

Una vez concluida la regularización de la propiedad social es necesario avanzar en el desarrollo rural integral, contenido en la fracción XX del artículo 27, para ello se precisa de instituciones y de una visión integral desde la perspectiva jurista y social del marco legal. La integralidad existe con los tres grandes apartados de la ciencia jurídica: Derecho Privado, Derecho Público y Derecho Social.

Introducción

Diez años hace que, con gran generosidad, la Procuraduría Agraria incluyó en el número 2, enero-marzo de 1996, de su revista *Estudios Agrarios*, un artículo de nuestra autoría en el que abordamos por primera vez el tema que nos ocupa; planteábamos la necesidad de considerar un concepto integral sobre el marco legal agrario, tomando en cuenta la nueva etapa que recién nacía con la reforma al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, para lo cual encontrábamos la vinculación de la cuestión agraria con otras materias jurídicas, a partir del contenido mismo de la Ley Agraria, su relación con la propiedad de ejidos y comunidades, y los derechos de los sujetos agrarios, ya fuera directa o indirectamente.

En el presente trabajo, retomamos el concepto, para su actualización a diez años de aquellas ideas. Desde la conformación de la etapa del nuevo Derecho Agrario, se han acumulado las experiencias que permiten ahondar y consolidar el planteamiento de esa concepción, por lo que pretendemos exponer lo que desde nuestro punto de vista ha implicado la evolución de aquella visión del Derecho Agrario Integral.

Cuando aquél sencillo análisis, hacía sólo cuatro años de haber iniciado la etapa del nuevo Derecho Agrario, entendida ésta como

* Abogado por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la UNAM. Autor del Libro *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, McGraw Hill. Profesor y conferencista en Derecho Agrario. Procurador Agrario.

la que nace al término del largo proceso del reparto agrario y de la conformación de la propiedad ejidal y comunal en nuestro país; catorce años después, resulta necesario actualizar los alcances del concepto integral, acorde a la visualización de la etapa inmediata posterior a la regularización y certificación de esa propiedad, lo que a su vez significa el compromiso de alcanzar cabalmente la etapa productiva del campo.

En otras palabras, al reparto de la tierra que iniciara desde 1915 hasta 1992, que permitió la conformación y confirmación de la propiedad de ejidos y comunidades, le siguió el proceso de regularización y certificación, de 1993 al 2006, partiendo del principio del reconocimiento pleno a esa propiedad, con el objeto de dar precisión jurídica y geográfica a sus titulares, y con ello, la certeza necesaria; es a partir de esta etapa que las condiciones están dadas para abocarse a la del desarrollo, atendiendo a todos los factores que le dan plenitud.

Es precisamente nuestra pretensión plantear el esquema legal que rige al campo en propiedad social, tanto de manera directa como indirecta; por una parte, la legislación agraria que rige las cuestiones vinculadas directamente con la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y por otra, la normatividad que regula el entorno de esa tierra y las actividades para su aprovechamiento y desarrollo.

Debemos dejar claro que no pretendemos la creación de una nueva subdivisión de la ciencia jurídica, ni tampoco plantear la absorción de algunas áreas y temas de otras ramas del derecho a favor del nuestro ni viceversa; lo que sí pretendemos es señalar de manera contundente la importancia que mantiene el marco jurídico agrario; que no puede ni debe cumplirse de manera aislada; que aun siendo la propiedad agraria el eje rector del tema, no pueden dejarse de atender los aspectos legales que con ella guardan conexidad, de manera directa o indirecta, de manera tal que a partir del régimen de la modalidad de la propiedad social, se irradia y convergen una gran cantidad de aspectos legales, dándole la connotación de integralidad.

Queremos dejar sentado, además, que es indispensable la visión del marco legal que incide en el campo, en el ejido y la comunidad, para dar paso a la nueva etapa agraria, significada en el mandato constitucional contenido en la fracción XX del Artículo 27, consistente en el Desarrollo Rural Integral.

