

Unidad 1

- Introducción al derecho agrario

PLANTEAMIENTO DEL CURSO E IMPORTANCIA DEL MISMO

Su estructura, programación y diseño curricular están orientados a la justificación y desarrollo de una rama del derecho social auténticamente mexicano, como la del derecho agrario, contemplado a intrincado en toda su intensidad en el amplio y complejo sistema jurídico mexicano.

El planteamiento del curso se encuadra en las contrastantes etapas por las que ha pasado y pasa la sociedad mexicana, con el propósito de aprovechar la información general de índole crítica-jurídica-económica-sociológica política del educando para orientarla y enriquecerla de la materia jurídica-agraria en particular, además de otros tópicos que, indirectamente, tienen peso en nuestra disciplina jurídica. De las etapas que arrancan con el México prehispánico, para continuar con la Colonia, la Independencia, la Reforma, el porfiriano, la Revolución, el constitucionalismo de 1917 y su consecuente institucionalización, se hurga y privilegia en la génesis de las múltiples y a veces contradictorias disposiciones jurídico-administrativas de contenido agrario, que fueron sedimentando y conformando nuestro derecho agrario. Esto conlleva al estudio jurídico sistematizado de la propiedad y en especial la de carácter rural, el derecho sustantivo y objetivo de las instituciones agrarias: ejido, comunidad, colonia ejidal y pequeña propiedad-, y los correspondientes sujetos agrarios -ejidatario, comunero, colono y pequeño propietario, que también se hace extensivo a los ordenamientos jurídicos mas representativos, orientados a impulsar y desarrollar a las instituciones y sujetos agrarios en cuestión.

Importancia del curso

A efecto de justificar, y a la vez establecer la importancia del curso, tendremos que priorizar una de las variables de mayor consideración que es la institución de la propiedad. Sobremanera en el artículo 27 (Constituyente de 1917), que establece las bases teóricas, doctrinarias, filosóficas, económicas y jurídicas de la propiedad originaria, que sirve de sustento y amalgamamiento a la propiedad privada y social respectivamente. Esto define y estructura al Estado mexicano contemporáneo.

Otro rasgo a considerar es que en 1940 la población mexicana ascendía a 19.0 millones de personas, de las que el 64.9% estaba asentada en el medio rural; Este fenómeno demográfico, por diversas circunstancias, ha sufrido un recambio a 1980 en el que son el 33.7% de 66 846 833 personas continuas viviendo en el campo mismo comportamiento muestra a junio de 1984, en el que se estima una población rural de 25 878 843 personas. Esto aunado a que la más importante y definitiva riqueza de nuestra economía se localiza en ese espacio territorial. Lo mas sobresaliente son 170 millones de hectáreas (1980) en propiedad de productores privados y sociales, en las que se conjugan los bosques, minerales metálicos y no metálicos, recursos pesqueros y turísticos, y otros de consideración.

En el contexto de la reforma agraria, al derecho agrario le corresponde la responsabilidad de establecer el perfil del marco de la normatividad jurídica, en el que por cierto ya se ha superado el de la simple tenencia de la tierra y la producción de bienes primarios, por uno mas amplio, que comprende la transformación y comercialización de los bienes del campo, debidamente cohesionados con los sectores secundarios y terciarios de nuestra economía, pero sin perder de vista que el excedente económico se distribuya de la forma mas racional y equitativa entre sus beneficiarios directos, que son los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, y que fortalezcan a sus instituciones agrarias.

El paso fundamental es la transición del marco normativo al operativo, donde es manifiesta la orientación del Estado, y el quehacer de los diversos grupos de poder. Es aquel donde en el derecho agrario, al igual que en otras ramas jurídicas, se establece una tajante dicotomía entre la concepción de la norma y su operación. Este desfase se objetiviza en un desbaste de bienes pan, tortillas, carnes, frutas, legumbres, etc., aunado a Bus altos costos y extemporaneidad, que obligan a replantear el contenido y proyección del derecho agrario, pero que de ninguna manera se puede desechar la importancia de esta disciplina jurídica en la curricular de los estudios jurídicos-socialeseconómicos profesionales en México.

REFORMA AGRARIA Y DERECHO AGRARIO

Los desajustes socio-políticos que se dan en los Estados necesariamente conllevan a cambios de diversas y variadas magnitudes para dar respuesta a los miembros de los grupos sociales. Estos movimientos en algunos casos permiten que los detentadores del poder hagan modificaciones a las estructuras del Estado, a fin de apaciguar las demandas sociales. Por el contrario, los movimientos pueden desembocar en la vía armada, y así gestar el proceso revolucionario con una clara orientación ideológica en lo político, en lo económico y en lo social.

Las revoluciones, como tal, pueden ser de las siguientes características:

1. Política. Que tiene por objeto alcanzar el poder político y en parte modificar el sistema de propiedad.
2. Social. Que destruye el poder político y el sistema de propiedad privada.
3. Popular. Que en el fondo es una revolución social, pues va en contra de la propiedad privada.
4. Agraria. Que se le puede considerar como un híbrido político, o bien como la parte programática de la revolución social. De esto se desprende que el punto neurológico es el sistema de propiedad, que correera la suerte de la revolución.

De ahí que el programa de la triunfante revolución necesariamente arranque con la reforma agraria, que con base en su intensidad puede ser. De estructura, cuando incorpora y hace coparticipe al pueblo de la tierra para fines productivos, y b) De reparto, cuando parcialmente se modifica el régimen de propiedad, a fin de destinar una reducida porción de tierras con fines productivos y bienes complementarios para destinarlas a un sector del pueblo.

