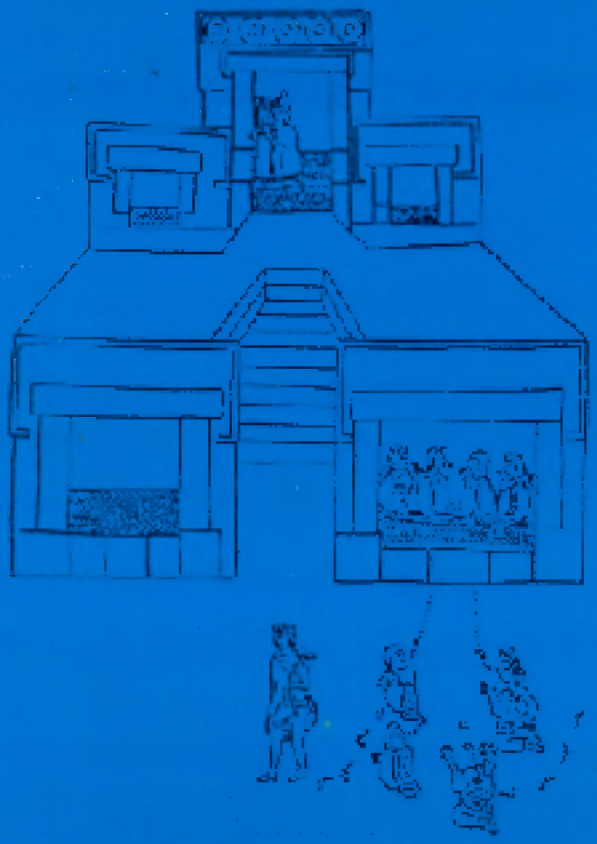
Mario Ruiz Massieu

DERECHO AGRARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DERECHO AGRARIO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
SERIE A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos Núm. 64

MARIO RUIZ MASSIEU

DERECHO AGRARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

México, 1990

Primera edición: 1990

DR © 1990, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTTUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-1738-7

ÍNDICE

I. El derecho Agrario Revolucionario 7

II. Concepto del Derecho Agrario 14

III. Autonomía del Derecho Agrario 19

IV. Fuentes formales del Derecho Agrario 30

V. El Derecho Agrario como Derecho Social 39

VI. Relaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas 43

VII. Autoridades Agrarias 49

VIII. La propiedad con función social en la Constitución mexicana 55

XI. Propiedad ejidal y comunal 61

X. Las acciones agrarias fundamentales 72

Epílogo 79

Bibliografía básica 81

Derecho Agrario, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en sus Cincuenta Años (1940-1990), se terminó de imprimir en los Talleres de IMPRESOS CHÁVEZ, S. A. DE C. V., el 17 de diciembre de 1990. La edición consta de 2 000 ejemplares.

I. El derecho Agrario Revolucionario 7
II. Concepto del Derecho Agrario 14
III. Autonomía del Derecho Agrario 19
IV. Fuentes formales del Derecho Agrario 30
V. El Derecho Agrario como Derecho Social 39

DERECHO AGRARIO

I. El derecho agrario revolucionario

En trabajos anteriores hemos adoptado para designar a esta materia la denominación "derecho agrario revolucionario" por considerar que constituye una de las áreas del derecho mexicano de conformación más auténtica, en la medida en que encuentra su origen en la Constitución general de la República de 1917 y ha venido evolucionando en el marco normativo que la misma establece, como consecuencia del movimiento armado iniciado en 1910, que difícilmente hubiera alcanzado el triunfo de no ser por la decisiva participación del sector campesino, inconforme ante la inequitativa distribución de la riqueza territorial y la notoria injusticia que entonces prevalecían en el campo mexicano.

En efecto, la situación del país en la etapa inmediatamente anterior a la Revolución presentaba un panorama lamentable en el agro. Como muestra de ello basta señalar que el 96 por ciento de las cabezas de familias rurales no tenían tierra, mientras que solamente el uno por ciento de la población controlaba el 97 por ciento del territorio mexicano, y sólo 834 hacendados poseían la mitad de la tierra.[1]

Así, con la hacienda mexicana convertida en un enorme latifundio cultivado sólo en mínima parte, con una agricultura paupérrima cuyos medios de explotación antiguos y sin técnica hacían que se obligara al peón a trabajar en exceso, con la notoria miseria de los campesinos y el humillante trato que éstos recibían, resultaba impostergable cambiar ese estado de cosas.

Lo anterior fue un factor determinante para que se iniciara la lucha armada, alentada por demandas que incluían, entre otras cosas, la restitución de tierras a sus legítimos poseedores, la dotación de tierras y aguas a quienes carecieran de ellas, la repartición del latifundio, la pro-

[1] *Cfr.* Documento presentado por el gobierno de México ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la sede de la FAO, Roma, Italia, publicado en la *Revista del México Agrario*, México, núm. 1, 1979.

tección y ayuda al sector campesino y la creación de instrumentos de justicia agraria independientes del Poder Judicial.

En este sentido, Francisco I. Madero, en su libro *La sucesión presidencial en 1910,* apuntaba, con relación al campo:

> En este ramo tan importante de la riqueza pública, poco ha hecho el gobierno por su desarrollo, pues con el régimen absolutista, resulta que los únicos aprovechados de todas las concesiones son los que lo rodean, y más particularmente en el caso actual toda vez que uno de los medios empleados por el general Díaz para premiar a los jefes tuxtepecanos, ha sido darles grandes concesiones de terrenos, lo que constituye una rémora para la agricultura puesto que los grandes propietarios raras veces se ocupan en cultivar sus terrenos, concretándose generalmente al ramo de ganadería, cuando no los dejan abandonados para venderlos después a alguna compañía extranjera, como sucede con más frecuencia.
>
> Las concesiones para aprovechamientos de aguas en los ríos han sido inconsideradas, y siempre van a dar a manos del reducido grupo de favoritos del gobierno, resultando que el agua no se aprovecha con tan buen éxito como hubiera sucedido subdividiéndose entre muchos agricultores en pequeña escala.
>
> El resultado de esta política ha sido que el país, a pesar de su vasta extensión de tierras laborables, no produce el algodón ni el trigo necesario para su consumo en años normales, y en años estériles tenemos que importar hasta el maíz y el frijol, bases de la alimentación del pueblo mexicano.[2]

Posteriormente, el 5 de octubre de 1910, al proclamar el Plan de San Luis Potosí, con el que iniciaba el movimiento revolucionario, el propio Madero, en la cláusula tercera, tercer párrafo de ese documento, se refirió a la restitución de tierras expresando:

> Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declararán sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propie-

[2] Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910,* México, Editorial Nacional, 1976, p. 236.

tarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Indiscutiblemente, el Plan de San Luis constituyó una decisiva motivación para que el sector campesino apoyase al movimiento armado, y representó el principio de una serie de proclamas y normas entre las que destaca el Plan de Ayala, promulgado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, del que son de subrayarse los artículos 6º, 7º y 8º.

El artículo 6º reviste especial trascendencia por lo que hace a la restitución, en la medida en que señala:

6º Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, y de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, la deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

A su vez, el artículo 7º del mismo plan tiene singular importancia como postulado básico de la reforma agraria, al plantear la extinción de los latifundios mediante la expropiación y la dotación de tierras:

7º En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Por su parte, el artículo 8º prevenía la nacionalización de tierras en su supuesto de que por alguna circunstancia imputable a los latifundis-

tas, no se pudieran aplicar convenientemente las disposiciones de los artículos anteriores:

> 8º Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan.

La importancia del Plan de Ayala, estimamos, se ve claramente reflejada en las opiniones que a continuación transcribimos y que han sido vertidas, respectivamente, por Lucio Mendieta y Núñez, Daniel Moreno y John Womack: "este Plan sirvió de bandera a la Revolución Agraria del Sur, que se prolongó durante muchos años, influyó en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia",[3] "este Plan puede considerarse el de más trascendencia en el orden agrario, pues no se concretó a una exposición política, sino que quienes lo sostuvieron, lucharon por él durante cerca de una década",[4] "el Plan de Ayala era original, más aún que la mayoría de los demás planes, programas y manifiestos que han aparecido en la historia de México".[5]

En el contexto de los planteamientos revolucionarios ocupa un relevante lugar la ley carrancista del 6 de enero de 1915, que declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios hechas en contravención a la ley del 15 de junio de 1856, así como las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del primero de diciembre de 1870 y las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales durante el mismo periodo, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. Estas disposiciones, aunadas a la creación de una Comisión Nacional Agraria, de una comisión local agraria por cada estado o territorio de la República y de los comités particulares ejecutivos "que en cada estado se necesiten", hacen de la ley citada un inobjetable antecedente del artículo 27 constitucional.

[3] Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, 14a. ed., México, Porrúa, 1977, p. 183.

[4] Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1977, p. 9.

[5] Womack, John, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1978, p. 392.

En el mismo sentido se destaca la Ley General del Villismo, del 24 de mayo de 1915, que declaraba de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en lo que excedieran a los límites fijados por los gobiernos de los estados, así como la expropiación de los terrenos circundantes de los pueblos indígenas a fin de repartir pequeños lotes entre los habitantes de los pueblos y la expropiación de terrenos necesarios para la fundación de poblados y la ejecución de obras de interés para el desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación.

No menos importancia reviste el Plan orozquista de 25 de marzo de 1912, que en su artículo 35 señala al problema agrario como el que exigía la más atinada y violenta solución, indicando que la Revolución garantizaba que las bases para resolverlo serían, entre otras, el reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años; la revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales; la reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; la repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República, y la expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultivaran habitualmente toda su propiedad, repartiendo las tierras así apropiadas para fomentar la agricultura intensiva y emitiendo bonos agrícolas para el pago de las expropiaciones.

En suma, podemos afirmar que los conceptos planes y leyes a que hemos hecho referencia, contribuyeron de manera determinante a sentar las bases sobre las cuales se levanta nuestro nuevo derecho agrario revolucionario. Así, el artículo 27 de la Constitución de 1917 estableció los lineamientos que sustentan el nuevo orden agrario de México, al instituir la coexistencia de la propiedad particular y la propiedad social representada por ejidos y comunidades; la dotación y restitución de bosques, tierras y aguas; la desaparición del latifundio y la protección del sector campesino. En este orden de ideas, en el marco del nuevo derecho agrario se crearon novedosos sistemas de propiedad que responden a la función social de la misma y a un sentido más justo en la tenencia de los bienes agrarios; se implantaron procedimientos, dependientes del Poder Ejecutivo, para garantizar la justicia pronta y expedita en el campo, generándose un proceso agrario tutelado por el Estado, que tiende al equilibrio de las partes en conflicto, y se determinó una legislación agraria de carácter federal. Estos son, en resumen, los principios fundamentales de nuestro vigente sistema jurídico agrario.

Importancia del derecho agrario

Lo apuntado anteriormente bastaría para justificar la gran importancia que en México se le ha dado al derecho agrario y que ha propiciado el que esta materia se encuentre incluida en los planes y programas de estudio de la mayoría de las escuelas y facultades de derecho del país, sobre todo si consideramos el significado que históricamente ha tenido nuestra población rural respecto al número de habitantes de los asentamientos urbanos. Sin embargo, y para una mejor comprensión del tema, conviene recoger algunos planteamientos doctrinarios que a nuestro juicio son particularmente ilustrativos. Así, el tratadista español Juan José Sanz Jarque, afirma que:

> Una relación universal frente a la acumulación, inactividad o improductividad de la propiedad en grandes áreas y a la aniquilación, trituración y destrucción de la propiedad puesta en cultivo, junto a las crecientes y sentidas necesidades de la sociedad de nuestro tiempo de conservar y mejorar el habitat o medio natural en que vivimos, equilibrar en justicia el modo de vida agrario al de los demás sectores profesionales, asegurar la despensa o alimentación suficiente de los agricultores y de la humanidad, garantizar la paz social con una adecuada ordenación del suelo y promover el desarrollo integral del hombre y de la sociedad partiendo de la propiedad de la tierra como rampa original de lanzamiento del mismo, es lo que ha hecho surgir, desde finales del siglo pasado hasta nuestros días, una serie de medidas normativas dirigidas a corregir aquellos defectos y a satisfacer tales necesidades mediante la puesta en función de la propiedad de la tierra, y, en consecuencia, de la empresa agraria, con las medidas de reforma agraria primero, con las reformas de estructuras agrarias después, con las de reforma y desarrollo agrario por último y con la pretensión de un especial estatuto jurídico para aquéllas, entrando así, progresivamente, en la ciencia normativa del moderno derecho agrario.[6]

En la doctrina mexicana, son de destacarse las aportaciones de Martha Chávez Padrón y Manuel González Hinojosa. La autora citada en primer término apunta que:

> en México los problemas agrarios se catalogaron entre los grandes problemas nacionales, y tenemos formas muy propias de resolverlos;

[6] Sanz Jarque, Juan José, *Derecho agrario,* Madrid, Ed. Fudación Juan March, 1975, p. 10.

por lo anterior, se impone que nuestros investigadores, maestros y estudiantes universitarios, se ocupen y preocupen de nuestro singular derecho agrario.[7]

A su vez, González Hinojosa, al referirse a las razones por las que nuestra materia sea actualmente objeto de investigación y estudio, señala las siguientes:

a) La ciencia económica reconoce la necesidad de mantener un justo equilibrio entre las actividades industriales, comerciales y de servicios y las actividades agropecuarias, muchas veces preferidas en los planes de desarrollo económico. Consecuentemente, para vigorizar las actividades primarias se requiere una dinámica y recta ordenación jurídica de éstas.

b) El acelerado crecimiento de la población demanda un constante aumento de la producción de alimentos y de materias primas para satisfacer necesidades vitales y las actividades agropecuarias tienden a satisfacer esa demanda.

c) Muchos países subdesarrollados o en vías de desarrollo han tenido que reformar sus estructuras básicas para reordenarlas por razones primarias de justicia social y exigencias de carácter económico.[8]

Por nuestra parte, y después de hacer una revisión de los conceptos expresados por diversos autores, hemos resumido los argumentos que corroboraron la importancia de esta rama del derecho en los siguientes planteamientos:

a) El crecimiento demográfico hace necesario incrementar la productividad en alimentos y materias primas que permitan satisfacer las necesidades esenciales de la población y esto sólo será posible en la medida en que se establezcan adecuados instrumentos jurídicos agrarios.

b) La gran población campesina requiere la aplicación de una verdadera justicia social que la rescate de la pobreza en que se ha encontrado sumergida. Hay que recordar que los grandes movimientos sociales de la historia han tenido su asiento en la cuestión agra-

[7] Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México,* 3a. ed., México, Porrúa, 1974, p. 12.
[8] González Hinojosa, Manuel, *Derecho agrario,* México, Jus, 1975, p. 57.

ria. En México, las revoluciones de Independencia y de 1910 sólo fueron posibles debido a la gran masa campesina insatisfecha. Es a través del derecho agrario como puede obtenerse la justicia en el campo.[9]

II. Concepto del derecho agrario

En la doctrina, tanto mexicana como extranjera, muchos son los tratadistas que se han dedicado a la no fácil tarea de elaborar un concepto preciso de la materia que nos ocupa. Desde luego, no son pocos los obstáculos que se tiene que enfrentar ante la necesidad de incluir, por lo menos, sus elementos más significativos.

En este ensayo hemos hecho una selección de las aportaciones más representativas de diversos autores, con objeto de establecer de manera sintética, a partir de sus rasgos más notables, nuestro concepto de derecho agrario.

Bajo esta premisa encontramos que el jurista italiano Giorgio de Semo, destacado precursor del estudio del derecho agrario, lo define como "la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura".[10] Resalta en esta definición el hecho de limitar el derecho agrario a la regulación de la "agricultura" y su calificación como "prevalentemente privado", con lo que desde ahora apuntamos que no estamos de acuerdo por razones que posteriormente expondremos.

El autor argentino Raúl Mugabura, al aludir al concepto de derecho rural, de mayor amplitud, expresa que es "el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recaen sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria, establecidas con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad derivados de aquellas explotaciones".[11] En este concepto destacan la referencia a la autonomía de los preceptos jurídicos, que como veremos en el siguiente apartado ha originado una importante corriente que agrupa a la mayoría de los estudiosos de la materia, y la mención de los intereses de la colectividad.

[9] Ruiz Massieu, Mario, *Derecho agrario revolucionario, bases para su estudio,* México, UNAM, 1987, p. 25.

[10] De Semo, Giorgio, *Curso de derecho agrario,* Florencia, Casa Editorial Poligráfica Universitaria, 1937, p. 61.

[11] Mugaburo, Raúl, *La teoría autonómica del derecho rural,* Santa Fe, Argentina, Centro de Estudiantes de Ciencias Jurídicas, 1933, p. 139.

En Venezuela, Ramón Vicente Casanova ha definido al derecho agrario como "el conjunto de normas y principios que regulan la propiedad territorial y asegura su función social".[12] Sin duda, lo más notable de esta definición es la referencia a la función social de la propiedad.

A su vez, Rodolfo Ricardo Carrera apunta que nuestra materia es la "ciencia jurídica que contiene principios y normas que regulan las relaciones emergentes de la actividad agraria a fin de que la tierra sea objeto de una eficiente explotación que redunde en una mejor y mayor producción, así como en una más justa distribución de la riqueza en beneficio de quienes la trabajan y de la comunidad nacional".[13] Aspectos relevantes de este enunciado son la concepción del derecho agrario como una ciencia jurídica, la precisión de la eficiente explotación de la tierra como su objeto y el subrayar el beneficio de quienes la trabajan y de la comunidad nacional.

Entre los juristas hispanos sobresalen, por la riqueza de sus aportaciones, Juan José Sanz Jarque, Alberto Ballarín Marcial y G. Montero de Valdivia. El primero de los autores citados expresa:

> El derecho agrario es aquel conjunto de normas jurídicas que regula, principalmente, el estatuto jurídico de la propiedad de la tierra, considerada ésta en su nueva concepción funcional y como relación jurídica tipo y base sobre la que se asientan toda la materia agraria y la empresa como organización en su dinámica de los elementos de aquélla, al servicio armónico de los agricultores y de la comunidad; todo ello en el conjunto de la ordenación y de acuerdo a las circunstancias de lugar y tiempo, comprendiendo también cuantas disposiciones se dirijan a la promulgación del referido estatuto, así como aquellas otras que tiendan a la conservación, reconstrucción y adecuado cumplimiento de los fines que por naturaleza son inherentes a las referidas instituciones de la propiedad y la empresa agraria.[14]

Por su proximidad con el concepto desarrollado en nuestro país, en la transcripción anterior destacan el carácter especial del estatuto jurídico agrario y la nueva concepción funcional de la propiedad de la tierra.

[12] Casanova, Ramón Vicente, *Derecho agrario,* Mérida, Venezuela, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Talleres Gráficos Universitarios, 1978, p. 23.

[13] Carrera, Rodolfo Ricardo, *Derecho agrario, reforma agraria y desarrollo económico,* Buenos Aires, Editorial Desarrollo, 1975, p. 27.