El mandato constitucional

Como en todo orden legal, es menester referirse en primer término a las disposiciones que establece la Constitución Política, y que conforman el sustento en un Estado de Derecho, para la definición de los principios, en materia agraria estricta y desde la perspectiva integral que desarrollamos, cuyo hilo conductor es el régimen de la propiedad agraria y sus titulares.

El Artículo 25 establece la rectoría económica del Estado al señalar:

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

Desde luego, es claro que el desarrollo nacional debe ser integral y sustentable, en beneficio de la clase campesina y fomentando el crecimiento del campo, entre otros sectores.

El mismo precepto determina el principio de la economía mixta:

[...] El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el

marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Se destaca que el Estado priorizará las actividades que demande el interés general, como sin duda es el caso del campo; adicionalmente, al desarrollo nacional debe concurrir el sector social, en el que indudablemente están incorporados los productores rurales. Continúa con el principio de la planeación democrática del desarrollo:

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

El derecho a la propiedad y sus modalidades se consagra en el Artículo 27; es este precepto el esencial en materia agraria; desde la promulgación de la Constitución Política ha regulado este régimen, a la par que la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, primera normatividad para el reparto de la tierra; contenía las disposiciones fundamentales que regularon el proceso de la reforma agraria, las causales de afectación y los derechos a la tierra de los núcleos de población, hasta llegar a la reforma del 6 de enero de 1992, que constituyó la base de la nueva etapa en la cuestión agraria, creando la oportunidad para el planteamiento de una visión integral.

Es el propio Artículo 27 constitucional que señala el mandato del desarrollo rural integral, como etapa superior y en particular para la materia agraria; es éste un mandato constitucional expreso, y que debemos reiterar que para darle cabal cumplimiento es fundamental una visión de conjunto, acorde al concepto mismo, en donde no

basta atender sólo uno de los factores para ese desarrollo sino que es preciso abordar todos los que en él inciden, de donde se desprenden los aspectos legales.

Dice la fracción XX de nuestro aludido precepto, que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y participación e incorporación en el desarrollo nacional, por mandato constitucional deberá fomentarse la actividad agropecuaria y forestal, para lograr el óptimo uso de la tierra, para lo cual se deberá hacer las obras de infraestructura, producir los insumos y los créditos, y otorgar servicios de capacitación y asistencia técnica; por ello, se ordena expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Del texto constitucional destacan cuatro premisas: I. Que es obligación del Estado promover las condiciones para el desarrollo rural integral; II. Que dicho desarrollo tiene por objeto: a) generar empleo y b) garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional; III. Que se debe fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, y IV. Que debe expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Como el concepto constitucional de desarrollo rural integral es anterior al fin del reparto agrario, es claro que ya desde entonces se vislumbraba la necesidad de pasar a una nueva etapa para el campo mexicano, no limitada a los aspectos de tenencia de la tierra. A más de dos décadas del mandato constitucional para el desarrollo rural integral, habiendo avanzado de manera significativa en el proceso de regularización y certificación, y solución de conflictos en la propiedad ejidal y comunal, con la consecuente seguridad jurídica, al

mismo tiempo que una economía estable, el imperativo constitucional se nos vuelve a presentar como la siguiente e impostergable tarea a realizar.

Por su parte, la Ley Agraria vigente hace propio dicho mandato constitucional en su Título Segundo “Del desarrollo y fomento agropecuarios”; en ese tenor establece la obligación del Ejecutivo Federal de promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional (artículo 4º); fomentar el cuidado y conservación de los recursos naturales y promover su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciar el mejoramiento de las condiciones de producción, promoviendo y, en su caso, participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras, en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo (artículo 5º).

Por consecuencia, las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal, buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de estos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales, y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural (artículo 6º).

Asimismo, el Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de

sus integrantes (artículo 7º), y formular los programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y sus objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, para el desarrollo integral del campo mexicano (artículo 8º).

Del texto legal, orientado a lo estrictamente agrario, resaltan los conceptos del desarrollo integral y equitativo del campo; el cuidado y conservación de los recursos naturales; el mejoramiento de las condiciones de producción; el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras; los programas de recursos de inversión y crediticios; el propiciamiento de unidades productivas y asociación; la capacitación y organización productiva, y la protección de la vida en comunidad.

