

VALORES ÉTICOS TUTELADOS POR EL DERECHO SOCIAL AGRARIO MEXICANO

Luis Octavio PORTE PETIT MORENO

I. CONCEPTO Y DESCRIPCIÓN DEL DERECHO AGRARIO

El derecho agrario en su concepción global tiene constantes —normatividad, reglas, objetivos, etcétera— que son valederas para cualquier sistema jurídico; sin embargo, en la estructuración del derecho y de una rama específica, en este caso la agraria, es indispensable que se recojan los fundamentos históricos, sociológicos y económicos del Estado en cuestión.

De ahí que precisar el concepto de lo que es el derecho agrario, válido para todo sistema jurídico, enfrenta diversos criterios y corrientes, lo que se refleja en la gran variedad de definiciones elaboradas tanto en la doctrina extranjera como en la mexicana.

En este marco, destacan la doctrina extranjera las definiciones que atribuyen como objeto del derecho agrario: “la redistribución de la tierra” (Sánchez Román), “la agricultura” (De Semo), “la producción agrícola” (Campuzano), “el empresario agrícola y la agricultura” (Basanelli), “las fincas rústicas y la agricultura” (Sixto), “los sujetos, bienes, actos y relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura” (Arcangeli), “las relaciones intersubjetivas derivadas de la aplicación de actividades públicas o privadas de carácter agrario” (Carrara), “las actividades rurales” (Padilla), “las relaciones atinentes al trabajo, a la producción y a la vida del campo” (Horne).

Por cuanto a la original y amplia doctrina mexicana sobre el derecho social agrario, destacan, entre otras, las concepciones desarrolladas por el maestro Lucio Mendieta y Núñez, quien 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”.

La doctora Martha Chávez Padrón dice que

El derecho agrario en nuestro país, es la parte de un sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y la mejor forma de llevarlos a cabo.

El licenciado Raúl Lemus García considera que

El derecho agrario, en su sentido objetivo, es el sentido 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.

Estas definiciones aportan elementos coincidentes sobre la agrariedad, como materia y objetivo de regulación del que se ocupa nuestra disciplina jurídica llamada derecho agrario; sin embargo, la plena comprensión de los contenidos, caracteres y valores éticos que permean la normatividad agraria, requiere de una revisión descriptiva acerca de esta rama jurídica, teniendo como punto de referencia su propio concepto en el sistema jurídico mexicano.

En la evolución conceptual del derecho agrario de nuestro país encontramos estrechamente vinculados dos propósitos fundamentales de esta disciplina: por un lado, la reglamentación de la tenencia y disfrute de la propiedad rústica y demás elementos naturales ligados a la producción y, por otro, la regulación de las explotaciones en el agro. Por cuanto a la reglamentación de la tenencia y disfrute de la propiedad rústica, el derecho agrario está conformado por un conjunto de normas e instituciones que rigen las formas de tenencia de los elementos naturales que convergen en la producción agropecuaria, y que en nuestro sistema jurídico se integra con principios rectores del más alto rango, consagrados en el artículo 27 constitucional, los cuales reconocen y sancionan la propiedad de la nación, la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad, y otorgan potestad al Estado para regular su aprovechamiento y conservación, con un sentido preciso orientado a la justicia social distributiva.

En lo relativo al objeto de regulación de las explotaciones agrícolas, cuyos contenidos son preponderantemente económicos, las normas jurídicas agrarias contienen principios e instituciones para regular los diversos factores económicos referentes a la producción, la circulación, la distribución y el consumo, entre otros.

La estructura y naturaleza de los contenidos normativos que integran el derecho agrario dan a éste caracteres y modalidades específicas, dentro de las cuales tienen particular relevancia las siguientes:

1. Es una rama del derecho autónoma, pues se rige por principios propios, distintos a los que prevalecen en otras disciplinas jurídicas.

2. Ha sido reivindicatorio, porque tiende a la restitución y redistribución de la tierra y sus recursos naturales, en favor de la clase campesina más desfavorecida.

3. Es un derecho dinámico, porque su contenido evoluciona y se adecua progresivamente, atento a los cambios que operan en el ámbito científico, social, económico y político.

4. Es un derecho social, *stricto sensu*, pues sus normas e instituciones dan énfasis a la tutela de la población campesina económicamente débil, asegurando su convivencia con otros sectores de la sociedad, sobre bases de justicia y equidad.

5. Es un derecho singular y excepcional, ya que se aparta de la *ratio legis* en la que se inspira el derecho común, por motivos de justicia social e interés público.

La comprensión de estas características y de la naturaleza del derecho agrario, es indispensable, por un lado, para el conocimiento de la evolución de las normas e instituciones sustantivas y adjetivas agrarias en el tiempo, así como de los valores éticos inmanentes y consustanciales a esta disciplina jurídica, y que han permanecido a través de su desarrollo, y, por otro, es determinante para una interpretación y aplicación de la norma jurídica agraria a los casos concretos, con sentido de equidad, justicia social y seguridad jurídica.