[14] Sanz Jarque, Juan José, *op. cit.,* p. 26.

Alberto Ballarín Marcial, por su parte, nos dice que "el derecho agrario es el sistema de normas, tanto de derecho privado como público, especialmente destinadas a regular 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, de esta rama jurídica".[15] En esta definición son de subrayarse la mención a la concurrencia de normas de derecho público y derecho privado y las atribuciones de principios peculiares a esta materia.

A su vez, J. Montero y García de Valdivia señala que el derecho es

> El derecho especial que regula la propiedad y demás derechos reales sobre la tierra, considerada como fuente de riqueza, a beneficio del trabajo de todas clases y del cultivo, así como las relaciones que tengan por objeto la explotación agrícola, ganadera o forestal y su realización más adecuada, teniendo en cuenta la naturaleza y el destino de los bienes y de las unidades productivas, así como el cumplimiento de los fines del labrador y las necesidades de su familia, todo ello de conformidad con las exigencias de la justicia y las de la economía nacional rectamente dedicadas al bien común.[16]

En esta definición encontramos aportaciones particularmente importantes para nuestro cometido, como lo son la concepción de nuestra materia como un derecho especial, y de la tierra como fuente de riqueza a beneficio del trabajo; el considerar la naturaleza y el destino de los bienes, los fines y necesidades del labrador; las exigencias de la justicia, y el bien común.

En lo que respecta a la doctrina mexicana, encontramos que para Martha Chávez Padrón el derecho agrario es "el conjunto de normas que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales".[17] Como se ve, esta autora destaca el cultivo del campo como objeto del derecho agrario, y lo realtivo a la organización.

Antonio Luna Arroyo nos dice que la rama que nos ocupa es "el orden jurídico regulador de los problemas de la tenencia de la tierra,

[15] Ballarín Marcial, Alberto, *Derecho agrario*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1978, p. 437.

[16] Montero y García de Valdivia, J., en *Revista de Derecho Español y Americano*, Madrid, abril-julio 1965, pp. 63-64, citado por Sanz Jarque, Juan José, *op. cit.*, p. 23.

[17] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, p. 61.

las diversas formas de propiedad y la actividad agraria, que rige las relaciones de los sujetos que intervienen en las mismas".[18] El acento es puesto por Luna Arroyo en los problemas de la tenencia de la tierra y en las relaciones de los sujetos que participan en la actividad agraria.

Lucio Mendieta y Núñez, por su parte, afirma que 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".[19]

A su vez, Raúl Lemus García considera al derecho agrario como el "conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica",[20] mientras que Manuel González Hinojosa lo concibe como "la ordenación positiva y justa de las actividades agrarias para lograr el bien común de la comunidad rural mediante el fomento de la producción agropecuaria y la conservación de los recursos naturales renovables".[21]

A partir de las definiciones que hemos venido revisando, podemos apuntar una serie de características que distinguen a la materia que nos ocupa, y que son las siguientes:

1) El conjunto de normas jurídicas que integran el derecho agrario conforman un apartado "especial", "autónomo", con relación a otras ramas del derecho.

2) Este apartado especial se refiere al cultivo del campo, a la organización territorial rústica, a las industrias agrícolas, a la propiedad rústica, a la agricultura, a las explotaciones de carácter agrícola, a la propiedad territorial, a la actividad agraria y a la producción agropecuaria, entre otros aspectos.

3) El derecho agrario tiene como finalidad garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad; asegurar la función social de la propiedad; lograr la justa distribución de la riqueza territorial en beneficio de quienes la trabajan, y alcanzar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.

[18] Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca, *Diccionario de derecho agrario mexicano,* México, Porrúa, 1982, p. 207.

[19] Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario,* 2a. ed., México, Porrúa, 1966, p. 17.

[20] Lemus García, Raúl, *Derecho agrario mexicano,* 2a. ed., México, LIMSA, 1978, p. 25.

[21] González Hinojosa, Manuel, *op. cit.,* p. 120.

Con base en lo anterior, hemos elaborado nuestro concepto del derecho agrario que, sin pretender ser exhaustivo, consideramos que comprende una noción de lo que se debe entender por esta área del derecho. Así, hemos expresado que el derecho agrario es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural".[22]

Los conceptos de reforma agraria, problema agrario, política agraria y estructura agraria

Atendiendo a la estrecha vinculación que estos conceptos guardan con la materia de nuestro estudio, hemos considerado conveniente incluir en este trabajo, aunque en forma breve, algunas consideraciones que estimamos pueden contribuir a su mejor comprensión.

Así, respecto a la *reforma agraria,* encontramos que destacan las definiciones de Rodolfo Ricardo Carrera y Ramón Vicente Casanova. Para el primero de estos autores la reforma agraria es el instrumento jurídico del desarrollo económico que comprende no sólo el aspecto físico de la división de la tierra, sino el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor y mayor productividad de manera que incida finalmente sobre el bienestar de los campesinos,[23] mientras que el segundo, asevera que la reforma agraria debe ir contra el latifundio y debe atacarlo, precisamente para destruir sus efectos: la ociosidad de las tierras, el ausentismo de los propietarios, el compromiso, la pobreza del campesino y su aislamiento social y cultural.[24]

Las afirmaciones anteriores nos permiten advertir que la noción de reforma agraria ha superado ya el significado de simple redistribución de la tierra, generándose el concepto de reforma agraria integral, que incluye también la capacitación del campesino; nuevas formas de organización; la aportación de créditos, fertilizantes y otros insumos para lograr una mejor y mayor productividad que contribuya al bienestar de la población rural.

Con relación al concepto de *problema agrario,* nos parece suficientemente claro el planteamiento de Ramón Vicente Casanova, que se

[22] Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.,* pp. 34-35.
[23] Carrera, Rodolfo Ricardo, *op. cit.,* p. 57.
[24] Casanova, Ramón Vicente, *op. cit.,* p. 43.

refiere al mismo como un acontecimiento real en donde una minoría de hombres se constituyen en soberanos de la tierra, en menoscabo de una mayoría absoluta, que apenas tiene sobre ella posesión precaria.[25]

En cuanto al concepto de *política agraria*, podemos anotar como sus elementos constitutivos, su finalidad de regir y actualizar los asuntos agrarios en un contexto de orden y armonía, a través de los medios idóneos, para obtener la prosperidad económica y social de la comunidad rural; su determinación por las tendencias políticas predominantes o la síntesis de las distintas ideologías políticas y su función como factor condicionante de la estructura jurídica.

Finalmente, podemos caracterizar a la *estructura agraria* como la conjunción de factores materiales, humanos y normativos que integran la actividad agraria, incluyendo las formas de tenencia de la tierra como estructura primaria de las instituciones, y que tiene por objeto los bienes, servicios y obras que por su naturaleza o destino son indispensables para el desenvolvimiento de la comunidad rural.

III. Autonomía del derecho agrario

Como lo hemos apuntado anteriormente, una importante corriente doctrinaria con relación a nuestra materia, respaldada por la mayoría de los autores, es la conocida como *teoría autonómica del derecho agrario*, que sostiene la especialidad de esta rama jurídica con relación a otras áreas del derecho, y cuyos planteamientos más comunes se refieren a su autonomía científica, didáctica y jurídica, a los que generalmente se agregan los relativos a su autonomía histórica, sociológica y económica.

Esta teoría fue originalmente desarrollada por Giorgio de Semo, quien afirmó que la autonomía científica del derecho agrario se basa en que el mismo tiene por objeto particular "las normas reguladoras de las relaciones jurídicas relativas a la agricultura", lo cual justifica que el estudio de esas normas y relaciones se conduzca "según un plan, cuyos perfiles coincidan con los límites del objeto y se inspire en la construcción sistemática de los principios que es dado extraer y formular mediante la especulación científica".[26]

La autonomía didáctica del derecho agrario es también planteada categóricamente por De Semo al afirmar:

[25] *Ibidem*, p. 51.

[26] De Semo, Giorgio, citado por Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario*, 3a. ed., México, Porrúa, 1975, pp. 13-14.

nuestra materia es objeto de especial enseñanza universitaria. La cuestión está resuelta positivamente en Italia, pues existe el derecho agrario como estudio independiente en los programas de las Facultades de Ciencias Económicas y Comerciales. La escisión de nuestra materia de la enseñanza del derecho civil, se operó casi desde el principio bajo el vigoroso impulso del multiforme, vasto y renovado Reglamento Jurídico de la Agricultura. La autonomía didáctica del derecho agrario se impone no sólo por la importancia de la materia, sino por la amplitud de la misma.[27]

Asimismo, el jurista italiano se pronuncia por la autonomía jurídica, al sostener que el derecho agrario tiene principios generales propios y líneas directivas particulares, ya que se trata de una materia especial, extensa y compleja "cuyas normas jurídicas se plasman o deben plasmarse según peculiares exigencias económicas". Menciona, además, que la mezcla de elementos de derecho privado y de derecho público que se observa en el derecho agrario, en lugar de ser base de un argumento en contra de su autonomía, sirve para fundarla, porque esta parte pública del derecho agrario es más notoria que en derecho civil, y por consiguiente, es otra característica que tiende a separarlo de tal derecho.[28]

A partir de estos planteamientos, la mayor parte de los estudiosos de nuestra materia han sostenido su autonomía. Así, por lo que hace a la *autonomía científica,* encontramos que Martha Chávez Padrón señala que el derecho agrario mexicano posee una materia autónoma, especial, extraordinariamente extensa y compleja, por lo que representa para su estudio un objeto propio consistente en las normas relativas a lo agrario, las que necesitan de investigación técnica jurídica por las razones siguientes:

a) El conjunto de estas normas es muy extenso y, con notoria frecuencia, presenta lagunas legales, contradicción y errores de estilo, de colocación y de coordinación. Sólo a través del estudio técnico de las mismas podrán superarse y corregirse sus defectos y lagunas;

b) Para sugerir reformas adecuadas que arrojen un mayor índice de positividad de las normas agrarias, se requiere el estudio técnico y sistemático de las mismas;

c) El derecho agrario necesita que se aclaren sus principios doctrinales y legislativos fundamentales para que a la luz de ellos se resuel-

[27] *Ibidem,* pp. 11-12.
[28] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 26, p. 114.

van los preceptos vigentes dudosos y se establezca su correcta interpretación.

d) Siendo el derecho agrario el resultado de nuestro pasado histórico, social y jurídico, necesitamos el estudio de esta parte para perfilar y mantener sus instituciones dentro de su secuela social, y

e) La agricultura moderna no se basa en la recolección que espontáneamente da la tierra, sino en el cultivo racional, técnico y científico de la misma. Para encauzar la producción agrícola hacia resultados económicos favorables, tanto humanos como nacionales, se requiere del estudio organizado y la planeación tanto de la distribución justa de la tierra como de la mayor producción de la misma.[29]

Por su parte, el autor argentino Antonio C. Vivanco, subraya el interés de la autonomía científica para el estudio de esta rama jurídica, porque de la posibilidad de estructurar sus normas de modo particular y darle fundamento y sistematización adecuada depende, en cierta medida, la mejor conformación de una estructura agraria que permita la conservación de los recursos naturales renovables, el incremento de la producción agropecuaria y la seguridad y progreso en las formas de vida de la comunidad rural.[30]

Alberto Ballarín Marcial, utilizando el término "especialización" en lugar de "autonomía", apunta cuatro elementos de sustentación de ésta: el hecho de que la materia jurídica-agraria ha adquirido tal importancia y organicidad que podemos ver en todas esas normas especiales un verdadero sistema, coordinado en torno a las instituciones de la empresa agraria y apoyado en principios distintos y peculiares; la imbricación de tales principios en sus institutos iusprivatísticos fundamentales; la especialidad del sector agrario desde el punto de vista de la planeación, y los nuevos datos normativos de la realidad internacional, aunados a la autonomía didáctica y legislativa que el derecho agrario ha conquistado en la experiencia jurídica universal.[31]

Mención aparte merece Giaugastone Bolla, quien aportó un argumento fundamental, al pasar de la especialidad de la agricultura como hecho técnico, económico-social, a la especialidad de la explotación agrícola como fenómeno organizativo. Así para Bolla la explotación agrícola es fuente directa o indirecta de los propios ordenamientos jurí-

[29] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, pp. 77-78.

[30] Vivanco, Antonio C., *Teoría del derecho agrario*, La Plata, Argentina, Ediciones Librería Jurídica, 1967, p. 210.

[31] Ballarín Marcial, Alberto, *op. cit.*, pp. 378-379.

dicos, con carácter y evolución propios; la explotación es autónoma en el fin, en la fisonomía, en el espíritu, en los principios generales.[32]

De las opiniones de los autores citados podemos obtener, en resumen, las siguientes bases de sustentación de la autonomía científica de nuestra materia :

a) El derecho agrario tiene un objeto de estudio propio y principios distintos de los de otras ramas del derecho;

b) la extensión y complejidad de las normas jurídicas agrarias hacen necesario su estudio técnico y sistemático para dar a la estructura agraria un fundamento y una sistematización adecuados que permitan la conservación de los recursos naturales renovables, el incremento de la producción agropecuaria y el bienestar de la comunidad rural;

c) la especialidad de la explotación agrícola hace de ésta una fuente directa o indirecta de ordenamientos jurídicos con carácter y evolución propios.

Con relación a la *autonomía didáctica,* Martha Chávez Padrón hace notar el establecimiento de la enseñanza de nuestra materia, desde 1939, en las facultades de derecho como un curso no sólo autónomo, sino obligatorio, indicando como razones para ello las siguientes:

a) La trascendencia nacional y el volumen que hicieron destacar al derecho agrario a partir de la Revolución de 1910;

b) La conveniencia de que los jóvenes licenciados egresaran de la facultad de derecho con un conocimiento técnico jurídico del derecho agrario, por ser éste una subrama jurídica creada en nuestro medio a consecuencia de necesidades sociales imperiosas;

c) La necesidad de un conocimiento y un criterio universitario del derecho agrario para resolver los problemas del campo. El estudio fragmentario del mismo nos llevaría a los principios ejes de la materia, tan necesarios para resolver las constantes dudas que esta incipiente rama del derecho presenta; no podría estudiarse la magistratura, procedimientos e instituciones administrativas agrarias dentro del derecho administrativo, porque éste no podría explicarnos las peculiaridades del derecho agrario; tampoco el derecho civil podría explicarnos por qué en derecho agrario la voluntad de las partes no determina la validez de los contratos ejidales, etcétera.

Finalmente, Chávez Padrón comenta que una vez aceptada la autonomía didáctica del derecho agrario, se determinó impartir su enseñanza durante el quinto y último año de la carrera de licenciado en derecho, porque su comprensión requiere estudios anteriores con los

[32] *Ibidem,* p. 354.

cuales tiene relación, como es el caso del derecho constitucional, el derecho mercantil, la sociología, la economía, la historia, etcétera.[33]

En similar sentido, Lucio Mendieta y Núñez afirma: "nosotros ya lo hemos dicho, creemos que es bastante el que una rama del derecho se destaque con especial importancia, por su volumen y trascendencia social, para que obtenga, dentro de un plan de estudios bien meditado, la autonomía didáctica",[34] y agrega que "el derecho agrario surge con incontestable autonomía didáctica ante la necesidad de examinar, en conjunto, de manera sistemática, en un todo perfectamente concatenado, los diversos aspectos de las cuestiones agrarias de acuerdo con un criterio unitario que impone la naturaleza misma de la materia".[35]

A su vez, Adolfo Gelsi Bridant, basándose en la evolución de esta rama jurídica en Uruguay, nos dice que en el plano jurídico positivo, no menos que en el científico, el estudio y la investigación en derecho agrario fueron siempre necesarios y hoy resultan indispensables, porque además se dispone de un desarrollo en el plano científico universal que ha dejado incorporada esta asignatura a las posibilidades académicas de todo el mundo.[36]

Resumiendo, podemos apoyar la autonomía didáctica del derecho agrario en los siguientes argumentos:

a) La necesidad de dotar, en el caso de México, a los egresados de las facultades de derecho, de un conocimiento técnico jurídico integral y de un criterio universitario del nuevo derecho agrario, considerando su nacimiento a partir de la Revolución de 1910 como consecuencia de necesidades sociales imperiosas, así como su trascendencia nacional y su volumen;

b) La imposibilidad de que su estudio fragmentado conduzca al conocimiento cabal de los principios ejes de la materia, indispensables para resolver las dudas que la misma presenta por su carácter incipiente;

c) La especial consideración que de hecho recibe la materia en los claustros universitarios y otros centros docentes;

d) La necesidad de examinar sistemáticamente, en un todo perfectamente concatenado, los diversos aspectos de las cuestiones agrarias de acuerdo con un criterio universitario que impone la naturaleza de la materia;

[33] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, p. 79.
[34] Mendieta y Núñez, *Lucio, op. cit., supra,* nota 26, p. 12.
[35] *Ibidem,* p. 13.
[36] Gelsi Bidart, Adolfo, *Estudio del derecho agrario,* Montevideo, Ed. Acali, 1977, vol. 1, pp. 18-19.

e) El desarrollo en el plano científico universal, que incorpora el estudio y la investigación del derecho agrario a las posibilidades académicas de todo el mundo.