De esta forma, la norma agraria reglamentaria no es ajena al mandato constitucional, por lo que sus preceptos están, y así debe entenderse, obligados a considerar ese imperativo en su texto, interpretación y aplicación.

Es así como tiene acta de nacimiento la visión integral de nuestro tema; tiene raíz en el mandato constitucional y se fortalece y desenvuelve en la misma Ley Agraria, que lo asume enunciativamente en su parte conceptual, a la espera de que tengamos la visión para su instrumentación.

Los institutos agrarios en México

Desde la conformación sistematizada y autónoma del Derecho Agrario en nuestro país, a partir de la primera mitad del siglo pasado, el soporte constitucional ha mantenido una constante evolución; por las características propias, nuestro régimen legal agrario ha mantenido una fisonomía específica, *sui generis*, lo que le ha dado una posición de avanzada respecto de otros países. Cuando estos todavía debatían su identidad, características y principios generales, nosotros ya

contábamos con los elementos científicos, técnicos y pedagógicos necesarios para su existencia.¹

En la doctrina, fueron posicionándose los autores que definían la existencia de pilares o institutos fundamentales para el derecho agrario;² por estos debe entenderse los aspectos que marcan el hito a partir del cual nace un régimen específico, los aspectos centrales o claves para su desenvolvura.

Se ha señalado que el número y características de los institutos agrarios dependen de la estabilidad y avances de los sistemas jurídicos agrarios de cada país, y como único condicionante es que el común denominador sea su vinculación con la *agrariedad*.³

El maestro Antonio Carrozza, eminente agrarista italiano, afirma que “[...] un modo de ser y operar autónomo del derecho agrario presupone descubrir y disponer de un conjunto de institutos jurídicos actuales, propios y exclusivos de un sector del ordenamiento [...]” aunque éstos sean sujetos de cambios y evolución continua debido a los factores políticos, económicos y tecnológicos;⁴ agregan que el jurista debe dirigir su investigación, cuando ya precisado la noción de lo agrario, hacia los institutos propios y exclusivos del derecho agrario.⁵

Coincidimos totalmente sobre la importancia de identificar los institutos agrarios, pero habrá que decir que como estos son reflejo del sistema normativo agrario propio, conforme a la citada especialidad y evolución legislativa, producto de la de orden social, de tal

¹ Citamos como ejemplo de la controversia al respecto, el criterio de Aldo Pedro Casella, en “La esencia del fenómeno agrario y el método para su tratamiento jurídico”, *Derecho Agrario y Recursos Naturales*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1983, p. 70, quien apunta: “[...] hoy podemos decir que como etapa de lucha y trabajo teórico en el derecho agrario tiende a ser superado, y su espacio a ser ocupado por un nuevo problema que no hace sino demostrar que nuestra materia necesita madurar como ciencia: esta nueva etapa doctrinaria del derecho agrario parece, así lo creemos, que estará signada por los esfuerzos de plasmar por el mismo una verdadera teoría general, que anteceda a sus partes generales.”

² *Idem*, p. 85, señalando: “[...] Señalar cuales son los institutos que responden al común denominador de agrariedad, y, estudiando los mismos, establece los fundamentales puntos comunes; determinar dentro de los mismos una jerarquía que coloque en la cúspide al que será su núcleo de referencia —la propiedad, la empresa o el contrato, por ejemplo— y sistematizar la materia jurídica agraria en torno a dicho núcleo central”.

³ Fernando P. Brebbia y Nancy L. Malanos, *Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 17.

⁴ Citado por Brebbia, *op. cit.*, p. 82.

⁵ Brebbia, *op. cit.* p. 83.

manera, que no serán los mismos institutos para nuestro Derecho Agrario que para el español, el italiano o el argentino, por citar algunos casos.

Con una general aceptación en el Derecho Comparado, se ha identificado bajo este concepto a la propiedad, la empresa, los contratos y el proceso;⁶ algunas voces hacen una diferenciación entre institutos fundamentales y satélites, o hasta unos más agrarios que otros.⁷ En nuestro caso, los institutos del orden agrario vinieron identificándose a medida que se fortalecía la autonomía de la materia, de manera gradual, y acorde con su propia evolución, de tal suerte que la consolidación se tomó su tiempo.

