



Diciembre 2009

PERTINENCIA SOCIAL DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO

Irma Lorena Acosta Reveles

ilacosta2@hotmail.com

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS (UAZ), MÉXICO

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Acosta Reveles, I.L.: *Pertinencia social del Derecho Agrario en México*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, diciembre 2009. www.eumed.net/rev/cccss/06/ilar.htm

La materia agraria es un renglón de la Ciencia del Derecho y del quehacer social en la que hay mucho por hacer. La gran variedad de temas que cobija el ámbito de lo rural (y particularmente agropecuario) ha evolucionado a través del tiempo, como ocurre con todo producto cultural, y el contenido del Derecho Agrario como es lógico, se ha transformado cualitativamente aún en las últimas décadas, pero en ningún momento ha dejado de ser oportuno plantearse el conocimiento y la revisión de sus preceptos, en función de un determinado proyecto de sociedad.

Ocurre sin embargo, que siendo un campo tan diverso y dinámico, la problemática agraria observada en su dimensión jurídica ha sido, por tradición,

escasamente atendida. Ciertamente que México nunca fue un país más urbano que ahora, pero problemas tales como el desequilibrio ambiental, la exclusión social, la polarización productiva en el campo son persistentes. De ahí que la materia llama con fuerza para ser explorada desde diferentes enfoques y campos del conocimiento social.

Hoy como antes, y quizá más que nunca, es importante contar con reglas claras para regular la explotación de suelo y aguas; regular los cauces para la transferencia, uso y aprovechamiento de la propiedad rústica sin perder su función social; y normas para preservar el carácter estratégico de la producción agroalimentaria y de la distribución del producto social que tiene su origen en las actividades primarias. Especialmente porque se trata de asuntos públicos de primer orden, y no de temas privados, meramente mercantiles.

En la medida que se va descubriendo su contenido salen al paso planteamientos críticos y constructivos. Entre sus líneas está latente la idea de que el derecho es producto de su tiempo -de la dinámica socio-política- y que éste -el derecho agrario, en este caso- debe ser parte de la solución a los problemas de nuestro país.

Para comenzar, nos remitiremos a las referencias más comunes acerca del Derecho Positivo, en general, y del lugar que ocupa la Disciplina Jurídica Agraria en el estudio del mismo, así como sus determinaciones de carácter social.

I. Sobre el Derecho -elementos doctrinarios-

Para ubicar la disciplina Jurídica Agraria dentro del estudio de la Ciencia Jurídica en general, es necesario hacer una consideración previa sobre las diversas acepciones del vocablo DERECHO, tradicionalmente aceptadas.

Los sociólogos aluden a lo jurídico como un fenómeno social, colocándolo al lado de lo político, así como de las más diversas manifestaciones de la conducta humana en su vida colectiva, pero para el estudioso del derecho, en sus diferentes ámbitos, no resulta sencillo acordar un concepto que pueda resultar universalmente válido.

Como el objeto de este preámbulo no es hacer un estudio minucioso de este tema, sino allegarnos los elementos esenciales para establecer las diferencias entre sus distintas connotaciones, nos apoyaremos en la opinión de algunos juristas que suponemos han sido conocidos con anterioridad por los estudiantes.

Se habla de la existencia de un conjunto de normas impero-atributivas que regulan la conducta humana en su interferencia intersubjetiva, tal es la idea que anticipa García Maynes para el derecho objetivo; al respecto Pereznieta Castro y Ledesma Mondragón, lo ubican como el conjunto de normas obligatorias que constituyen un sistema, y en tanto imponen deberes y confieren facultades, establecen las bases de convivencia social, dotando a todos los miembros de una comunidad de los mínimos de seguridad, igualdad, libertad y justicia.

En términos generales, podríamos afirmar que los diferentes autores coinciden en que el Derecho Objetivo es el conjunto de normas -heterónomas, bilaterales, coercibles y exteriores- que sistematizadas, rigen la conducta humana en sociedad.

AL DERECHO OBJETIVO se le atribuye al ser una función respecto del Derecho Objetivo, ya que existe en razón directa del mismo en tanto la norma, o el sistema de normas otorga facultades, y se tiene entonces la posibilidad de hacer o dejar de hacer algo con toda licitud; así pues, constituye el permiso derivado de la norma para obrar o dejar de obrar dentro de los márgenes de la ley.