Respecto a la *autonomía jurídica,* Martha Chávez Padrón apunta que el derecho agrario mexicano posee principios propios, normas jurídicas particulares y relaciones peculiares que vienen de la época prehispánica. Efectivamente, agrega, "siempre hemos contado con un sistema jurídico agrario especial, pues el *calpulli* tenía sus normas para que las familias se mantuvieran en el disfrute del mismo y los jefes de cada *calputlalli* formaban parte del tribunal donde se dirimían las controversias sobre el *calpulli,* llamado *tlaxitán*".[37]

Sobre el mismo tema, Lucio Mendieta señala:

> en efecto, nuestra legislación agraria, en su mayor parte, no proviene ya del elaboradísimo Derecho Civil, sino de una reforma de carácter revolucionario y aún cuando sus instituciones fundamentales tienen raíces en el derecho precolonial y en el colonial, la nueva organización de la propiedad territorial y de la agricultura se derivan de leyes recientes que han sido dictadas de acuerdo con el espíritu que anima a la Reforma, leyes imperfectas que poco a poco han sido mejoradas y que han venido formando un sistema orgánico aún no definitivamente concluído.[38]

El autor argentino Antonio C. Vivanco afirma que:

> en el derecho agrario, la actividad agraria (técnica), realizada por el interés de producir, y guiarla por un fin económico y social determinado, presupone la aparición de múltiples relaciones intersubjetivas, que deben ser reguladas por normas jurídicas que respondan al principio de que el suelo es un bien destinado a producir y un recurso natural protegido por razones de interés social.[39]

El propio Vivanco señala como caracteres que perfilan al derecho agrario como una rama jurídica autónoma, los siguientes:

a) La naturaleza de sus normas, que lo configuran como un derecho tuitivo, en el que se manifiesta de modo notable la tendencia a defender y proteger, tanto el factor natural como el humano, dentro del ámbito rural;

[37] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.,* p. 76.
[38] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 26, p. 13.
[39] Vivanco, Antonio C., *op. cit.,* p. 210.

b) Los intereses que protege en el orden económico social responden a fines concretos y de índole peculiar, determinados por el ciclo biológico, característico de la producción agropecuaria;

c) La peculiaridad de sus normas, que al regular la actividad agraria deben responder y garantizar a un tipo definido de producción, en el que interviene la acción humana, de manera conjunta y estrechamente relacionadas;

d) El aspecto publicístico del derecho, que asume en esta rama jurídica un papel importante, no sólo porque la producción agropecuaria es de interés público, sino porque la misma incide en la alimentación del pueblo y el abastecimiento de materias primas, fundamentalmente, tanto para el comercio como para la industria;

e) Ser un factor de promoción y progreso, ya que mediante sus normas se orienta y regula la actividad estatal y privada para lograr la habilitación de nuevas tierras, la división de las extensiones superficiales inexploradas o la concentración de predios excesivamente reducidos y de explotación antieconómica, etcétera;

f) Contener normas que se aplican a un ámbito determinado por razón del destino específico que se da a las tierras productivas o con aptitudes productivas ubicadas fuera de los centros urbanos;

g) Presentar influencias regionales definidas, por cuanto las costumbres locales desempeñan un papel en la aplicación de sus normas;

h) Hallarse profundamente influenciado por la economa, la sociología y la política, debido a que la producción agropecuaria y las modalidades de la vida rural están estrechamente vinculadas entre sí, perfilándose con rasgos muy peculiares tanto en el aspecto social como en el económico;

i) Ser de índole existencial, no de naturaleza abstracta y genérica, por cuanto sus normas se aplican a relaciones entre sujetos cuyos intereses se caracterizan por ser concretos y referidos siempre a personas y bienes vinculados con la producción, y

j) Ser un instrumento de liberación y de desarrollo en general, dentro del ámbito rural.[40]

Sobre el mismo aspecto, y de manera concreta, el tratadista venezolano Ramón Vicente Casanova sostiene que "el derecho agrario es un derecho nuevo, un derecho en formación y no obstante, el complejo de principios e instituciones que lo configuran ha adquirido plena capacidad para dominar con propósitos específicos las relaciones jurídicas que le hemos señalado como contenido".[41]

[40] *Ibidem*, pp. 190-192.

[41] Casanova, Ramón Vicente, *op. cit.*, p. 17.

A partir de los planteamientos citados, incluyendo el de Giorgio de Semo, fundamentar la autonomía jurídica del derecho agrario en los siguientes argumentos:

a) La existencia, en México, de principios propios, normas jurídicas particulares y relaciones peculiares en materia agraria, claramente definidas en nuestras instituciones;

b) El progresivo enriquecimiento y perfeccionamiento de la elaboración jurídica reglamentaria del artículo 27 constitucional;

c) La naturaleza especial, extensa y compleja del derecho agrario, cuyas normas se plasman o deben plasmarse según peculiares exigencias económicas;

d) La necesidad de normas jurídicas que regulen las múltiples relaciones intersubjetivas derivadas de la actividad agraria realizada por el interés de producir y guiarla por un fin económico y social determinado, a partir de principios adecuados a esos propósitos;

e) La naturaleza tuitiva de las normas jurídicas agrarias, que manifiestan una notable tendencia a defender y proteger el factor natural y el humano dentro del ámbito rural;

f) El aspecto publicístico del derecho agrario, cuya importancia radica no sólo en que la producción agropecuaria sea de interés público, sino en que la misma incide en la alimentación del pueblo y en el abastecimiento de materias primas tanto para el comercio como para la industria;

g) El carácter del derecho agrario como instrumento de liberación y desarrollo, en general, dentro del ámbito rural, y

h) La plena capacidad que ha adquirido el derecho agrario para dominar, con propósitos específicos, las relaciones jurídicas que con el mismo se pretenden regular.

Como apuntamos al principio de este apartado, la teoría autonómica del derecho agrario generalmente se ve apoyada por criterios que afirman su autonomía histórica, sociológica y económica. Así tenemos que los argumentos más frecuentemente esgrimidos para sustentar su *autonomía histórica* son:

a) En México, la mayor parte de la población se ha dedicado a las actividades agrícolas, por lo que encontramos, a través de nuestra historia, instituciones y problemas agrarios que nos han dado peculiares características sociales y han determinado nuestras grandes revoluciones. La organización de la propiedad territorial y de la agricultura están íntimamente ligadas a la evolución política del país. Cabe destacar en este sentido que el problema agrario en México nace y se desa-

rrolla durante la Colonia, siendo agravado por las diversas leyes creadas durante el siglo XIX;

b) La propiedad de la tierra ha sido algo sustancial y básico en la vida de los pueblos, y su régimen ha formado parte e influido determinantemente en la vida de toda comunidad histórica y de todos los estados, independientemente del ámbito y peculiaridades de los mismos;

c) El derecho agrario se ha venido reformando a lo largo de toda la historia y ha evolucionado conforme a las transformaciones de la estructura social;

d) El derecho agrario tiene carácter histórico, porque encuentra su razón de ser en una serie de condiciones extrajurídicas referidas a fenómenos económicos, políticos, sociales y hasta culturales.

Con relación a la *autonomía sociológica,* destacan los siguientes aspectos:

a) El hecho de que la familia campesina sea mayoritariamente indígena, sumamente apegada a su lugar de origen, por lo que las leyes agrarias empezaron por beneficiarla ahí, y aún las leyes actuales procuraron estructurar el ejido de acuerdo con la ideología de estas familias y reflejar en él algunas características del *calpulli;*

b) La importancia, desde el punto de vista estadístico, de que la mitad de nuestra población total sea campesina, lo cual hace necesario estructurar las leyes que rijan a este sector de manera especial y autónoma, y

c) El que la mayoría de las actividades agrícolas en México estén en manos del indio, lo que a partir de la reforma agraria constituye una condición sociológica determinante de los aspectos fundamentales del derecho agrario.

Respecto a la *autonomía económica,* podemos subrayar los siguientes fundamentos:

a) El interés económico nacional en la producción agrícola, consagrado constitucionalmente al señalarse el control que el Estado ejerce sobre la explotación de los recursos naturales;

b) La prioridad del interés social en la actividad agrícola sobre otras actividades económicas, porque ésta es base de la vida humana. Es decir, un pueblo no puede vivir sin los productos de la tierra, y

c) La transformación radical de que ha venido siendo objeto nuestra economía agrícola a partir de la reforma agraria, tomando en cuenta la redistribución de la tierra y las frecuentes limitaciones técnicas y financieras de los agricultores, obliga al Estado a intervenir directa y constantemente en estos aspectos, en la organización de los ejidos.

Después de revisar las aportaciones doctrinarias a que hemos venido haciendo referencia, llegamos a la conclusión de que, con relación a la *autonomía científica,* sí existen elementos para considerar al derecho agrario como diverso, especial y en general autónomo a otras ramas del derecho, por tener un objeto y fines propios diferentes a los de otras áreas jurídicas. El objeto es el estudio y la regulación de las actividades agrarias. Sus fines, el incremento de la productividad en el campo y el bien común de la comunidad rural. Asimismo, afirmamos que una materia de características tan peculiares como lo es el derecho agrario, y de una importancia fundamental para el desarrollo agropecuario de los países, debe necesariamente tener *autonomía didáctica,* considerando que su extensión y complejidad harían difícil impartirla en el seno de otra área jurídica. Por otra parte, y refiriéndonos específicamente al derecho agrario en México, sostenemos que tiene plena *autonomía jurídica,* no sólo porque las normas que lo componen a partir de la Constitución de 1917 le dan un tratamiento específico y diferente al de las otras ramas del derecho, sino porque históricamente la tenencia de la tierra en el medio rural ha sido normada de una manera diversa. Nos pronunciamos por la *autonomía histórica* del derecho agrario, porque su interrelación con la historia ha existido siempre, en la medida en que a través de ésta, en forma dispersa y aun asistemática, han existido normas jurídicas relativas a lo agrario. Por lo que hace a la *autonomía sociológica,* resulta claro que en México, con un sector rural muy definido, se pueda apreciar desde el punto de vista de la sociología la necesidad de dar un trato específico a las normas jurídicas agrarias, ya que de no hacerlo así se estaría creando en forma utópica un derecho de escasa aplicabilidad, por no atender a las características de los sujetos a regular. Finalmente, y en lo que toca a la *autonomía económica,* consideramos que el adecuado tratamiento jurídico que se dé a la actividad agraria habrá de repercutir en la superación de la economía, al propiciar una mayor y mejor producción en el campo.

Codificación del derecho agrario

Estrechamente vinculado al tema de la autonomía de la materia de nuestro estudio, se encuentra el de su codificación, sobre la cual retomamos el concepto de Antonio C. Vivanco, quien la define como "el ordenamiento legal orgánico y sistemático de las normas jurídicas agrarias, fundadas en los principios generales del derecho agrario".[42]

[42] Vivanco, Antonio C., *op. cit.,* p. 245.

En este rubro, encontramos dos corrientes doctrinarias claramente definidas y opuestas: mientras una de ellas insiste en la conveniencia de la codificación, la otra subraya la dificultad de esta tarea.

Como representantes de la corriente opositora, encontramos a Raúl Lemus García y Antonio Carroza. Para Lemus García, la codifcación en México es menos trascendente que en otros países en donde la materia se ha integrado tomando instituciones completas de otras ramas del derecho, especialmente del civil, ya que las normas vigentes, aunque contenidas en diversos ordenamientos, están unidas y enlazadas por los principios generales y supremos consagrados en el artículo 27 constitucional, por lo que no es razonable refundir y comprimir en un solo código todas las normas agrarias. Lo que sí es aconsejable, aclara, es concordar y coordinar las múltiples disposiciones agrarias, sistematizando y ordenando lógicamente al derecho agrario para darle armonía de conjunto y facilitar su recta aplicación.[43]

A su vez, Antonio Carroza, después de referirse a la imposibilidad de los códigos elaborados en diversos países para dar a la materia una disciplina acabada y orgánica, señala que las codificaciones no siempre son determinadas por el grado de desarrollo científico de la materia codificante y, viceversa, la historia demuestra que la unidad legislativa se puede efectuar también fuera del código, ya sea sobre la base de textos únicos o de grandes leyes.[44]

Entre las opiniones favorables a la codificación, destacan las de Lucio Mendieta y Núñez y Antonio C. Vivanco.

Para el primero de los citados, la codificación es difícil, pues la materia es muy extensa y, a pesar de su unidad intrínseca, bastante disímbola. Sin embargo, agrega, difícil no es sinónimo de imposible, y por ello propone que se emprendan estudios preparatorios profundos para lograr, primero, una compilación concordada de leyes agrarias para estructurar después un código agrario general que comprenda las materias de derecho civil y mercantil referentes a las relaciones jurídicas privadas de carácter agrario, así como todo lo relativo a la reforma agraria, a la organización de ejidos, a las aguas, bosques, colonización, tierras ociosas, organización general de la agricultura y ganadería y los procedimientos respectivos, crédito agrícola y defensa y planificación de la agricultura. La tarea de codificar nuestro derecho agrario se impone, según Mendieta y Núñez, ante la gran diversidad de disposiciones

[43] Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 43.

[44] Carroza, Antonio, *La autonomía del derecho agrario*, San José, Costa Rica, Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, 1982, pp. 38-39.

que presentan a una legislación agraria confusa, en ocasiones caótica, y carente de conciencia y doctrina unitaria.[45]

Por su parte, Antonio C. Vivanco afirma que la codificación aparece como consecuencia de la autonomía jurídica del derecho agrario, ya que ésta conlleva la sistematización de la materia con base en los principios generales que la inspiran y orientan, y agrega que la organicidad y concatenación que se inician con la conservación del recurso natural y que siguen en la producción, transporte, almacenamiento, procesamiento y comercialización, implican la necesidad de regular la actividad agraria de manera coordinada y sistemática.[46]

Nosotros, sin desconocer que la codificación del derecho agrario permitiría su mejor tratamiento, consideramos pertinente señalar que en México el criterio rector está claramente definido por el artículo 27 constitucional que a él deben ajustarse todos los ordenamientos relativos a la cuestión agraria, independientemente de las serias dificultades que para su codificación representa la extensión y complejidad de la materia.

IV. Fuentes formales del derecho agrario

Ya hemos señalado como uno de los aspectos más importantes en el estudio del derecho, el relativo al conocimiento de sus fuentes. En esta ocasión nos referimos particularmente a las fuentes formales del derecho agrario, entendidas como los procesos de manifestación de las normas jurídicas agrarias, por considerar que ello coincide con el propósito de esta obra, de reflejar un panorama suficientemente amplio de nuestra materia.

Bajo esta premisa, debemos recordar, en primer término, que generalmente son reconocidas como fuentes formales del derecho en general, la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, a las que algunos autores agregan la doctrina y, con cierta frecuencia, los principios generales del derecho. En este apartado revisaremos las aportaciones de diversos estudiosos de nuestra materia, sobre el papel que estos conceptos desempeñan en la integración del derecho agrario.

En primer término, y por lo que hace a la *legislación,* vemos que Martha Chávez Padrón se refiere a ella como el proceso realizado por la autoridad políticamente autorizada para formar normas vigentes, mediante el que se obtiene la ley con sus características típicas y con

[45] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 26, pp. 36-39.
[46] Vivanco, Antonio C., *op. cit.,* pp. 245-247.

su validez formal extrínseca, y que comprende también una serie de actos administrativos, reglamentos y circulares que derivan de un proceso materialmente normativo realizado por el Poder Ejecutivo. Para ella, este proceso legislativo constituye la fuente formal inmediata del derecho agrario, y considera como fuentes mediatas a la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del derecho, de las que nos ocuparemos posteriormente.[47]

En similar sentido, Manuel González Hinojosa afirma que la ley es la fuente primordial del derecho y señala que la norma jurídica agraria positiva es la que ordena y regula jurídicamente las relaciones sociales y económicas agrarias, constituyendo el instrumento fundamental para la aplicación de toda política agraria al regular la conducta de los sujetos agrarios. Agrega que las leyes agrarias consisten en un conjunto de normas jurídicas que sirven para ordenar y regular coactivamente la actividad agraria en cualquiera de sus formas, y que en nuestro medio debe entenderse que las normas jurídicas agrarias de carácter positivo son normas de derecho en el más amplio sentido de la palabra y por tal razón se incluirá en el concepto de ley a las específicamente agrarias, incluyendo las disposiciones constitucionales que regulan las estructuras y las actividades agrarias y los códigos, y reglamentos o disposiciones agrarias en general aun cuando éstas no sean leyes propiamente dichas.[48]

Antonio C. Vivanco, después de considerar que en realidad son las fuentes formales o directas las verdaderas fuentes del derecho agrario objetivo en el sentido tradicional, destaca el papel de la ley agraria, a la que clasifica desde diversos puntos de vista:

a) Por razón de su contenido puede ser formal o material. La primera apunta a los requisitos para que tenga vigencia, o sea que se elabore en la forma establecida en el ordenamiento legal vigente y se le apruebe de conformidad con los requisitos exigidos en la propia legislación. La segunda se refiere a la materia de que trata, que puede ser muy diversa: de suelo, de bosques, de sanidad, de comercio agropecuario, etcétera. También puede ser considerada de acuerdo a la materia pero no con relación a la cosa sino a la actividad. En tal caso la ley puede regular la actividad productiva, de procesamiento, de transporte, de almacenamiento, de policía, o de conservación agropecuaria. La materia también puede referirse al tipo de institución o relación jurídica qu regula: de contratos, de dominio, de sucesiones, etcétera.

b*)* Por razón de su jerarquía del ordenamiento legal, la ley puede ser constitucional, federal, etcétera, lo cual varía según el régimen po-

[47] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, p. 130.
[48] González Hinojosa, Manuel, *op. cit.*, p. 128.

lítico imperante en cada país. Lo importante de esta clasificación radica en que las normas o principios ordenadores incorporados en la ley constitucional constituyen el fundamento jurídico y orientador de las demás normas jurídicas positivas.

c) Por razón de la forma de ordenamiento de las normas que contiene, puede ser codificada o común. En el código siempre existe un conjunto de normas ordenadas según principios determinados, de manera tal que la sistematización jurídica y legal se logra de un modo completo.[49]

De suma importancia resulta lo aseverado por el propio Vivanco, en el sentido de que la ley agraria requiere un fundamento sociológico, económico, técnico y en buena medida antropológico. Si la ley no responde a las características y modalidades que configuran la idiosincrasia de la gente rural y de su forma de vida y de trabajo, resulta un tanto difícil conseguir con ella los propósitos que se persiguen al sancionarla. De ahí que no puede ser producto de la improvisación. En la actualidad la ley agraria debe ser elaborada por técnicos, tanto juristas, economistas o agrónomos, sin excluir en esta enumeración a otros que también pueden resultar imprescindibles para la elaboración legislativa. Se trata de una labor técnica.[50]

Por su parte, Ma. Susana Taborda Caro sostiene que la ley es la fuente formal por excelencia del derecho y en particular del derecho agrario, y considera inadmisible el que algunos autores cuestionen el carácter primigenio de la ley como fuente otorgando tal privilegio a la costumbre, porque admitir esa variación en la jerarquía de las fuentes equivaldría tanto como a introducir la incertidumbre en las relaciones jurídicas. Sin embargo, reconoce la realidad de las costumbres que imperan allí donde la ley va a tener vigencia; de lo contrario se caera en el divorcio realidad-ley de resultados funestos, lo cual impediría una legislación "durable" o "verdadera". Asimismo, indica que es obvio que una ley puede corregir la perpetuación de usos y costumbres anticuados, que por enquistados y vetustos molestan al normal desarrollo del orden jurídico y que no pueden ser antepuestos a las formas legales vigentes.[51]

Particularmente importante resulta el punto de vista de Juan José Sanz Jarque, quien manifiesta que para comprender el ámbito y extensión de las fuentes de derecho agrario, habremos de distinguir entre

[49] Vivanco, Antonio C., *op. cit.*, pp. 214-216.

[50] *Ibidem*, p. 218.

[51] Taborda Caro, Ma. Susana, *Derecho agrario*, 2a. ed., Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1979, p. 41.

el nuevo y ordinario derecho agrario que nace, el especial estatuto jurídico de la propiedad de la tierra, el nuevo y ordinario derecho de la agricultura; de aquél otro constituido por el conjunto de normas especiales y excepcionales respecto del derecho común vigente, dirigido a la reforma de las estructuras; y de aquellas otras normas de naturaleza constitucional, base de uno y de otro, y dirigidas a crear, frente al viejo derecho, otro más adecuado y propio para el campo que esté en armonía con la naturaleza y función que él mismo debe cumplir en el concierto social de la comunidad.