Aunque desde luego hay diversos criterios, en nuestro concepto, para el caso especializado del sistema legal agrario propio, los institutos de la propiedad, la empresa, los contratos y el proceso, son aceptables pero insuficientes; como apuntamos, es necesario que dichos institutos reflejen cabalmente los aspectos fundamentales del tema agrario.

Desde su conformación, nuestro sistema normativo agrario se ha constituido a partir de dos premisas fundamentales: la propiedad de la tierra de los núcleos agrarios y los sujetos que conforman esos núcleos, también con el carácter agrario, de tal suerte que constituyen el objeto y los sujetos agrarios; la tierra propiedad de los ejidos y las comunidades, y las personas que reciben el carácter particular que los hace acreedores a su titularidad y a derechos específicos tutelados por la ley.

En consecuencia, para los efectos del régimen legal agrario en México, los sujetos agrarios también constituyen un pilar fundamental, alrededor de los cuales también se estructura el marco legal.

Además, podemos apuntar como otro instituto más el conformado por las instituciones agrarias creadas con cierta autonomía

⁶ Véase Zeledón Zeledón Ricardo, *Sistemática del Derecho Agrario*, Porrúa, México, 2002.

⁷ Brebbia, *op. cit.*, p. 83.

técnica y presupuestal, con el objeto de brindar apoyo directo y especial a la propiedad, los sujetos y las actividades agrarias; en estas instituciones encontramos a los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional (fracción IV).

En la evolución de nuestra materia, los restantes institutos, la empresa, los contratos y el proceso, se encontraban francamente limitados; la empresa, bajo la concepción actual, referida a la actividad productiva, era limitada, y bajo el esquema asociativo, prácticamente no existía; los contratos eran ilegales en su mayoría, y por consecuencia no constituían un verdadero instituto; el proceso, si bien existía, orientado principalmente al reparto de la tierra, se limitaba a instancias de orden administrativo, con sus naturales limitaciones, y las instituciones agrarias se limitaban a la Secretaría de la Reforma Agraria, dependencia de la administración pública centralizada.

Es el mandato constitucional que se establece a partir del 6 de enero de 1992, el que ratifica los institutos de la propiedad y de los sujetos, incorpora el de la empresa y los contratos, fortalece al del proceso y constituye a las nuevas instituciones agrarias, lo que hace que la cuestión agraria se sustente fundamentalmente en esos seis pilares o instituciones.

De esta manera, la Constitución Política reconoce plenamente a la propiedad de la tierra de los ejidos y las comunidades; reitera el reconocimiento a la personalidad de los núcleos agrarios y de sus integrantes; sienta las bases para el desarrollo cabal de la empresa rural; libera las restricciones en materia de las relaciones contractuales de la propiedad ejidal y comunal, entre sí y con terceros; instituye el proceso jurisdiccional agrario, a cargo de tribunales especializados, para la resolución de los conflictos que se susciten en la materia, y crea a los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

Por cuanto a la propiedad, establece las modalidades y dentro de éstas, a la propiedad social (tercer párrafo); señala la capacidad

para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones (fracción I); la propiedad de terrenos rústicos por sociedades mercantiles (fracción IV); la expropiación (segundo párrafo y fracción VI); reconoce la propiedad de la tierra de los núcleos de población ejidales y comunales, la integridad de las tierras de los grupos indígenas, así como la restitución de sus tierras y aguas (fracción VII); la nulidad de actos y documentos en contravención de disposiciones que amparan la propiedad de los núcleos agrarios (fracción VIII), así como la división o reparto en apariencia de legítimo (fracción IX), y la prohibición de latifundios (fracción XV).

Respecto de los sujetos, señala a los ejidos y comunidades (tercer párrafo); reconoce la personalidad de los núcleos de población ejidales y comunales; los derechos de los ejidatarios y comuneros; la asamblea como órgano supremo del núcleo de población y el comisariado ejidal o de bienes comunales como órgano de representación (fracción VII).