Para la ciencia jurídica, se justifica la autonomía de una rama del derecho, en tanto es indispensable para la sociedad correspondiente y, a la vez, responde a un estudio sistematizado del campo del conocimiento jurídico, con objetivos precisos, fincados en fuentes jurídicas propias, tendientes a una estructuración integral.

En nuestro caso, estos requisitos los cumple y justifica el derecho agrario, como producto necesario e inacabado de la Revolución mexicana de 1910; si bien existió con anterioridad todo un andamiaje jurídico para la propiedad rústica con fines productivos, éste descansaba en los códigos civiles, mercantiles y en el derecho administrativo y constitucional, así como en otros ordenamientos secundarios. Por ello, el derecho agrario mexicano, desde su perspectiva autonómica, conjuga los aspectos históri-

cos-jurídicos-sociales-científicos, que le dan sustento objetivo para afrontar la cuestión agraria en México, desde el ángulo jurídico y de un Estado de derecho.

En efecto, la conjugación de dichos elementos hacen del derecho agrario mexicano una disciplina independiente que se rige con principios propios y específicos; por su naturaleza y objetivos, integra un sistema completo de principios e instituciones particulares, en atención al tipo especial de relaciones jurídicas que regula; su marcada función social tiende a la defensa de los campesinos como clase económicamente débil, al fomento de la producción agropecuaria y a la protección de los intereses generales, esto es, en casos de conflicto entre valores individuales y colectivos, prevalecen estos últimos frente a los primeros, características todas ellas, que dan al derecho agrario, como rama autónoma en nuestra estructura jurídica, la naturaleza de un sistema de principios rectores propios y específicos, plasmados en México a nivel constitucional y desarrollados en sus diversos ordenamientos reglamentarios.

Estrechamente vinculado a estos caracteres del derecho agrario está el tema de las fuentes que explican de dónde y cómo se genera la creación, enriquecimiento y perfeccionamiento del marco normativo de esta disciplina. La doctrina, en lo general, reconoce tres tipos de fuentes: las formales, las históricas y las reales. Su estudio lleva al conocimiento de las génesis de las instituciones y preceptos agrarios, así como de los valores éticos que permean la esencia y teleología de esta rama jurídica.

Acorde con lo anterior, en nuestro derecho agrario se reconocen como fuentes formales del mismo: la ley, la costumbre jurídica, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

En efecto, la ley, en nuestro sistema de derecho escrito, es la fuente formal por excelencia, como resultante de un proceso legislativo federal, que tiene su máxima expresión en el Decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915, y en el artículo 27 constitucional, donde se han consagrado, básicamente, los postulados rectores de la reforma agraria, a partir de los cuales ha tenido su origen una amplia y compleja legislación reglamentaria.

Las costumbres jurídicas son los usos y prácticas observadas por los sujetos agrarios, y que conforme a nuestro régimen jurídico agrario, sólo son una fuente supletoria e indirecta.

La jurisprudencia, como fuente formal, entendida como el conjunto de fallos de naturaleza jurisdiccional dictados por los órganos del Estado (pleno de la Suprema Corte de Justicia y sus Salas; tribunales colegiados de cir-

cuito y Tribunal Superior Agrario), ha sido expresamente reconocida por nuestro sistema legal, haciendo obligatoria su observancia y aplicación, en términos del principio establecido en el artículo 14 constitucional, *in fine*.

Los principios generales del derecho son fuentes del derecho agrario en México, porque expresamente están reconocidos por el derecho positivo, al disponer el artículo 14 constitucional, en su parte última, que “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”.

Finalmente, la doctrina es una de las fuentes más importantes del derecho agrario mexicano, ya que se nutre constantemente de las interpretaciones y análisis que los doctrinarios hacen de la legislación, de las teorías agrarias con sustento filosófico, que se resumen en los planes y programas de la Revolución mexicana, que dan forma y contenido al artículo 27 constitucional, e influyen en la sucesiva constitución de nuestro derecho agrario y en la interpretación alimentada en la doctrina, que inspira cotidianamente las resoluciones de los tribunales.

Respecto a la naturaleza del derecho social y sus contenidos, el gran jurista Luis Recaséns Siches nos dice que los derechos sociales, a diferencia de los denominados derechos individuales o de los derechos democráticos, tienen por objeto actividades positivas del Estado y de la sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condiciones; su contenido consiste en “un hacer”, “un contribuir”, “un ayudar”, por parte de los órganos estatales; esto es, tienen por objeto prestaciones positivas por parte del Estado o de las personas sobre las cuales el orden jurídico impone determinados deberes correlativos, por lo que la efectividad de estos derechos sociales depende del establecimiento de instituciones y servicios públicos que aporten las prestaciones correlativas.

