

DERECHO AGRARIO

Mario RUIZ MASSIEU

SUMARIO: I. *El derecho agrario revolucionario.* II. *Concepto de derecho agrario.* III. *Autonomía del derecho agrario.* IV. *Fuentes formales del derecho agrario.* V. *El derecho agrario como derecho social.* VI. *Relaciones del derecho agrario con otras disciplinas jurídicas.* VII. *Autoridades agrarias.* VIII. *La propiedad con función social en la construcción mexicana.* IX. *Propiedad ejidal y comunal.* 1. *La representación ejidal y comunal.* 2. *Derechos colectivos e individuales.* 3. *Régimen de explotación ejidal y comunal.* X. *Las acciones agrarias fundamentales.*

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

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.

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 protección 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:

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

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 in-moral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, 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 latifundistas, 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,

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.

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.

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:

⁶ Sanz Jarque, Juan José, *Derecho agrario*, Madrid, Ed. Fundación Juan March,

en México los problemas agrarios se catalogaron entre los grandes problemas nacionales, y tenemos formas muy propias de resolverlos; 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 expon-dremos.

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, *Estudios 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 *calputalli* 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 concluido.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 economía, 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-

rolla 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 codificación 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 disímula. 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 que 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 Tabora Caro sostiene que la ley es la fuente formal por excelencia del derecho y en particular del derecho agrario, y considera inadmisibles 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 caería 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 Tabora 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 equipararse 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 constitucional⁶⁸ 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 reivindicán 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 aspectos, 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.