Partiendo de esta base, Sanz Jarque establece clases de normas y de fuentes legales principales en el conjunto del moderno derecho agrario:

a) Las del nuevo derecho agrario común y ordinario, que se está constituyendo progresivamente en armonía con el nuevo concepto funcional de la propiedad de la tierra, y que va formando y ha de formar lo que venimos en llamar el nuevo y especial estatuto jurídico de la propiedad de la tierra;

b) Las del derecho agrario especial y excepcional; leyes de reforma que tienen por objeto reestructurar de hecho y de derecho, a lo que debe ser, el inadecuado estado actual de la propiedad de la tierra y sus instituciones, y

c) Las normas constitucionales o fundamentales base de todas las anteriores, y que constituyen el imperativo de un mandato para que se acomode a su inspiración y contenido toda la normativa actual y de futuro que se promulgue sobre la materia.

Respecto a la jerarquía e interpretación de las primeras, fuentes del nuevo derecho agrario común y ordinario, regirá siempre la nueva normativa como derecho común y ordinario de la agricultura, con su propio sistema en cuanto a su interpretación, extensión y aplicación. En lo no comprendido en ellas regirán las costumbres y, en su defecto, la normatividad del viejo derecho común.

Las segundas, fuentes de derecho agrario especial y excepcional, son normas especiales y excepcionales que se aplicarán rigurosa y limitativamente, sin fuerza supletoria alguna, y siendo completadas, en cuanto a lo no previsto en las mismas, por el derecho común.

Finalmente las terceras, normas constitucionales o fundamentales, tienen la naturaleza de mandato constitucional, a efecto de que la mayoría vigente se acomode a sus principios y de que ninguna nueva disposición atente contra las mismas, siendo ello causa de un contrafuero.[52]

[52] Sanz Jarque, Juan José, *op. cit.*, pp. 54-55.

Con relación a la *costumbre,* encontramos que los autores le conceden diferentes grados de valor a su función como fuente del derecho agrario. Así, mientras Lucio Mendieta y Núñez manifiesta categóricamente que no es fuente de derecho porque el artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal dispone expresamente que "contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario", y que sólo tiene valor legal cuando expresamente se lo otorga la ley, en casos determinados por la misma;[53] Martha Chávez Padrón dice que la costumbre puede constituir normas, pero sólo cuando la fuente formal inmediata, o sea la ley de un sistema positivo, la reconoce como tal y la engloba en lo legal, por lo que se dice que es una fuente mediata.[54]

En forma semejante, Manuel González Hinojosa afirma que en nuestro medio las costumbres no pueden considerarse como una fuente directa del derecho agrario, en virtud del principio general que establece que contra la observancia de las leyes no puede admitirse práctica o costumbre en contrario; sin embargo, en las leyes agrarias vigentes en el país encontramos casos en los que la misma ley remite a la costumbre del lugar. En estos casos de excepción, precisa, la costumbre no es una fuente directa del derecho agrario, sino indirectamente, por aplicación de la ley. Al respecto, agrega que las leyes agrarias en general son leyes nacidas de la costumbre y que la tendencia de las leyes agrarias es la de respetar las costumbres, recogerlas y expresarlas en normas positivas.[55]

Antonio C. Vivanco, al referirse a la costumbre, señala que ha tenido y tiene aún mucha relevancia en materia jurídica agraria y que ha sido muy valorada por la doctrina por considerarla en algunos países como fuente del derecho agrario. Sin embargo, no está de acuerdo con esto último por las razones siguientes:

a) La costumbre puede ser muy valiosa como elemento constitutivo e integrativo de la ley agraria.

b) El derecho consuetudinario es por demás empírico y casuístico y no permite el desarrollo de la técnica jurídica ni el progreso de la elaboración científica del derecho.

c) Las costumbres jurídicas deben ser valoradas. Para ello es necesario conocerlas y aplicarlas a través de la ley agraria que se sanciona.[56]

[53] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 19, p. 56.
[54] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.,* p. 131.
[55] González Hinojosa, Manuel, *op. cit.,* p. 130.
[56] Vivanco, Antonio C., *op. cit.,* p. 219.

Por su parte, Ma. Susana Taborda Caro atribuye un destacado papel a la costumbre, al considerar que en rigor histórico, ella es fuente originaria del derecho positivo; cuando en Caldea aparece el Código de Hamurabi, las Leyes de Manú en la India, las de Dracón en Atenas o la Ley de las XII Tablas en Roma, queda inaugurado el proceso del derecho escrito y surge el principio del imperio de la ley. Tal fenómeno, dado en el derecho en general, es similar simétricamente al que se observa en los derechos particulares y muy especialmente en los nuevos ordenamientos desmembrados más recientemente del derecho común, entre ellos el derecho agrario. Por ello en nuestra materia la costumbre conserva todavía un valor significativo como fuente formal, puesto que la autonomía legislativa del derecho agrario es relativamente reciente y las relaciones jurídicas derivadas del campo fueron durante años contempladas por usos y costumbres lugareños.[57]

Por su parte, Juan José Sanz Jarque confiere especial importancia a la costumbre como fuente principal y fuente supletoria, porque "viviendo en la realidad agraria mucho antes que la ley en el contenido o instituciones que esta formula, sirve después para interpretarla, completarla y aplicarla adecuadamente".[58]

A su vez, Alberto Ballarín Marcial, después de mencionar que las normas consuetudinarias son colocadas por el Código Civil en el segundo lugar de la jerarquía de fuentes, normativas del ordenamiento jurídico español, apunta que la costumbre tal vez hoy esté en vía decreciente, mientras que adquiere más relieve la fuente de derecho que pudiéramos llamar corporativa o profesional: los contratos colectivos de trabajo y las convenciones que las organizaciones profesionales puedan llegar a establecer (contratos interprofesionales), tendencia que aun cuando en el derecho español no se ha desarrollado suficientemente, parece representar el futuro de la materia. Insiste también en que la importancia de la costumbre como fuente de derecho se ha visto deteriorada por la tendencia, registrada en todos los ordenamientos con intensidad variable, hacia la "tipificación" rígida de los contratos agrarios que se orienta a incrementar la seguridad jurídica de los empresarios agrícolas mediante el establecimiento de un *numerus clausus* legal a los mismos; así como la inexistencia del valor normativo directo que el "hecho técnico" de la agricultura pudiera llegar a tener sin la mediación de una fuente formal de derecho que lo acoja.[59]

[57] Taborda Caro, Ma. Susana, *op. cit.*, p. 42.
[58] Sanz Jarque, Juan José, *op. cit.*, p. 55.
[59] Ballarín Marcial, Alberto, *op. cit.*, pp. 284-286.

En lo que se refiere a la *jurisprudencia,* también se le reconoce generalmente un importante papel, aun cuando es considerada como fuente mediata o indirecta.

Así, Lucio Mendieta y Núñez la reconoce como fuente de derecho apoyándose en la mención expresa que de la misma hace el artículo 14 constitucional,[60] en tanto que Martha Chávez Padrón apunta que "la ley admite en nuestro sistema jurídico el proceso jurisprudencial para crear normas de aplicación colectiva; de esta manera, la jurisprudencia obligatoria puede equiparársele a la ley con las características de éste, siempre y cuando cumpla con los requisitos integrándose de cinco ejecutorias consecutivas, en el mismo sentido, [...]".[61]

Manuel González Hinojosa asevera que la jurisprudencia constituye una fuente de derecho importante, en virtud de que es el criterio del Poder Judicial expresado en las sentencias dictadas en los juicios de que conoce, sobre la interpretación y aplicación de la ley, aunque aclara que no es por sí misma una fuente formal del derecho agrario, y sólo podrá convertirse en una fuente formal cuando el criterio sustentado en ella se convierta en una ley. Más bien, la jurisprudencia contribuye a la formación de una doctrina agraria útil para interpretar el texto de la ley, resolver las contradicciones de la misma y suplir sus deficiencias mediante la aplicación de principios generales de derecho.[62]

Antonio C. Vivanco, después de definir a la jurisprudencia como el pronunciamiento reiterado formulado por los magistrados judiciales al aplicar la ley, advierte que interesa a la sistematización jurídica por cuanto la elaboración jurisprudencial es la única que puede facilitar un medio efectivo de consolidar el derecho de los sujetos agrarios mediante una aplicación permanente y ajustada a la ley. Precisa, sin embargo, que la jurisprudencia no debe ser por sí fuente formal de derecho, sino únicamente a través de la ley cuando así lo autoriza, y que debe ser elaborada a partir de una doctrina jurídica y, por ende, debe servir para interpretar textos, evitar las contradicciones de la ley y, si es posible, suprimir sus diferencias y en particular sus lagunas.[63]

A su vez, Ma. Susana Taborda Caro señala que aunque la jurisprudencia suele ser considerada como una fuente de carácter secundario respecto de las dos fuentes principales: la costumbre y la ley, es de gran importancia práctica y complementaria, porque quien debe interpretar la ley es en última instancia el juez o el tribunal colegiado, y la juris-

[60] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 19, p. 56.
[61] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.,* p. 132.
[62] González Hinojosa, Manuel, *op. cit.,* p. 129.
[63] Vivanco, Antonio C., *op. cit.,* p. 218.

prudencia no es sino la interpretación del derecho en su aplicación a los casos concretos. Además, agrega, la reiteración de los casos y la aplicación frente a ellos de una jurisprudencia uniforme, va creando frecuentemente una teoría jurídica que termina por imponerse en la conciencia jurídica de los hombres de derecho, hasta adquirir fuerza obligatoria.[64]

Por lo que toca a la *doctrina,* aun cuando comúnmente se reconoce que en la actualidad no cuenta con el valor que tenía en el derecho romano, sí se le atribuye una importante función en el proceso de formación de las normas jurídicas y en su adecuada interpretación.

Así, Manuel Hinojosa afirma que en materia agraria la doctrina es muy útil para la aplicación de la ley y la interpretación de la misma pero fundamentalmente su importancia radica en que debe establecer los fines esenciales del derecho agrario y los principios fundamentales de esta rama del derecho, para lograr la ordenación sistemática de la legislación agraria. La elaboración de la doctrina agraria, agrega, debe dirigirse a la formación de una teoría del derecho, de acuerdo con nuestra realidad socioeconómica y política, pero ciñéndose a la materia propia de la ciencia jurídica.[65]

En forma similar, Antonio C. Vivanco considera que el saber de los juristas agrarios contribuye de manera muy eficaz al perfeccionamiento del derecho y de la legislación agraria. Para él, la creación de cátedras de derecho agrario, la organización de tribunales agrarios y el ordenamiento de la legislación agraria por medio de la codificación, pueden ser los medios para que se consiga desarrollar de manera efectiva a la elaboración doctrinaria, pero interesa en particular señalar que la doctrina debe dirigirse al estudio de los fundamentos jurídicos, de los principios, de la sistematización y no perderse en el fárrago de las leyes que no obstante su enorme valor, no permiten vislumbrar con claridad el esquema fundamental de la sistematización jurídica agraria. En este sentido, la gran tarea de la doctrina agraria consiste en aprovechar la experiencia legislativa o de las costumbres y de la jurisprudencia para elevar a categorías teóricas el conocimiento inmanente a ellas. Finalmente, Vivanco subraya la necesidad de que la elaboración doctrinaria contribuya al perfeccionamiento de la legislación y de las instituciones jurídicas agrarias y no se explaye sobre aspectos que se identifican con la investigación económica o sociológica y que pretenden validez.[66]

[64] Taborda Caro, Ma. Susana, *op. cit.,* p. 37.
[65] González Hinojosa, Manuel, *op. cit.,* p. 131.
[66] Vivanco, Antonio C., *op. cit.,* pp. 219-220.

Particularmente interesante es el punto de vista de Ma. Susana Taborda Caro, quien de manera concreta sostiene que la doctrina es la fuente de mayor importancia en la creación de las fuentes directas, ya que por su obra creadora se forma e interpreta la legislación.[67]

En lo que se refiere a los *principios generales del derecho,* encontramos desde planteamientos sucintos como los de Lucio Mendieta y Núñez, que invoca su inclusión expresa en el artículo 14 constitucional[68] y Juan José Sanz Jarque, que les atribuye valor de fuente legal en los sentidos supletorios, interpretativos, integrador y aun creador,[69] hasta opiniones más elaboradas como las de Martha Chávez Padrón y Ma. Susana Taborda Caro.

La autora citada en primer término, al abordar este tema, señala que indudablemente los conceptos jurídicos fundamentales deben observarse en cualquier manifestación externa y formal del derecho; pero el problema aparece cuando la ley nada dice para resolver un caso concreto, o sea cuando estamos frente a una laguna legal, o cuando un precepto resulta oscura y es menester recurrir a la interpretación del mismo. Es en estos casos, dice, cuando la fuente inmediata, la ley, permite que los principios generales del derecho sean fuentes formales, ya que siempre lo serán de la parte esencial de la norma jurídica. La justicia, pero ya con el calificativo de social, resulta principio específico del derecho agrario, así como otros principios singulares como su concepto de propiedad, a cuyo nombre deberán aclararse las normas de derecho agrario y llenarse las lagunas legales.[70]

Por su parte, Ma. Susana Taborda apunta que el derecho agrario, como cualquier otra rama del derecho, tiene en su base más honda la existencia de principios sobre los cuales, dinámicamente se transforma y expresa. Además, dice, los principios, como lo está indicando su denominación, son lo primero dentro del ordenamiento. Las normas que condensarán al derecho formalmente en realidad devienen de los principios, son su consecuencia, nacen precisamente por la acción creadora de éstos. De allí que las normas jurídicas que se apartan de los principios, si bien valen indiscutiblemente como derecho positivo, están en plena oposición con la esencia del derecho. Las reglas jurídicas formales, para el caso la ley, no son creadoras estrictamente de derecho, sino sólo el medio o la forma por la cual el derecho se expresa. Quiere ella

[67] Taborda Caro, Ma. Susana, *op. cit.,* p. 44.
[68] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 19, p. 56.
[69] Sanz Jarque, Juan José, *op. cit.,* p. 55.
[70] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.,* p. 133.

indicar que el derecho es anterior, precede a la forma que lo habrá de expresar.[71]

De la revisión que hemos venido haciendo, podemos concluir que la mayoría de los autores señalan a la ley como fuente fundamental, primaria e inmediata, del derecho agrario, sin desconocer que la costumbre debe ser una respetabilísima base para la creación de la legislación agraria, ya que como hemos dicho antes "la relación entre el hombre y la tierra y las relaciones sociales producto de esa actividad arrancan propiamente desde siempre",[72] lo que a su vez no implica ignorar las importantes funciones que en la interpretación, aplicación y en algunos casos aun la elaboración de las normas corresponden a la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho.

V. El derecho agrario como derecho social

Un aspecto particularmente interesante del estudio de esta rama jurídica es el relativo a su ubicación y clasificación, que ha sido intentada por diversos autores a partir de la dicotomía clásica entre derecho público y privado, con el resultado de que nuestra materia ha sido concebida indistintamente como parte de uno o de otro, e inclusive se le ha llegado a considerar como un "derecho mixto", afirmándose que contiene normas de naturaleza tanto pública como privada.

Esta dificultad para llegar a un criterio uniforme con base en la referida división tradicional se explica si revisamos, aun someramente, los criterios en que la misma se sustenta. Así, encontramos en primer término la original "teoría del interés en juego" del derecho romano, que establece que derecho público es aquel que se ocupa de las cosas que interesan al Estado, y derecho privado el que atañe exclusivamente al interés de los particulares. Posteriormente, se desarrolla la "teoría de la naturaleza de las relaciones jurídicas", según la cual el derecho público reglamenta la organización y la actividad del Estado y en general de los organismos dotados de poder público, en tanto que el derecho privado rige las instituciones y relaciones en que intervienen los sujetos con carácter de particulares.[73]

La primera de estas corrientes ha sido rebatida afirmándose que el concepto de interés del Estado o de los particulares no es claro, y que no puede establecerse un límite absoluto entre lo que interesa al Estado

[71] Taborda Caro, Ma. Susana, *op. cit.*, p. 44.

[72] Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, p. 94.

[73] Delgado Moya, Rubén, *El derecho social del presente*, México, Porrúa, 1977, pp. 112-113.

y lo que es del interés exclusivo de los particulares, ya que algunos aspectos del derecho público, por ejemplo, el derecho penal, interesan a los particulares, y algunas cuestiones del derecho privado, como las relaciones familiares, interesan al Estado. La segunda posición ha sido criticada en el sentido de que aceptarla implica reconocer que la determinación de la índole privada o pública de un precepto depende de la autoridad del Estado.[74] Al respecto hemos señalado que:

> La división en derecho público y derecho privado se basa en dos tipos de razonamiento: el del interés en juego, y el de los sujetos que intervienen en la relación jurídica. En el primer caso habría que atender al interés que tiene el Estado en la relación de que se trate, en el segundo, se estaría a determinar si la relación es de coordinación, de subordinación, o de supraordenación. Como ha quedado establecido, la división ha quedado sumamente estrecha aun atendiendo a esos razonamientos, toda vez que no es posible definir con claridad ni el interés en juego, ni el tipo de relación.[75]

La insuficiencia de la dicotomía ha generado la aparición, como una tercera división, del moderno concepto del derecho social, empleado por vez primera por Gustavo Radbruch en su libro *Introducción a la ciencia del derecho,* publicado en 1929, y definido por Rubén Delgado Moya como "el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles".[76] El propio Delgado Moya amplía su definición explicando que la referencia a los "económicamente débiles" significa que la protección y reivindicación de que se trata tutelan los derechos e intereses de todos aquellos que, precisamente por ser los económicamente débiles en el fenómeno de la producción y distribución de la riqueza, requieren protección laboral, social, agraria y económica, vivan o no de su trabajo.[77]

Sobre este tema resulta interesante recoger los planteamientos de Lucio Mendieta y Núñez, quien señala que todos los autores que se han ocupado del derecho social coinciden en que le corresponde, entre otras, las leyes del trabajo, las de asistencia, las agrarias, las de seguridad social, las de economía dirigidas en diversos aspecto, y las que simplemente regulan la intervención del Estado en materia económica, a los que él agrega la legislación cultural y los convenios internacionales de

[74] *Idem.*

[75] Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, pp. 110-111.

[76] *Cfr.* Delgado Moya, Rubén, *El derecho social del presente,* México, Porrúa, 1977, p. 116.

[77] Delgado Moya, Rubén, *op. cit.*, p. 116.

carácter social. En estas disposiciones, Mendieta y Núñez encuentra los siguientes aspectos comunes:

a) Su referencia a los individuos como integrantes de grupos o sectores sociales bien definidos;

b) Su marcado carácter protector de los sujetos que regulan;

c) Su índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales (o los tienen en cuenta, como es el caso de las leyes culturales), y

d) Su propósito de transformar, mediante un sistema de instituciones y controles, la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa.[78]

> A partir de lo anterior, este autor define al derecho social como el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.[79]

En lo que se refiere a la materia de nuestro estudio, actualmente su inclusión dentro del derecho social constituye, para la mayoría de los autores, un hecho incontrovertible.

