecuaria y su comercialización o con otros campos de actividad económica de carácter industrial y de servicios. Muy claro, en lugar de una expectativa de millones de braceros y de labriegos maizeros, el país puede y debe esperar un número cada vez más importante de personas jóvenes debidamente capacitadas para realizar actividades que no se reduzcan a los dos o tres meses que requiere la agricultura temporalera de granos básicos; ocupación plena, basada en una capacitación adecuada y en un marco general de desarrollo, con las garantías laborales correspondientes y si se quiere ocupación vinculada al campo, como punto de origen y de habitación familiar, pero no como condena y esclavitud propias de la autocracia porfiriana o consecuencia de la ineptitud y corrupción burocrática de largas épocas. Todavía más, en lugar de tierras para rentar o vender y de créditos que nunca se pensaría en pagar, la ju-

ventud campesina puede recibir mejor y mayor educación y en su caso, el apoyo para formas de producción artesanal o industrial cooperativa que se relacionen con las entidades productivas originales como el ejido y la comunidad agraria, así como con la pequeña propiedad rural.

### *El Rezago Agrario.*

Por último, este autor expuso en su tiempo la necesidad importantísima de aplicar los preceptos transitorios de las reformas constitucional y reglamentaria para concluir en el aspecto de redistribución de tierras y aguas el llamado rezago agrario, al que inclusive se trató de enfrentar en su resolución a través de la creación de una sala auxiliar del Tribunal Superior Agrario. Avances indudables en esta materia en coordinación entre el propio órgano jurisdiccional y la Secretaría de la Reforma Agraria, pero al principio de 1996, este problema sigue en la preocupación del primer magistrado de la República y la de funcionarios correspondientes, anunciándose nuevamente una etapa de conclusión o cierre de esta fase de la problemática agraria, todavía en dos años más, aproximadamente hasta en 1988.

### *Función de los Tribunales Agrarios en la Precisión y fin del Rezago Agrario.*

Es este uno de los aspectos en el que con sentido crítico debe de insistirse con referencia a la reforma, si por una parte proscribió en definitiva y con carácter constitucional la posibilidad de nuevos repartos agrarios, es evidente que la conclusión de la primera fase de tierras y aguas debe cerrarse, tal como legalmente lo permiten los artículos transitorios correspondientes y que como hasta ahora por los resultados, parece haberse requerido una más adecuada capacidad para delimitar con absoluta precisión, con hechos y con alternativas, la problemática de la totalidad de los expedientes de tierras que integran el rezago agrario. Hoy debe implementarse un programa específico que coordinado con la mayor armonía a los sectores involucrados, produzca por fin, los re-

sultados de seguridad jurídica, redistribución social de la propiedad y finalmente tranquilidad y transparencia en la estructura agraria. En abono al autor de la iniciativa, pudiera sostenerse que aquél posiblemente pensó de buena fe que la conclusión del reparto correspondiente a la legislación abrogada podría y debería haberse concluido en un lapso considerablemente menor. Quede esta crítica para precisar a pesar de lo reiterativo de esta opinión, la inaplazable responsabilidad de terminar con cuanto asunto de tierra quede pendiente en la Secretaría o el Tribunal Superior Agrario. Además, no podrá cerrarse esta etapa, sin embargo, sin la ejecución de las sentencias correspondientes que considerando los efectos de origen técnico y jurídico que se encuentran en la casi totalidad de los expedientes turnados para resolución judicial al Tribunal de la materia. No escapa a la preocupación de este organismo jurisdiccional y a la experiencia en los Tribunales Unitarios, la necesidad de verificación y adecuaciones en los trabajos topográficos que hoy pueden hacerse merced que para ellos se cuenta con los más avanzados equipos técnicos que se conocen; ejecución que por lo demás, se enfrenta a posesiones irregulares y ocupaciones que han tenido lugar en las décadas que los expedientes cubrieron sin ninguna actualización. En este aspecto, la concertación es fundamental. Otra cuestión de no menor importancia se encuentra en identidad de los órganos de representación del núcleo beneficiado, en cuyo caso los componentes, por muerte o ausencia o por cambio legal o irregular han sido sustituidos; situación semejante tiene lugar cuando a los integrantes del núcleo beneficiado por la sentencia correspondiente que dada la frecuente antigüedad en décadas del último censo relativo, deja en ocasiones tan sólo un saldo real de un 5% de los solicitantes originales. La cuestión así, es a quién o a quiénes reconocer la representación del núcleo beneficiado por la sentencia y el derecho a la tierra en las sentencias positivas.

#### *La experiencia de los nuevos Organos Jurisdiccionales.*

De esta problemática resultante de la reforma del 92, resulta de interés resaltar la experiencia de los Tribunales Unitario y Agrarios que coparticipan y cooperan con el Tribunal Superior en las

ejecuciones de que se trata, el territorio que les corresponde, partiendo del presunto conocimiento de la región y de sus gentes, así como del también presunto poder moral que debe ejercitarse para concluir algunas cuestiones a través de la concertación, como vía preferente.

Como experiencia administrativa del lapso posterior a la multicitada reforma, encuéntrase la declinación de la Secretaría de la Reforma Agraria y la desaparición del escenario, de la autoridad presidencial en materia agraria. En semejante situación se ha dado el cambio operado en las Comisiones Agrarias Mixtas que llegaron a ser órganos jurisdiccionales administrativos, lo cual implica a partir de la reforma, serias cuestiones relacionadas con el juicio de garantías, por cuanto que los Tribunales Agrarios son responsabilizados como autoridades sustitutas de aquellos órganos.

El propósito de la reforma y su consecuencia inmediata en cuanto a la Secretaría de la Reforma Agraria no fue la desaparición de la misma, pero sí una redistribución de funciones frente a la institución de un sistema jurisdiccional especializado. La entidad administrativa de referencia prosiguió y prosigue al final de 1995, en el presupuesto de egresos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, subsiste aunque profundamente transformada y apoyada en dos órganos desconcentrados del sector, como el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, de primera importancia ambos como fácilmente puede comprenderse. La Secretaría de Agricultura y desarrollo Rural por su parte, la Comisión Nacional del Agua y la recientemente introducida Secretaría del Medio Ambiente con facultades de ecología y recursos forestales que la vinculan con nuestra materia, complementan el sector público involucrado en lo federal, con la legislación agraria.

#### *Sociedades comerciales por acciones en la nueva Estructura Agraria.*

Uno de los capítulos menos afortunados en la reforma, es el que se refiere a la modificación que introduce la capacidad legal de las sociedades comerciales por acciones en materia agraria. Como

se ha dicho en la parte relativa al constituyente de Querétaro y al texto original del artículo 27 constitucional, se encontraron diversas razones para limitar a las instituciones mercantiles de referencia.

Sin que se presentara un cambio razonable en las condiciones socioeconómicas relativas y sí en cambio, por otra parte el riesgo potencial de carácter negativo que pudiera estimarse como mayor, el autor de la iniciativa propuso con éxito el quebramiento de las anteriores limitaciones constitucionales; los órganos legislativos tan sólo introdujeron pretendidas limitaciones al máximo en 25 veces el equivalente a la superficie de la pequeña propiedad individual. Algunas modalidades relativas a la estructura accionaria de las sociedades mercantiles que se involucraran en la propiedad agraria, también fue recogida por el legislador y desarrollada en el ordenamiento reglamentario.