De ahí que la reforma agraria, en algunos casos, sirva para atemperar y calmar las presiones sociales. Práctica difundida desde los romanos, que la emplearon para disminuir las demandas de los plebeyos. O bien, la reforma agraria cumple su verdadera función de sostén y orientación del programa de la revolución.

Vertebrar la reforma agraria implica una clara relimitación de espacios, debidamente encuadrados en el sistema económico, en este caso el de México.

Sus apartados, mas que etapas, los clasificaremos en:

1. Los aspectos de tenencia, distribución y predistribución de la tierra localizada en el medio rural, cuyo objetivo central es apuntalar las actividades primarias y, mas tarde, las de transformación y servicios en el Ámbito rural. Para el medio rural, que se clasifican en infraestructura económico-social, financiamientos, etcétera.
2. Apoyos directos han indirectos producto de la orientación de la política económica para el medio rural que se clasifican en la infraestructura económica social, financiamientos, etc.

3. Equilibrar y, hasta cierto punto, brindar protección por parte del Estado en el inicio y maduración de la reforma agraria, para que esta sea de estructura y no de reparto, y se convierta en el soporte de un desarrollo económico, y así no haya una hipertrofia que derive en crecimiento económico.
4. Instrumentar una salida, pero a la vez adaptable, superestructura jurídica de derecho económico rural, que abarque los aspectos macro y micro del contexto jurídico de las instituciones, factores de la producción e interrelaciones directas a indirectas con otros agentes económicos y sociales. Es aquel donde el derecho agrario tiene su justificante, al mismo tiempo que su campo de normatividad social.
5. Como un proceso redistribuidor de la riqueza entre los grupos sociales desprotegidos, en este caso de los campesinos mexicanos, a fin de incorporarlos al proceso económico nacional.

Obviamente la política agraria orienta a la reforma agraria, que a la vez sirve para desarrollar los apartados agrícolas y agrarios de México. Entendiendo que la palabra agricultura, con origen en las palabras latinas de campo, y cultivar, ha ido ampliando su contenido, hoy la agricultura conjuga los aspectos técnicos y programáticos para producir, en forma racional, los bienes primarios -agrícolas, ganaderos, silvícola a industrias conexas- que requiera la economía de un Estado, a fin de satisfacer sus necesidades infernal y que a la vez sirvan de soporte para su desarrollo económico.

En tanto que lo agrario, que viene de la voz latina ayer, campo, desde el punto de vista geográfico, es lo opuesto a lo que comprende el medio espacial de la ciudad. De ahí que lo agrario y; Consecuentemente, las actividades productivas agrarias se desarrollen en el medio rural, sin menoscabo de la interrelación con las que se lleven a cabo en las ciudades. De esto se desprende que lo agrario es: "Todo lo que se relaciona con la aplicación de la Reforma Agraria Mexicana. , Que pertenece al campo. Lo relacionado con la predistribución de la tierra."

Para llegar a comprender lo relativo a, la agricultura, el derecho agrario y demás aspectos socio-económicos que se dan en el medio rural, la reforma agraria ha planteado sus objetivos a una concepción integral, que pretende: ¹

Es indispensable precisar que la reforma agraria mexicana y su concomitante derecho agrario, empieza a construirse en la fase revolucionaria de 1910 y más concretamente a partir del "Decreto de o de Enero de 1915, Declarando Nulas Todas las Enajenaciones de Tierra, Aguas y Montes Pertenecientes a los Pueblos Otorgadas

¹ ". . . el acompañamiento a los procesos de corrección de un sistema defectuoso de tenencia de la tierra con los demás fines de la política agrícola, necesaria para que la acción sobre el campo sea integral, es decir, para que, Junto con la distribución de la tierra, vaya el crédito adecuado, vaya la asistencia técnica, que a su vez debe tomar como base la investigación agrícola, etcétera."

en Contravención a lo Dispuesto en la Ley de 25 de Junio de 1850". Anterior a esta fecha existe un derecho regulatorio de la propiedad privada, que incluye las tierras rurales para fines productivos, de allí que no responda a lo que es y debe ser un derecho agrario.

Sin embargo la parte estructural de nuestro derecho agrario es a partir del constituyente de 1917, que resume el sistema de propiedad en el artículo 27. Esto ha propiciado que se afirme que en México se hizo una verdadera nacionalización de la tierra para fines agrícolas-ganaderos-forestales y otras actividades primarias, similar a un sistema socialista, como en Rusia, pasando por alto el sistema de relaciones de producción que priva en México, donde obviamente esta inserta la explotación de la tierra, encuadrada en la economía de mercado. En tanto que en Rusia, por su naturaleza económica, están enterradas esas relaciones de producción.

CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO

El concepto de propiedad es lo que determina la estructura del Estado mexicano

En nuestro caso, el artículo 27 constitucional rompe con el criterio de la propiedad a ultranza, fincada en la teoría justa, para darle una orientación social. En ese marco convergen las instituciones agrarias -ejido, comunidad y nuevos centros de población ejidal, con las de carácter privado, como la propiedad privada -pequeña y mediana propiedad- con fines agropecuarios.

No es esta una división caprichosa e irreconciliable entre los dos sistemas de propiedad, ya que el Estado mexicano es el titular de la propiedad originaria, que le permite "...transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" Art. 27 Constitucional, primer párrafo. De ahí que el gobierno mexicano le dé la orientación a la propiedad privada y social acorde a su política económica.

Por eso la reforma agraria, y en nuestro caso el derecho agrario, deben contribuir a hacer posible el aspecto agrario implícito en el artículo 27 constitucional, y el relativo en las leyes específicas -Ley Federal de Reforma Agraria, Ley Federal de Aguas, Ley Forestal, Ley de crédito agrícola, Ley de Fomento Agropecuario, etcétera.