En cuanto a los contratos, el precepto constitucional indica el aprovechamiento de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de los ejidatarios sobre su parcela, con facultades para asociarse entre sí, con el Estado o terceros, otorgar el uso de sus tierras, transmitir sus derechos parcelarios y otorgar el dominio pleno de parcelas (fracción VII), y se declaran revisables todos los contratos y concesiones desde 1876 (fracción XVII).

Para la empresa, se establece el dictado de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques (tercer párrafo); al referirse a las sociedades mercantiles, señala la dedicación a la agricultura, ganadería y silvicultura (fracción IV), y finalmente, señala el fomento a la actividad agropecuaria y forestal, la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización (fracción XX).

En cuanto al proceso, éste queda instituido al establecer la obligación del Estado para la impartición de la justicia agraria y al determinar la jurisdicción federal en la materia (fracción XIX).

Finalmente, las nuevas instituciones agrarias son creadas mediante la conformación de tribunales especializados en la materia, dotados de autonomía y plena jurisdicción, al igual que un órgano encargado de la procuración de justicia agraria (fracción XIX), y los medios de registro y control necesarios para la tenencia de la tierra de sociedades (fracción IV).

Atento al mandato constitucional, estos institutos se fortalecen, constituyen y encauzan para dar soporte al marco legal que sienta las bases para lograr la etapa en el agro mexicano del desarrollo rural integral.

Sabemos que ahora nos corresponde establecer las condiciones para lograr ese nivel de desarrollo; debemos afrontar el reto de crear la estructura legal y operativa que así lo permita; la legal que planteamos, por medio del derecho agrario integral, y la operativa, a través de la organización agraria superior, siguiendo esa misma visión integral.

Todo esto constituye el camino para consolidar la propiedad social, a los sujetos agrarios, impulsar la relación contractual agraria y a la propia empresa agraria, ya sea individual o colectiva, y complementariamente, fortalecer el proceso jurisdiccional o justicia agraria, tanto en su administración como procuración, de carácter especializado, para resolver las controversias que a propósito de los institutos agrarios tengan lugar.

Como ya señalamos, el mandato constitucional del Artículo 27 es fundamental; recordemos adicionalmente, que se establece una función social y económica de la propiedad, lo que en todo caso constituye la prevalencia del interés colectivo por encima del individual. De esta manera, estamos obligados a comprender los alcances de ese mandato y poner manos a la obra en su cumplimiento, haciendo acopio de todos los medios a nuestro alcance.

A nadie debe escapar la importancia del sector agropecuario y silvícola; sabemos que su aportación al PIB ha venido disminuyendo a partir de la etapa de industrialización; que sin embargo, sigue sien-

do un sector estratégico, en particular para nuestro país, a pesar de los procesos de urbanización y la enorme migración a las ciudades y otros países. Pero no perdamos de vista que la actividad primaria en el campo no es la única; es claro que la capacidad productiva y de desarrollo presenta oportunidades mayores, con valor agregado, acorde a las áreas de su ubicación y la vocación de la tierra; éstas son la razón misma para el presente trabajo, dejando al descubierto otras áreas de oportunidad.

Justificación y conceptos

A priori, debemos reconocer que desde el planteamiento mismo de los institutos fundamentales en la materia agraria, encontramos la raíz de la pluralidad para la nueva concepción agraria; al concluir la clara existencia de esos pilares y que el mandato constitucional del desarrollo rural integral en su vertiente agraria, se basa en ellos, lleva inherente la absoluta necesidad de la ampliación de miras, temas y conceptos vinculados al campo, y en especial de la aplicación de sus respectivos marcos legales, pero de manera armoniosa y concatenada entre sí.

Entonces, para alcanzar el ansiado desarrollo rural integral, no son suficientes los institutos agrarios, sean anteriores, modificados o de nueva creación, ni las instituciones constituidas para consolidarlos; es evidente la necesidad de abordar el tema de manera integral, no seccionada, en donde cada tema sea considerado de manera aislada; por consecuencia, debemos exigirnos una visión global, de conjunto, no circunscrita a aspectos desarticulados, inconexos; atento a esta visión, desde la perspectiva jurista pero con una proyección en lo social y en lo económico, es indispensable considerar la integralidad del marco legal agrario que rige todos los aspectos vinculados al campo, en particular al de régimen social, y que identificamos bajo el concepto de la agrariedad.