EL DERECHO VIGENTE es el grupo de normas impero-atributivas que en cierto espacio (el territorio correspondiente a un estado) y tiempo (lapso durante el cual rigen), la autoridad política suprema declara obligatorias. Es el Derecho que ha sido formalmente aprobado y se considera formalmente válido.

EL DERECHO POSITIVO ha sido definido como aquellas normas de conducta humana que realmente resultan acatadas por los miembros de una colectividad, aún cuando carezcan de ratificación formal (la sanción correspondiente de las autoridades), y no se encuentren tampoco codificadas. Son entonces, aquellas reglas sociales que gozan de observancia real.

Como DERECHO NATURAL suele caracterizarse a aquellas normas inmutables, permanentes, y que tienen valor por si mismas en tanto se consideran justas sin discusión alguna. Es el derecho "intrínsecamente válido", y encuentra sus mejores ejemplos en el derecho a la vida y a la libertad.

Al respecto podemos señalar que en cada cultura estas normas tienen diferente expresión, dependiendo de factores religiosos, morales, etc., y se encuentran sujetas a una evolución particular. En la práctica, su sentido es pugnar porque sea valorada de forma "justa" cualquier situación concreta, con todas y cada una de sus especificidades, lo que por su infinita variedad significa no poder integrar o codificar.

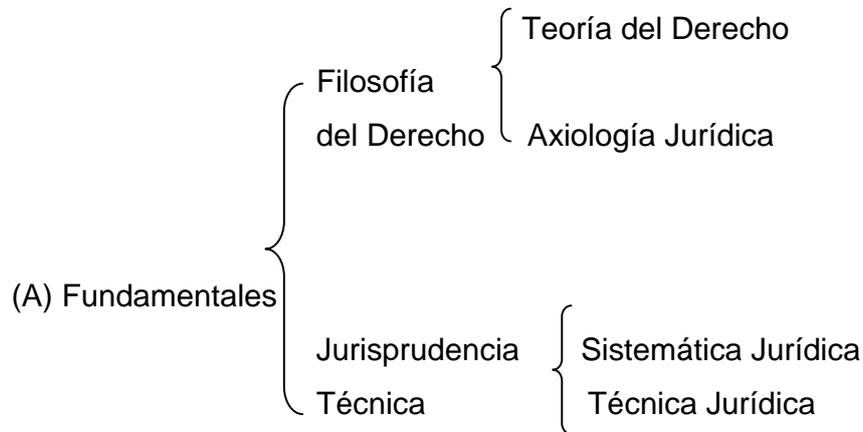
Podría incluirse en esta lista, una clasificación que corresponde abordar a la sistemática jurídica: las normas que forman parte del Derecho Adjetivo, y las que pertenecen al Derecho Sustantivo.

a). Dentro del primero tenemos aquellas disposiciones que corresponde a lo procesal, regulando los medios y formas de aplicar el derecho a casos concretos; rigen la jurisdicción y los elementos necesarios para su ejercicio. Por su carácter también es denominado técnico o instrumental.

b). En muchas ocasiones, por el cuerpo legal del que forma parte. Lo cierto es que es la columna vertebral del Derecho Objetivo, ya que establece en suma lo permitido y prohibido en la conducta humana, regula las relaciones que de la misma se desprenden, e impone los cauces generales para actuar y vivir en sociedad de manera pacífica.

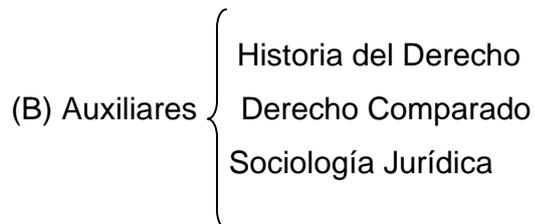
II. Campos de estudio de "lo jurídico"

Para el estudio de la ciencia del Derecho, las Disciplinas Jurídicas se clasifican en Fundamentales y Auxiliares, y difieren entre sí no sólo por su diferente objeto de análisis, sino también en lo que concierne al método, en razón de la naturaleza y particularidades de su contenido.



Disciplinas

Jurídicas



La Filosofía del Derecho es una rama de la Filosofía en general que se ocupa de determinar la esencia del Derecho, a fin de identificar en los aspectos y elementos que tienen carácter universal, es decir, que resultan comunes independientemente del lugar y tiempo en que se ubique. Implica aplicar al campo del Derecho la reflexión filosófica, y está integrado por dos temas capitales: La Teoría del Derecho y la Axiología Jurídica.