En este sentido, Martha Chávez Padrón explica que el derecho agrario mexicano es un conjunto de normas que se dirigen a un determinado grupo social, protegiéndolo al traducir la suma de sus patrimonios, económicamente negativos por lo pobre, en una fuerza jurídica capaz de oponerse a las de un interés patrimonialmente positivo; por ende, estas normas rigen todas las relaciones jurídicas que surgen a consecuencia de la organización y explotación de la propiedad ejidal, de la pequeña propiedad y de las comunidades agrarias, y agrega que el derecho social es una nueva rama fundamental del derecho que impone nuestra realidad actual y comprende nuevas subramas jurídicas que nacieron de revoluciones sociales; en consecuencia, éstas se agrupan bajo aquélla y demuestran no sólo su existencia sociológica mediante la existencia del grupo social de que se trate, sino también comprueban su existencia jurídica en aquellas normas constitucionales y reglamentarias que establecen la personalidad colectiva de dichos gru-

[78] Mendieta y Núñez, Lucio, *El derecho social*, México, Porrúa, 1967, pp. 53-54.

[79] *Ibidem*, pp. 66-67.

pos. En consecuencia, afirma, el derecho agrario es, en nuestro país, una subrama del derecho social.[80]

Raúl Lemus García, después de referirse al derecho social como una rama formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad, apunta que el derecho agrario, atendiendo a su definición, a su contenido, a la naturaleza de sus instituciones y normas integradoras del sistema, así como a los objetivos mediatos e inmediatos que persigue, constituye una de las ramas más importantes del derecho social, especialmente en nuestro país, donde se observa con más énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación hacia el recto cumplimiento de la justicia social.[81]

No menos contundente resulta la argumentación de Ricardo Zeledón, quien advierte que al derecho agrario, como sistema, se le puede ubicar temporalmente su origen a finales del siglo XIX, cuando frente a las exigencias de la producción agrícola el derecho privado se muestra incapaz de resolver adecuadamente sus problemas y obliga a los ordenamientos jurídicos a dictar un amplio conjunto de leyes especiales encargadas de cumplir con ese fin, pero su nacimiento se da realmente cuando esa normativa recibe una orientación de contenida social en las primeras décadas del siglo XX, en virtud de la cual toma una dimensión totalmente distinta.[82]

Nosotros, a partir del análisis de las posiciones doctrinales a que hemos hecho referencia, llegamos a la siguiente conclusión:

> En México, el derecho agrario revolucionario es una nueva y relevante subrama del derecho social, en cuanto, como ya hemos apuntado, surge como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, con el propósito esencial de responder a las demandas de equidad y justicia social de la población rural, armonizando el logro de estos objetivos con el incremento de la producción agropecuaria y el bien común, lo cual determina la naturaleza propia y peculiar de su objetivo y fines, así como la especificidad de los sujetos por él titulados, que conforman un grupo social con características bien definidas y, a la vez, genera la coexistencia de normas tanto de carácter

[80] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, pp. 157-158.
[81] Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 69.
[82] Zeledón, Ricardo, *El origen del moderno derecho agrario*, San José, Costa Rica, Ed. Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, 1982, p. 22.

público como de naturaleza privada, que impiden ubicarlo dentro de la tradicional clasificación en derecho público y privado.[83]

VI. Relaciones del derecho agrario con otras disciplinas jurídicas

Un tema de singular importancia en nuestro estudio es el que se refiere a las relaciones del derecho agrario con otras áreas jurídicas. Su inclusión en este trabajo resulta imprescindible, sobre todo si consideramos que, aun cuando la unidad del derecho es unánimemente aceptada por la doctrina, es incuestionable que se ha venido clasificando en diversas ramas atendiendo a las diferentes materias que regula, y que en este sentido el derecho agrario se ha perfilado claramente como una rama autónoma, y sin que por ello deje de ser vinculado, en mayor o menor grado, a otras ramas jurídicas.

Al respecto, conviene recordar lo señalado por Raúl Lemus García cuando explica:

> La unidad que priva en el campo de la ciencia y la coordinación inherente a todo sistema jurídico, determina las interrelaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas y económico sociales. La autonomía del Derecho Agrario que postula la doctrina, significa que esta rama jurídica tiene sus propias bases orgánicas que la constituyen en una estructura peculiar, lo que determina la fisonomía específica de sus instituciones, sin que la tesis autonómica niegue los vínculos con otras disciplinas legales o ramas del conocimiento, sino por el contrario afirma la lógica interdependencia que condiciona la unidad que priva en el campo de las ciencias.[84]

En este contexto, diversos autores han puesto énfasis en las relaciones de nuestra materia con el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho civil, el derecho mercantil, el derecho del trabajo, el derecho fiscal y el derecho penal.

En lo que se refiere al *derecho constitucional,* Antonio Luna Arroyo afirma categóricamente:

> Si el Derecho Constitucional, como su nombre lo indica, es el estudio sistemático de la ley fundamental del Estado que determina las libertades y derechos de los individuos frente a la organización gubernamental (parte dogmática que establece un sistema de limitaciones a la acción del poder público frente a las garantías de igualdad y libertad) y la organización de los poderes públicos con sus respec-

[83] Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.,* p. 125.
[84] Lemus García, Raúl, *op. cit.,* p. 77.

VI. Relaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas 43
VII. Autoridades Agrarias 49
VIII. La propiedad con función social en la Constitución mexicana 55
XI. Propiedad ejidal y comunal 61
X. Las acciones agrarias fundamentales 72
Epílogo 79

público como de naturaleza privada, que impiden ubicarlo dentro de la tradicional clasificación en derecho público y privado.[83]

VI. Relaciones del derecho agrario con otras disciplinas jurídicas

Un tema de singular importancia en nuestro estudio es el que se refiere a las relaciones del derecho agrario con otras áreas jurídicas. Su inclusión en este trabajo resulta imprescindible, sobre todo si consideramos que, aun cuando la unidad del derecho es unánimemente aceptada por la doctrina, es incuestionable que se ha venido clasificando en diversas ramas atendiendo a las diferentes materias que regula, y que en este sentido el derecho agrario se ha perfilado claramente como una rama autónoma, y sin que por ello deje de ser vinculado, en mayor o menor grado, a otras ramas jurídicas.

Al respecto, conviene recordar lo señalado por Raúl Lemus García cuando explica:

> La unidad que priva en el campo de la ciencia y la coordinación inherente a todo sistema jurídico, determina las interrelaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas y económico sociales. La autonomía del Derecho Agrario que postula la doctrina, significa que esta rama jurídica tiene sus propias bases orgánicas que la constituyen en una estructura peculiar, lo que determina la fisonomía específica de sus instituciones, sin que la tesis autonómica niegue los vínculos con otras disciplinas legales o ramas del conocimiento, sino por el contrario afirma la lógica interdependencia que condiciona la unidad que priva en el campo de las ciencias.[84]

En este contexto, diversos autores han puesto énfasis en las relaciones de nuestra materia con el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho civil, el derecho mercantil, el derecho del trabajo, el derecho fiscal y el derecho penal.

En lo que se refiere al *derecho constitucional,* Antonio Luna Arroyo afirma categóricamente:

> Si el Derecho Constitucional, como su nombre lo indica, es el estudio sistemático de la ley fundamental del Estado que determina las libertades y derechos de los individuos frente a la organización gubernamental (parte dogmática que establece un sistema de limitaciones a la acción del poder público frente a las garantías de igualdad y libertad) y la organización de los poderes públicos con sus respec-

[83] Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.,* p. 125.
[84] Lemus García, Raúl, *op. cit.,* p. 77.

tivas competencias; la idea de la soberanía y la forma de gobierno y un capítulo en el que se indica cuáles son las partes integrantes de la federación y un capítulo más de responsabilidades de los funcionarios públicos (parte orgánica) y el derecho agrario se implante clara y en forma concreta en uno de sus preceptos fundamentales, tiene que haber una estrechísima relación entre ellos.[85]

Coincidiendo en lo esencial con Luna Arroyo, Lucio Mendieta y Núñez manifiesta que las relaciones del derecho agrario con el derecho constitucional son, en nuestro derecho, sencillamente vitales, puesto que han surgido de la propia Constitución. El artículo 27 constitucional es la base del derecho agrario mexicano, su necesario fundamento. Todas sus normas jurídicas, todas las leyes especiales complementarias, no son otra cosa que el desarrollo de los principios contenidos en el mandamiento constitucional citado. En consecuencia, la doctrina y los principios generales del derecho constitucional son aplicables al derecho agrario.[86]

Para nosotros, la vinculación entre ambas ramas se encuentra claramente determinada en función de que el derecho constitucional, plasmado en México y en la mayoría de los países en una ley fundamental (en nuestro caso la Constitución de 1917), consagra las normas generales de derecho a las que se supeditan las demás leyes, incluyendo las agrarias, que en México tienen su base en el artículo 27 constitucional.

Respecto al *derecho administrativo,* sus relaciones con nuestra materia son evidentes porque reglamenta las actividades de la administración pública, que a su vez se vincula estrechamente a la producción agropecuaria en la medida en que es responsable de la planeación y ejecución de la política agraria.

Además, como acertadamente señala Antonio Luna Arroyo, en México "toda la estructura jurídica que trata de llevar adelante la reforma agraria es administrativa",[87] por lo que coincidimos con este autor en que todos o casi todos los procedimientos de la política agraria del Estado mexicano son administrativos, incluyendo a los que se relacionan con el derecho procesal administrativo ya que, según hemos sostenido, la mayoría de las acciones agrarias se ejercen ante autoridades que realizan diversos actos administrativos.[88]

[85] Luna Arroyo, Antonio, *Derecho agrario mexicano,* México, Porrúa, 1975, pp. LIV y LV.
[86] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 26, p. 44.
[87] Luna Arroyo, Antonio, *op. cit., supra,* nota 85, p. LVI.
[88] Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.,* p. 156.

En este sentido, cabe recoger lo expresado por Lucio Mendieta y Núñez cuando enfáticamente apunta que "la mayor parte del derecho agrario mexicano es de orden administrativo; las autoridades y los órganos agrarios; sus instituciones, sus procedimientos, son de carácter administrativo".[89]

Por lo que hace al *derecho civil,* Manuel González Hinojosa señala que el mismo establece bases jurídicas que supone o utiliza el derecho agrario, y que la relación entre ambas ramas se finca en tres clases de disposiciones:

a) De orden netamente civil aplicables a sujetos y objetos agrarios; que deben seguir formando parte del derecho civil y cuya aplicación en el ámbito agrario se debe a que el agricultor es un hombre con derechos fundamentales como cualquier otro, y desarrolla actividades distintas de las agrarias que caen dentro del derecho civil por ejemplo, la formación de una familia, la participación en asociaciones civiles, etcétera);

b) Disposiciones civiles con aplicación parcial en el ámbito agrario porque las leyes agrarias también regulan la misma institución; que en algunos casos plantean conflictos de leyes que deben resolverse mediante la adecuada interpretación jurídica. Por ejemplo, el derecho civil permite la libre disposición testamentaria y no restringe la venta o donación entre vivos, pero la ley agraria declara nulos los fraccionamientos de tierras afectadas a fines agrarios y establece presunciones de simulación en las que puede fundarse su nulidad, y

c) Disposiciones civiles de contenido totalmente agrario; como las relativas a la aparcería, a los aspectos agrarios de las servidumbres de paso y de acueducto, al arrendamiento de predios rústicos, etcétera, cuya incorporación al derecho agrario sería saludable.[90]

En términos generales, podemos decir que la mayoría de los estudiosos de nuestra rama jurídica coinciden al invocar la aplicación de normas y principios generales del derecho civil a las relaciones agrarias, en materia de propiedad, accesión, personas, cosas y sucesiones, servidumbres, fianzas, hipoteca, etcétera, cuando la ley agraria no contempla el caso concreto.

En cuanto al *derecho mercantil,* para Manuel González Hinojosa su relación con el derecho agrario es clara, en virtud de que regula una serie de operaciones que realiza el productor agrario en su actividad

[89] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.,, supra, nota* 26, p. 44.
[90] González Hinojosa, Manuel, *op. cit.,* pp. 139-140.

normal, tales como operaciones de crédito, compraventa, industrialización de productos agropecuarios, seguros y otras.[91]

Raúl Lemus García nos dice que la empresa agrícola, aun cuando en sus lógicas relaciones de producción está regulada por las leyes agrarias especiales, como las que se dictan en materia de crédito agrícola, presenta otros muchos aspectos cuya regulación se norma por los principios generales del derecho mercantil, lo que funda las obvias relaciones entre una y otra disciplina legal.[92]

A su vez, Lucio Mendieta y Núñez indica que las relaciones entre ambas ramas son muy estrechas cuando se trata de la propiedad privada, porque todas las operaciones comerciales de la agricultura se rigen necesariamente por el derecho mercantil, así como las operaciones mercantiles de los ejidatarios si no están organizados en cooperativas ejidales.[93]

En suma, podemos establecer que la vinculación entre derecho agrario y derecho mercantil se manifiesta básicamente en que, aun cuando la empresa agrícola es regulada por leyes agrarias especiales, el productor agrario lleva a cabo múltiples actividades que caen en el ámbito del derecho mercantil, a lo cual debemos agregar que uno de los fines primordiales del proceso productivo agropecuario es, precisamente, la comercialización de los productos del campo.

El *derecho del trabajo* también guarda una estrecha relación con nuestra materia. En este sentido, Raúl Lemus García subraya que el derecho laboral regula las relaciones que se operan entre el peón y el patrón, siendo este campo específico en donde se opera una interrelación entre el derecho agrario y el derecho del trabajo, ya que la relación jurídica interesa a ambas disciplinas. A mayor abundamiento, hace notar que las dos ramas jurídicas, por la naturaleza de sus instituciones y fines de protección de sectores económicamente débiles, forman parte del derecho social. Estas relaciones se confirman en el derecho mexicano, cuyo artículo 123 constitucional y su código reglamentario, la Ley Federal del Trabajo, establecen normas especiales que regulan el trabajo asalariado en el campo.[94]

Antonio Luna Arroyo apunta que la legislación laboral tiene relación con el derecho agrario teórica y prácticamente. Teórica, porque existe un capítulo relativo al trabajo del campo en la Ley Federal del Trabajo, que da amplia protección a los jornaleros del campo, con iguales derechos a los que otorga a los trabajadores de las empresas urbanas

[91] *Idem.*
[92] Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 81.
[93] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 26, p. 45.
[94] Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 79.

pero que desgraciadamente, por la indecisión o ignorancia, o falta de sentido revolucionario de las autoridades federales, no se ha cumplido.[95]

Lucio Mendieta y Núñez, después de señalar que la Ley Federal del Trabajo dedica todo un capítulo a reglamentar las relaciones jurídicas del trabajo agrícola, en el cual se establece una serie de disposiciones en beneficio de los trabajadores del campo, agrega que aparte de estos preceptos especiales rige, en materia de trabajo agrícola, el derecho del trabajo en sus mandamientos generales aplicables y en consecuencia, está directamente relacionado con el agrario.[96]

En conclusión, podemos resumir las relaciones entre ambas ramas jurídicas en los siguientes puntos:

1. El derecho del trabajo regula las relaciones del trabajo agrícola que se dan entre el peón y el patrón, y que se confirman en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, que establecen normas especiales para el trabajo asalariado en el campo, dando amplia protección a los jornaleros rurales, con iguales derechos a los que otorga a los trabajadores de las empresas urbanas;

2. Además de estos preceptos especiales, rigen en materia de trabajo agrícola los mandamientos generales del derecho del trabajo, y

3. Ambas ramas jurídicas forman parte del derecho social, en cuanto tutelan a grupos sociales perfectamente identificados y tradicionalmente desprotegidos.

En lo que se refiere a las relaciones del derecho agrario con el *derecho fiscal,* Raúl Lemus García afirma que éste se aplica a los bienes agrarios, a la empresa agrícola y a los contratos agrarios, estableciendo algunos principios de excepción en virtud de la naturaleza propia de las instituciones agrarias. En México, dice, la Ley Federal de Reforma Agraria instituye en el capítulo VI, título segundo del libro segundo, un régimen fiscal especial para los núcleos de población ejidal o comunal.[97]

De manera coincidente, Antonio Luna Arroyo señala que la política financiera del país busca ser equitativa, cobrando más a quien más gana y tratando de beneficiar con su programa (presupuesto) de egresos a quienes más lo necesitan. Y he ahí la relación entre el derecho fiscal y el derecho agrario, pues los últimos códigos y leyes agrarios, hasta la vigente, han concedido un régimen de excepción en materia de impuestos a los ejidos y comunidades.[98]

[95] Luna Arroyo, Antonio, *op. cit., supra,* nota 85, pp. LX y LXI.
[96] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 26, p. 46.
[97] Lemus García, Raúl, *op. cit.,* p. 80.
[98] Luna Arroyo, Antonio, *op. cit., supra,* nota 85, p. LXIII.

Por su parte, Lucio Mendieta y Núñez sostiene que existe una relación muy precisa entre el derecho agrario y el derecho fiscal, ya que éste, en sus diferentes leyes, es aplicable a los bienes y a las actividades agrarias en las diversas formas de éstas; pero como la constitución especial del ejido y su organización por el Estado o por sus órganos especializados crea situaciones y necesidades especiales, en algunos casos las leyes fiscales son derogadas por el derecho agrario o bien, en este último, se establecen excepciones y normas tributarias que modifican el derecho fiscal en ciertos aspectos.[99]

Nosotros, considerando los planteamientos anteriores, anotamos los siguientes puntos de contacto entre ambas disciplinas:

1. El derecho fiscal, al aplicarse en el ámbito agrario, establece principios de excepción en virtud de la naturaleza propia de las instituciones agrarias;

2. La política agraria del país busca ser equitativa, cobrando más a quienes más ganan y tratando de beneficiar con su presupuesto a quienes más lo necesitan, como es el caso de los campesinos; lo que explica el régimen fiscal especial para núcleos de población ejidal o comunal que contempla la Ley Federal de Reforma Agraria, y

3. El derecho agrario también impone modificaciones a los gravámenes fiscales en su afán de fomentar la producción, valiéndose de la desgravación para estimular al productor.

Finalmente, en lo que respecta a las relaciones del derecho agrario con el *derecho penal,* cabe mencionar que la legislación sobre esta materia tipifica una serie de figuras delictivas vinculadas directamente con el derecho agrario, como lo son el abigeato, la compra o transporte ilegal de ganado, el despojo y el robo (cuando recaen en la propiedad o productos agrarios y en el ámbito rural), que se encuentran contempladas tanto en el Código Penal como en otras disposiciones especiales, entre las que destacan en México, el capítulo de delitos, faltas y sanciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta estrecha relación ha motivado que algunos autores italianos, entre los que sobresale Pergolesi, hayan afirmado la existencia de un "derecho penal agrario", definido por este autor como "las normas dictadas para proteger la agricultura contenidas en el código penal y en leyes especiales", lo cual ha parecido exagerado o en todo caso discutible para otros autores como Giorgio de Semo o Lucio Mendieta y Núñez. Sin embargo, ambos autores coinciden en que está fuera de

[99] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 26, p. 46.

duda que esas normas establecen importantes vínculos entre el derecho agrario y el derecho penal.[100]

VII. Autoridades agrarias

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 2o., enuncia como autoridades agrarias: al presidente de la República, a los gobernadores de los estados, al jefe del Departamento del Distrito Federal, a la Secretaría de la Reforma Agraria, a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al Cuerpo Consultivo Agrario y a las comisiones agrarias mixtas.