Las características del derecho agrario las encuadraremos en los siguientes apartados:

1. Esta ubicado en el derecho social, por la regulación jurídica protectora de grupos sociales -ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, etc.-, que tienen una reducida o nula capacidad de defensa de sus derechos socio económico en torno a la propiedad social que es su medio de producción.
2. Es la resultante mas acabada de las demandas, a veces contrapuestas de la base, y de sus dirigentes de la revolución de 1910, al igual que de la

participación de otros factores de poder.

3. Su fundamentación por el Constituyente de 1917 deviene en los principios se justifica el derecho agrario en tanto sea un sólido puntal para la ley de la propiedad y en los agrarios contenidos en el artículo 27 constitucional.
4. El subsistema jurídico-agrario es un proceso inacabado que panea de instrumentos extralegislativos, mas tarde disposiciones administrativas, para entrar a la etapa de sistematización jurídica, como son los códigos Agrarios, Ley Federal de Reforma Agraria, Reglamentos Agrarios, Resoluciones presidenciales, Circulares, y otros que le sirven de apoyo.
5. Es un derecho híbrido, con un marco de teoría jurídica agraria, lineamientos administrativos, de magistratura y procedimientos agrarios, y los aspectos jurídico-económico-rurales.
6. El presupuesto láctico de la norma jurídica agraria, parte de lo estático, en que incorpora y otorga derecho a campesinos para transformarlos en ejidatarios. Mismo supuesto es valido para- comuneros.
7. La fase dinámica de la norma jurídica agraria es la protección y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos agrarios. Restablecido el equilibrio jurídico, el derecho agrario protege y pone las bases para el desarrollo de las instituciones y sujetos agrarios y la consecución, desarrollo y, por ende, consolidación de la reforma agraria mexicana, sinónimo de justicia agraria.

Definición del derecho agrario.

El derecho en su concepción global tiene constantes -normatividad, reglas, objetivos, etc.-, que son valederas para cualquier sistema jurídico y aplicables & un Estado en lo particular. En la estructuración del derecho y de una rama específica, en ante caso la agraria, es indispensable que recoja los fundamentos históricos, sociológicos, económicos del Estado en cuestión (México). A fin de estructurar la normatividad qua regale la relacional jurídica de las institucional agraria, los sujetos agrarios, el régimen de propiedad agraria, las modalidades jurídica agraria, la organización para la producción rural con base en las institucional agraria, los procedimientos y la magistratura agraria, y otros aspectos qua hagan posible la conceptualización y definición del derecho agrario.

En la composición de la definición del derecho agrario, es requisito partir de la conducta humane y de ahí derivar la relacional de carácter jurídico, para así establecer la esfera normativa a qua se deben sujetar los que directa e indirectamente inciden en el ámbito agrario y, mas concretamente, en el apartado jurídico.

En la definición del derecho agrario es donde más se manifiesta el sistema económico-social-político de un Estado. Pare que la definición responda en contenido, forma y proyección de la problemática agraria de un Estado, es requisito sine qua non que se finque en un proceso de transformación de la sociedad, que dialécticamente desemboque en la reforma agraria. Si no se conjugan estas variables, sé esta definiendo un derecho privado de la propiedad rural; mas no agrario, que es un aspecto más amplio de las relaciones jurídicas que se dan en torno a la propiedad rural, con fines agropecuarios.

Para probar nuestra hipótesis jurídica de semejanzas en la definición del derecho agrario y a la vez particularidades acordes a cada País, citaremos la referente a Argentina.

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

En México, desde Andrés Molina Enríquez, pasando por Antonio Díaz Soto y Gama, Ángel Caso, Lucio Mendieta y Núñez, Martha Chávez Padrón, Antonio Luna Arroyo; Antonio de Ibarrola, Raúl Lemus García y Manuel González Hinojosa, además de otros estudiosos de la materia, han elaborado su correspondiente definición. A continuación transcribimos algunas de ellas.

Mendieta y Núñez opina:

"El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rustica y a las explotaciones de carácter agrícola."

Por su parte, Martha Chávez Padrón circunscribe su opinión:

El maestro Antonio Luna Arroyo se apoya metodológicamente en las definiciones per genus et diferencia, inventario metódico, especificación metódica, genética y por referencia; para concluir.²

² ". . . Derecho Agrario en nuestro País, es la parte de su sistema jurídico que regula la organización territorial rustica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo." ". . . es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regular las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico del realizar la justicia social, el bien

"El derecho agrario mexicano es una rama del derecho publico (genero próximo) que regula la tenencia y economía de los ejidos, tierras comunales, nuevos centros de población agrícola; y en algunos aspectos, de la pequeña propiedad (diferencia específica)."

El maestro Raid Lemus García enfoca su definición desde el Angulo objetivo, para circunscribirla:

Este autor considera como objetivos físicos del derecho agrario:

- a) La reglamentación de la tenencia y disfrute de las tierras, aguas, bosques y demos elementos naturales ligados a la producción agropecuaria, y,
- b) La regulación de las explotaciones agrícolas.

A continuación proponemos una definición del derecho agrario mexicano: Es una rama del derecho social del sistema jurídico mexicano, que se sustenta en la propiedad social, a fin de establecer la normatividad qua sirve para integrarla y operar las instituciones agrarian y, consecuentemente, los sujetos agrarios; En función del desarrollo rural integral, que time como beneficiarios directos a inmediatos a los miembro de los núcleo de población rural.