La teoría del derecho pretende, en primera instancia, la determinación del concepto o vocablo DERECHO; características de sus normas y continua con el estudio de aquellas categorías o nociones irreductibles de la materia jurídica, que son los Conceptos Jurídicos Fundamentales (Supuesto normativo, Derecho Subjetivo, Deber Jurídico y Sujeto de Derecho), en cuya ausencia resultaría imposible comprender un orden jurídico cualquiera.

La determinación de la esencia del Derecho resulta relevante en virtud de que las Disciplinas Jurídicas Especiales, a las que nos referiremos más adelante,

lejos de pretender esta explicación, suponen su conocimiento, y se limitan a sistematizar y exponer grupos diversos de normas con criterios predeterminados.

La AXIOLOGIA JURIDICA se refiere al conjunto de valores que el orden jurídico positivo y vigente tiende a realizar. Para la gran mayoría, se trata de responder al valor justicia como premisa suprema, aun cuando también se insiste en que es el bien común y la seguridad pública lo que debe privilegiarse; se afirma incluso que en momentos de conflicto, la justicia puede, y debe ser postergada en beneficio de la paz y del orden.

La JURISPRUDENCIA TECNICA, por su parte, tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos legales que se encuentran en vigor en una época y lugar determinados, y se ocupa también de los problemas relacionados con su interpretación y aplicación. Sus aspectos fundamentales son la sistemática jurídica y la técnica jurídica.

La SISTEMATICA JURIDICA (aspecto teórico de la Jurisprudencia Técnica), se ocupa de exponer las reglas de derecho que pertenecen a un ordenamiento temporal y espacialmente circunscrito y tiende a clasificarlas y a sistematizarlas en razón de su contenido. Los grupos o sistemas que de esto resultan, integran las diversas Ramas del Derecho y las Disciplinas Jurídicas Especiales, con la particularidad de albergar las normas jurídicas en su sentido amplio, independientemente de que hayan tenido origen en el proceso legislativo o formen parte de la Jurisprudencia, por ejemplo:

Tradicionalmente se asume la doble clasificación que agota el contenido de las normas en públicas y privadas, ramas que a su vez acogen diversas áreas especializadas (Disciplinas Jurídicas Especiales).

Son de Derecho Público la materia Constitucional, Administrativa y Penal; y son de Derecho Privado la materia Civil y Mercantil.

El Derecho Internacional participa en ambos aspectos, así como el de tipo procesal.

Sin embargo, el anterior no es el único criterio de clasificación y agrupación. En nuestro país se ha reconocido recientemente la existencia de una tercera rama del Derecho, de índole social, dentro de la cual se coloca la Disciplina Jurídica

Agraria, Laboral, y la de Seguridad Social; todas ellas de carácter especial. Incluso ciertas disciplinas en lo particular, han logrado una autonomía singular; es el caso del Derecho Castrense o el Derecho Canónico.

La anterior, es sólo una clasificación de las muy variadas que se manejan en torno al Derecho Objetivo, pero la tarea de clasificación no concluye ahí. Al interior de cada una de las Disciplinas Jurídicas Especiales, las reglas suelen dividirse en partes generales, donde encontramos sistemas específicos e instituciones (núcleo de preceptos que reglamenta relaciones de igual naturaleza), como por ejemplo, en materia civil: el matrimonio, la hipoteca, la filiación; y en materia agraria: La Reforma Agraria, el ejido, la comunidad, etc. Instituciones que a la vez pueden ser de tipo principal o secundario.

Acercas de la Sistemática Jurídica y el lugar que en esta ocupa la materia agraria, volveremos más adelante.

La TECNICA JURIDICA (aspecto práctico de la Jurisprudencia Técnica) tiene a su cargo la aplicación de la norma jurídica en su sentido amplio, y los problemas derivados de esto: interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflicto de leyes. También se le ha denominado Doctrina de la Aplicación del Derecho.

Las DISCIPLINAS JURIDICAS AUXILIARES apoyan al jurista en el estudio y comprensión de su objeto, destacándose la Sociología del Derecho, la Historia del Derecho y el Derecho Comparado.