En efecto, el derecho social por definición es un derecho de comunión e integración, distinto del derecho privado, que es de relaciones de coordinación, y del derecho público, en el que los vínculos son de subordinación. Así, el derecho agrario, como una rama integrante del derecho social, se refiere a la equitativa distribución de la tierra y a su correspondiente explotación, para lograr que aquélla beneficie al mayor número de campesinos, y ésta a la sociedad mediante producción y precios adecuados. El derecho social agrario, podríamos decir, es la determinación de la justicia inmanente, mediante la cual se busca beneficiar a los económicamente débiles.

II. ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO

La historia y la propiedad están estrechamente unidas; no se puede hablar de la propiedad si no se hace pormenorizada referencia de la historia. De ahí que certeramente el doctor Lucio Mendieta y Núñez expresara

El artículo 27 constitucional y su legislación reglamentaria, que constituyen la expresión jurídica actual de la reforma agraria, no son sino el coromamiento, aún no concluido, de un largo y dramático proceso de carácter sociológico, político y económico que se viene desarrollando en nuestra patria desde el más remoto pasado y no es posible por lo mismo, insistimos, llegar a la cabal comprensión ni de la reforma agraria, ni de su concreción legal, si se prescinde de sus raíces históricas.

Atento a lo anterior, enseguida intentaremos desde esta perspectiva histórica, destacar las instituciones legales, los principios e ideas sociales que a lo largo de nuestra evolución han influido en la conformación del derecho social agrario en México.

En la precolonia, los pueblos no tuvieron el concepto romanista de la propiedad privada; de ahí que el derecho consuetudinario reguló las instituciones político-sociales y promovió el desarrollo de las comunidades indígenas. La tenencia de la tierra se reguló con un claro sentido de la función social.

Por su parte, la conquista es pródiga en el renglón agrario, que comprende las Leyes de Indias, cédulas y ordenanzas de los virreyes, además de establecer y defender el pensamiento jurídico de la propiedad clásica e hispánica. 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 los indígenas despojados de sus tierras y la injusta distribución de la propiedad rústica. En la etapa insurgente, Hidalgo decreta la devolución de las tierras comunales a los pueblos de indios, la abolición de la esclavitud y de los tributos que pesaban sobre indios y castas. Por su parte, Morelos, a través de sus bandos, órdenes y en la Constitución de Apatzingán, establece todo un programa de reformas económico-sociales en las que se perfilan principios medulares de la reforma agraria y del sistema agrario actual, destacando en sus orientaciones y postulados básicos, los siguientes: la soberanía del Estado sobre su territorio; ordena se promueva una distribución

equitativa de la riqueza pública y se cuida de su conservación; manda restituir a los pueblos indígenas sus tierras comunales; ordena combatir el latifundismo y el reparto de la tierra entre los campesinos necesitados, liberándolos de la servidumbre; impone al derecho de propiedad, el carácter de función social, por cuanto debe producir en beneficio de la sociedad; se autoriza la expropiación de la propiedad privada, por motivos de interés social.

La política agraria de colonización en la etapa independiente tiene eco en la Reforma, en que se instrumenta el complejo jurídico que sacude a México y golpea a la propiedad de las comunidades indígenas.

En efecto, ante la problemática de concentración y acaparamiento de la riqueza nacional por la Iglesia, en especial de los predios e inmuebles rústicos, se dictan leyes trascendentes y diversos decretos, siendo los más relevantes, la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, y la de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 1859, que tienden fundamentalmente a suprimir los fueros eclesiásticos, las inmunidades y privilegios; a remover obstáculos para el progreso ante la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, como base fundamental de la riqueza pública, y a alentar un proceso distribuidor de la riqueza entre las capas mayoritarias de la sociedad, o sea los trabajadores y campesinos del medio rural.

No obstante que la Constitución de 1857 se ve permeada por el concepto clásico o romanista de propiedad, acorde con las tesis de la filosofía liberal-individualista que imperaron en el siglo XIX, el constituyente de 1856-1857 y el derecho agrario actual, se vieron enriquecidos con las brillantes ideas y principios sociales expuestos por Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José Ma. Castillo Velasco, quienes a través de votos particulares postularon que el derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo; es contraria al bien público la existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una o pocas personas; los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierra, mediante indemnización, al propietario anterior; el límite de extensión de terreno que podría poseer una persona era de 15 leguas cuadradas, estableciéndose obligaciones y hasta sanciones a los propietarios que incumplieran los deberes fijados; la restitución a los indígenas de sus terrenos.