A casi cuatro años, el resultado que se propuso la reforma en este específico campo, no es todo lo satisfactorio que sus creadores se propusieron. Muchos lustros de experiencia jurídica contraria no son fáciles de superar; el criterio de los inversionistas para facilitar aportaciones y esfuerzos considerables en la producción agropecuaria a través de las sociedades comerciales por acciones, no constituye una tendencia importante a pesar de los esfuerzos iniciales para estimularla, a través de diversos programas y de la orientación de cuantiosos recursos nacionales que en los Estados de Nuevo León y de México, se aplicaron en proyectos todavía de dudosos resultados rentables y de aún más dudosos resultados positivos para los campesinos, ejidatarios o comuneros y aún asociados en los proyectos correspondientes.

Los conflictos a que da lugar la intervención de las sociedades mercantiles por acciones y los diversos actos jurídicos en que estos órganos participan, en relación a las instituciones jurídicas de los ejidos y de las comunidades, tienen hoy como escenario potencial que seguramente se verá incrementado, la competencia de los Tribunales Agrarios Unitarios que ha sido ampliada en su Ley Orgánica para conocer de los conflictos jurídicos derivados de los contratos correspondientes. Es ésta, una nueva rama de actividad

procesal que los propios órganos jurisdiccionales contemplan como un reto al que deberán avocarse con especial dedicación.

Por otra parte, este autor tuvo la ocasión de recoger de manera directa la impresión de que el propósito del reformador se encontró la posibilidad de que los ejidos y comunidades, como personas jurídicas colectivas que son, aún desde antes de la reforma, alcancen las capacidades necesarias tanto de organización interna como de preparación de sus miembros, suficiente para involucrarse en la organización de sociedades mercantiles muy diversas. En el Estado de Sinaloa, en el que no existe diferencia entre ejido y pequeña propiedad, ambos sectores participan por igual en las diversas formas de asociación para la producción y para los créditos agropecuarios y han llegado a perfeccionar el proceso correspondiente en la organización para la exportación con empresas donde el capital exterior participa directamente en proyectos rentables y donde la corrupción no a penetrado. Esta es la vía y la fórmula, en opinión de este autor.

Estas experiencias del noroeste y del norte de la República, pueden constituir un antecedente que debe seguir aplicándose y difundiéndose para que en un número cada vez mayor, no sólo en las sociedades mercantiles sino en las diversas formas de asociación que prevé la ley actual, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, se asocien y organicen para incrementar la producción, hacerla más rentable y contribuir a la redistribución del ingreso no sólo en cuanto a los sectores de producción, sino muy concretamente en el ingreso que debe percibir el productor individual y social en el campo mexicano.

Esta estimativa puede concluirse con la observación de que el éxito y el incremento de la intervención de las entidades sociales de referencia, complejas y sofisticadas hasta llegar a las transnacionales alimentarias, así como las diversas formas de asociación que con base en la legislación constitucional y reglamentaria pueden implementarse en la producción rural, han sufrido como toda otra manifestación de la vida económica nacional, la crisis actual. Es prácticamente imposible calificar lo negativo o positivo de la reforma por sus resultados en este campo, porque tendrían que considerarse muchísimas otras variables; factores como la corrup-



ción en las más amplias y ambiciosas manifestaciones, inciden todavía de manera impoderable en la estructura agraria toda. El negro perfil de importaciones de productos agropecuarios relacionados con la empresa Conasupo o efectuados de manera directa podría desalentar al más optimista. No obstante, aunque ésta no sea una cuestión estricta de Derecho Agrario, pero sí relacionada con la estructura rural, quede aquí escrito que el máximo rigor de la ley y la reivindicación de lo saqueado u obtenido ilícitamente, deben ser materia de la intervención de las autoridades competentes. Y esto porque no puede negarse que no habrá figura posible de asociación jurídica que resista irregularidades tan graves como las que se han perpetrado en perjuicio de la economía agraria de México.

Es probable que en un régimen con una plena aplicación del Derecho, otra habría sido la suerte no sólo de las multaludidas sociedades, sino de cualquier otra forma de asociación por modesta que fuera que pretenda organizar el esfuerzo de los productores rurales y aunar legítimamente en éste, un propósito comercial sano y respetable, de inversionistas privados. Esto no es ningún lamento, sino una exigencia; en este rubro como en el de toda la estructura agraria, recuérdese la imprescindible naturaleza ética de las funciones y actividades del Estado. Lo ha dicho Abel en su célebre "Política Agraria", ésta implica un marco riguroso de carácter moral y una acción que debe pretender dimensiones estéticas inclusive, en una concepción de armonía social que debe propiciar el desarrollo justo y equilibrado. En ello, la sociedad comercial y toda forma de organización humana, puede abrigar y realizar propósitos legítimos.

#### *La Comunidad Agraria y el Ejido en la fracción VII reformada.*

Dos instituciones primordiales y fundamentales del régimen agrario mexicano son la comunidad agraria y el ejido. La primera, de la que se han dicho diversos comentarios en su antecedente prehispánico y la segunda que a pesar de la antigüedad del nombre, obedece a un desarrollo específico de la legislación y la práctica administrativa agrarias postrevolucionarias. En este rubro

sí puede señalarse como acierto irreversible de la reforma de que se trata, la categorización precisa y constitucional del reconocimiento a la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y la protección de su propiedad sobre la tierra, en la fracción VII del párrafo noveno del artículo reformado en 1992. Sin embargo, es obvio que de la interpretación del texto anterior y en especial de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal podría desprenderse un contexto normativo semejante, pero nadie puede negar que a nivel constitucional, ésta es la primera ocasión que en la legislación agraria fundamental se introduce este categórico precepto, sin desconocer el antecedente inmediato que la reforma cardenista a la propia fracción, introdujo en 1937.

En las unidades didácticas correspondientes en estas Lecciones a los regímenes ejidal y comunal respectivamente, corresponde entrar en el análisis pormenorizado de las dos instituciones de referencia; por ahora, debe anotarse en principio, que la crítica en este aspecto, no ha sido afortunada, pues lejos de atacar al sistema agrario tradicional, nacionalista, revolucionario, en la fracción que nos ocupa, la reforma consagró las tendencias tradicionales de propiedad y libertad social e individual, que venían planteándose desde los orígenes del movimiento revolucionario y que en el Constituyente de Querétaro alcanzaron un punto de arranque para nuevas transformaciones, pero éstas ya en la dimensión de la ley fundamental como ocurre en este rubro. Quien esto escribe tuvo la singular ocasión de hacerse escuchar por el autor de la iniciativa y con satisfacción, el resultado es el que aquí se analiza. Esta parte de la reforma posee sin duda, características esenciales que la sitúan de manera permanente en la estructura jurídica agraria nacional.

#### *Propiedad de los pueblos sobre sus tierras.*

El párrafo primero asienta el reconocimiento de que se trata a la personalidad jurídica de los núcleos agrarios y estipula la protección para su *propiedad sobre la tierra* tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Cabe aquí significar que la Revolución Mexicana no fue un movimiento en que los

campesinos participan para que la burocracia les concediera un precarísimo usufructo condicionado a toda clase de veleidades políticas y corruptelas. En principio, el maderismo y el zapatismo en sus respectivos ámbitos, estipularon la restitución de las tierras a los pueblos y a los pequeños propietarios despojados de ellas durante la dictadura. Nunca el usufructo simple. La ley agraria del 6 de enero de 1915 postuló la restitución de referencia y la dotación, entendida ésta como transferencia de dominio, de tierras y aguas a nuevos núcleos de población, tampoco el simple usufructo.