La SOCIOLOGIA DEL DERECHO, como parte de la Sociología en general, tiene por objeto la explicación del fenómeno jurídico, considerado como un hecho social que debe ser explicado teniendo como punto de partida que es, precisamente, un producto de la convivencia humana colectiva, en evolución.

La HISTORIA DEL DERECHO como capítulo de la historia en general tiene como objeto el conocimiento de los sistemas jurídicos precedentes, propios o ajenos.

El DERECHO COMPARADO consiste en el estudio comparativo de las instituciones o sistemas jurídicos de diversos lugares y/o épocas, con el fin de

determinar las notas comunes y discordantes entre ellos, derivando de tal examen conclusiones en torno a su evolución y pautas para su perfeccionamiento.

III. El Derecho Agrario en la Rama Social

Situados de nueva cuenta en la tarea de la Sistemática Jurídica, y asumiendo que es el Derecho Objetivo y Vigente su componente sustancial, nos encontramos con el problema (actualmente revitalizado) de ubicar el Derecho Agrario, como Disciplina Jurídica Especial, dentro de las ramas del Derecho tradicionalmente aceptadas. Lo mismo ha sido incluido dentro del Derecho Público como dentro del Derecho Privado, incluso, la naturaleza de las normas que forman parte del Derecho Agrario, le han valido calificarlo como mixto.

Las teorías más difundidas y aceptadas en torno a la doble clasificación del Derecho, y a las que de forma obligada debemos hacer referencia, son, entre otras, las siguientes:

- La teoría romana alude al interés al que responden los preceptos jurídicos para clasificarlos como de orden privado cuando sea inclinada a la utilidad de los particulares. De orden público cuando se refiere a la cosa pública, a la comunidad. Esta es la denominada teoría de interés en juego. Actualmente esta posición, con variantes, rigen en el Derecho Francés, Italiano y Alemán.
- En razón de la naturaleza de las relaciones que regulan, se dice que si la relación es de coordinación (si los sujetos que en ella intervienen se encuentran colocados en un plano de igualdad), y la norma no confiere a ninguno de ellos facultades que correspondan a una entidad soberana, es de Derecho Privado. En este tipo de relaciones puede participar el Estado, pero no obrar como tal.

Si la naturaleza de la relación es de subordinación, porque intervenga el Estado en su calidad soberana, o si los sujetos son dos órganos del poder público o bien dos Estados soberanos, se trata de Derecho Público. Tal es la propuesta de Jellinek, siendo la que goza de mayor aceptación en nuestro país.

Roguin afirma que si existe una legislación especial para regular la relación jurídica, se trata de Derecho Público, mientras que cuando el órgano estatal se somete a la legislación ordinaria, es de Derecho Privado.

Hans Kelsen sostiene que todo derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado, y por ende, la generalidad de los preceptos jurídicos son de naturaleza pública.

Una tercera posición propone que el Derecho Privado es el que regula relaciones de índole patrimonial, determinando, por exclusión las de género público.

Incluso existen declaraciones que manifiestan que la distinción obedece sólo a criterios políticos; o que solo tienen interés práctico. O posiciones más radicales, niegan enfáticamente la existencia de un criterio universalmente válido de diferenciación, porque finalmente, dadas las innumerables decisiones al respecto, todavía no superadas, habría que admitir, que ciertamente, en derecho no es factible lograr categorías cerradas e inflexibles, dada su interdependencia.

Nos encontramos, entonces con la existencia de Disciplinas Jurídicas Especiales que no encajan de manera plena en la tradicional división, y desde el primer momento advertimos que el Derecho Agrario participa de esta suerte y que al lado del Derecho del Trabajo, y del Derecho de Seguridad Social, han pretendido constituir una tercera rama.

Su aceptación en México como tal, ha sido resultado de la difícil adaptación de las normas que integran estas tres materias a las dos amplias vertientes arriba expuestas; el carácter independiente de sus instituciones, sus peculiares características, y la sobre-posición del interés social en sus normas, le ha merecido presumir de un carácter protector hacia los grupos más desprotegidos de la colectividad.

De las propuestas surgidas en el esfuerzo por clasificar al Derecho Agrario, sobresalen tres marcadas corrientes de opinión:

A) El Derecho Agrario es una rama del Derecho Privado, porque sus instituciones participan de la misma naturaleza, es decir, las relaciones de coordinación son las

que se encuentran presentes, incluso participa del carácter patrimonial propio de lo privado.