La definición se explica en los siguientes apartados:

Rama del derecho social. Su génesis se localiza en él artículo 27 constitucional, que conlleva alas autoridades a crear los instrumentos técnicos, administrativos y jurídicos a efecto de impartir la justicia agraria. De esta forma se protege a ejidatarios, comuneros, colonos ejidales y pequeños propietarios, etc., con una reducida o nula capacidad de defensa de sus derechos socioeconómicos, con relación a la propiedad social que es su medio ordinario de vida.

Del sistema jurídico mexicano. Comprende Codas las ramas del derecho, en el que el derecho agrario queda sistematizado a rango de federal, apoyado en la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentos específicos, decretos, circulares, etcétera.

Se sustenta en la propiedad social. Esta propiedad es factor de producción de los ejidatarios, comuneros, colonos y, pequeños propietarios. De ahí que las modalidades agrarias funcionen a plenitud para los tres sujetos que primeramente se citan, que en algún canon se hace extensiva a la propiedad privada rural, con él fume propósito de evitar los procesos de concentración, que lesionan a la sociedad.

Se dan los lineamientos jurídicos básicos, para crear, operar y extinguir ejidos,

comunidades, nuevos centros de poblacional ejidal y pequeña propiedad, y secundariamente para regular a poseedores, nacionaleros y colonos agrícolas y ganaderos.

- *Consecuentemente los sujetos agrarios.* Los actos y hechos jurídicos agrarios de ejidatarios, comuneros, colonos ejidales y pequeños propietarios que se generen o incidan en la institución agraria correspondiente, competen al derecho agrario. En menor grado también se consideran los actos y hechos jurídicos agrarios de poseedores de predios rurales, nacionaleros y colonos agrícolas y ganaderos.
- *En función del desarrollo rural integral.* Los ejidos, comunidades, colonias ejidales y pequeñas propiedades ya no se circunscriben a las actividades agrícolas, ganaderas, y forestales. A esas instituciones agrarias, y en especial al ejido, 'se le considera como empresas sociales para el desarrollo rural, que trae aparejada la incursión en campos de transformación de su material primas y de su respectiva comercialización.
- *Tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de la comunidad rural.* El derecho agrario tiene como máximo objetivo la realización de la justicia social agraria entre los sujetos agrarios. De ahí que se apoye en las instituciones agrarias, que son personas morales, donde se finca la organización productiva-social del medio rural. Para que el excedente que generen directamente beneficie a sus integrantes (ejidatarios, comuneros, colonos ejidales, pequeños propietarios, etc.), a indirectamente a la economía local (municipio), regional (entidad federativa) y nacional (el Estado mexicano).

TEORIA AUTONOMICA DEL DERECHO AGRARIO

El derecho va hermanado con el desarrollo de la humanidad. El violento cambio que sufren las sociedades, obliga a replantear sus sistemas jurídicos y por consiguiente a conformar disciplinas jurídicas que antaño estaban inmersas en otras ramas del derecho así parecería irónico que en el albor del siglo XIX, alguna escuela de derecho tuviera incorporado a su curricular la materia de derecho cósmico. Mas los avances tecnológicos, la división del trabajo, la sofisticación de niveles de vida en las grandes urbes, el crecimiento desmesurado de las sociedades anónimas y otros aspectos que hoy nos son cotidianos, han hecho posible un sin número de ramas del derecho. Hoy nos es familiar el derecho sobre transferencia de tecnología y propiedad industrial, del trabajo especializado, inclusive de derechos de autor, urbanístico y sobre la contaminación ambiental, de los conglomerados y otros mas que seria largo enumerar.

Se justifica la autonomía de una rama del derecho, en tanto sea indispensable para la sociedad correspondiente. A la vez responda a un estudio sistematizado del campo del conocimiento jurídico, con objetivos precisos, fincados en fuentes jurídicas propias, tendientes a una estructuración integral.

Estos requisitos los cumple y justifica el derecho agrario, como el producto necesario a inabastado de la revolución Mexicana de 1910. Con esto no estamos negando el marco jurídico regulatorio anterior a 1910. Si bien existió todo un andamiaje jurídico para la propiedad rústica con fines productivos, este descansaba en los códigos civiles, mercantiles y en el derecho administrativo y constitucional, además de otras disposiciones secundarias.

El derecho agrario mexicano, desde su perspectiva autonómica, conjuga los aspectos históricos-jurídicos, sociales, científicos, que le dan solidez para hacer frente al problema agrario de México desde el Angulo jurídico.

Histórica

Las etapas por las que ha atravesado la sociedad mexicana prehispánica, Colonia, Independencia, Reforma, revolución a institucionalización, se ven influidas por instituciones agrarias.

En la prehispánica se conoce el salpullí, base de la organización social, económica y agraria, lineamientos que recogen las posteriores legislaciones agrarias, como las relativas a la vecindad de los campesinos, del trabajo continuo de la parcela para confirmar su calidad de ejidatario, cuyo incumplimiento, por mas de dos años consecutivos; Le acarrearán la suspensión en sus derechos para explotar la tierra. Igualmente nuestro ejido hereda del salpullí las modalidades agrarias como la prohibición de arrendar, enajenar y otras relativas a la propiedad de la parcela. También se generan diversas formas de tenencia de la tierra como el altepetlalli -tierras del pueblo, el teotlalpan tierras de los templos y otras acordes a la clase social.