No obstante lo anterior, algunas corrientes que se infiltraron en la administración pública introdujeron en la legislación reglamentaria determinadas modalidades que alejaban de la tenencia restituida o concedida a los núcleos de población agraria, de las características del Derecho inmobiliario que se consideraba en la época, en una limitada acepción civilista, como una institución que prácticamente caricaturizaba al antiguo Derecho romano. Así algunos políticos y la burocracia negaron las características de la propiedad agraria tanto a núcleos de población como a los campesinos. Sin embargo, al integrarse el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en 1934, los autores de la iniciativa, senador Rivapalacio y diputados Gabino Vázquez y Gilberto Fabila, coparticiparon en la misma no sólo con el presidente Abelardo Rodríguez, sino que en un acto inusitado, el propio documento fue firmado también por Plutarco Elías Calles que en la época poseía un ascendente singular en la vida política nacional. En el propio ordenamiento, se hizo referencia expresa a la propiedad de la parcela ejidal en los núcleos nuevos que se iban creando y se crearían de acuerdo con la nueva legislación reglamentaria y, por otra parte, se confirmaba la propiedad comunal de los núcleos de este régimen agrario. Muy significativo también que en el gobierno de Lázaro Cárdenas, los repartos masivos ejidales se realizaron con base en el propio Código y aún las reformas de la época sostuvieron la estructura de la propiedad ejidal transformada hasta 1942.

El autor de estas Lecciones tuvo la ocasión de entregar el proyecto original del ordenamiento del 34 con las firmas citadas, al presidente Miguel de la Madrid y al presidente Carlos Salinas de Gortari, una copia de la propia iniciativa para reforzar la estructura

de esta primera de la repetida fracción VII, no más usufructo controlado por la burocracia y sí, propiedad agraria con la protección constitucional y las modalidades y obligaciones que al efecto establece la legislación reglamentaria.

En suspenso los derechos agrarios de los indígenas, pero deben aplicarse las fracciones VII y XIX del 27 en relación al artículo 4o, constitucional.

El párrafo segundo de la propia fracción posee íntima relación con el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, precepto que además, condiciona lo estipulado por la fracción XIX, pero que hasta el principio de 1996, no ha sido desarrollado en la legislación reglamentaria, como es ya urgente hacerlo. Es esta una de las deudas más severas y preocupantes que la legislación mexicana no ha saldado hasta 1995. Sin embargo, el autor de estas Lecciones considera que en el amplio campo de la interpretación jurisdiccional, debe compaginarse el respeto a este párrafo segundo con el párrafo primero del artículo 4o. en relación a la primera parte de la fracción XIX. Es decir, que la peculiar condición de los pueblos indígenas y sus formas específicas de organización social y jurídica constituyen una fuente que no puede ignorarse a pesar de la omisión del legislador reglamentario.

#### *Libertad y Propiedad para Ejidatarios.*

El párrafo cuarto de la repetida fracción, parte del respeto a la voluntad de los ejidatarios y los comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos reproductivos y señala que la ley reglamentaria regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Esto tratará de desarrollarse el examinar las Unidades correspondientes a los regímenes comunal y ejidal respectivamente.

En el mismo párrafo de la repetida fracción, se ordena a la ley reglamentaria establecer los procedimientos mediante los cuales ejidatarios y comuneros pueden asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; tratándose de ejidatarios, se prevé la transmisión de los derechos parcelarios

entre los miembros del mismo núcleo de población y la determinación de los requisitos y procedimientos, conforme a los cuales la asamblea general de ejidatarios podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, respetando el derecho de preferencia que prevea la propia ley. Esto significa un cambio radical sobre las limitaciones que tradicionalmente se impusieron a partir del Código de 1942, en franca transgresión al planteamiento constitucional originario y a lo estipulado por el primer Código de la materia ya citado; es decir que en este párrafo de la multialudida fracción se vuelve al sistema del primer ordenamiento de la materia y en alguna forma, a la idea original que la Ley del 6 de enero de 1915 vagamente enunciaba.

El párrafo quinto de la fracción VII establece limitaciones al campesinado ejidatario en cuanto a la imposibilidad de ser titular en el mismo núcleo de población de un porcentaje superior al 5% del total de las tierras ejidales; evidentemente abre el camino para la apropiación de otras superficies en diversos núcleos, toda vez que algunos campesinos ejidatarios son también propietarios o rentan o poseen parcelas en otros ejidos.

#### *Excepcionales facultades de la asamblea general y control de los Tribunales.*

En el nuevo sistema de libertad que se estructura para el ejidatario y el comunero, ya no tiene lugar ni la obligación de trabajar personalmente la tierra, ni la de habitar permanentemente en el núcleo de población. Corresponde aquí señalar que la legislación reglamentaria suprimió el llamado juicio de privación de derechos agrarios que en los últimos tiempos llegó a ser un instrumento de auténtica privación que más bien se tradujo en despojo, barnizado de legalidad a través de una supuesta intervención de la autoridad presidencial primero y en una cuestionable etapa, después, mediante la intervención jurisdiccional administrativa de las Comisiones Agrarias Mixtas que en este campo realizaron en su mayor parte, verdaderas aberraciones jurídicas. Como se verá en la parte correspondiente hoy se atribuye en forma exclusiva a la asamblea general de ejidatarios o de comuneros la facultad de "separar" o admitir miembros de los núcleos ejidales o comunales a través de

acuerdos que deben configurarse en el marco de la legislación reglamentaria. Aquí es muy importante señalar que las garantías individuales de los campesinos ejidatarios o comuneros deben respetarse en este aspecto, principalmente en cuanto a la legalidad se refiere, y a las garantías procesales de audiencia, por ejemplo; en el caso de no ser respetadas en el ámbito de la multialudada asamblea, puede acudir al Tribunal Agrario correspondiente en demanda de la nulidad de las actuaciones de la asamblea y del comisariado ejidal o de bienes comunales y aún más, en el caso en que la sentencia del Tribunal de que se trata, se estime inadecuada constitucionalmente o violatoria de garantías, la resolución puede ser atacada a través del juicio constitucional en amparo directo u objetarse en la vía del amparo indirecto, la irregularidad de un acto procesal menor, en la actuación del Tribunal Unitario del conocimiento.

En estas condiciones, es evidente que las garantías de libertad y propiedad para el ejidatario o comunero en lo individual, poseen actualmente una realidad jurídica que en la experiencia de los Tribunales Unitarios y la justicia federal presenta cuatro años después de la reforma, un saldo favorable y por ello puede apuntarse un punto positivo con relación a esta fracción VII.

#### *La Asamblea General. Órgano Supremo del núcleo de población.*

No todos los frutos de la reforma en este capítulo se reducen a lo individual; en lo colectivo, la elevación de la asamblea general al nivel constitucional en que la sitúa el párrafo sexto de la fracción VII aludida, como órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal con la organización y funciones que la ley señala, constituye la complementación o perfeccionamiento del primer párrafo de la repetida fracción; así, si los núcleos de que se trata poseen personalidad jurídica constitucional, es evidente que la jerarquía de su órgano supremo también es de primera importancia. Este precepto llena uno de los más vigorosos anhelos del campesinado nacional, considerando que por largo tiempo la asamblea y cualquier otro órgano campesino, estuvieron sujetos a los desenfrenos de la burocracia y a la flexibilidad irregular de la legisla-

ción reglamentaria que llegó a traducirse en instructivos y circulares contradictorios que se aplican según los intereses de algunos. Hoy eso ya no es posible; el avance ha sido lento, seguirá lento por un largo tiempo tal vez, pero en este campo no hay regreso ni es posible volver a las antiguas etapas del estalinismo mexicano en la que la tercera clase o sea la burocracia, se encontraba de hecho por encima de todos, a pesar de la peregrina situación de la llamada primera autoridad agraria de la Nación. Cabe significar en torno a esta fracción VII que constituye un punto de responsabilidad y de avance para que el campesinado asuma su propio papel en la historia y se aleje, definitivamente de cualquier tutelaje político legal o burocrático; pero sólo la mejor preparación de las juventudes campesinas y la mayor responsabilidad de quienes ocupen los comisariados ejidales o de bienes comunales, podrán ser los instrumentos de actualización efectiva de lo que el legislador trató de realizar en esta reforma.