B) Forma parte del Derecho Público en atención a la trascendencia de la producción agrícola, pecuaria y forestal en la vida económica de las naciones, y del interés que tiene el Estado por regular y controlar todo lo concerniente al campo como fuente económica. Otro razonamiento al respecto es el siguiente: "El Derecho Agrario deriva de la parte fundamental del 27 Constitucional, las autoridades encargadas de aplicarlo son administrativas y también el procedimiento (salvo el amparo judicial que en todo caso es de orden federal), el ejido no es propiedad privada absoluta, y se encuentra constantemente sujeto a la intervención pública...". Situaciones, estas últimas que han adquirido un sentido diferente con las últimas modificaciones hechas a la legislación agraria.

C) El Derecho Agrario, al estar integrado por leyes que participan de la naturaleza de las relaciones privadas, pero que son también de orden público, adquiere un carácter mixto; o bien domina alguno de los aspectos antes señalados (posición ecléctica).

Los juristas mexicanos que se han ocupado de la materia, en general aceptan la existencia de la rama Social del Derecho, con propiedades de las que participa la Disciplina Jurídica Agraria, pero acuerdan también que en cada estado, su clasificación dentro del orden jurídico respectivo, se encuentra directamente vinculada con determinaciones históricas, y obedece a razones de índole económica, política, social y cultural; todos estos aspectos, además, condicionan la evolución de la legislación respectiva.

En México, el asunto de la tierra como propiedad y como fuente económica, ha tenido un papel destacado a lo largo de su historia, particularmente al momento de integrar la Ley Fundamental de 1917, que se caracteriza por avanzadas conquistas de tipo social; pronto esta área legislativa adquiere autonomía formal, como lo hacen también la Disciplina del Trabajo, y la Seguridad Social.

Para esta triple concepción en torno a la clasificación del Derecho Objetivo (Rama Pública, Privada y Social) tenemos una tesis, que ante las objeciones de la Doctrina, presenta una mayor precisión.

Siguiendo la idea de clasificar las normas a partir de la naturaleza de la relación imperante en las normas, se distingue.

a) El Derecho de Coordinación o Privado, con las características previamente señaladas.

b) Un Derecho de subordinación o público.

c) Un Derecho de Integración Social.

En la tercera posibilidad el primero y el segundo se entrelazan y sintetizan, para situarse en un punto intermedio que se ha dado en llamar *derecho de integración* por tener como finalidad específica la de lograr la solidaridad de la totalidad de los miembros de un grupo social, consolidando un poder que debidamente institucionalizado y organizado, actúa en el sentido de beneficiar y proteger a los integrantes de esa colectividad. De ahí que se le haya denominado también *derecho de clase*.

En esta tercera rama, los intereses individuales y del Estado se conjugan, dando lugar a relaciones jurídicas de naturaleza peculiar, que se denominan de integración.

Esta perspectiva trilateral, que ha puesto en crisis la división tradicional de la Sistemática Jurídica, ha sido el origen de los siguientes conceptos:

DERECHO PUBLICO: Es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que organizan la actividad del Estado y rigen las atribuciones, facultades y relaciones de los órganos públicos entre sí, y de éstos con los particulares, así como sus relaciones con otros Estados.

DERECHO PRIVADO: Es el conjunto de normas e instituciones jurídicas, en sentido amplio, que rigen las relaciones e intereses de las personas, y donde el Estado puede participar si lo hace en un plano de igualdad.

DERECHO SOCIAL: Aquella rama del derecho formada por el conjunto de normas e instituciones que establecen y desarrollan principios y procedimientos de carácter protector en favor de grupos o sectores demográficos (y de las personas que forman parte de ellos), que se encuentran en desventaja patrimonial respecto al conjunto social; su objeto es lograr la convivencia de los diferentes estratos de

la comunidad en base a principios de equidad y equilibrio entre los diferentes poderes económicos.

Con todo lo anterior, prevalecen opiniones que niegan rotundamente su existencia debido a que todo Derecho regula relaciones de tipo social, y esto resulta cierto en términos generales; pero sin negar que esta rama participa de normas públicas y privadas. En su más plena expresión, existen factores decisivos para atribuirle una categoría diferente.