La Revolución de 1910 sintetiza el aspecto jurídico agrario con planes y programas que van desde el Programa del Partido Liberal a la Ley

Agraria de 1915; pensamiento que se plasma en el artículo 27 constitucional y simiente de la legislación agraria actual.

El Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, bajo el lema de “Reforma, Libertad, Justicia y Ley”, plantea, en lo agrario, la restitución de los terrenos, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos, y las controversias que con ese motivo se susciten, se dirimirán ante los tribunales especiales que se creen al triunfo de la Revolución; además, fija las bases para dotar de tierras, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos, para lo cual se prevé la expropiación, previa indemnización; y se establecen procedimientos en materia agraria, remitiendo a las leyes de desamortización.

Venustiano Carranza expide la Ley del 6 de enero de 1915, que establece bases para una justicia social distributiva, mediante la entrega de tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, ya restituyéndolos o bien dotándolos; declara nulas las concesiones, apeos y deslindes que ilegalmente afectaron terrenos comunales de los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos, cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; se establecen autoridades agrarias y procedimientos para realizar las acciones agrarias. Este ordenamiento, en mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevado a rango de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917.

La Ley Agraria del Villismo, expedida el 24 de mayo de 1915, establece importantes principios rectores e ideas que serían incorporados por el Constituyente de Querétaro en el texto original del artículo 27. Entre estos principios se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades; la expropiación de tierras para la fundación de poblados; autoriza a los gobiernos locales para crear deudas locales agrarias; prevé la expedición de leyes a efecto de constituir, organizar y proteger el patrimonio familiar, con carácter inalienable e inembargable; y señala que la Federación procederá a expedir las leyes necesarias en materia de crédito agrícola, colonización y todas aquellas complementarias del problema agrario nacional.

Documento de alto valor histórico e ideológico es la Ley Agraria de la Convención de Aguascalientes, expedida el 23 de octubre de 1915, la cual conjuga las bases agrarias contenidas en el “Plan de Ayala” y los postulados de la Ley Agraria del Villismo destacando lo siguiente: ordena la restitución a las comunidades de las tierras de que fueron despojados; crea los tribunales especiales de tierra, para impartir la justicia agraria; los terrenos comunales y la pequeña propiedad no son enajenables ni pueden

gravarse; declara propiedad de la nación a todos los montes; faculta a los propietarios de dos o más lotes para unirse y formar sociedades cooperativas; nacionaliza todas las aguas de la República.

El Constituyente de Querétaro de 1917, en el artículo 27, redefine el régimen de propiedad liberal de la Constitución de 1857, por uno de carácter institucional en el que la nación es la propietaria originaria y, en consecuencia, transfiere la posesión y el dominio de la misma para constituir la propiedad privada y la social, estableciendo así las nuevas bases sociales del Estado mexicano. Este recambio de la institución de la propiedad, en su doctrina, filosofía y teoría, supera el concepto tradicional de la propiedad con uno más amplio y comprometido con los intereses mayoritarios de la población, como lo es el de la propiedad social, al cual se vincula el programa agrario de la Revolución y que es uno de los principales objetivos del Estado mexicano. Los principios sustantivos y rectores que en materia agraria se consagran en el original artículo 27 constitucional, y que dan el sustento y la estructura teórica, doctrinal e ideológica del sistema de propiedad son:

- Se establece el derecho a favor de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y al mismo tiempo cuidar de su conservación.
- El Estado dictará las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad y la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas indispensables; se llevará a cabo el fomento de la agricultura y se evitará la destrucción de los elementos naturales y los daños que pueda sufrir la propiedad en perjuicio de la sociedad.
- Se establece la acción de dotación con objeto de proporcionar tierras y aguas a los pueblos y comunidades que carezcan de esos bienes o los tengan en cantidades insuficientes; la adquisición de esos bienes se considera de utilidad pública, tomándolos de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.
- Se protege la propiedad agraria al prohibir o limitar a asociaciones, instituciones o sociedades, la facultad de adquirir o poseer bienes raíces o fincas rústicas.

- Se ratifica la capacidad de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les hayan restituído o restituyeren conforme a la Ley del 6 de enero de 1915.

Es indudable que con el constitucionalismo de 1917, y específicamente con el artículo 27, se inicia una etapa de ensayo-perfeccionamiento para establecer las bases jurídicas de la reforma agraria mexicana, la cual empieza con la Ley del Ejido de 1920, y continúa con una prolífica legislación en la que destacan la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 1925, la Ley de Dotación de Tierras y Aguas de 1927, la Ley del Patrimonio Ejidal de 1927, la Ley en Materia de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 1927, los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, a los que se suman múltiples reglamentos, circulares y otros ordenamientos legales correlativos con la materia agraria.