La Colonia permite desarrollar el régimen de propiedad privada en el medio rural a costa de la propiedad comunal. La independencia toma como bandera el problema de la tierra de indígenas, según consta en los bandos de Hidalgo y Morelos. Similar criterio se sigue durante la Reforma, incluso durante el frustrado Imperio de Maximiliano con su Ley Agraria. Que decir del porfiriato, con una política colonizadora con base en las compañías deslindadoras. Hasta llegar a la revolución, con los planes y programas que arrancan con el Programa del Partido Liberal Mexicano, hasta la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Esto nos da base para afirmar que, después del constituyente de 1917, nuestra historia, en un alto porcentaje, esta generada y revestida del aspecto agrario.

jurídica

Lo histórico se sintetiza en los ordenamientos jurídicos de distinta intensidad y variedad que van desde la organización de la magistratura, constituciones, códigos, leyes, reglamentos, circulares, la administración pública agraria y demás disposiciones jurídicas. Así, desde el Calmécac, que es la embrionaria escuela de derecho durante la época prehispánica, existía la preocupación por el aspecto jurídico agrario. En torno al salpullí se genera todo un régimen jurídico agrario que comprende su posesión y

propiedad, forma de explotación y distribución de los beneficios, transmisión de los derechos y otros que le son correlativos. Igualmente, para dirimir las controversias del salpullí, se instaura el tlaxitan, que equivale a un tribunal agrario.

La Conquista es prodiga en el renglón jurídico agrario, que va desde las Leyes de Indias, Cédulas y Ordenanzas de los Virreyes. Pero en nuestro concepto es definitivo en el Ámbito jurídico de la época la creación de la Real y Pontificia Universidad de México, donde se genera y difunde el pensamiento jurídico de la propiedad clásica a hispánica.

La política agraria de colonización de la Independencia tiene eco en la Reforma, donde se instrumenta el complejo jurídico que sacude a México y golpea a la propiedad de las comunidades indígenas. Son de citar la Ley de desamortización de 25 de junio de 1850 y la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 20 de junio de 1803. Sobremanera, la primera, impacta en el artículo 27 de la constitucional de 1857.

Que decir del porfiriato, con la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894, que confirma la acción de las Compañías Deslindadotas. La revolución sintetiza el aspecto jurídico agrario con planes y programas que van desde el Programa del Partido Liberal a la Ley Agraria del 10 de enero de 1915. Pensamiento jurídico que se plasma en el artículo 27 constitucional. Simiente de la legislación agraria, que tome cuerpo a partir de la Ley de Ejidos de 1920, hasta llegar a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Sociológica

Desde la época prehispánica los grupos étnicos tuvieron como base de sus quehaceres productivos las actividades primarias agricultura, ganadería, selvicultura, caza y pesca, que trajo consigo la fundación de villas y pueblos. En este espacio social se dieron elementos sociólogos como la raza, cultura, idioma, dialecto, costumbres, etc., que identificaron; y más tarde consolidaron; a los grupos sociales agrarios.

La reforma agraria mexicana, con todo y sus vaivenes, desviaciones y retrocesos, da un nuevo perfil sociológico a los habitantes del medio rural. Esto es más significativo en el gobierno del general Lázaro Cárdenas, en el que los ejidos, comunidades, a incluso los pequeños propietarios, son verdaderas y sólidas unidades socio-económicas que dinamizan a México. Con el recambio de la política económica a partir de 1940 México tiende a lo citadino, en contraste con el patrón de conducta agraria del medio rural.

Económica

A partir de 1924 en México se define la intervención del Estado en la economía superando, en parte, el liberalismo económico:

En lo sucesivo el Estado, por medio de su política económica, determina la

responsabilidad productiva del campo mexicano, donde los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades deben organizarse para producir los alimentos que necesita la población, lo mismo que las materias primas para las industrias racionaliza la riqueza a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y colonos. las autoridades apoyan esta estrategia, creando las disposiciones jurídicas a fin de que la economía agrícola cumpla su función correspondiente.

Caso reciente (1981) es la Ley de Fomento Agropecuario, que tiene como objetivos conjugar esfuerzos productivos de ejidatarios y pequeños propietarios, en especial en cultivos básicos, para lo cual el Estado comparte riesgos con los productores en caso de pérdidas en las siembras, generadas por heladas, lluvias, sequías a otros casos climatológicos. Mismo papel desempeñan los precios de garantía de frijol, maíz, soya, cartamo, etcétera.

Científica

El derecho agrario mexicano es un conocimiento jurídico sistematizado, con un sólido basamento filosófico, doctrinario, teórico y práctico que le den autonomía y categoría científica.

Como parte de una metodología jurídica, su enseñanza requiere una previa sedimentación de los estudios de otras ramas del derecho, como el civil, el constitucional, el procesal, el económico, etc., que hagan posible su discernimiento y aprendizaje.

FUENTES DEL DERECHO AGRARIO

- a) Formales. Son los procedimientos para la creación de las normas jurídicas.
- b) Dentro de esta categoría se consideran a la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.
- c) Históricas. Se consideran a las instituciones jurídicas que tuvieron vigencia en otras épocas y que a la vez sirvieron para alimentar las actuales. Aquí se consideran los códigos, papiros, documentos, libros, etcétera.
- d) Reales. Abarcan los hechos, circunstancias y consideraciones que nutren la conducta del legislador y que se plasman en el contenido de las normas.

Aplicando este esquema al derecho agrario mexicano, las fuentes son los hechos, factores, circunstancias y consideraciones, que dan contenido a las normas jurídicas agrarias que directamente se formalizan en el proceso legislativo federal para adquirir la observancia y vigencia tiempo-espacial entre las instituciones, sujetos y

autoridades agrarias, a indirectamente por otros grupos sociales. Podemos considerar a las fuentes del derecho agrario en dos grandes apartados:

Directas

A. LEY

Como resultante de un proceso legislativo federal, se resume en una ley o en un código. Se considera como inicio de la vida legislativa agraria contemporánea el decreto preconstitucional de 1 de enero de 1915, preliminar del artículo 27 constitucional de 1917.