Algunos autores, entre los que se encuentra Lucio Mendieta y Núñez, consideran que la enumeración hecha por la ley es incompleta, ya que el artículo 27 constitucional menciona a los comités particulares ejecutivos y a los comisariados ejidales, que en su esfera de competencia aplican disposiciones agrarias y, además, los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones.[101] Cabe anotar que el artículo 27 constitucional se refiere, en su fracción XI, a una dependencia directa del Ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución (Secretaría de la Reforma Agraria), al Cuerpo Consultivo Agrario, a las comisiones agrarias mixtas, a los comités particulares ejecutivos y a los comisariados ejidales.

Un aspecto interesante dentro de este tema es el relativo a la calidad de autoridades de los funcionarios y órganos enunciados por la ley. Al respecto, Luis G. Alcerreca apunta que la Ley Federal de Reforma Agraria no confiere tal calidad, ya que simplemente dice: "La aplicación de esta ley está encomendada a . .", lo que seguramente dará lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los juicios de garantías de que conozca, aclare la verdadera interpretación que deba darse a ese artículo.[102]

Desde otro punto de vista, Martha Chávez Padrón considera que la actual ley borra la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios para ocuparse solamente de autoridades, precisando que únicamente el Cuerpo Consultivo Agrario conserva la categoría de órgano. Agrega esta autora que la innovación fundamental estriba en que las comisiones agrarias mixtas se convierten en órganos de primera instancia para asuntos interejidales con la finalidad de descentralizar

[100] *Ibidem*, pp. 46-47.

[101] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra*, nota 3, p. 309.

[102] Alcerreca, Luis G., *Análisis crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria*, México [s.e.], 1974, p. 25.

la justicia agraria.[103] A esto habría que añadir que todas las autoridades administrativas del país deben actuar como auxiliares en los casos señalados en la propia ley. Asimismo, es pertinente observar que, sin duda, Chávez Padrón parte del hecho de que el capítulo II del libro primero de la ley vigente se denomina "Atribuciones de las *autoridades* agrarias", y en el mismo se incluye a las enunciadas en el artículo 2o., excepto el Cuerpo Consultivo Agrario, al que se dedica el siguiente capítulo, o que no demerita su carácter de autoridad, sobre todo a la luz de la reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 1984, que confiere a este órgano la atribución de resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, y que aunada a la inclusión del Cuerpo Consultivo en el listado de autoridades agrarias, ha venido a diluir la discusión sobre el particular.

Conviene advertir, finalmente, que al no ser precisa la ley respecto a qué se entiende por autoridades y cuáles son ellas, debemos buscar la definición sobre la materia en la doctrina y en la jurisprudencia. Así, encontramos que mientras la doctrina considera que autoridad es el órgano de la administración pública con facultades de decisión y ejecución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en el sentido de que, para efectos del amparo, autoridades son aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, por lo que pueden, materialmente, ejercer actos públicos, por ser pública la fuerza de que disponen.[104]

Una vez expuestas las anteriores consideraciones, estimamos oportuno hacer una revisión, de manera sintética, de los aspectos más importantes en relación con las autoridades agrarias.

En lo que se refiere al *presidente de la República,* éste es la suprema autoridad agraria, en los términos de la fracción XIII del artículo 27 constitucional; calidad que reitera el artículo 8o., de la Ley Federal de Reforma Agraria, además de facultarlo expresamente para dictar todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la ley, señalando que en ningún caso podrán ser modificadas sus resoluciones definitivas; entendiéndose como tales las que pongan fin a un expediente de restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; de ampliación de los ya concedidos; de creación de nuevos centros de población; de

[103] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.,* p. 360.

[104] *Semanario judicial de la Federación* (Apéndice 17/75, 8a. parte, tesis 53, p. 98.

reconocimiento y titulación de bienes comunales; de expropiación de bienes ejidales y comunales; de establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades, y las demás que señala la ley.

Por lo que hace a los *gobernadores de los estados y el jefe de Departamento de Distrito Federal,* la ley de la materia les otorga, en su artículo 8º, facultades de dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes de restitución y dotación de tierras y aguas; opinar sobre la creación de nuevos centros y expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; proveer, en lo administrativo, lo necesario para la sustanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo federal; nombrar y remover libremente a sus representantes en las comisiones agrarias mixtas; expedir los nombramientos a los miembros de los comités particulares ejecutivos; poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta, y las demás que la Ley Federal de Reforma Agraria y otras leyes y reglamentos les señalen.

En cuanto a la *Secretaría de la Reforma Agraria,* en su carácter de dependencia responsable de instrumentar las normas rectoras de dicha reforma, le compete, en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conocer de las dotaciones y restricciones de tierras y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la organización de ejidos; del fomento de la industria rural ejidal y de sus actividades complementarias, así como el manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos.

Entre las atribuciones que a su titular confiere el artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria, destacan las de ejecutar la política que en materia agraria dicte el presidente; representar a éste en los actos relacionados con esta materia que estén reservados a otra autoridad; proponer al mismo la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserve a su competencia; organizar y promover los ejidos y fomentar la industria rural; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y a los conflictos interejidales; formar parte de los consejos de administración de los bancos ejidales que otorguen créditos a ejidos y comunidades; dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, así como expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

Respecto a esta última atribución, incluida en la ley en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 1984, y que antes residía en el presidente de la República, coincidimos con Rafael Rodríguez Barrera a señalar que, como quedó explícito en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, un análisis cuidadoso del artículo 27 constitucional pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones atribuye expresamente al jefe del Ejecutivo federal la facultad de ser necesariamente él quien expida los certificados de inafectabilidad, y en que la reforma aludida en nada modifica el procedimiento, y sí, en cambio, permite que la documentación jurídica que asegura la tenencia de la tierra sea otorgada con mayor prontitud en beneficio de los auténticos pequeños propietarios, lo que generará, indudablemente, mayor productividad en el campo.[105]

En lo que toca a la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,* en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia agraria le corresponde la planeación, fomento y asesoría de la producción agrícola, avícola, apícola y forestal en cuanto a los aspectos crediticios, educativo, de control sanitario de irrigación, etcétera. Entre las atribuciones que la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 11, confiere a su titular, destacan los de determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias; establecer en los ejidos o en las zonas aledañas campos experimentales agrícolas de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país, así como la de sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas.

Por su parte, las *comisiones agrarias mixtas* funcionan en todos los estados y en el Distrito Federal, y se integran por cinco miembros designados de la siguiente forma: tres vocales; el primero nombrado y removido por el secretario de la Reforma Agraria; el segundo por el Ejecutivo local, quien también nombra al secretario de la Comisión, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, designado y sustituido por el presidente de la República, de una terna que le presenta la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad que corresponda. El presidente de la Comisión es el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital de la entidad federativa de que se trate.

[105] Rodríguez Barrera, Rafael, "Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria", *Derecho federal mexicano,* México, Miguel Ángel Porúa, pp. 214-215.

Entre las atribuciones de estos órganos, previstas en el artículo 12 de la ley de la materia, se encuentran las de sustanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones opinar sobre la creación de nuevos centros de población y la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

En lo que se refiere a las *delegaciones agrarias,* aun cuando no se encuentran incluidas en el listado que la Ley Federal de Reforma Agraria hace en su artículo 2º, sí hay referencia expresa a ellas en los artículos 7º y 13 de ese ordenamiento, estableciéndose que en cada entidad federativa habrá por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, contando su titular con los subdelegados y el personal necesario para cumplir con sus funciones. Los delegados, que son nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, tienen atribuciones, por una parte, en materia de procedimientos y controversias agrarios y, por otra, en materia de organización y desarrollo agrarios. En lo que respecta a las primeras, deben representar, en el territorio de su jurisdicción, a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de su competencia; presidir las comisiones agrarias mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a las disposiciones agrarias vigentes; dar cuenta al secretario de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las comisiones agrarias mixtas; velar por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales; intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales; intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades; supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios; organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la delegación e informar periódica y regularmente a la Secretaría de todos los asuntos que se tramiten en la Delegación y de todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales y comunales y de las anomalías u obstáculos para la correcta explotación de los bienes que ocurran en su circunscripción.

En materia de organización y desarrollo agrarios sus atribuciones son las de realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de la organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número adecuado de promotores; intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal; autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción, y coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias.

Por lo que hace al *Cuerpo Consultivo Agrario,* el artículo 27 constitucional, en su fracción XI, inciso *b)* dispone su creación, indicando que estará compuesto de cinco personas, que serán designadas por el presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria establece que este órgano se integra por cinco titulares y el número de supernumerarios que determine el Ejecutivo federal. Dos de los miembros titulares actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El secretario de la Reforma Agraria lo preside y tiene voto de calidad. Al presidente de la República corresponde el nombramiento y la remoción de sus integrantes a propuesta del secretario citado.

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo son precisadas en el artículo 16 de la ley, y consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el presidente de la República o por el secretario de la Reforma Agraria; revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe; opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes; emitir opinión cuando el secretario de la Reforma Agraria lo solicite acerca de las iniciativas de ley o los proyectos que en materia agraria formule el Ejecutivo federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél, y resolver en los casos de inconformidad respecto a privaciones de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones. Como es fácil advertir, esta última atribución, que se distingue del resto de las

funciones del Cuerpo Consultivo Agrario por su carácter resolutivo, es la que viene a modificar el perfil que hasta antes de la reforma legal a la que ya hicimos referencia, caracterizaba a este cuerpo colegiado como un órgano cuyas facultades eran únicamente de opinión y dictamen.

VIII. La propiedad con función social en la Constitución mexicana

En la actualidad la mayoría de los autores que se han dedicado al estudio del derecho de propiedad coinciden en que éste ya no puede conservar los atributos que tenía en la etapa del derecho quiritario de la civilización romana, cuando se le concebía como un dominio absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable sobre los bienes. Tampoco se pueden aceptar las características que adoptó durante el liberalismo del siglo XIX, en el que se afirmaba la existencia de la propiedad individual y privada como un derecho inalienable del hombre.[106]

En el mundo contemporáneo, la existencia de dos grupos antagónicos claramente identificados ha determinado un replanteamiento de este derecho, buscando un justo equilibrio entre el elemento individual y el colectivo, a partir de la concepción de que la propiedad implica una función social que cumplir en beneficio tanto del individuo como de la sociedad de que éste forma parte.

La idea de la función social de la propiedad fue inicialmente planteada por León Duguit, quien la resume en dos reglas: 1ª El propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear los bienes que detenta en la satisfacción de necesidades individuales, y particularmente de las suyas propias; de emplear las cosas en el desarrollo de su actividad física, intelectual y moral; 2ª El propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad.

La conformación del nuevo concepto de propiedad se ha venido desarrollando en torno a estos planteamientos, presentándose variantes en el sentido de que para algunos autores supone únicamente limitaciones en tanto que para otros se trata de verdaderos deberes.

Así, mientras Miguel Aquilo nos dice que la propiedad privada se admite como un derecho de ejercicio racional y limitado que tiene una función económica y social muy importante, y que estas limitaciones

[106] Izurieta Craig, Juan, "El derecho de propiedad y su función social", *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales,* Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral, 1951, año XIII, números 68-69.

no son un ataque al derecho de propiedad, sino una regulación del mismo, exigiéndole su función social, supeditándolo al bien común, Francisco Ramírez Alfonso indica: "permanezcamos en el justo medio otorgando amplias garantías a la propiedad privada y precisando los deberes que por su función social le corresponden, hasta donde lo pida el bien general".[107]

En la doctrina mexicana destaca lo señalado por Rafael de Pina, en el sentido de que la función social de este derecho significa que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentren en condiciones de satisfacerlas.[108]

En suma, podemos subrayar que la propiedad no se concibe ya como una institución individualista sino en provecho de la sociedad. Así, ha quedado distante la llamada teoría clásica que consideraba imposible fundar un orden económico sin el reconocimiento de la propiedad individual, ilimitada y absoluta.

Esta nueva concepción del derecho de propiedad se reflejó en la Constitución mexicana de 1917, que confirió al mismo un carácter profundamente social, permitiendo al Estado imponer a la propiedad privada y, desde luego, a la social, limitaciones y deberes que hacen posible el cumplimiento de los fines individuales y sociales que de acuerdo con esta moderna idea corresponden a la propiedad. Como dice Jorge Carpizo,

> Se le asignó a la tierra una función social; ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja, la que regaba con sudor y lágrimas. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; y además se asentó que se deberían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.[109]

En efecto, los anhelos de justicia y redistribución de la propiedad raíz que abanderaron el movimiento armado de 1910 tomaron forma en el artículo 27 constitucional, que en su primer párrafo expresa:

[107] Ramírez Alfonso, Francisco, "La función social de la propiedad", *El Economista*, México, 1o. de Mayo, 1942, p. 19.

[108] Pina, Rafael de, *Elementos de derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1970, vol. II, p. 78.

[109] Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 111.

> La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La razón fundamental del Constituyente de Querétaro para establecer este precepto queda, a nuestro juicio, claramente explicitada en la exposición de motivos de la iniciativa constitucional, que al respecto manifiesta:

> La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.

Se trataba, como señala enfáticamente Pastor Rouaix, de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.[110]

De esta manera, se daba respuesta al individualismo aberrante del siglo XIX, que había originado un sistema de propiedad absoluto, exclusivo e inviolable, únicamente afectable mediante la expropiación, como lo preceptuaban la carta magna de 1857.

Bajo la misma directriz de preponderancia del interés social sobre el particular, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional dispone:

> La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

[110] Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1984, p. 135.

Así quedan precisados dos importantes instrumentos del Estado para hacer posible la función social de la propiedad: el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada y el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. El primero de ellos tiene como límite el dictado del interés público. El segundo, la finalidad de alcanzar una distribución equitativa de la riqueza pública.

Con relación al primero de los instrumentos citados, conviene aclarar el sentido y alcances del término "modalidad", empleado por el constituyente, por tratarse de una expresión poco usual en los textos legales tanto nacionales como extranjeros. Al respecto, y después de revisar las aportaciones doctrinarias más significativas sobre el tema, vemos que la mayoría de los autores coinciden en que las modalidades son la forma o modo de ser o manifestarse de una cosa, en este caso la propiedad y sus atributos de uso, goce y disposición de los bienes; y en que pueden implicar limitaciones o restricciones, como el límite de extensión territorial que puede poseer una sola persona, o bien privilegios, como la inafectabilidad de la pequeña propiedad agraria, la exención de impuestos al patrimonio familiar, etcétera.

A partir de esta concepción, hemos concluido que las modalidades a la propiedad a las que se refiere el citado precepto constitucional suponen:

a) La facultad estatal para determinar los modos en que se usará de los atributos de la propiedad; es decir, del uso, disfrute y disposición de los bienes, de acuerdo con lo dictado por el interés público, y

b) Las modalidades de la propiedad pueden darse a través de limitaciones o de privilegios; en todo caso esto estará sujeto al interés público.[111]

Sobre estas bases se sustentan las grandes directrices que a la propiedad agraria señala el texto constitucional, normando así su estructura jurídica. Estas son, en resumen, las siguientes.

- La nación Estado) es la propietaria originaria de tierras y aguas, teniendo el derecho de trasmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada.
- El Estado tiene el derecho de expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- El Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular el aprovecha-

[111] Ruiz Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario* mexicano, 2a. ed., México, UNAM, 1988, pp. 50-54.

miento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

- El Estado debe fraccionar los latifundios; dotar a los núcleos de población de tierras, bosques y aguas; organizar la explotación colectiva en ejidos y comunidades; fomentar y respetar la pequeña propiedad agrícola.
- Se establece la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas. En el caso de núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, se reconoce capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les hayan restituido o restituyeren.
- Se declaran nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo o deslinde, ventas, transacciones o remates, mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente tierras, aguas y montes de ejidos o comunidades, excepto las tituladas conforme a la ley del 25 de junio de 1856 en extensión no mayor de cincuenta hectáreas, poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años.
- Se instituye un conjunto de organismos agrarios (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, comisiones agrarias mixtas, comités particulares ejecutivos y comisariados ejidales).
- Se dan las bases para los distintos procedimientos agrarios y se fijan las acciones agrarias fundamentales.
- Se fijan las extensiones mínimas en las dotaciones de parcelas ejidales y las máximas de la pequeña propiedad en sus diversas modalidades.

La pequeña propiedad

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable. Su fundamento se encuentra en el artículo 27 constitucional, que en la parte final de su párrafo tercero expresa que :"los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, *respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación*".

En este sentido, el párrafo final de la fracción XIV del mismo precepto señala que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que cuenten con certificado de inafectabilidad,

podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agrarias ilegales de sus tierras y aguas. En congruencia con estas disposiciones, la fracción XV del citado artículo 27, en su primer párrafo, indica que las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad en caso de conceder dotaciones que la afecten. En párrafos subsecuentes, la fracción referida establece las características y la extensión de las diferentes clases de pequeña propiedad inafectable.

Esta clasificación, y en general, los principios constitucionales a que hemos aludido, son explícitamente reglamentados en la Ley Federal de Reforma Agraria. Así, el artículo 249 de ese ordenamiento declara inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 250 (por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos);
- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;
- Hasta trescientas hectáreas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales, y
- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera del terreno.

En concordancia con lo anterior, el artículo 253 previene que los dueños de predios afectables tendrán derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener su pequeña propiedad, en un plazo de ciento veinte días a partir de la publicación de la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento por el que les pretenda afectar.

Por su parte, el artículo 257 señala que cualquier propietario o poseedor de predios rústicos cuya extensión no rebase los límites del antes mencionado artículo 249 y que esté en explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente, el cual, a petición del intersado y según lo indica el artículo 258, puede ser agrícola, ganadero o agropecuario. Este úl-

timo se otorga a quienes integran unidades en las que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas.

Entre las medidas contenidas en la ley citada para garantizar el cumplimiento de la función social de la pequeña propiedad, destacan el señalamiento de que ésta no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial; la no expedición de acuerdos ni certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños; y la disposición de que no surtirán efectos los fraccionamientos realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de alguna de las acciones agrarias fundamentales.

Además, se determina que los certificados de inafectabilidad podrán ser cancelados cuando el titular adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, y cuando tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado que, por otra parte, cesará automáticamente en sus efectos cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Cabe señalar, finalmente, que de acuerdo con la ley de la materia, no se toman en cuenta, para los efectos de afectaciones posteriores, los cambios favorables que en la calidad de las tierras se hayan operado por obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, si este mejoramiento fue realizado después de que el predio fue declarado inafectable, a iniciativa del propietario, si éste no tiene otra extensión que sumada a la que ampara el certificado exceda del límite legal y ha dado aviso de la iniciación y conclusión de las obras a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional.

IX. Propiedad ejidal y comunal

Junto a la propiedad particular agraria, a la cual nos referimos en el apartado anterior, el derecho agrario revolucionario mexicano contempla las propiedades ejidal y comunal. Estos dos sistemas constituyen, en conjunto, la propiedad social, para cuyo estudio en necesario, en primer término, precisar los conceptos de ejido y de comunidad.