Al final de la fracción que se estudia, se reproduce de manera explicable la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que de acuerdo con la legislación reglamentaria, corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios.

### *¿Quiénes integran legalmente la Asamblea General?*

El acotamiento de un problema de incalculable dimensión todavía en la estructura política agraria, en la parte final del análisis de esta fracción; situación que no correspondía precisar en el ordenamiento constitucional, pero que a ella corresponde en última referencia la posibilidad o no de los alcances de la reforma, se refiere a la determinación actual de los derechos individuales, ejidales o comunales. Esto es, debe respetarse la voluntad de ejidatarios y comuneros y regularse el ejercicio de los derechos sobre la tierra. Asimismo, la asamblea es el órgano supremo del núcleo de población como institución jurídica social, pero el problema subsiste en cuanto a la determinación individual de los derechos comunales o ejidales. Así, ¿Quiénes integran la asamblea general? Los ejidatarios o comuneros respectivamente, desde luego. Sí, pero ¿quienes tienen esa condición jurídica? A pesar de que la ley reglamentaria

parece clara al respecto, la realidad es que existen numerosos ejidatarios "sin parcela", es decir que diversos individuos poseen el certificado de derechos agrarios sin que éste corresponda a posesión ejidal alguna y que toda vez que el propio certificado no precisa la ubicación ni dimensión de la parcela, ésta se encuentra sujeta a condiciones del hecho y a conflictos aparentemente interminables cuyo conocimiento corresponde en la actualidad al Tribunal Unitario Agrario. Además, en los casos de conflicto en torno a la elección de miembros de comisariados o comuneros, se encuentra que existen diversos padrones o relación legal de ejidatarios en los que algunas veces se comprende a personas finadas hace lustros, ausentes del núcleo o carentes de tierra sin perjuicio de que exista en algún caso un número importante de duplicidad en los nombres de los ejidatarios en los documentos citados. Así, la integración legítima y legal de la asamblea general de ejidatarios o de comuneros es por ahora, un complejo problema que los Tribunales Unitarios Agrarios están tratando de dilucidar en los juicios correspondientes. En el Estado de Guerrero, es de señalarse que en los ejidos de San Jerónimo, municipio de Benito Juárez y de La Venta, municipio de Acapulco, el juzgador ha tenido que convencer a los justiciables en conflicto a dilucidar por sí mismos y en el terreno de los hechos, con el apoyo jurisdiccional, la determinación que con el trabajo de campo correspondiente pueda llevar a la definición y esclarecimiento de los derechos ejidales individuales; esto, con la consciente y voluntaria participación de los ejidatarios o presuntos ejidatarios en conflicto que se disputan la legalidad y legitimidad en la integración de la asamblea general de ejidatarios, con todas las consecuencias legales de ello.

Pero en todo esto, es imprescindible dejar escrito que en esta parte de la reforma constitucional, el jurisdicente puede apoyarse amplísimamente en el desarrollo de su función, tanto en la aplicación de la legislación reglamentaria, como en el auxilio que permite la supletoriedad de la legislación civil procesal federal.

De las fracciones VIII y X de la reforma correspondiente, no se juzga necesario mayor comentario.



### *Latifundio y Pequeña Propiedad Agraria.*

En la fracción XV que en la reforma inexplicablemente conserva de manera inadecuada el mismo número de orden que poseía en el anterior texto, a pesar de haber sido derogadas las cinco fracciones anteriores, y debiendo en su caso corresponder a ésta, en orden estricto, el número X, se inicia con una prohibición literal de "los latifundios", quedando virtualmente en el aire la delimitación jurídica de este término. Ahora bien, al considerar por qué en la propia fracción se comprende en los párrafos siguientes lo relativo a las llamadas pequeña propiedad agrícola y ganadera, pudiera pensarse que "latifundio" es lo opuesto a éstas dos categorías y al intérprete. La legislación reglamentaria da un reducido concepto de latifundio.

Ya se ha dicho que la terminología en 1992 no era la adecuada para calificar como pequeña a la propiedad a que se refieren los párrafos siguientes de esta fracción; sin embargo, esto es Derecho positivo e independientemente de la inadecuada terminología debe acatarse el desarrollo que provee la misma legislación reglamentaria.

### *Obsolescencia de la Fracción XVII.*

En el sendero perdido de las buenas intenciones que no llegan a realizar su objetivo para alejarse de la realidad, puede situarse lo dispuesto en la fracción XVII de la reforma que se estudia, pues a cuatro años de su vigencia no se tiene noticia alguna de la legislación o actos administrativos que pudieran conducir al fraccionamiento de las extensiones a que alude la propia fracción. Si bien la legislación reglamentaria con el mismo optimismo que el reformador constitucional, estableció algunas facultades para la Secretaría de la Reforma Agraria en este campo, éstas no han tenido ninguna realización práctica y por lo que se refiere a los gobiernos locales y las legislaturas de los Estados, no existe propósito alguno que pudiera demostrar tan siquiera el conocimiento de esta posibilidad constitucional y mucho menos la intención de llevarla a la práctica. Perdido en el tercer párrafo de la fracción XVII se en-

cuentra el patrimonio de familia que merecía un desarrollo diverso, probablemente una fracción especial en alguna nueva reforma del artículo 27 constitucional y que diferenciara las modalidades agrarias y urbana de la propia institución que hasta ahora, no ha tenido más que desarrollos esporádicos e insignificantes con base en la legislación civil común.

La fracción XVIII ha sido ya comentada con anterioridad en la parte relativa a la exégesis del precepto.

### *Los Tribunales con autonomía y plena jurisdicción.*

En la fracción XIX en la parte final del artículo de que se trata, la que en la experiencia e inclinaciones propias del autor de estas Lecciones ofrece un singular interés. En efecto, a los casi cuatro años de operación del sistema jurisdiccional especializado que con plena jerarquía jurisdiccional y autonomía se integra y opera a través del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios, puede afirmarse en cifras basadas en la realidad que la nueva experiencia legal agraria está cumpliendo con la función que le dio origen. No se considere esta afirmación como un absurdo autorreconocimiento o promoción de quien alguna vez en Tuxpan, Veracruz, logró 2,300 resoluciones definitivas en la responsabilidad de un Tribunal Unitario Agrario en dieciocho meses, sino que la tarea realizada es un esfuerzo institucional de un respetable conjunto de profesionistas del Derecho que designados en sus primeros niveles por el Senado de la República, poseen verdadera autonomía y en más de un caso genuina vocación; ahora bien, no sólo la autoestima de quienes integramos el precitado cuerpo jurisdiccional, sino que la imagen y comprensión que poco a poco se van moralmente alcanzando en los contextos sociales correspondientes y la prueba objetiva de que no se han dado en todo el lapso de funcionamiento del propio sistema casos de responsabilidad penal o judicial, constituye un punto para establecer lo positivo de las reformas en este campo.