Se puede ubicar como el primer intento de sistematización agraria a la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, y su siguiente fase en el Código Agrario de 22 de marzo de 1934. Para la aplicación de estas leyes se acompañan los correspondientes reglamentos, decretos y circulares, de las que se ha abusado en número y orientación, deformando su verdadero sentido de instrumentos para agilizar, dar vivencia y observancia al derecho agrario.

Indirectas

Son usos y prácticas observadas por los sujetos agrarios, en parte integradas a las normas jurídicas agrarias.

En nuestro sistema jurídico para que la costumbre sea fuente de derecho, es indispensable que en forma concreta la considere la ley de la materia. Caso del derecho agrario, que en el artículo 240 de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) señala:

"Los aguajes comprendidos dentro de las dotaciones o restituciones ejidales serán, siempre que las circunstancias lo requieran, de uso común para abreviar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, y se respetarán las costumbres establecidas. . ."

En apoyo a nuestro planteamiento recurrimos a la materia civil, que en el artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal (CC) asienta: "Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario."

JURISPRUDENCIA

Si bien no cubre la formalidad del proceso legislativo para que sea una ley, la interpretación que de la ley ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en pleno o en sala, le da la jerarquía y aplicación de una ley. Para esto es requisito que será cinco ejecutorias consecutivas, en el mismo sentido, para que serán observadas por los integrantes del poder judicial federal, los tribunales militares, los poderes judiciales del orden común de las entidades federativas, los tribunales administrativos y

los del trabajo en el ámbito federal y local.

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Son los soportes de la ciencia jurídica que todas las ramas del derecho deben contemplar.

En nuestro sistema jurídico el artículo 14 constitucional, en su último párrafo, asienta:

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la *ley*, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho."

Por los objetivos del derecho agrario, de establecer el marco normativo para las instituciones y sujetos agrarios, es válido aceptar como fuente los principios generales del derecho, que sirven de orientación en casos específicos de este derecho social.

RESOLUCION PRESIDENCIAL

En sentido estricto se debe encuadrar en las dimensiones de la ley. Por la jerarquía decisoria del Presidente de la República, como suprema autoridad agraria (Art. 8, LFRA), con su resolución definitiva concluye un expediente agrario, creando la normatividad jurídica para dar nacimiento a una institución agraria. A mayor abundamiento, la resolución presidencial rotatoria ejidal, conlleva los lineamientos técnicos-jurídicos-económicos que servirán para integrar al ejido, y en buena parte regular su operación.

DOCTRINA

En pocas disciplinas jurídicas es tan evidente el peso e influencia doctrinaria como en la rama agraria. El actual derecho agrario se nutre de las interpretaciones y análisis que los doctrinarios hacen de la legislación de la Reforma y el porfiriato. Mas la parte madura son las teorías agrarias con un sustento filosófico, que se resumen en los planes y programas de la Revolución mexicana, paso inmediato para el constituyente de 1917, que depura, da forma y contenido a esos planes y programas para plasmarlos en el artículo 27.

En la sucesiva construcción de nuestro derecho agrario, es definitiva la doctrina agraria de cada Presidente de la República, que determina la política agraria y a la vez se refleja en las leyes y demás instrumentos jurídicos agrarios.

UBICACIÓN Y DECISIÓN DEL DERECHO

Derecho privado y publico

La añeja división del derecho en privado y publico se ha debilitado ante la creciente intervención del Estado en la vida económica. Mas se sigue aceptando como derecho privado al conjunto de normas para regular las relaciones jurídicas entre las personas físicas/morales en igualdad de circunstancias, producto de los hechos y actos jurídicos generados por ellas que les competen.

Criterio que incluso amplían ordenamientos jurídicos como el Código Civil del Distrito Federal, que en su Exposición de Motivos subraya:

"Es preciso socializar el derecho, porque como dice un publicista: "Una socialización del derecho será un coeficiente indispensable de la socialización de todas las otras actividades, en oposición con el individuo egoísta, haciendo nacer así un tipo de hombre más elevado: el hombre social.."

Por su parte el derecho publico se integra del complejo normativo que hace posible la existencia del Estado, su fundamentación y el ejercicio de su autoridad. Para lo cual instrumenta los organos, procedimientos y mecanismos para cumplir su función jurídica que le es consustancial como entidad soberana y responsable del desarrollo de los integrantes de la sociedad.

Los objetivos de nuestro derecho agrario están conformados de principios jurídicos de orden publico y privado. En el primer caso se ubican el régimen de propiedad social, las modalidades agrarias, el régimen expropiatorio, la forma de pago de la deuda agraria, el crédito agrícola, la magistratura agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisión Agraria Mixta, Presidente de la Republica y gobernadores de los estados, la administración publica centralizada la Secretaria de la Reforma Agraria y paraestatal diversos organismos de apoyo-, y otros aspectos configurativos.

En el Ámbito del derecho privado preferentemente se localizan en el Código Civil para el Distrito Federal. Así la parcela se considera como patrimonio familiar (Art. 723-II), el régimen de propiedad en el Título IV, y en especial el régimen de arrendamiento de fincas rustica y de aparcería rural en los Títulos VI (Cap. V) y (Cap. VI), respectivamente.

Esta situación de que el grueso de las normas de derecho agrario esta insertas en el derecho publico, pero algunos aspectos se regulen por el derecho privado, y por otra parte el derecho por esencia es un producto social, ha conducido a respetados

autores nacionales -Lucio Mendieta y Núñez, Antonio Luna Arroyo, Manuel González Hinojosa- a ubicar al derecho agrario en el derecho publico.