Cabe destacar que el original artículo 27 estuvo vigente aproximadamente 18 años, coexistiendo con igual rango con la Ley del 6 de enero de 1915; a partir del 10 de enero de 1934, se da la primera modificación a dicho precepto, a la cual le sucederían once reformas más hasta 1983, en las que se reafirman y fortalecen principios fundamentales, como el de que la pequeña propiedad agrícola debe estar en explotación para gozar de la protección jurídica; que los elementos naturales sirvan para el desarrollo equilibrado del país, para mejorar las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana, y para ordenar los asentamientos humanos; se introduce (1976) a nivel de norma fundamental, la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades; se fija la obligación del Estado (1983) de establecer estrategias para la impartición y cumplimiento de la justicia agraria y así garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad; que el Estado deberá promover las condiciones para el desarrollo rural integral (empleos, bienestar de los campesinos) que contempla el fomento de las actividades agropecuaria y forestal, insumos, créditos, capacitación y asistencia técnica, entre otras.

La reforma constitucional al artículo 27, realizada por decreto del 3 de enero de 1992, publicado el 6 del mismo mes y año, reviste gran trascendencia, ya que introduce cambios sustanciales en los principios recto-

res de la tradicional reforma agraria mexicana, destacándose como innovaciones las que a continuación se mencionan:

- Se suprime el derecho de dotación en todas sus formas.
- Se establece en favor de las sociedades mercantiles por acciones el derecho limitado y regulado, de ser propietarias de terrenos rústicos.
- Se reconoce a nivel de ley fundamental, personalidad jurídica a los núcleos de población y se protege su propiedad sobre la tierra.
- Se establece que la Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población, y el comisariado, elegido democráticamente, es el órgano de representación del núcleo.
- Se consagra el principio de pleno respeto a la voluntad de los núcleos y sus integrantes, para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, para lo cual podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras o transmitir derechos parcelarios, previo otorgamiento del pleno dominio, que apruebe la Asamblea.
- Se reafirma que la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.
- Se reitera la prohibición de los latifundios, y se faculta a los estados para expedir leyes que establezcan procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites de la pequeña propiedad.
- Para lograr una honesta y expedita impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, se dispone la instauración de la Procuraduría Agraria así como de los tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción.
- Se reafirma el compromiso y responsabilidad del Estado en el impulso al desarrollo rural integral.

Éstos, entre otros principios constitucionales que se modificaron o adicionaron con las referidas reformas, tuvieron su desarrollo a nivel de normas reglamentarias, en la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, de 23 de febrero de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 del mismo mes y año.

III. VALORES ÉTICOS TUTELADOS POR EL DERECHO SOCIAL AGRARIO MEXICANO

El tópicus de los valores éticos que recoge y tutela el derecho agrario está estrechamente ligado al de los valores inmanentes contenidos en el derecho en general y más aún al de los relacionados con el denominado derecho social. Estos, son criterios axiológicos que sirven de guía para mejorar el orden jurídico positivo, cuya dimensión circunstancial no excluye que haya una referencia a valores cuya validez trasciende los fines de la situación concreta, es decir, de validez necesaria.

En efecto, siendo el derecho una estructura social y una ordenación obligatoria de la sociedad, constituye una realidad compleja en la que concurren datos de diversa índole (históricos, económicos, ideológicos, sociológicos, éticos, etcétera), y que como aspectos del orden jurídico se conjugan en dos elementos o dimensiones de una misma realidad: el positivo y el ético, destacando este último, como criterio y principio fundamental del orden social que da fundamento a la imperatividad u obligatoriedad de las normas jurídicas.

Es, pues, la conjugación de estos dos elementos (eticidad y positividad) lo que permite apreciar el verdadero progreso de las instituciones jurídicas humanas, el sentido de su dinamismo y de su perfectibilidad. Ya desde Aristóteles se distinguían como dos presupuestos básicos del derecho, el ético y el positivo.

En el apartado de aspectos históricos de este trabajo hemos visto cómo en nuestro país, desde el siglo pasado y con énfasis decisivo a lo largo de éste, entre los grandes problemas para lograr y mantener la paz social, el orden y la prosperidad, figura preeminentemente la preocupación por establecer una ordenación más justa de la convivencia, tanto de los hombres dentro del Estado como frente a él. Esta estructuración social, en el ámbito del derecho agrario mexicano, ha descansado en procesos graduales y de perfeccionamiento del conjunto de principios, preceptos e instituciones que han regulado las distintas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el fin de realizar la justicia social, la seguridad jurídica y el bien común, que como valores éticos del derecho social agrario mexicano han inspirado y permeado como pivotes esenciales, la legislación agraria hasta el presente.