Por otra parte, ni los más acerbos críticos de la transformación nacional de que se trata se ocuparon negativamente al principio, de esta parte de la reforma; nadie censuró la introducción de

órganos judiciales especializados dotados de plena autonomía y responsabilidad. En este rubro la reforma respondió a lo que en la Facultad de Derecho de la UNAM se planteó desde los años 30's y se reclamó finalmente aunque sin éxito, en el análisis y comentarios de la ley federal llamada de reforma agraria. La voz de quien esto escribe y la viril y significativa exigencia de Ignacio Burgoa, entre otros juristas de esta jerarquía, no fueron escuchadas en aquella ocasión.

*Y sin embargo, se mueven . . .*

La crítica en estos días, con pleno derecho y tal vez con alguna justificación, ha tenido lugar en torno a actuaciones concretas de los dos niveles de jurisdicción agraria existentes. Los conocidos plantones de campesinos o aún la toma o intento de destrucción de las instalaciones de un Tribunal Unitario Agrario sin ser frecuentes o generalizadas, tienen lugar cuando la acción judicial agraria afecta intereses que la corrupción casi había consagrado. Privaciones ilegales de la libertad al personal de actuarios o peritos que en el campo operan, se han dado cuando se teme por los violadores de la ley que la inspección judicial encuentre irregularidades que se habían ocultado por muchos años. Alguna nota periodística escasamente informada y muy frecuentemente inspirada en intereses ocultos. Pero por encima de todo ello, la acción judicial agraria continúa su marcha, aunque tropieza, sin embargo, con los accidentes de toda iniciación, con los problemas de adaptación y actualización de recursos humanos que difícilmente, podrían estar suficientemente capacitados para aplicar una legislación diferente y novedosa en su totalidad. Esta problemática resalta en las respetables ejecutorias que la Justicia Federal produce para corregir razonablemente los explicables yerros humanos que la deficiencia en los recursos técnicos de los mandos medios parece presentar; permítase una confusión de quien esto escribe, la verdad es que el nuevo Derecho Agrario, casi totalmente nuevo, por ello precisamente, no era conocido ni por los más antiguos maestros o especialistas de la materia; todos estamos aprendiendo a caminar, los viejos y los jóvenes, tal vez éstos en una mejor y mayor posibilidad

natural que solo un riguroso control en el acceso a las diversas posiciones de responsabilidad puede determinar en resultados positivos. La experiencia sin embargo, parece seguir siendo necesaria en esta nueva marcha, siempre y cuando quien la ejerza o trate de hacerla valer, se adecue legítimamente a las nuevas condiciones jurídicas y sociológicas. No se trata de una realización plena, ni ha transcurrido el tiempo suficiente para ello; aquí tan solo se precisa la necesidad de que se incremente el sistema, se le dote de mejores y mayores elementos, y que sus recursos humanos en todos los niveles, encontremos la necesidad de actualizarnos y perfeccionar la experiencia que ya poseemos, con la convicción de la urgencia de nutrirnos en la ciencia procesal agraria con el apoyo del Derecho Agrario comparado.

En la parte final de la fracción XIX que se comenta, tan solo en un modesto renglón y medio, se dispone que la ley reglamentaria establezca un órgano para la procuración de la justicia agraria. Situación tan importante e imprescindible como la orientación y el seguimiento de los nuevos juicios agrarios que con todo el apoyo técnico jurídico y pericial que actualmente se requiere, corresponde a la institución denominada Procuraduría Agraria que se desarrolla en la Ley de la materia y en el reglamento correspondiente.

La procuración o gestoría social en asuntos agrarios, data del ejemplar Derecho azteca prehispánico y se personaliza en la figura tradicional de *calpuleque*, honrosa calificación que por cierto mereció Emiliano Zapata, Procurador Agrario el que no sólo con las armas, sino con la ley y con el propósito de justicia, actualizó las antiguas tradiciones indígenas para apoyar las demandas ancestrales de los pueblos. Experiencia valiosa también con el Derecho hispánico trasladado en esta materia, al Nuevo Mundo que en las Procuradurías de Pueblos estructuró la gestoría social que comprendió como aspecto de gran importancia, la defensa y la demanda de tierras para los núcleos de población, dentro del sistema de autoridades agrarias de la legislación indiana. En la etapa post-constitucional, en los primeros años de la Reforma Agraria, el presidente Alvaro Obregón estableció una procuraduría de pueblos que más tarde fue prácticamente sustituida por la Confederación

Nacional Campesina, organizada por el Departamento Agrario y el PNR, en la época de Lázaro Cárdenas. Años después, en 1953 Adolfo Ruiz Cortines expidió un Decreto presidencial creativo de lo que denominó Procuraduría de Asuntos Agrarios y sancionó el reglamento respectivo; esta institución devino en una rama de alguna dirección de la dependencia federal agraria y a la época de la reestructuración de que se trata en la fracción que se comenta, dependía directamente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Lo nuevo en la institución, es la desconcentración administrativa que la estructura en la actualidad, si bien mantiene determinada relación con la Secretaría de la Reforma Agraria, las experiencias anteriores, sin embargo no han sido probablemente aprovechadas por quienes en la procuración agraria esperarían encontrar o un instrumento fácil de poder y de lucro, o un medio para satisfacer su protagonismo indeclinable. Sin embargo, la presión del campesinado y la coordinación que a niveles superiores ha tenido lugar desde el principio, entre la Procuración Agraria y los Tribunales de la materia, tarea en su inicio difícil, por tratarse de una experiencia nueva en el procedimiento agrario mexicano y en el intento de resolver los problemas campesinos, poco a poco ha ido alcanzando una marcha adecuada, mediante la coordinación necesaria entre el órgano que impulsa la acción procesal y orienta y redacta la demanda, con la obligación de seguir con el juicio agrario, hasta sus últimas consecuencias.

Necesario reconocer por otra parte, que en los propósitos de la institución reformada, se encuentran actividades diversas de las estrictas de orientación y apoyo jurídico que comprenden no sólo la intervención en los juicios agrarios, sino la más amplia asesoría legal. Además, la procuración se extiende hasta la organización de actividades sociales y productivas, tal como se planteó, desde el principio de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, en la época de Don Alfonso Ruiz Cortines. En este campo, y en la responsabilidad relativa a programas como la certificación de derechos agrarios individuales, la nueva Procuraduría Agraria tiene un ilimitado ámbito de responsabilidad y de acción fecunda. Quien esto escribe reconoce que desde el inicio de su actuación como Magistrado Unitario Agrario en el Estado de México, después me-

morablemente en el Norte del Estado de Veracruz y en la actualidad en el noble Estado de Guerrero, la jurisdicción agraria y la procuración, son dos actividades dialécticamente inescindibles, como se demuestra en entidades federativas como la citada en último término, en que existen organismos locales como la Procuraduría Social de la Montaña y la Procuraduría de Defensa Campesina que en la entidad sureña coadyuvan eficientemente, sin perjuicio de la participación de la institución federal. Tal vez el reformador constitucional debió establecer en términos expresos y precisos la posibilidad federal y local de la producción agraria; pero a pesar de esta omisión y ya que técnicamente no existe limitación para el ámbito federal, en una estricta interpretación constitucional, este autor estima fundada y sobre todo necesaria, la participación de organismos locales que complementen y diversifiquen la importante tarea técnica y humana de la asesoría y apoyo legal más amplio a los núcleos de población y a los productores agrarios en lo individual. Esto, con la experiencia que pudiera sustentar a la opinión de este autor que en 1953 formuló el Decreto y Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, cuya dirección desempeñó durante seis años.