Derecho social

Desde otra óptica, a ultimas fechas el intervencionismo estatal ha prohiado el llamado derecho social, que descansa en una teoría, doctrina, normatividad y practicas jurídicas destinadas a proteger a personas o grupos sociales, a efecto de equilibrar las relaciones sociales que conduzcan a la convivencia y solidaridad humanas que tienen como objetivo ultimo el bien común y su correspondiente perfeccionamiento.

En esta corriente ubican el derecho agrario las doctoras Martha Chávez Padrón y Berta Beatriz Martines Garza. Esta ultima basa su inclusión como una subdivisión del derecho social, en función de la autonomía histórica, jurídica, sociológica, económica, didáctica y científica del derecho mexicano.

Apoyemos mas este planteamiento. Dos ramas del derecho -trabajo y agrario- son el prototipo del derecho de la revolución. El agrario se pragmatiza en la reforma agraria mexicana, que destruye el sistema monopolizador de la propiedad rural inmueble y mueble en que descansaba la hacienda: Esto permite incorporar a los trabajadores del campo a la riqueza nacional por conducto de tierras, aguas, y bosques para fines agropecuarios. Sus demandas y reclamos se expeditan fundamentalmente con el ejercicio de las acciones agrarias de restitución y dotación. En especial en este ultimo caso, de simple expectativa de derecho, en la que no hay ningún nexo patrimonial del grupo solicitante con el predio y bienes afectables, la resolución presidencial transforma el estatus económico-jurídico-social de los demandantes. Los campesinos se convierten en ejidatarios, que tienen a la persona moral (ejido) como centro de gravedad de sus quehaceres y desarrollo.

Son múltiples los ejemplos a citar para apoyar la inclusión del derecho agrario en el apartado del derecho social. Solo queremos rubricar que con el ejercicio de las normal jurídicas agrarias el Estado posibilita, edemas de la protección, y en algunos casos hasta la sobreprotección, la verdadera integración de los hombres del campo a la economía nacional. Quien en un futuro próximo, con un derecho publico mexicano depurado y conformado para las ramas del derecho, como el agrario, su inclusión en ese sector no provoque discrepancia.

Algunos autores, como Antonio Vivanco, proponen un complejo de subdivisiones para el derecho agrario. A saber: derecho agrario publico, privado, internacional, estadual, provincial, penal, fiscal, laboral, etc. Criterio no aceptado para nuestro País, en que el derecho agrario, con todas y sus imperfecciones aspira a un cuerpo armónico de doctrina, teoría, normatividad y practica jurídica agraria.

Economía agrícola

Ubica al derecho agrario en el contexto de la economía agrícola, con la responsabilidad para esta rama jurídica de establecer la normatividad de la propiedad rural, de las instituciones y sujetos agrarios, y, en un menor nivel, las de organización socio-productiva, la parte central de las disposiciones productivas corresponden a la economía agrícola. Se da por descontado que es improcedente esta clasificación para el caso mexicano.

RELACION DEL DERECHO AGRARIO CON OTRAS DISCIPLINAS JURIDICAS Y SOCIALES

La composición del derecho agrario mexicano, que se resume en las bases de su autonomía, lo mismo que la falta de codificación de la legislación agraria que le es inherente, que se encuentra disperse tanto en el derecho privado, publico y social, finalmente los altibajos en el proceso de la construcción teórica, doctrinaria y filosófica de este derecho, lo serán a establecer una compleja red con diversas ramas jurídicas a incluso con otros apartados del conocimiento. A continuación anotamos las más representativas.

Derecho constitucional

Se localiza en el artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial en el apartado agrario, que establece las bases de la propiedad social y sus modalidades, proscribida la concentración de la propiedad, establece las acciones agrarias, a fin de crear las instituciones agrarias -ejido, comunidad y nuevos centros de población ejidal- como base del desarrollo rural. Le otorga igual valor a la pequeña propiedad privada agrícola, ganadera y agropecuaria en tanto se citan a las extensiones determinadas por la calidad de la tierra, o bien por la clase de cultivo, pero siempre que se encuentren en explotación,

Derecho administrativo

Al llevarse a cabo la normatividad agraria " como el aparato administrativo publico que tiene como responsable a la Secretaria de la Reforma Agraria, cuya función principal es "Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos" Art. 411, Ley Orgánica de la Administración Publica

Federal, LOAPF. Esta dependencia se constituye en la cabeza del sector agrario, en torno a la cual giran los organismos descentralizados y desconcentrados que actúan en el sector agrario.

En menor grado interviene la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que tiene como responsabilidad central: "Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola y forestal en todos sus aspectos" Art. 3o-I, LOAPF.

Derecho de la Plantación

Las directrices del gobierno se resumen en los planes y programas en el ámbito global y sectorial. Esto, a ultimas fechas, se ha reforzado considerablemente en el ámbito constitucional (Art. 2o, primer párrafo).

"El Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."

Para el sector rural, se concretiza con lo dispuesto en la fracción 20 del artículo 27 constitucional.

"El Estado promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fronteriza en la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización, comercialización, considerándolas de interés público."

Derecho económico

Esto se refuerza con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que en el Capítulo XII, de Políticas Sectoriales, dedica dos grandes apartados al Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria Integral, que tiene su marco operativo en el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, 1985-1988.

Es manifiesto este derecho en los vastos mecanismos jurídicos para fundar y desarrollar la economía agrícola, que a la vez se entrelazan con el derecho agrario, a efecto de que cumplan en forma óptima y oportuna su papel de productores de bienes y

servicios que se les tiene asignado. Esto encuentra respaldo en el artículo 25 constitucional en sus párrafos I y VII.

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta "Constitución."

Derecho de amparo

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: De los ejidos, organización de trabajadores, cooperativas, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios."