Con este propósito, y ante la ausencia de una definición expresa en la Constitución y en la ley, acudimos al documento oficial presentado por el gobierno de México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en la sede de la FAO, en Roma, Italia. En dicho documento se concibe al ejido como una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, inembargable, imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio. En el mismo instrumento, se afirma que la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, operación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.[112]

Así, mientras la propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tierra previstas en el artículo 27 constitucional, las comunidades se originan en épocas anteriores, y su propiedad es reconocida por las resoluciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mismo precepto, pudiendo optar voluntariamente por el régimen ejidal.

Un aspecto interesante que conviene advertir, con relación a la palabra ,'ejido" es que la misma, como señala José Hinojosa Ortiz, no tiene aún un uso inequívoco en nuestro derecho positivo, ya que mientras el artículo 27 constitucional aplica el término a las tierras que pertenecen al núcleo de población ejidal, la Ley Federal de Reforma Agraria lo emplea para designar, indistintamente, tanto al núcleo referido como a las tierras que le corresponden.[113]

Una vez hechas las anteriores anotaciones, nos referimos a los bienes que integran la propiedad ejidal y que, en los términos de la Constitución federal y de la Ley Federal de Reforma Agraria, son: las parcelas ejidales o unidades individuales de dotación; la zona urbana ejidal; la parcela escolar; la unidad industrial para la mujer; las tierras

[112] *Supra,* nota 1.

[113] Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México. Análisis jurídico,* México, CEHAM, 1983, p. 15.

de agostadero para uso común; las casas y anexos del solar, y las aguas. Todos estos bienes, a excepción de los solares urbanos, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

La parcela ejidal o unidad individual de dotación, de acuerdo con la fracción X, segundo párrafo, del artículo 27 constitucional no deberá ser menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras en los términos del párrafo tercero de la fracción XV del mismo precepto, es decir, una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. De esta manera, la Constitución precisa la superficie mínima que deben reunir la parcela que se otorgue en lo individual a cada ejidatario y que será la tierra que debe trabajar para su subsistencia, considerando a esa extensión como el límite que permite hacer rentable la actividad del campesino. Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, después de referirse a la unidad de dotación en tierras de cultivo o cultivables, dispone que si en los terrenos afectables puede desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

En lo que respecta a la zona urbana ejidal, su constitución debe estar prevista en toda resolución presidencial que mediante la dotación de tierras forme un ejido, y se localizará preferentemente en tierras que no sean de labor. A semejanza del fundo legal colonial, esta zona es como el casco de un asentamiento humano, destinado a la edificación de las casas y sitios públicos del mismo, como mercados, cementerios, plaza central, calles, etcétera. Su extensión se determina con base en los requerimientos reales al constituirse y previendo prudentemente su futuro crecimiento. Una parte de esta zona se destina a servicios públicos y otra a la edificación de caseríos. En esta última, cada ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar de una extensión máxima de 2,500 m^2 sobre el cual, una vez que lo haya ocupado y construido en él, tendrá derecho a que se le expida el correspondiente título de propiedad, que se inscribe en los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad, pudiendo el ejidatario transmitir la propiedad del solar conforme al derecho civil; es decir, el solar urbano se desadscribe del régimen ejidal.

La parcela escolar es la extensión de tierra que, dentro del ejido, se destina a la investigación, la enseñanza y la práctica agrícola de la escuela rural a que pertenezca. Su extensión es la misma que la de la par-

cela ejidal, y la explotación y distribución de los productos en ella obtenidos se destinan preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido. Los fines de esta parcela son: iniciar la preparación de los alumnos para que reciban una educación que los capacite para participar en la producción agrícola; cooperar con las comunidades y núcleos ejidales en la práctica de métodos de cultivo y organización de pequeñas industrias agropecuarias; impulsar los nexos de cooperación y de trabajo entre los maestros rurales y sus alumnos a través de la escuela y la comunidad, y obtener mediante los cultivos y pequeñas industrias que se establezcan, rendimientos económicos suplementarios en beneficio de las labores educativas y el mejoramiento del profesorado.

Por lo que hace a la unidad agrícola industrial para la mujer, esta debe ser prevista en toda resolución dotatoria; su superficie es la misma que la de la unidad individual de dotación, y se localiza en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización siendo destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no sean ejidatarias. En ellas se integran las guarderias infantiles, los centros de costura y educación, molinos de nixtamal, y en general, todas aquellas instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina.

Por otra parte, bajo la denominación genérica de tierras de agostadero para uso común, se comprenden los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a los de labor, destinados a satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población, que se suman a las tierras de cultivo o cultivables materia de una dotación:

En lo que se refiere a las casas y anexos del solar, cabe destacar que la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que aquellos que se encuentren ocupados por los campesinos beneficiados con una restitución, dotación o ampliación, quedarán a favor de los mismos.

Finalmente, en lo que respecta a las aguas como bienes ejidales, se presentan dos posibilidades: la primera se da cuando al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijan y entregan las aguas correspondientes a dichas tierras. La segunda se relaciona con los aguajes comprendidos dentro de las dotaciones, que serán, siempre que las necesidades lo requieran, de uso común para abrevar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, respetándose las costumbres establecidas. Los aguajes que queden fuera de los terrenos ejidales son aprovechados en igual forma, siempre que hubiesen sido utilizados para dichos fines con anterioridad a la afectación ejidal.

1. *La representación ejidal y comunal*

La representación de los núcleos de población es ejercida por diversos órganos, y al respecto se distinguen dos etapas: la primera comprende la tramitación de la acción agraria por la que habrán de obtener tierras, y durante ella son representados por un comité particular ejecutivo. Posteriormente, una vez constituido el ejido o reconocida formalmente la comunidad, sus órganos son la asamblea general, los comisariados ejidales o de bienes comunales y los consejos de vigilancia.

El Comité Particular Ejecutivo, que por disposición de la fracción XI, inciso *d*) del artículo 27 constitucional se crea en cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios, representa al núcleo precisamente mientras se tramita el expediente de restitución; de dotación de tierras, bosques y aguas; de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población y cesa en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador, si fuese favorable al núcleo de población o grupo solicitante o, en caso contrario, hasta la ejecución de la resolución presidencial defintiva. Estos comités se integran con seis miembros, tres de los cuales fungen como presidente, secretario y vocal propietarios, siendo suplentes los tres restantes. Los requisitos para formar parte del comité son: ser mexicano por nacimiento; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no haber sido condenado por delito intencional; ser miembro del grupo solicitante y no poseer tierras que excedan de la unidad mínima de dotación. Sus facultades y obligaciones son entregar al comisariado la documentación a su cargo al concederse la posesión; dar a conocer al núcleo que representan el estado de sus gestiones y ejecutar los acuerdos que se tomen, y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derecho, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o personas relacionadas con dichas tierras.

Una vez que estos comités concluyen su función, y habiendo resultado favorable la acción agraria intentada, se forman los órganos de representación ejidal o comunal propiamente dichos y que antes anunciamos. Dentro de ellos, podemos reconocer como máxima autoridad interna a la Asamblea General, que se integra con todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de sus derechos. Existen tres clases de asambleas generales: las ordinarias mensuales, las extraordinarias y las de balance y programación.

Las asambleas generales ordinarias se celebran el último domingo de cada mes y se constituyen legalmente con la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros con derechos a participar. Las asambleas ge-

nerales extraordinarias se celebran cuando lo requiera la atención de asuntos urgentes para el núcleo de población y pueden ser convocadas por la delegación agraria, el comisario ajidal o de bienes comunales o el consejo de vigilancia. Las asambleas de balance y programación son convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente, y tienen por objeto informar al núcleo los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo anterior, así como programar los plazos y financiamientos de los trabajos individuales, de grupos y colectivos, que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario.

Entre las atribuciones de la asamblea general destacan las de formular y aprobar el reglamento interior del ejido; elegir y remover a los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia; formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido; dictar los acuerdos relativos a la forma de disfrute de los bienes ejidales y comunales; promover el establecimiento de industrias dentro del ejido; autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del comisariado; discutir y aprobar los informes y estados de cuenta que rinda el comisariado; discutir y aprobar los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido; conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido; acordar la asignación de unidades de dotación y solares, y opinar ante el delegado agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en las disputas respecto a derechos hereditarios ejidales.

Los comisariados ejidales, por su parte, son previstos en el inciso *e*) de la fracción XI del artículo 27 constitucional, que en lo conducente dispone la creación de "comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". A su vez, los comisariados de bienes comunales son contemplados por el artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que señala que funcionarán, al igual que las asambleas generales y los consejos de vigilancia de las comunidades, de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales.

Los comisariados, ya sean ejidales o de bienes comunales, se integran con un presidente, un secretario y un tesorero, y sus respectivos suplentes. Además, cuentan con secretarios auxiliares de crédito, de comercialización y de acción social, cuando menos. Tanto los miembros del comisariado como sus auxiliares son electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria. Los requisitos para formar parte de estos órganos son: ser miembro del núcleo de población de que se trate, en pleno goce de sus derechos; haber trabajado en el mismo durante los seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de elección, y no

haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

Entre las atribuciones de los comisariados están las de representar al núcleo de población; recibir al momento de la ejecución, los bienes y la documentación correspondiente; vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deben ser objeto de adjudicación; informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras; administrar los bienes ejidales o comunales; cumplir y hacer cumplir los acuerdos de las asambleas generales y las autoridades agrarias, y dar cuenta a las asambleas generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que juzguen convenientes.

Por último, encontramos a los consejos de vigilancia, integrados tanto en los ejidos como en las comunidades por un presidente, un secretario y un tesorero, con sus respectivos suplentes, electos todos ellos por la asamblea general, siendo sus funciones: vigilar que los actos del comisariado se ajusten a la Ley Federal de Reforma Agraria y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales o comunales por la asamblea general y las autoridades competentes; revisar mensualmente las cuentas del comisariado, y comunicar a la delegación agraria todos aquellos asuntos que impliquen una modificación de los derechos ejidales o comunales, entre otras.

Los requisitos para formar parte de estos órganos son similares a los que se deben cubrir para integrar los comisariados, que son sustituidos precisamente por los consejos de vigilancia cuando al término de su periodo no se hayan celebrado elecciones.

2. *Derechos colectivos e individuales*

En forma somera, nos referiremos, en esta parte del trabajo, a los derechos colectivos e individuales inherentes a la propiedad ejidal y comunal.

En primer término, y en lo que toca a los derechos colectivos, debemos anotar que el derecho fundamental de los ejidos y comunidades es el de ser propietarios de las tierras y aguas señaladas en la resolución presidencial con la que concluye la acción agraria iniciada por

un núcleo de población. En este sentido, la Ley Federal de Reforma Agraria explícitamente indica que "la ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional". A mayor abundamiento, dispone que las tierras cultivables que de acuerdo con la propia ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal, y que las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia del heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

En cuanto a los derechos individuales se refiere, el derecho agrario revolucionario consagra el que los miembros de un núcleo de población tienen para explotar proporcionalmente los bienes del ejido de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos de la materia. Estos derechos individuales, entre los que se encuentra en su caso el que corresponde a la unidad individual de dotación, se acreditan con un certificado de derechos agrarios expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria, y, salvo la excepción ya mencionada del solar urbano, son inembargables, inalienables y no pueden gravarse por ningún concepto, siendo inexistentes los actos que se realicen en contravención a esto.

Ahora bien, conviene aclarar que los derechos que hemos apuntado son intransmisibles en forma externa al núcleo de población, pero, en la medida en que se afecte la función social de la propiedad ejidal y comunal, pueden transmitirse, en forma colectiva a través de permuta, división, fusión y expropiación, y en forma individual mediante la sucesión y la permuta.

La permuta total o parcial de las tierras, bosques o aguas de un núcleo de población por las de otro, es permitida por la Ley Federal de Reforma Agraria en los casos en que así convenga a la economía ejidal o comunal. Cuando se trata de permutar una unidad de dotación por otra del mismo ejido, basta la conformidad de los interesados, la aprobación de la asamblea general y la notificación a la Secretaría de la Reforma Agraria. En los demás casos, el procedimiento se inicia con la solicitud de los núcleos interesados ante el delegado agrario, debiéndose recabar la conformidad de cuando menos dos terceras partes de sus miembros. La delegación agraria remite el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria con un resumen del mismo, y esta dependencia lo somete, previo dictamen del cuerpo consultivo agrario, a la resolución del presidente de la República.

La división de la propiedad ejidal o comunal procede en cuatro casos: cuando el núcleo esté formado por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas; cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido esté formado por diversas fracciones de terreno aisladas entre sí; cuando el núcleo de población esté constituido por varios grupos separados que exploten diversas fracciones del ejido, aun cuando éste constituya una unidad, y cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo, por la extensión del ejido resulte conveniente la división.

Por otra parte, para que proceda la división se requiere que los estudios técnicos que se realicen arrojen la conclusión de que la misma conviene para lograr una mejor explotación y que los ejidos resultantes no queden constituidos por menos de veinte campesinos capacitados.

La división puede iniciarse de oficio por el delegado agrario, o a petición de parte por el propio delegado, quien debe recabar la conformidad de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del ejido o comunidad, dictaminar sobre la petición y remitir el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta, previo dictamen del cuerpo consultivo, lo someta a la resolución del presidente de la República.

Por lo que hace a la fusión ejidal y comunal, ésta se concede cuando los estudios técnicos y económicos que realice la Secretaría de la Reforma Agraria comprueben que así conviene para la mejor organización de los miembros de los núcleos de población y el desarrollo de un plan de explotación agropecuaria beneficioso para su economía. El procedimiento es el mismo que se sigue en el caso de la división.

La expropiación, institución relevante de nuestro sistema jurídico, contemplada en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional conforme al cual sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización, también constituye una forma de transmisión colectiva de derechos ejidales y comunales. En estos casos, la resolución corresponde al presidente de la República, como suprema autoridad agraria, y la causa de utilidad pública debe ser con toda evidencia, superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. La propia Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112, establece una serie de causas de utilidad pública para efectos de expropiación.

Una modalidad interesante de la expropiación de bienes ejidales y comunales consiste en que el monto de la indemnización que corresponde al núcleo de población, se determina mediante un avalúo, aten-

diendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final invocado para expropiarlos.

El procedimiento se inicia con la solicitud por escrito presentada ante el secretario de la Reforma Agraria, quien la notifica al comisariado del núcleo de población que se pretende afectar, y recaba las opiniones del gobernador del estado, de la comisión agraria mixta y del banco oficial que opere con el núcleo correspondiente. Una vez que el expediente se integra, comprendiendo el avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se somete a la consideración del presidente de la República para su resolución, cuya ejecución no procede hasta en tanto la Secretaría de la Reforma Agraria se asegure de que la indemnización sea debidamente cubierta o su pago sea garantizado en los términos del decreto presidencial correspondiente.

Hasta aquí hemos planteado las formas de transmisión colectiva de los derechos agrarios. Ahora nos referiremos a su transmisión individual, que puede efectuarse a través de la permuta, a la que ya hicimos alusión, o mediante la sucesión, que puede ser testamentaria o intestada.

Al efecto, la ley faculta al ejidatario para designar en forma condicionada a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad individual de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que exista dependencia económica. Si no existen esas personas, puede formular una lista de sucesores, con el único requisito de que dependan económicamente de él. A falta de testamento, o cuando ninguno de los sucesores puede heredar, los derechos agrarios se transmiten en el siguiente orden: al cónyuge supérstite; a la persona con la que el *de cujus* hubiera hecho vida marital y procreado hijos; a la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los últimos dos años, y a cualquiera otra persona de las que dependan económicamente de él. En todos los casos, el sucesor queda obligado a sostener, con los productos de la unidad de dotación heredada, a los hijos menores que dependan del ejidatario fallecido, hasta que cumplan dieciséis años, salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil. Por otra parte, la ley prohíbe que quienes disfrutan de una unidad individual de dotación sean herederos.

Por último, debemos mencionar que los derechos agrarios pueden perderse en forma individual o colectiva. Así, la ley establece que estos derechos se perderán en forma individual cuando el ejidatario o comunero no trabaje la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o no cumpla con las funciones que le han sido en-

comendadas en los casos de explotación colectiva; cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos; cuando enajene, realice o permita, autorice o tolere la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o las dé en cualquier forma ilegal de ocupación; cuando acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; cuando sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente, y cuando no cumpla las obligaciones que contrajo como heredero.

En cuanto a la privación colectiva de derechos agrarios, la ley contempla un caso, al disponer que cuando los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la misma, o cuando después de la entrega de tierras desaparezca o se ausente el noventa por ciento o más del grupo beneficiado, previa comprobación de la comisión agraria mixta, los bienes quedarán a disposición del Ejecutivo Federal para que en ellos se acomode a ejidatarios con derecho a salvo.

El derecho agrario revolucionario mexicano prevé, además, la privación temporal de derechos agrarios, cuando el ejidatario o comunero, durante un año, deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos que le correspondan en una explotación colectiva, sin causa justificada, o en el caso de que se haya dictado auto de formal prisión en su contra por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

3. *Régimen de explotación ejidal y comunal*

La Ley Federal de Reforma Agraria, a partir de su reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 17 de enero de 1984, señala, en su artículo 130, que los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva salvo cuando los interesados determinen su explotación individual mediante acuerdo tomado en asamblea general con convocatoria especial. Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la adjudicación individual en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación.

A su vez, el artículo 131 establece casos específicos en los que el presidente de la República determinará la explotación colectiva de los ejidos.

Es de subrayarse que, en los ejidos que se exploten en forma colectiva, se podrán otorgar al ejidatario hasta dos hectáreas para el esta-

blecimiento de una granja familiar, la cual será cultivada individualmente.

Conviene advertir que antes de la reforma al artículo 130 a la que hicimos mención, ese precepto indicaba que los ejidos podrían explotarse en forma colectiva o individual, pero que la explotación colectiva quedaría a juicio del presidente de la República, quien requeriría la recomendación de la Secretaría de la Reforma Agraria. El texto vigente, al evitar el "podría", concibe de manera diferente la explotación inclinándose hacia la forma colectiva y procurando evitar, en lo posible, el trabajo individual.[114]

Por otra parte, el nuevo texto legal permite la explotación colectiva parcial y la obtención conjunta de bienes o servicios y apoyos institucionales o la realización de obras. Asimismo, se dispone que coordinadamente podrán realizarse labores mecanizadas y obtener el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras en favor de la comunidad, constituyendo para ese objeto unidades de desarrollo rural. De igual manera, se hace posible que los ejidatarios permuten sus parcelas formando sectores de producción colectiva en los ejidos que se exploten en forma individual, mediante acuerdo de la asamblea y bajo la vigilancia y supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con estas medidas se pretende, como señala Rafael Rodríguez Barrera, fortalecer y estimular el trabajo colectivo de la tierra sin afectar la libertad de organización de los campesinos de conformidad con sus propios intereses, partiendo de la necesidad de fortalecer la concepción del ejido como una unidad socioeconómica que, preferentemente en forma colectiva, explote los recursos dotados, y de que los campesinos puedan conciliar, democráticamente, sus decisiones en la búsqueda de las ventajas económicas y sociales del ejido, para que éste funcione como una real unidad productora.[115]

X. Las acciones agrarias fundamentales

En este apartado nos ocuparemos de aquellas acciones agrarias que, encontrando su origen en el artículo 27 de nuestra Constitución, desempeñan un papel fundamental en la realización de los postulados de la reforma agraria, lo cual explica su denominación. Ellas son las de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal.