#### *Bondad de la Fracción XX y problemas en su aplicación.*

Por último, la fracción final del repetido artículo constitucional, trata de desarrollarse en programas como *Procampo* y *Produce*, así como con la reciente ampliación de la seguridad social al trabajo campesino. No obstante, en este mismo rubro no puede escapar en este comentario la problemática de la producción agropecuaria que ha dado lugar a la enorme cartera vencida en la materia que entorpece seriamente a la estructura agraria y a la economía nacional. No una simple cuestión legal, sino compleja, muy delicada y profunda reestructuración de las finanzas y la hacienda nacionales que requiera, a la par que la reconstrucción moral del Estado mexicano en los difíciles días de crisis, más bien, años reiterados de crisis, de la difícil década de los noventas. Es decir, que si el texto de la fracción XX es correcto y positivo, las realizaciones y la actual situación de la estructura agraria podría constituir la expre-

sión a *contrario sensu* del texto constitucional; es decir o "las condiciones ignoran al Derecho y al diríase hermoso texto de la propia fracción", o los responsables de su cumplimiento han fracasado por la causa que sea, en sus realizaciones. Es tiempo de actualizar razonable y radicalmente el propósito y normatividad de esta fracción XX, por más que parezca difícil y remoto su cumplimiento.

#### 5.8. *Precaria situación de la Estructura Agraria al inicio de 1996.*

Siguiendo el comentario a la fracción XX del artículo 27 constitucional y tratando de complementar la evaluación o estimativa del estado actual de la estructura agraria, al principio de 1996, comprendiendo no sólo los aspectos jurídicos, sino en una panorámica más amplia, es útil considerar los resultados de la última Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el que se señala la situación de pobreza extrema en que se encuentra el 61.45% de la población rural. Otros estudios precisan en cuanto a la situación geográfica de la pobreza rural, que ésta afecta a las dos terceras partes de la población más pobre que se localizan en el sur en: Campeche, Tabasco y Veracruz; en el centro en: Hidalgo, Morelos y Puebla; en el norte en: Coahuila, Chihuahua, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango; y en el suroeste en: Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Otras estimaciones advierten que 67% de la población que vive en el campo en extrema pobreza —cantidad que se calcula alrededor de 13.5 millones— presenta condiciones de vida caracterizadas por altos niveles de desnutrición y de fecundidad; viviendas en estado deplorable; niveles educativos sumamente bajos, y con un menor número de miembros que aportan ingresos al hogar— 40% de los jefes de familia se autoemplean en actividades rurales, y 21% son trabajadores asalariados.

Una asociación civil denominada Grupo Consultivo Agropecuario en un estudio que se dice ha sido puesto a la consideración del Primer Magistrado de la República, precisa respecto del nivel educativo de 9 de cada 10 jefes de familia en el sector rural, es inferior a la primaria completa, además de que la tercera parte de

las familias de los ejidatarios y comuneros en las zonas más remotas carecen totalmente de educación.

El estudio de la institución citada agrega que "apenas la quinta parte de las familias de los pequeños propietarios cuenta con primaria completa; la proporción de población entre 6 y 14 años de edad que asiste a la escuela varía entre las entidades federativas en un rango importante que oscila de 71.3% en Chiapas, a 95.1% en el Distrito Federal".

Además, 14 de cada 100 escuelas rurales no ofrecen los seis grados de educación primaria; 22 de cada 100 solo cuentan con un maestro; uno de cada tres niños indígenas no cursa educación preescolar ni primaria, y únicamente cinco de cada 100 son atendidos por el sistema educativo.

El repetido estudio cubre asimismo aspectos tan importantes como el crédito y el seguro agrícolas e insiste en la necesidad de un auténtico extensionismo agrícola o rural, a través de instituciones no solo gubernamentales, sino intermedias y estrictamente privadas. Se ocupa finalmente de servicios médicos para la población campesina, así como seguridad social e integral.

Por otra parte, al inicio de 1996, la producción agrícola nacional registra una caída de 34%, la pecuaria en 81% y la forestal en 67%, según cifras preliminares de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, institución que señala los riesgos de una situación azas difícil para el propio año, particularmente en los Estados de Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Nuevo León, donde las principales presas están por debajo de sus niveles históricos. La producción de arroz, frijol, maíz y trigo descendió en un 32%, a pesar de que la superficie sembrada en los ciclos otoño-invierno 94-95 y primavera-verano 1995, fue de 23 millones de hectáreas, 933 mil más que en los ciclos homólogos anteriores. La superficie cosechada disminuyó significativamente debido a las condiciones climatológicas adversas en gran parte del país. Aquí no puede el autor dejar de recordar a un célebre sujeto que detentando la posición del Secretario de Agricultura espetó aquel famoso "postulado" de que "la lluvia ni nos beneficia ni nos perjudica . . .", por los años sesentas. De donde se advierte la diferencia en la actual dirección crítica de la propia secretaría.



En el descenso de la producción agrícola y pecuaria, entre otros factores de los que en estas Lecciones se ha señalado, como principal la corrupción relativa a la importación irrestricta de productos, influyeron también la contracción en 47% de los recursos crediticios destinados al sector y el incremento en los costos de producción, los cuales han estado por arriba de los ajustes a los precios de los productos y sufrieron, como es fácil comprender, una verdadera explosión con la devaluación infortunada de los noventa.

De la información de la citada Secretaría, se encuentra también que en el ciclo otoño-invierno 94-95, la producción registrada fue de un millón 934 mil toneladas menor al ciclo homólogo anterior, la caída más significativa se registra en cultivos tan económica y socialmente importantes como maíz y trigo, cultivos en los que obtuvieron 3.7 y 3 millones de toneladas frente a 4.9 y 3.7 millones cosechadas en el mismo ciclo 1993-1994. En cebada y sorgo, también se registró una caída notable en 6%. En el sorgo como en el maíz, fue decisiva la negativa influencia en las importaciones de estos productos que causaron un verdadero desastre en años recientes.

En oleaginosas el daño parece haber sido de menor importancia.

En cuanto a la producción pecuaria, sensiblemente lesionada no por medidas legales o por la transformación de 1992, sino por condiciones económicas y también por la corrupción relativa al comercio internacional de productos del exterior; la correspondiente en carnes en canal, bajó en 81% al pasar de 3.4 en 1994, a 2.7 millones de toneladas en 1995; la de leche en 71%, descendiendo de 7.4 a 5.7 millones de litros; la de huevo en 72%, al pasar de 1.2 a tan sólo 907 toneladas y la de miel, en 52% al descender de 63 a 33 mil toneladas en el propio periodo.

La producción forestal maderable, en esta nefasta tendencia, también registró una baja de 67% y la no maderable en 53.5%.

El Consejo Nacional Agropecuario, institución especializada y muy bien informada, anunció que al inicio del ciclo primavera-verano de 1995, se sembraron 2 millones de hectáreas menos de

cultivos básicos, con respecto al ciclo anterior, en los Estados de Guanajuato, Oaxaca y Jalisco. En frijol, la reducción fue de 500 mil hectáreas en Zacatecas y San Luis Potosí; en soya, finalmente, el descenso fue de 150 mil hectáreas en Chihuahua, Sinaloa y Sonora. Anteriormente, al inicio de las cosechas otoño-invierno 94-95, se había registrado un considerable descenso de 2.5 millones de toneladas, principalmente de maíz en Sonora y Sinaloa; de trigo, en Sonora y en Guanajuato y de sorgo en Tamaulipas.