Derecho penal

Existe una interrelación del derecho agrario con el penal, tanto de los sujetos agrarios como de los funcionarios que participan en 'sus decisiones agrarias. así, se considera como requisito para que el campesino ejerza una acción de dotación:

La responsabilidad penal es válida para los funcionarios agrarios, cuya conducta delictiva se prevé en el Libro Optimo de la LFRA: Responsabilidad en Materia Agraria.³

Para tutelar a las instituciones agrarias, lo mismo que a los sujetos agrarios, se ha establecido un tratamiento especial para el amparo agrario, en el Libro Segundo de la Ley de Amparo (Art. 212-234, LA) (infra Cap. V-14).

Derecho fiscal

La renta que generan los ejidatarios y comuneros en sus ejidos y comunidades, tienen un régimen especial, que no puede ser gravado con una tasa superior al 0% de la producción anual comercializada a los precios rurales. De ahí que los ejidos y comunidades gocen de un trato preferencial en otras leyes fiscales, como la ley del

³ "No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente" (Art. 200-VI, LFRA).

Impuesto Sobre la Renta que los exenta del gravamen como personas morales.

Derecho del trabajo

La hipótesis jurídica, es que los ejidatarios y comuneros, conjuntamente con su familia, serán la fuerza de trabajo para hacer producir la tierra que tienen en propiedad precaria. La misma complejidad de la producción obliga a contratar mano de obra, con lo que se establece la relación obrero-patronal sujeta a un régimen especial en la Ley Federal del trabajo (Título VI, Cap. VII, Trabajadores del Campo, Arts. 279-284, LFT). Esto es válido para los propietarios privados, colonos y demás sujetos agrarios que contraten fuerza de trabajo para sus quehaceres ordinarios o extraordinarios.

Derecho civil

Un buen número de normas jurídicas que rigen a la propiedad rural, se localizan en el Código Civil para el Distrito Federal, que también es válido para toda la república en materia federal. Solo enunciaremos los relativos a patrimonio de familia, propiedad, sucesiones testamentarias y legítimas, arrendamiento de fincas rústicas y de aparcería rural.

Derecho mercantil

Las operaciones mercantiles que celebran ejidos y comunidades se rigen en lo general por las leyes mercantiles insertas en el Código de Comercio y de Título y operaciones de crédito. No obstante el régimen particular para la contratación del crédito refaccionario, de avío a inmobiliario, que estructura la LFRA (Arts. 155-163) y la Ley General de Crédito Rural (LCR) en el Título III, Capítulo Primero, en el que se establece la naturaleza del crédito rural, los sujetos y la prioridad en el otorgamiento del crédito.

Economía

El marco de planeación indicativa, a cargo del gobierno mexicano, se orienta a la producción a corto, mediano y largo plazos, de bienes y servicios, lo mismo que la distribución y consumo de esos satisfactores.

Para desarrollar los programas se les asignan responsabilidades específicas a los sectores primarios, secundarios y terciarios. Es aquel donde las ramas agrícolas, ganaderas y forestales deben estar respaldadas en sus aspectos técnicos -riego, presas, canales, etc.-, jurídicos -tenencia de la tierra, instituciones y sujetos agrarios, etc.-, organizativos -sociedades de producción rural, asociaciones rurales de enteros colectivo, cooperativas, etc.- y otros elementos que coadyuvan a los propósitos productivos.

La economía mexicana, en especial la agrícola, esta interrelacionada con el derecho agrario. Todos los lineamientos técnico-económicos, como clase de cultivos, uso de fertilizantes, agua, tipo de tierras, extensión agrícola y otros, sirven de apoyo a ejidatarios, pequeños propietarios, colonos y demás sujetos agrarios para producir los satisfactores básicos. Que forman el eslabón productivo de industrias, y mas tarde del consumo. Por eso la falta de armonía entre la economía y el Derecho Agrario se traduce en un déficit permanente y a veces secular de maiz, frijol, trigo, cartamo, ajonjolí otros que conforman la canasta básica del mexicano.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982 formalmente se inicia una sistematización económica, que continua con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que contempla los planes sectoriales para el desarrollo rural y así se pueda cumplir con los postulados de la reforma agraria. Aquí queda claro el puente derecho agrario-economía.

Los habitantes que conforman el espacio rural y que están dedicados a las actividades primarias, o complementarias de las mismas, tienen diferente conducta social con las personas del medio ciudadano.

Todo el proceso sociológico de las gentes del campo mexicano se plasma en conductas de carácter religioso que los ligan a sus cultivos, de patrones de trabajo de la tierra que se depuran para transformarse en técnicas y transmitirse por generaciones, del idioma que adquiere modismos a incluso barbarismos relacionados con el campo, costumbres en el empleo de los recursos (por ejemplo el agua), que mas tarde se traducen en reglamentaciones en el seno de los ejidos y comunidades, y otras múltiples facetas sociológicas producto de las actividades del ejidatario, comunero, pequeño propietario y colono.

El derecho agrario necesariamente tiene que considerar y evaluar todos los Aspectos sociológicos que se dan en el campo mexicano, para que se plasmen en su filosofía, doctrina y sobremanera en su legislación. Es en los códigos, leyes, reglamentos y circulares donde es mas aceptable la interdependencia sociología-derecho agrario.

Geografía

El vasto y complejo espacio del territorio nacional, donde se llevan a cabo fundamentalmente los quehaceres agrícolas, ganaderos y forestales, requiere de una completa relimitación de regiones geo-económicas. Esto es, que comprendan la extensión y calidad de la tierra, los ríos, el clima, los bosques, etc. En esto la geografía, y en especial su rama física y económica, sirven para precisar los renglones que requiere el derecho agrario para su objetivización.