Doctrinalmente ha sido reconocida la justicia, como el fin supremo del derecho. Al respecto, el iusfilósofo Recaséns Siches expresa que un

estudio de todas las doctrinas sobre la justicia pone de manifiesto que ellas presentan una identidad básica a través de las más diversas escuelas: la idea de la justicia como una pauta de armonía, de igualdad simple y de igualdad proporcional; el principio de dar a cada cual lo suyo o lo que se le debe; lo que implica, como problema medular de la justicia, determinar cuáles son los valores relevantes para la igualdad pura y simple, o para la distribución proporcional o armónica entre los desiguales, y cuáles entre las múltiples desigualdades son las que deben tener relevancia para la regulación jurídica positiva.

En este contexto, para J. T. Delos la justicia social es, en los miembros de la sociedad, la voluntad de dar a la sociedad lo que le es debido, y que a través de una justicia distributiva, asegurar a cada individuo (o grupo social) los beneficios de la vida social (progreso) a los cuales tiene derecho, colocando a la institución social (Estado) al servicio de la persona (o grupo social), en cuyo beneficio se realizan los valores sociales; tiene por correlativo, el derecho de la sociedad o del Estado sobre sus miembros.

En nuestro sistema jurídico agrario, este valor ético de justicia social inmanente al derecho social agrario se proyecta e inspira los ordenamientos positivos en la materia, que a través de principios fundamentales, instituciones y bases orgánicas, sistematizan y sancionan la consecución de los objetivos de la reforma agraria, tendientes a la reestructuración radical de los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, en beneficio de la población campesina, en particular, y de la nación en general.

La seguridad jurídica, junto con la justicia, como valores éticos del derecho, forman la urdimbre y la trama de la tela de las relaciones humanas; son los elementos o caras del bien común y del orden público, que hacen posible conciliar la libertad y la autoridad, los derechos del individuo, con los derechos sociales y con los de la sociedad.

Por ello, la seguridad jurídica es inmanente al derecho positivo, porque expresa la validez de éste, y significa la certeza de que el mismo será aplicado en calidad de derecho a través de normas generales.

La seguridad, así, se erige en la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no sean objeto de ataques ilegales, y que si éstos se producen, le serán asegurados, por la sociedad, protección y reparación. De lo que resulta que la función de la seguridad jurídica

—que es una de las funciones esenciales de la sociedad— se ejerce enteramente, entre dos polos: derecho del individuo-deber de la sociedad; derecho de la sociedad-deber del individuo; por lo que toda acción en favor o en función de la seguridad, como valor ético, debe estar encuadrada y limitada por la justicia y el derecho.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la seguridad jurídica, dentro del marco de evolución del derecho social agrario mexicano, ha sido un valor funcional vinculado al ideal de justicia social, y que se expresa en un doble sentido: objetivo y subjetivo, como derecho de los ejidatarios, comuneros y de los poblados, así como de los pequeños propietarios frente a la sociedad y el Estado, y dirigido a garantizar el respeto, tutela y apoyo a las distintas formas de tenencia del régimen de propiedad rural: ejidal, comunal y auténtica pequeña propiedad. De ahí que una vieja demanda en el agro ha sido la de que el Estado asumiera la responsabilidad de impartir una justicia agraria expedita y honesta que garantizara la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

La mayoría de los iusfilósofos consideran, con acierto, que uno de los valores principales o de los fines más importantes que el derecho debe cumplir, es el bien común. En efecto, todo sistema jurídico se inspira en una concepción del bien común, es decir, de fines por los cuales ha optado la sociedad, porque los considera buenos de acuerdo con su concepción del orden y de la convivencia social.

Radbruch dice que se puede definir el bien común confiriéndole un sentido específicamente social; es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posible, el bien de la mayoría, de la masa; y agrega, no es el bien común el fin supremo del derecho, sino la justicia. Es en esta vinculación del bien común con la noción de justicia en que Aristóteles define la *iustitia* distributiva como el no tratamiento igual de todos los hombres y de todos los hechos, sino aplicación de una medida igual, en la que el tratamiento mismo será diferente en la medida en que difieren los hombres y los hechos y, habrá, pues, no una igualdad de tratamiento absoluto, sino proporcional.

De ahí que la justicia y la seguridad, como fines del derecho, en su teleología tienden a garantizar que se creen las condiciones que permitan a los miembros de la sociedad realizar su bien, el bien de todos, el bien común, lo que implica una justa medida entre la tradición y el progreso, y el rechazo de la rutina que estanca y de las variaciones demasiado bruscas.

En el ámbito de los derechos sociales no hay incompatibilidad ni contradicción entre los principios, el de superior rango de los valores de realización individual y el de la primacía del bien común, porque éste debe ser interpretado como satisfacción de la mayor cantidad posible de intereses de todas las personas, con el menor sacrificio, con el menor desperdicio y con la mínima fricción, para usar las palabras de Roscoe Pound.