Entre las fundamentales causas que también se señalan para esta problemática situación de la producción agropecuaria, se encuentra la apertura comercial que determinó el Tratado llamado de Libre Comercio respecto del cual los datos precisan que el sector más lesionado es el de los granos básicos.

Empero, habría que señalar en este capítulo que las probabilidades de exportación y de algunas incipientes realizaciones permiten a la estructura agraria actual el desarrollo de algunas líneas de producción para la exportación en frutales, por ejemplo.

### *Reflexiones finales.*

De esta sumaria estimativa que no pretende sino un apunte panorámico de la difícil situación actual del campo de México, se corrobora que no todo se encuentra en la parte formal que pudiera atribuirse a las retormas fundamental y reglamentaria de 1992. Evidentemente, el marco jurídico no lo es todo, pero en el sentido en que en estas Lecciones se entiende a la estructura agraria, ésta constituye la armazón, pudiera decirse la trama que trata de mantener una vinculación coherente y positiva entre los factores de producción, para hacer posible el cumplimiento de sus fines y la corrección de desajustes y fallas en el desarrollo de las relaciones que integran a la totalidad de la estructura. Así, es evidente que algo está fallando y que no podría concluirse en una apreciación simplista de que las reformas de referencia determinan en conjunto las deficiencias aquí someramente señaladas.

En efecto, ¿podría afirmarse que la creación y funcionamiento de órganos jurisdiccionales especializados que están resolviendo un buen número de controversias añejas y proveyendo se-

guridad jurídica a un creciente número de productores sociales e individuales, constituye un factor que desaliente la actividad productiva? Evidentemente que no; por lo contrario, sí puede afirmarse y apreciarse que a la resolución de un ancestral conflicto deviene un estímulo a los productores afectados; a la definición de derechos individuales y colectivos, sigue, necesariamente una mayor confianza y la posibilidad de un mayor esfuerzo creador. Tan sólo podría afirmarse en este campo que todavía la actividad jurisdiccional en este ramo no cubre la amplísima variedad de resolución de conflictos para los que fue creado; en todo caso, lo que se requiere son reformas y apoyos; selección rigurosa que con base a las experiencias adquiridas haga frente a la necesidad de justicia en el campo nacional.

¿Podría afirmarse que el reconocimiento de la personalidad jurídica de comunidades agrarias y ejidos afectó negativamente la producción o la estabilidad social en el campo? También es evidente la respuesta negativa y sí la afirmación del carácter irreversible de este punto de la reforma, puesto que permite en el desarrollo de los diversos juicios agrarios un punto de partida en la definición legal de los derechos sociales que corresponden a los núcleos de población.

Por lo que hace a la declinación de la propiedad ejidal o comunal que catastróficamente se anunció como resultado de las repetidas reformas; ésta no es tampoco objetiva. La transformación de usos de la tierra en las zonas de mayor desarrollo económico, era ya una realidad muchos años anteriores a la reforma y ésta no la incrementó directamente y sí ante una tendencia económica creciente, trata en la legislación reglamentaria de establecer determinadas garantías a través de la intervención de la Procuración Agraria y de la defensa jurídica ante los Tribunales Agrarios. En todo caso, los riesgos y las deficiencias que en ese capítulo se encuentren, previo estudio y determinación de las mismas, pueden y deben corregirse a través de una adecuada interpretación jurisdiccional y de las reformas que correspondan a la Ley Agraria y, de manera muy importante, en la implementación de un Código Procesal Agrario que ya es una verdadera necesidad por ésta y por muchas otras causas.

Una opinión más acerca de las sociedades comerciales por acciones en materia agraria. Si a la reforma correspondiente no puede evidentemente atribuírsele el descenso de la producción rural y sí, por otra parte, puede apreciarse que los resultados positivos de la transformación correspondiente son insignificantes merced a la crítica situación económica generalizada, tampoco podría defenderse hoy la desproporcionada posibilidad de superficie que la ley fundamental permite a esta institución jurídica, merced a la reforma. Mucho menos puede aconsejarse ni mucho menos solaparse, la interesada adscripción de recursos oficiales ni otros privilegios a instituciones que como en el pasado reciente no fueron más que instrumentos de lucro psicopático para uno y de fracaso económico y endeudamiento para núcleos de población y ejidatarios. Evidentemente no sólo la cuestión estrictamente jurídica sino de ética fundamental en la política económica, la organización y operación de instituciones de esta naturaleza en el ámbito rural, deben de ser respetadas y respetables, pero esto se insiste, no corresponde ni al estudiante de Derecho ni al abogado en sí, sino al gobernante y al administrador público en general, así como al empresario privado que en un marco estrictamente ético y jurídico puede y debe adecuar su iniciativa al esfuerzo social.

De todo lo expuesto y, considerando la realidad que constituye la actual crisis nacional, puede plantearse la substancia o la inmediata transformación del sistema constitucional agrario mexicano. Desde luego, el autor de estas Lecciones no le parece urgente ni actualmente necesaria, una transformación general del artículo 27 constitucional en esta materia. Y esto no porque se haya adoptado una posición eminentemente conservadora en la etapa de madurez, sino que tomando en cuenta la compleja y difícil problemática nacional en general y no solo la que involucra a la estructura agraria, al principio de 1996 no sería razonable la realización de un cambio constitucional en esta materia. Esta opinión no significa, sin embargo que el estudiante y el estudioso se alejen de toda preocupación crítica respecto del marco jurídico de la producción agropecuaria; pero, precisamente en la actual situación, en la reforma moral, de forma rigurosa y realista que requiere el Estado mexicano, no parece de inmediato imprescindible un cambio de

las dimensiones citadas. La legislación reglamentaria, sí puede y debe transformarse, siempre y cuando los cambios de que se trata sean discutidos y analizados en términos amplios y democráticos que con fundamento en las mejores aportaciones científicas, propicien algunos proyectos de cambios en materias como la relativa a sociedades comerciales por acciones, y la correspondiente a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que debe ser complementada con un Código Procesal Agrario, para establecer formas adjetivas adecuadas y específicas, para acudir lo menos posible al apoyo supletorio del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Entre las reformas urgentes, que podrían complementarse en una recta interpretación constitucional, en seguimiento adecuado de lo dispuesto por el párrafo tercero y la fracción XX del artículo 27 constitucional, se encuentra la adecuación apenas planteada en la Ley Agraria actual, entre la legislación de la materia y la correspondiente al mejoramiento del ambiente. Derecho Agrario y Derecho Ecológico constituyen en la investigación internacional un campo de fecunda, cuanto problemática relación que vinculado con la legislación de asentamientos humanos y con diversos ordenamientos administrativos, ha sido preocupación de juristas como Luis Lorvellec y Adolfo Gelsi Vidart en Nantes, Francia en el Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, con un erudito antecedente en el trabajo de Karl Kreutzer, acerca de la ecología y el Derecho Agrario en Alemania, que fuera presentado en México en 1988, en el Congreso Mundial de Desarrollo Rural de la Academia Mexicana de Derecho Agrario.

#### *Derecho Agrario y Derecho Ecológico, un nuevo reto para los Tribunales Agrarios.*

En el ámbito de la defensa y mejoramiento del ambiente, está por escribirse la legislación reglamentaria nacional que si ya estipula el equilibrio ecológico en el párrafo tercero del 27 constitucional, encuentra diversas lagunas y deficiencias en la legislación reglamentaria. Esto es, ésta sí debe revisarse con carácter de urgente y reformarse y adecuarse las políticas correspondientes, así como la actuación de las dependencias federales y locales. Entre

los rubros más importantes que requieren una urgente adecuación, se encuentran los de asentamientos humanos y cambios en el uso de la tierra; prevención y control del uso de plaguicidas y otros insumos; regulación estricta en el uso del agua; administración y defensa de los recursos forestales; defensa, conservación y mejoramiento del suelo y tantos otros que en los estudios citados puede fructíferamente analizarse. La ciencia está a nuestro alcance, el político tan sólo debe llamar, entender y escuchar a los mejores talentos que en las disciplinas existen a nivel internacional.