[114] Ruiz Massieu, Mario, *op. cit., supra,* nota 111, p. 171.
[115] Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit., supra,* nota 105, p. 218.

La restitución de tierras y aguas encuentra su fundamento en la fración VII del artículo 27 constitucional, que en su primer párrafo dispone: "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

Al respecto, el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques y aguas, tendrán derecho a que se les restituyan cuando se comprueben los siguientes supuestos:

- Que los núcleos de población son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan, y
- Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:
  a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
  b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por las secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución, y
  c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

Cabe señalar que los incisos anteriores se refieren a los actos que expresamente son declarados nulos por la fracción VIII del citado artículo 27 constitucional.

En virtud del procedimiento de restitución se presenta la llamada doble vía ejidal. Es decir, la ley dispone que si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente. El propósito de este sistema es el de proteger al núcleo solicitante, asegurando que se le otorguen las tierras, bosques y aguas que requiere a la brevedad posible, evitándole una inútil pérdida de tiempo en el caso de que la acción restitutoria no prospere, lo cual sucede con marcada frecuencia por la dificultad que

en la práctica encuentran las comunidades para acreditar su propiedad sobre los bienes objeto de la reclamación y el despojo que de los mismos han sufrido.

El trámite de la restitución se inicia con la solicitud, que se presenta ante el gobernador del estado en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, con copia a la comisión agraria mixta, quien emitirá un dictamen que será puesto a la consideración del gobernador, para que dicte su mandamiento. En caso de que éste sea favorable, el núcleo de población recibe la posesión provisional. En segunda instancia, la Secretaría de la Reforma Agraria revisa el expediente y lo turna al Cuerpo Consultivo Agrario, quien, después de formular su dictamen, lo somete a la resolución defintiva del presidente de la República.

Cabe subrayar que para que la restitución proceda, resulta decisivo el estudio que, sobre la autenticidad de los documentos y títulos de propiedad que se presenten, realiza la Secretaría de la Reforma Agraria.

Sobre esta acción, es interesante recoger las reflexiones de Antonio Luna Arroyo, cuando apunta que en la actualidad se han iniciado ya la mayoría de los juicios restitutorios que hubieran podido promover los núcleos interesados, lo que hace suponer que las disposiciones relativas a la restitución son prácticamente inoperantes y, por tanto, susceptibles de ser suprimidas de la legislación. Sin embargo, afirma, no pensamos así, sino que, por el contrario, estima que son de gran utilidad, y explica que:

> La restitución de ejidos no debe ser una cuestión estática, condenada al quietismo, porque originalmente se haya referido a los despojos que se verificaron en el pasado, sino que debe ser dinámica, actual, proyectándose para el futuro, supuesto que, como hemos visto, se impone la necesidad de reintegrar sus bienes a los núcleos que los han perdido, pudiéndose evitar que en el futuro se repitan estos actos, si existe el procedimiento apropiado para corregirlos.[116]

Por lo que hace a la dotación de tierras y aguas, la acción correspondiente tiene como base lo dispuesto en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que a la letra dice: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

[116] Luna Arroyo, Antonio, *op. cit., supra,* nota 85, pp. 213-215.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 195, señala la procedencia de la dotación de tierras, bosques y aguas, en favor de los núcleos de población que reúnan los siguientes requisitos:

- Que carezcan de tierras, bosques o aguas, o no los tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, y
- Que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

A estos requisitos habría que agregar el de no encontrarse el núcleo de población en algunos de los supuestos del artículo 196 de la Ley, que expresamente indica que carecen de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas;

- Los capitales de la República y de los estados;
- Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación;
- Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación, y
- Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales.

En los términos del artículo 200 de la ley de la materia, tienen capacidad individual para ser dotados los campesinos mexicanos mayores de dieciséis años o de cualquier edad si tienen familia a su cargo, que residan en el núcleo de población solicitante por lo menos seis meses antes de la representación de la solicitud y cuya ocupación habitual sea trabajar personalmente la tierra, siempre que no posean tierras en extensión mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación, o un capital en la industria, el comercio o la agricultura mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente. De acuerdo con el mismo precepto, no tienen capacidad para ser dotados quienes hayan sido condenados por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente, o reconocidos como ejidatarios en alguna otra resolución dotatoria de tierras.

El procedimiento de dotación, que se inicia en forma similar al de restitución, se tramita en dos instancias. En la primera, el gobernador del estado que corresponda dicta mandamiento una vez que la comisión agraria mixta emite su dictamen con base en los trabajos técnicos que

desarrolla previamente, como son la formación de un censo agrario y de un recuento pecuario; el levantamiento de un plano del radio de afectación, etcétera. En caso de ser positivo el mandamiento del Ejecutivo local, el núcleo de población toma posesión provisional de las tierras afectadas. En la segunda instancia, la Secretaría de la Reforma Agraria revisa el expediente y lo turna al Cuerpo Consultivo Agrario, quien rinde su dictamen sobre el caso y lo somete a la consideración del presidente de la República para su resolución defintiva.

Conviene apuntar que en el procedimiento dotatorio también se puede presentar la doble vía ejidal, aunque se trata de una hipótesis poco frecuente en la práctica, de acuerdo con la cual, habiéndose promovido la dotación, antes de la resolución presidencial el núcleo de población estima que en realidad el trámite procedente es el de restitución y solicita ésta. En tal caso, y a partir de ese momento, el expediente se continúa en la doble vía, dotatoria y restitutoria.

Respecto a la dotación, Lucio Mendieta y Núñez advierte que es una institución jurídica que tiene, en el derecho agrario mexicano, antecedentes remotos, pues como se ha demostrado, los aztecas y, en general todos los grupos indígenas de la época precolonial, obtuvieron tierras en dotación desde el momento en que se asentaron definitivamente en una región determinada, y con estas tierras se constituyeron los *calpulli* o barrios, que eran pequeños núcleos de población agrícola. Más tarde, prosigue, durante la época colonial, los reyes españoles, en numerosas cédulas, ordenaron, desde el principio y a lo largo de esa época, que se dotara de tierras a los pueblos campesinos siempre que las necesitaran. Bajo el virreinato la dotación de tierras fue, en consecuencia, una institución jurídica permanente. A partir de la independencia de México, la institución mencionada desaparece en la práctica para ser revisada por la legislación revolucionaria en la ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917.[117]

Nosotros consideramos, por otra parte, que siendo la dotación la acción básica al inicio de la reforma agraria mexicana, las reformas a la ley de la materia publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de enero de 1984, son singularmente acertadas, en la medida en que con ellas fueron reducidos los pasos del procedimiento, con el propósito de facilitar la comunicación en plazos más breves a los campesinos, sobre la procedencia de las solicitudes de dotación o ampliación de ejidos en que se señalen predios específicos, para que, en caso positivo, como indica Rafael Rodríguez Barrera, la tierra les sea entre-

[117] Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra,* nota 3, p. 437.

gada para su incorporación inmediata a la actividad productiva, o en caso de que la solicitud sea improcedente, otorgar a los pequeños propietarios señalados como afectables, la seguridad jurídica como aspecto fundamental para que puedan ejercer su derecho con plenitud y realizar las inversiones necesarias para el mejor aprovechamiento de sus tierras.[118]

La ampliación de ejidos también encuentra su fundamento en la parte final del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, en cuanto en el mismo se indica que los núcleos de población que "no las tengan [tierras y aguas] en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas [...]".

Al respecto, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 241, señala que los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean.

A su vez, el artículo 197 contempla tres hipótesis concretas en las que los núcleos de población que han sido beneficiados con una dotación, tienen derecho a solicitar la ampliación de ejidos:

- Cuando la unidad individual de dotación es inferior al mínimo establecido por la Ley y hay tierras afectables en el radio legal.
- Cuando el núcleo de población comprueba que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad individual de dotación.
- Cuando el núcleo de población tiene satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carece de tierras de uso común o éstas son insuficientes.

Como se ve, este precepto refleja un afán de precisión del legislador, en la medida en que se especifican los supuestos en que la dotación se considera insuficiente por lo que hace a las unidades individuales y a las tierras de uso común, en los casos en que se haya adoptado el régimen de explotación individual. Por lo mismo, el artículo de referencia no resulta aplicable a los casos en que la explotación es colectiva, en los cuales se observa la regla general contenida en el antes citado artículo 241.

Por otra parte, y además de los casos antes mencionados en que los núcleos de población pueden solicitar la ampliación, la ley dispone

[118] Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit., supra,* nota 105, p. 221.

que ésta se tramitará de oficio cuando al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación se compruebe que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado.

El procedimiento de ampliación se sujeta a lo prevenido para la dotación de tierras, en lo que sea aplicable. Sin embargo, conviene apuntar que para los casos de ejidos con régimen de explotación individual, se especifica que las unidades de dotación son otorgadas por resolución presidencial y entregadas de oficio, en única instancia, por la Secretaría de la Reforma Agraria.

La ampliación de ejidos es definida por Luna Arroyo y Acerreca como el procedimiento agrario que permite a los núcleos de población obtener dotación complementaria de ejidos, cuando no están totalmente satisfechas sus necesidades de tierras, bosques y aguas, y agregan que esta figura, como procedimiento para corregir las deficiencias de la dotación o como medio para que los núcleos obtuvieran los bienes agrarios que requerían para cubrir las necesidades de los que ni alcanzaban los beneficios de la dotación, no fue prevista originalmente en la ley, sino que sucesivas experiencias la fueron conformando hasta alcanzar las características que tiene en la actualidad.[119]

Por último, la creación de nuevos centros de población se encuentra prevista en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que en lo conducente expresa que: "se dictarán las medidas necesarias [...] para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables [...]".

En este sentido, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 244, señala que la creación de un nuevo centro de población procede cuando las necesidades de un grupo capacitado para constituirlo no pueden satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación o acomodo en otros ejidos. Por su parte, el artículo 198 indica que tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas por esta vía, los grupos de veinte o más individuos con capacidad agraria, aun cuando pertenezcan a diversos poblados. Es decir, este procedimiento supone una acción del Estado de redistribución de núcleos de población a zonas en donde se les puedan dotar de tierras y aguas, por imposibilidad de acomodarlos en lugares vecinos a su residencia.

El trámite para la creación de un nuevo centro de población puede iniciarse de oficio cuando en un procedimiento de dotación, el dictamen

[119] Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca, *op. cit., supra,* nota 18, p. 35.

del cuerpo consultivo agrario es negativo. En este caso, la Secretaría de la Reforma Agraria ordena que se inicie luego el expediente.

Ya sea que el procedimiento se inicie a solicitud de los interesados o de oficio, su tramitación es de carácter uniinstancial, y se resuelve en definitiva por el presidente de la República, previo dictamen del cuerpo consultivo agrario. Cabe hacer notar que para que proceda la creación de un nuevo centro de población son indispensables la conformidad de los campesinos para trasladarse al lugar donde sea posible establecer el nuevo centro; el estudio sobre la viabilidad de que éste se ubique en la entidad de que sean vecinos los solicitantes, y la localización de terrenos afectables que realiza la Secretaría de la Reforma Agraria.

La importancia de esta acción para la reforma agraria en México, se pone de manifiesto cuando la ley de la materia declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población; criterio que es corroborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sentar jurisprudencia en el sentido de que no debe concederse la suspensión contra leyes que crean nuevos centros de población, erigiendo en tales las haciendas, pues el interés público debe prevalecer sobre el interés particular.[120]

Epílogo

Indiscutiblemente, el derecho agrario mexicano refleja, a través de sus instituciones, el propósito de hacer realidad las mejores banderas agraristas de la Revolución mexicana. Sin embargo, es preciso reconocer que aún no ha alcanzado la vigencia que le permita ser un instrumento de cabal justicia social para los campesinos de México: los *grandes pacientes de la Revolución* que después de siete décadas siguen esperando que ésta dé respuesta a sus reclamos, y cuyas condiciones de pobreza extrema poco han variado desde el triunfo del movimiento armado de 1910. Esta realidad, aunada al déficit que en materia de productos agropecuarios presenta el país, hace imperativa la revisión de una de las áreas más importantes y —paradójicamente— más descuidadas del derecho mexicano.

En este sentido, el presidente de la República ha planteado la necesaria reestructuración de las áreas de la administración pública relacionadas con el sector agropecuario, y ha afirmado que el reparto masivo

[120] *Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75), 3a. parte I; tesis 57, p. 124.

de tierras virtualmente ha concluido y se requiere dar un paso firme hacia una nueva reforma agraria que, en su concepto

> Quiere decir ahora, fundamentalmente, apoyar la producción, respetar y promover las organizaciones de los campesinos, responsabilizar a éstos del manejo del crédito y de los fertilizantes, atender la comercialización y establecer industrias rurales que, eficientes y viables, transformen la producción, eleven el ingreso y generen opciones de empleo para los hijos de los campesinos en el propio campo.[121]

Así, de manera concreta y a la vez categórica, el primer mandatario plantea la necesidad impostergable de entrar de lleno a la reforma agraria integral. La realización de esta meta, sin duda, implica un examen exhaustivo del actual derecho agrario mexicano, a fin de hacer al mismo las adecuaciones que lo posibiliten a constituir el medio idóneo para alcanzar los postulados de nuestra Revolución.

Un significativo avance en esta dirección se dio en el pasado reciente con la adición de dos fracciones al artículo 27 constitucional, que tienden al logro de una justicia agraria expedita y honesta, a otorgar seguridad jurídica a las formas de propiedad agraria y a promover el desarrollo rural integral. No obstante, debemos tener presente que el camino por recorrer es aún largo, y que la modernización de las estructuras jurídicas agrarias tendrá que orientarse también al redimensionamiento de las formas de participación campesina; al acercamiento de insumos para la producción a ejidos y comunidades y a la pequeña propiedad; y a la implantación de técnicas modernas de capacitación y de una adecuada planeación agraria, entre otros aspectos. Sólo esto, aunado a una mayor eficiencia de las dependencias y entidades oficiales responsables, permitirá que los campesinos mexicanos reciban, con retraso, pero al fin reciban, lo que la sangre vertida en 1910 les debe.

[121] Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno,* México, 1o. de noviembre de 1989.

Bibliográfica básica

Aguirre Avellaneda, Jerjes, *Ia política ejidal en México,* México, Instituto Mexicano de Sociología, 1976.

Alcerreca, Luis G., *Análisis crítico de la Ley Federal de la Reforma Agraria,* México [s. e.], 1974.

Anaya, Pedro, *Los problemas del campo,* México, Jus, 1976.

Ballarín Marcial, Alberto, *Derecho agrario,* Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1978.

Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917,* 3a. ed., México, UNAM, 1979.

Carrera, Rodolfo Ricardo, *Derecho agrario, reforma agraria y desarrollo económico,* Buenos Aires, Editorial Desarrollo, 1975.

Carroza, Antonio, *La autonomía del derecho agrario,* Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano, San José, Costa Rica, Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, 1982.

Caso, Ángel, *Derecho agrario, historia, derecho positivo. (Antología),* México, Porrúa, 1950.

Ceniceros, José Ángel, *Problemas agrarios de México,* México, Ed. Ana, 1977.

Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México,* México, Porrúa, 1974.

Delgado Moya, Rubén, *El derecho social del presente,* México, Porrúa, 1977.

Fernández y Fernández, Ramón y Ricardo Acosta, *Política agrícola,* México, FCE, 1969.

Flores Moncayo, José, *Derecho agrario boliviano,* La Paz, Bolivia, Editorial Don Bosco, 1956.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho,* México, Porrúa, 1978.

Garzón Santibáñez, Alfonso. *La reforma agraria en México,* México, IEPES/PRI, 1975.

Gelsi Bidart, Adolfo, *Estudio del derecho agrario,* Montevideo, Ed. Alcali, 1971.

González Hinojosa, Manuel, *Derecho agrario,* México, Jus, 1975.

Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México,* México, Era, 1974.

HINOJOSA ORTIZ, José, *El ejido en México. Análisis jurídico,* México, CEHAM, 1983.

HORNE, Bernardino C., *Política agraria y regulación económica,* Buenos Aires, Losada, 1978.

IBARROLA, Antonio de, *Derecho agrario,* México, Porrúa, 1975.

LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho agrario mexicano,* México, LIMSA, 1978.

———, *Ley Federal de Reforma Agraria (comentada),* México, LIMSA, 1979.

LUNA ARROYO, Antonio, *Derecho agrario mexicano,* México, Porrúa, 1975.

———, y Luis G. ALCERRECA, *Diccionario de derecho agrario mexicano,* México, Porrúa, 1982.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma agraria mexicana,* México, Porrúa, 1977.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El derecho social,* México, Porrúa, 1967.

———, *El problema agrario de México,* México, Porrúa, 1977.

———, *El sistema agrario constitucional,* México, Porrúa, 1975.

———, *Introducción al estudio del derecho agrario,* 2a. ed., México, Porrúa, 1966.

MAGABURU, Raúl, *La teoría automática del derecho rural,* Santa Fe, Argentina, Centro de Estudios de Ciencias Jurídicas, 1933.

PINA, Rafael de, *Elementos de derecho civil mexicano,* México, Porrúa, 1970.

REYES OSORIO, Sergio, *La reforma agraria en México,* México, IEPES/PRI, 1975.

RODRÍGUEZ BARRERA, Rafael, "Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria", *Derecho federal mexicano,* México, Miguel Porrúa, 1984.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917,* México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1984.

RUIZ MASSIEU, Mario, "Reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria", *Derecho federal mexicano,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.

———, *Derecho agrario revolucionario, bases para su estudio,* México, UNAM, 1987.

———, *Temas de derecho agrario mexicano,* 2a. ed., México, UNAM, 1988.

SANZ JARQUE, Juan José, *Derecho agrario,* Madrid, Fundación Juan March, 1975.

SEMO, Giorgio de, *Curso de derecho agrario,* Casa Editorial Poligráfica Universitaria, 1937.

TABORDA, Ma. Susana, *Derecho agrario,* Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1979.

VARIOS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada,* México, UNAM, 1985.

VILLORO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho,* México, Porrúa, 1978.

VIVANCO, Antonio C., *Teoría del derecho agrario,* La Plata, Argentina, Librería Jurídica, 1967.

ZARAGOZA, José Luis y Ruth MACÍAS, *El derecho agrario de México y su marco jurídico,* México, CNIA, 1980.

ZELEDÓN, Ricardo, *El origen del moderno derecho agrario,* Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano, San José, Costa Rica, Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, 1982.