Identificados los primeros cuatro institutos de nuestro Derecho Agrario, la propiedad, los sujetos, la empresa y los contratos agrarios,

podemos afirmar que su integralidad con el concepto de la agrariedad es, precisamente, el marco legal que les regula directa o indirectamente.

Respecto al campo jurisdiccional agrario, se ha planteado también la necesidad de una integralidad con lo agrario, por cuanto hace a las materias ecológica, forestal y de aguas, teniendo como elemento vinculante el desarrollo sustentable.⁸ Nos dice el Mag. Luis Ángel López Escutia que [...] no darle una atención concurrente, propicia un enfoque sesgado, aislado o desarticulado, que impide la visión integral que debe darse en la tutela de los principios y valores implícitos en el señalado desarrollo sustentable”.⁹

A su vez, las instituciones agrarias de procuración y registro agrario deben seguir los pasos en el mismo sentido; al ser creadas para la atención, asesoría, defensa, seguridad y control documental, respecto de la propiedad y los sujetos agrarios, están más obligados aún a tener esta visión integral; desde luego, son imprescindibles las reformas a sus respectivas normatividades en ese mismo sentido.

Visión y planeación global del campo

Los aspectos técnicos, sociales y económicos, los fenómenos climatológicos, la tecnología, los subsidios, la globalización mundial, y la absorción por las manchas urbanas, entre otros, han afectado sensiblemente al campo en general, haciéndolo cada vez más competitivo y riesgoso.

Para hacerles frente, es indispensable y urgente contar con una visión global de la cuestión agraria; en su atención, no se pueden ni deben planear estrategias y acciones de manera parcial; es menester que éstas sean de forma integral, que consideren una proyección social al mismo tiempo que económica; el campo es base indispensable para el desarrollo en ambos aspectos, por lo que hay que

⁸ López Escutia Luis Angel, *México: hacia un desarrollo sustentable y una justicia agro-ambiental en el siglo XXI*, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, Tribunal Superior Agrario, México, 2001, p. 35.

⁹ *Idem*, p. 29.

evitar quede fuera del proyecto de nación; una nación que no tiene un campo estable y productivo difícilmente puede avanzar en su desarrollo.

La sociedad rural requiere atención y soluciones a sus problemas, combatir la marginación y pobreza extrema, al mismo tiempo que se generen los satisfactores que contrarresten la migración, la feminización¹⁰ y el envejecimiento¹¹ de la tierra.

Es indispensable trazar y ejecutar políticas públicas coordinadas, congruentes y realistas hacia la solución del marasmo del campo; especialmente para el caso de la propiedad social, a partir del éxito en el proceso de regularización de la tierra,¹² referido a más de la mitad del territorio nacional en propiedad de los núcleos agrarios y que presentan el mayor índice de marginación.

Pero esto tampoco se logra si las políticas públicas se conciben de manera aislada, sin considerar las distintas vertientes que confluyen en ese aspecto social y económico; en conclusión, es indispensable la concepción global, integral, de las mismas.

Organización agraria superior

Ya hemos dicho que estamos en la víspera de iniciar la nueva etapa del desarrollo integral del campo; al igual que la visión y planeación globalizadora, requerimos de una organización agraria de nivel superior, que esté orientada primordialmente hacia esa planeación, al financiamiento y ahorro, la industrialización y la comercialización. Es de tal importancia que estimamos conveniente abundar en su conceptualización.¹³

Desde siempre, la organización y capacitación de los sujetos agrarios ha sido un tema de análisis obligado. Durante la etapa del reparto agrario en nuestro país, el proceso de organización agraria

¹⁰ Incremento de titularidad de la tierra a favor de las mujeres.

¹¹ Incremento de titularidad adulta mayor de la tierra.