Un capítulo que en esta materia ecológica puede resultar posible y muy importante, se encuentra en la ampliación y diversificación de la competencia en los Tribunales Unitarios en materia ecológica, relacionada con el medio rural. Situación que para no constituir mayores problemas debe realizarse en coordinación con las Secretarías de Mejoramiento del Ambiente y de Agricultura y Desarrollo Rural, así como la Comisión Nacional del Agua. Sin embargo y tratándose de un asunto muy técnico, no puede tal transformación dejarse a la proyección unilateral de una sola disciplina, la cuestión es de primera importancia y urgencia, no sólo para los productores agropecuarios, sino que por su interés implica al bien común nacional. Por supuesto, de ampliarse la competencia de los Tribunales Agrarios Unitarios en este importantísimo campo, debería proveerse de inmediato, a la especialización profunda y muy responsable de los Secretarios de Estudio y Cuenta correspondientes, tanto como de quienes como este modesto autor, para mejor realizar su respetable función jurisdiccional, requerirían de una capacitación adecuada.

*A la justicia, una vía inmediata: el Derecho Agrario de los Jueces.*

En suma, frente a la problemática de una posible transformación constitucional y ante la complejidad de la reforma, reglamentarias que sí pueden y deben plantearse y practicarse, este autor se pronuncia de manera inmediata por una vía que en la actualidad parece caracterizar a los sistemas anglosajones, pero que en la antigüedad prehispánica constituía también un sistema. El derecho de los jueces. Es decir, las normas generalizadas o preceden-

tes que se constituyen en la reiterada, analítica y equitativa actividad de interpretación que el juzgador realiza para materializar la justicia que el Derecho postula, en el caso concreto. Así, lo urgente y lo posible en el sistema jurídico mexicano hoy, es un *Derecho Agrario de los jueces* que por encima de las naturales limitaciones humanas y los obstáculos que el sistema pudiera presentar, deben remitirse a los más claros y precisos ideales humanos y sociales que inspiran al sistema agrario nacional, así como a los principios generales del Derecho que se desarrollan en las garantías de justicia legal, expedita y gratuita con un adecuado derecho de audiencia y de defensa. En la jurisdicción pues está la vía más amplia de desarrollo inmediato del nuevo Derecho Agrario mexicano. Esto comprende, no sólo al jurisdicente agrario, sino de manera decisiva a la justicia constitucional federal que complementa, modera y encausa la acción de los Tribunales Agrarios en sus diversos niveles. Con lo cual se complementa como sistema dinámico y armónico el sistema agrario constitucional mexicano.

## INDICE

	Pág.
Prólogo	5
Introducción	7
Unidad 1	
Introducción al estudio del Derecho Agrario	17
1.1. Algunos principios metodológicos relativos al Derecho Agrario	19
1.2. Autonomía o especialidad. El problema o significado de la cuestión	26
1.3. Las fuentes del Derecho Agrario	30
1.4. Relaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas y ciencias sociales y técnicas	37
Unidad 2	
Algunos conceptos agrarios fundamentales	40
2.1. Preliminar sobre la idea de estructura agraria	53
2.2. El término agrario. Agricultura y producción agropecuaria	55
2.3. Resumen sobre la estructura agraria	58
2.4. Problema agrario, problemática agraria	62
2.5. La Política Agraria	67
2.6. El término Agrariedad y su categoría de principio fundamental en Derecho Agrario	72
2.6.1. Los principios generales y la Agrariedad	72
2.6.2. Dimensiones sociológicas y éticas de la Agrariedad	75



	Pág.
<b>Unidad 3</b>	
Determinación y definición del Derecho Agrario	77
3.1. Génesis del Derecho Agrario y evolución de su concepto	79
3.2. El contenido del Derecho Agrario	84
3.3. Reflexión sobre los elementos de la expresión Derecho Agrario	88
3.4. Análisis y conclusiones sobre diversas definiciones del Derecho Agrario	89
3.5. Definición del Derecho Agrario	94
<b>Unidad 4</b>	
El problema de la ubicación del Derecho Agrario	97
4.1. La pretensión y posibilidad de clasificar al Derecho. Respecto a su unidad sistemática y científica	100
4.2. La clasificación de las disciplinas jurídicas	102
4.3. La consideración ideológica y estructural en la clasificación tricotómica	103
4.4. Resumen: ubicación prevalentemente social de las normas del Derecho Agrario y regreso de las tendencias jusprivatistas en la legislación mexicana de 1992	105
<b>Unidad 5</b>	
El sistema agrario constitucional mexicano	109
5.1. Relación sistemática del artículo 27 constitucional con algunos otros preceptos de la Ley Fundamental	113
5.2. Referencia histórica de los antecedentes del Sistema Agrario constitucional mexicano	115
5.3. La cuestión agraria en el Constituyente de 1917	118
5.4. Análisis del texto original del artículo 27 constitucional en materia agraria	123
5.4.1. Propiedad originaria de la nación y constitución de la propiedad privada en el párrafo primero	124
5.4.2. La expropiación en el párrafo segundo	127

	Pág.
5.4.3. Las modalidades y la redistribución de la propiedad agraria en el párrafo tercero. Ejercicio de diferenciación entre expropiación y modalidad	128
5.4.4. La capacidad de las sociedades para adquirir y poseer tierras y aguas en las seis fracciones del párrafo séptimo original	131
5.4.5. La pretensión del fraccionamiento de tierras y la creación del patrimonio familiar en la parte final del texto original	133
5.4.6. Reflexión acerca del texto original en materia agraria	133
5.5. Síntesis de las reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria anteriores a 1992	134
5.5.1. La proscripción del Amparo en materia agraria en la reforma de 1931	135
5.5.2. La incorporación de la ley de 1915 al texto del artículo 27 y su reestructuración en materia agraria en 1934	135
5.5.3. Federalización de los conflictos agrarios comunales y reconocimiento en la propiedad agraria indígena en la reforma de 1937	137
5.5.4. Determinación de la pequeña propiedad rural inafectable y restablecimiento parcial del Amparo en materia Agraria en 1947	138
5.5.5. Introducción del Amparo Social Agrario en la reforma al artículo 107 constitucional en 1962	144
5.5.6. Reforma de 1982 en materia de justicia, procuración agrarias y desarrollo rural integral	145
5.6. Exégesis de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional en materia agraria	146
5.7. Análisis crítico a casi cuatro años de la reforma de 1992	159
5.8. Precaria situación de la estructura agraria al inicio de 1996	182



EL SEÑOR ING. JAIME VALLE MÉNDEZ,  
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE SAN LUIS POTOSÍ, ORDENÓ LA IMPRE-  
SIÓN DE ESTE LIBRO A LA EDITORIAL UNI-  
VERSITARIA POTOSINA. LA EDICIÓN ESTU-  
VO AL CUIDADO DEL C.P. JOSÉ DE JESÚS  
RIVERA ESPINOSA. FUE CONCLUIDA EL  
28 DE NOVIEMBRE DE 1997 Y CONSTA DE  
1000 EJEMPLARES.