Sin embargo, toda vez que la realización del bien común, referido como valor ético del derecho agrario, tiene por objeto y presupuesto para su concreción, prestaciones positivas por parte del Estado o por parte de las personas sobre las cuales el derecho positivo imponga determinados deberes correlativos, su cumplimiento depende en gran medida de las realidades social-económicas de cada Estado, es decir, de los recursos y posibilidades de que el mismo disponga.

En este marco, el derecho agrario mexicano recoge y tutela el valor ético del bien común, en el principio constitucional genérico que faculta al Estado para regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; y, en lo específico respecto al agro, lo obliga a promover las condiciones adecuadas para impulsar el desarrollo rural integral, con objeto de garantizar a la población campesina mayores niveles de bienestar incorporándola al desarrollo nacional; fomentar la productividad agropecuaria y forestal, con obras de infraestructura, crédito, insumos, asistencia técnica y dándole el mejor uso a la tierra.

En suma, puede afirmarse que la justicia social, la seguridad jurídica y el bien común, ejercen un *condominium* sobre el derecho general y con mayor especificidad en el derecho social agrario, y subyacen como líneas directrices o ideas-fuerza en los principios, instituciones y en toda la preceptiva normativa que regula y encauza la reforma, la estructura y la política agraria en el país.

IV. LOS VALORES ÉTICOS Y SU REFLEJO EN LOS PRINCIPIOS E INSTITUCIONES DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO

La justicia social, como valor ético de nuestro derecho agrario positivo, tiende a su realización a través de los principios constitucionales de la función social productiva de la propiedad, así como de las modalidades al ejercicio del derecho de propiedad, cuya aplicación en términos de derechos y deberes de individuos y sociedad, y de las acciones agrarias a car-

go del Estado, se concretizan en las instituciones del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, cuyo fomento, tutela y apoyo son corresponsabilidad de Estado y sociedad.

En efecto, el sentido de la propiedad originaria a favor de la nación le da al Estado el soporte para su distribución y eficaz regulación, teniendo como destinatarios-beneficiarios a los diferentes estratos de población y, en especial, a los de escasos recursos económicos. Así, el Estado tiene las bases jurídicas en los principios de la función social y las modalidades al ejercicio del derecho de propiedad, así como en la figura de la expropiación, a efecto de planear, programar y regular la distribución de la propiedad; conjuntamente distribuye riquezas como el agua, los bosques y demás bienes que incrementan el valor y la función productiva de la propiedad, haciendo hincapié en que estos bienes deben ser aprovechados en forma racional e integral.

Este deber jurídico que todo propietario —propiedad social o pequeña propiedad— tiene para con la sociedad de mantener la tierra en permanente explotación, es el principio de la función social de la propiedad; cuyos más lejanos antecedentes se remontan al derecho romano y al precolombino, y es retomada por los impulsores del liberalismo social mexicano y plasmada en el artículo 27 por el Constituyente de 1917.

La función social de la propiedad se erige como una fórmula de justicia social, que armoniza los intereses del individuo con los de la sociedad para que su ejercicio no menoscabe o afecte el bien común; este presupuesto jurídico es válido tanto para los propietarios particulares como para los sociales, es decir, los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y colonos ejidales, entre otros.

Por su parte, la modalidad constitucional, establecida en el tercer párrafo del artículo 27, que faculta a la nación para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, ha sido entendida como una reducción en la esfera o atributos jurídicos del propietario, sin que conculque ni haga nugatoria la institución de la propiedad. En nuestro derecho agrario, históricamente han sido evidentes estas modalidades tanto para la pequeña propiedad como para el ejido, la comunidad y los nuevos centros de población ejidal.

Con base en estos principios, inspirados en el valor ético de la justicia social, la política agraria del Estado mexicano se ha centrado hasta 1992, cuando menos, en el fraccionamiento de los latifundios, en la afectación de propiedades rústicas ociosas o improductivas, y en el impulso a las

instituciones agrarias básicas, como los ejidos, comunidades, nuevos centros de población agrícola y la pequeña propiedad.

Estas acciones agrarias de justicia social, el Estado mexicano, además de sustentarla en los principios rectores antes explicados, en la perspectiva sustantiva y adjetiva agraria reglamentaria, las ha implementado con base en la facultad expropiatoria que le confiere el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, mismo que fundamenta el derecho de expropiación en el principio de solidaridad, en virtud del cual, el interés particular cede ante el superior de la colectividad, atendiendo a la función social que debe cumplir la institución de la propiedad.

Es incuestionable que el artículo 27 de la ley fundamental, por los términos y contenidos en que está concebido, por su evidente espíritu de justicia, confiere al Estado las más amplias atribuciones para dictar todas las medidas legislativas y administrativas que tiendan a lograr el bien común, como aspiración y meta suprema del sistema jurídico mexicano.