¹² Por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

¹³ Rivera Rodríguez Isaías, Revista *Estudios Agrarios* núm. 28, Procuraduría Agraria, México, enero-abril 2005. *La organización y capacitación agraria para el desarrollo rural integral*.

y su consiguiente capacitación, fue fundamental; la simple entrega de la tierra no era suficiente para que los núcleos y sujetos agrarios tuvieran cabal capacidad de desarrollo; bajo el sistema existente a lo largo de ese periodo, el Estado creó y sostuvo una estructura que diera soporte organizacional a los beneficiarios de la tierra.

Sin embargo, bajo la nueva etapa generada por la reforma constitucional de 1992 en materia agraria, de trascendentes consecuencias, esa estructura sufrió modificaciones, por lo que la organización agraria adquiere nuevas dimensiones y perspectivas.

Debemos señalar que la organización agraria se subdivide en dos grandes apartados: en primer lugar, la que conocemos como organización agraria básica, que a lo largo del proceso del reparto agrario estuvo formalmente a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria y sus dependencias antecesoras, hoy bajo la responsabilidad de la Procuraduría Agraria, y la organización superior, que durante la misma etapa consistió en una red de servicios y estructuras que apoyaban la organización para el desarrollo del campo, actualmente desmantelada, pero que es ahora cuando debe reconstruirse bajo nuevas perspectivas.

La organización agraria básica y su correspondiente capacitación están constituidas por los procesos que inciden sobre la actividad primaria de los núcleos agrarios y que regula su vida interna e inmediata a sus miembros; es la vinculada al ejercicio estricto de los derechos agrarios.

La de carácter superior es la necesaria para las actividades no primarias, pero que apoyan a éstas, como es el caso del financiamiento^{14,15} y ahorro,¹⁵ el seguro, la industrialización y la comercialización. Incide en la vida exterior de los núcleos y sus miembros, por lo que se le vincula a la actividad empresarial de los sujetos agrarios.

¹⁴ "Crece financiamiento al agro", *Ovaciones*, p. 4, 22 de febrero de 2005; "Iniciará FIRA despegue con intermediarios", *El Economista*, 22 de febrero de 2005.

¹⁵ "Bajas tasas de interés impulsarán el crédito rural", *El Financiero*, 28 de febrero de 2005.

¹⁶ "Abrirán el crédito no bancario para el campo", "Los nuevos prestamistas" y "Cajas rurales, la nueva opción de ahorro", *Milenio Diario*, febrero 24 de 2004.

Los conceptos de organización y capacitación fueron incluidos en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, en el Acuerdo Nacional para el Campo y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Por consecuencia, hay vinculación y congruencia entre el mandato constitucional y la legislación agraria; el Programa Sectorial Agrario retoma y reimpulsa dicho mandato, y se cumple la premisa de la legislación respectiva con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Esta Ley es el cuerpo legislativo que sienta las bases para la organización productiva, de tal suerte que es su combinación con la Ley Agraria, lo que constituye el marco legal secundario que sustenta a la organización y capacitación agraria superior.

Con dicho sustento, es preciso abordar la reconstrucción de la red de estructuras que apoyaban al campo, pero ahora teniendo a los productores rurales en general, como los principales protagonistas.

Integralidad

Ante el mandato constitucional, los institutos agrarios para el desarrollo rural integral y la organización agraria superior, es necesario ahora desarrollar los conceptos que permiten arribar a la visión del Derecho Agrario Integral.

En primer término, nos referimos a la idea que encierra la calificación de *integralidad* que incorporamos al Derecho Agrario, para con ello acotar los alcances del concepto resultante.

Lo *integral* es la referencia [...] a cada una de las partes de un todo: Que entra en su conformación sin serle esencial, de manera que el todo puede subsistir, aunque incompleto, sin ella [...]; por otro lado, *integrar* es “[...] completar un todo con las partes que faltaban”; a su vez, un *todo* es “la cosa íntegra [...] se comprende de diversos elementos que en forma unida establecen el marco de un todo [y] un todo es la suma de sus componentes”.¹⁷

¹⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, España, 22ª ed., 2001, p. 872.