PRIMERO: El interés social al que da respuesta, un interés que se perfila por encima del interés individual, cuantitativa y cualitativamente, pero que se encuentra en desventaja con respecto al interés público. Su respaldo constitucional lo encontramos en la consagración de garantías de tipo social al lado de las Garantías individuales.

SEGUNDO: Los sujetos jurídicos que en el intervienen, se encuentran caracterizados por ostentar determinada calidad patrimonial (la desventaja) y que en unidad integran sujetos jurídicos colectivos cuya solidaridad se funda básicamente en razones socio-económicas. Esas agrupaciones humanas (sindicatos, cooperativas, núcleos de población ejidal, comunidades agrarias...) que por sus características no pueden ser consideradas como particulares como entidad soberana, tampoco pueden admitirse como sujetos jurídicos colectivos de Derecho Privado. Aún más, cuando alguno(s) de sus miembros establece, como sujeto jurídico individual, relaciones que sean consideradas dentro del denominado Derecho Social (o de clase), continua participando de la protección correspondiente.

TERCERO: La naturaleza de las relaciones que ha de regular, no puede ser consideradas de coordinación (entre iguales), ni de subordinación (entre gobernante y gobernado), por lo que es calificada de integración, a raíz de su carácter tutelar para que con un grupo social cuantitativamente más importante que un particular, pero que se presume cualitativamente más vulnerable. Las relaciones fundamentales a regular por el Derecho Social pueden darse:

- i) Entre el Estado y el grupo, o bien entre el Estado y alguno(s) de los miembros del grupo.
- ii) Entre los particulares y el grupo, o bien entre particulares y alguno (s) de los miembros del grupo.
- iii) Entre los diversos grupos, o bien entre los miembros de los mismos.

CUARTO: Tener por objeto que mediante el agrupamiento de intereses comunes (fundamentalmente socio-económicos) se generen opciones reales y materiales para equilibrar los diferentes poderes patrimoniales que existen en una sociedad.

Factor que podría sumarse a los anteriores, es que su reconocimiento -y el origen formal de las Disciplinas Jurídicas Especiales que lo componen-, puede ser explicado a partir de los trascendentales cambios económicos, políticos y sociales que en 1917 se plasmaron en la Carta Magna.

Para concluir

En una apreciación crítica, si bien las consideraciones antes expuestas, resultaron de alguna manera, congruentes en teoría, con el Derecho Agrario que conocimos hasta fines del año 1991, a partir de las profundas reformas a la legislación rural en los primeros meses de 1992, la discusión en torno a la naturaleza social del Derecho Agrario se renueva; en este debate predomina (y con fundamento) la idea de que esta Disciplina Jurídica se encuentra en proceso de "privatización".

Los procesos que siguieron a la reforma jurídica agraria en los primeros años de la década de los noventa hay quedado registrados cuantitativamente en el último censo agropecuario mexicano. Y los saldos no son positivos bajo ninguna óptica. La propiedad social, podría decirse con razón, sigue siendo predominante; sin embargo en modo alguno se ha erradicado la pobreza rural. La migración del campo a las ciudades y la feminización de la agricultura a la que numerosos estudios hacen referencia es evidencia de la crisis productiva y de la caída neta de

los ingresos. Las unidades productivas, especialmente las que laboran a partir de mano de obra familiar, operan con pérdidas de manera crónica, y los programas públicos de apoyo al productor tienen un impacto mínimo en el objetivo de arraigo. Como aliciente a la productividad definitivamente han perdido sentido. La atomización de los predios es una tendencia que no logró revertirse en el agro, y en cambio la reconcentración de los mejores suelos se verifica con o sin evidencias legales.

La vigencia de la problemática, su profundización y la aparición de procesos novedosos en el medio rural, entraña entonces replantear el contenido de los preceptos agrarios. Y particularmente se hace necesario cuestionar hasta qué punto la normatividad se ha erigido en parte misma del problema, en aras de su reconstrucción.

Referencias mínimas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada.

Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México, 1999.

David, René. Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos. Trad. Pedro Bravo Gala, Madrid, 1968.

García Maynes, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa. México 1991.

González Navarro, Gerardo. Derecho Agrario, Ed. Harla. 2005.

Iniciativa de Reforma al artículo 27 Constitucional

Lemus García Raul, Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1996.

Ley Agraria. México, 1993.