Con este espíritu, el párrafo tercero faculta al Estado para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, para lo cual dictará las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, de la ganadería y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad; suprimiéndose a partir de las reformas a este precepto, en 1992, todo lo relativo a dotaciones.

Estos principios rectores, deberes y facultades que mantienen, como valor ético y fin del Estado mexicano, el objetivo del bien común, respecto al ámbito rural, se reafirman y explicitan sus contenidos y propósitos en la fracción XX de esta norma constitucional, al determinar que el Estado se obliga

a promover las condiciones adecuadas para impulsar el desarrollo rural integral, con el objeto de generar empleos, garantizar a la población rural mejores niveles de bienestar, incorporándola al desarrollo nacional; fomentar la productividad agropecuaria y forestal con obras de infraestructura, crédi-

to, insumos, asistencia técnica y dándole el mejor uso a la tierra. Debe expedir y adecuar la legislación reglamentaria para planear la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolos de interés público.

Lo anterior significa que no obstante que el acceso a la tierra está ya limitado, el Estado no podrá abandonar sus compromisos históricos de justicia social y de bienestar, con los pobladores rurales, sin patrimonio y sin opciones, lo que implica la adecuación y fortalecimiento en los contenidos del vasto marco legal reglamentario del medio rural, a fin de que el Estado reasuma la rectoría y conducción del proceso agrario del país, orientado, por un lado, a la reactivación y recuperación de la capacidad organizativa y productiva del campo, para garantizar la soberanía alimentaria nacional y, por otro, asegurar las condiciones, instrumentos y medidas necesarias para que la propiedad rústica, social y particular cumpla efectivamente con la función social productiva que la nación y el bienestar colectivo exigen.

Sin duda, la seguridad jurídica y, en contrapartida, la inseguridad en la tenencia de la tierra y en los actos relacionados con ésta, en nuestra historia han sido y son condición de paz social, progreso y bienestar en el campo, o bien, de violencia y hasta de revolución. De ahí que el valor ético de la seguridad jurídica en nuestro derecho agrario se encuentre vinculado a los valores de justicia social y bien común, cuya eticidad y teleología han estado presentes en la evolución histórica y fines del Estado y del derecho social agrario mexicano.

Sin embargo, la seguridad jurídica en sus presupuestos básicos, es decir, la existencia de normas generales capaces de regular con anterioridad los hechos por venir, de establecer un derecho futuro cierto, está vinculada al factor de los órganos del Estado a los cuales dichas normas generales encomiendan la solución de controversias, mediante la aplicación del derecho y la impartición de justicia.

Respecto a la evolución de estos órganos de impartición de justicia agraria, el jurista mexicano Sergio García Ramírez nos dice que en cada etapa histórica, la justicia ha jugado el papel que le corresponde; es el agente institucional que acude a garantizar el éxito de ciertas ideas contenidas en las normas. Hasta la Revolución, la justicia agraria había recaído en los tribunales comunes; la justicia civil regía, sin especialización alguna, en los asuntos de campesinos y obreros. Pero dicho movimiento tenía

otros ideales, y así, la justicia agraria buscó nuevos caminos y determinó en la carta magna de 1917, el establecimiento de una justicia "clasista", por lo que su organización y procedimientos quedaron fuera de las leyes comunes y de los tribunales ordinarios.

Así se desarrollaría el trecho de historia agraria que va del 6 de enero de 1915 al 6 de enero de 1992; durante ese lapso, con importantes modalidades, cambios y rectificaciones sobre la marcha, la administración de la justicia agraria estuvo a cargo de órganos político-administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo Federal, llamados sucesivamente: Comisión Nacional Agraria, Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Secretaría de la Reforma Agraria, los cuales en cada etapa cumplieron su papel de auxiliares del Ejecutivo, en la gran tarea de redistribuir la propiedad rústica.

A partir de 1992, con las reformas al artículo 27 constitucional y su nueva legislación reglamentaria, el marco normativo agrario ha generado sus propias instituciones, destacando dentro de éstas, las previstas en la fracción XX de dicho precepto, esto es, la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y de apoyar la asesoría legal de los campesinos.

De esta manera, la creación de los tribunales agrarios en México, como depositarios de la administración de justicia agraria, es la culminación de una añeja, permanente y sentida demanda campesina, acorde con la tradición e imperativos de justicia social y seguridad jurídica de los hombres del campo.

Estos tribunales, que por primera vez existen, surgen con otra visión y enfoque de la justicia agraria, como órganos de legalidad, con sentido de justicia social y vinculados a la ley rigurosamente. Para la efectividad de su jurisdicción plena cuentan con potestades que caracterizan la atribución jurisdiccional: conocen de las controversias, llaman ante sí a los contendientes, se valen de la fuerza del Estado para hacer cumplir sus determinaciones, y resuelven el litigio con la autoridad del Estado mismo.