¿Qué queremos decir entonces con lo *integral* respecto al Derecho Agrario? Queremos decir que esta materia jurídica goza de cabal autonomía, con contenido y ámbito propios; pero que, sin embargo, por la naturaleza de ese contenido, que en general es la regulación de la propiedad social y sus titulares, también en ciertos casos ejerce influencia en otras materias aledañas a sus fronteras, y en otros, para su cabal entendimiento y aplicación requiere incluso de la asistencia de marcos legales vinculados a ella; que se concatena pues con otras ramas jurídicas, atento a que la *agrariedad* no es únicamente lo vinculado con la tierra y su régimen de propiedad y tenencia, sino también se conforma con la actividad que con y en ella realiza el hombre, en su entorno y su aprovechamiento.

Por esta razón, es necesario hacer una clara identificación de las partes que integran ese *todo*, el *todo del Derecho Agrario*, para estar en condiciones de su conocimiento y aplicación de conjunto; de esta suerte, no podemos ni debemos limitarnos a identificar el marco legal estricto que regula la tenencia de la tierra, sino también el que norma la actividad que el hombre realiza con y en esa tierra, y su referido entorno.

Lo agrario y lo rural

Debemos hacer algunas precisiones sobre los conceptos de lo agrario y lo rural. En otros países, lo agrario se entiende lo vinculado a la actividad agropecuaria, es decir, al ciclo biológico del campo, en vegetales o animales, en donde la propiedad, fundo o hacienda es sólo el medio para ello, de tal suerte que no existe una especial diferencia frente a lo rural.

Sin embargo, esto no es así en México, que por las características propias de la tenencia de la tierra y los sujetos que son sus titulares, el concepto de *lo agrario* tiene una vinculación específica con la propiedad social, así llamada la propiedad de los ejidos y comunidades, en forma independiente a la actividad agropecuaria; por contrapartida, el concepto de *lo rural* generalmente es apli-

cado a la propiedad privada plena, también denominada pequeña propiedad.

Sin embargo, es claro que el concepto de agrario y rural semánticamente no tiene mayor diferencia;¹⁸ no obstante, podemos apreciar la diferencia si hacemos el comparativo del concepto de Derecho Agrario con el del Derecho Rural.

Cuando se hace la referencia al Derecho Rural, la tendencia es a identificar la globalidad, es decir, tanto a los ejidos y comunidades como a la pequeña propiedad; en otras palabras, se comprende a todas las modalidades de la propiedad de la tierra en el campo; por consecuencia y por exclusión, en ella no se incluye a la propiedad urbana.¹⁹

En general, es usual entender el alcance estricto del Derecho Agrario, que comprende la normatividad puramente vinculada con la tenencia de la tierra bajo el régimen social y a sus titulares, aplicable por las autoridades también estrictamente agrarias; bajo esta idea, en él quedan comprendidos la Ley Agraria y los reglamentos que de la misma se derivan, aplicables por el Sector Agrario,²⁰ así como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y sus respectivos reglamentos.

Pero como ya hemos señalado, es necesario ampliar el horizonte, en búsqueda de una visión de conjunto, razón para vislumbrar que la cuestión agraria no puede limitarse a esa estricticidad, sino que sus miras deben extenderse más allá, hacia un todo integral, entrelazado y armónico, tomando como punto de partida el régimen de la propiedad ejidal y comunal, a los sujetos agrarios y en general a los institutos que ya hemos analizado.

Así, podemos arribar a la conclusión de que *lo agrario* identifica claramente al medio físico de la tierra o suelo, al entorno que

¹⁸ En ambos casos, es perteneciente o relativo al campo. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, España, vigésima segunda edición, pp. 44 y 1356.

¹⁹ Aunque con cierta relatividad, ya que aun en la materia agraria, sí hay vinculación con la urbanización de las tierras ejidales y comunales.

²⁰ Constituido por la Secretaría de la Reforma Agraria, como cabeza del sector; la Procuraduría Agraria, órgano descentralizado; el Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado, y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, fideicomiso público.

presenta esa calidad y características determinadas por la ley, bajo un régimen legal especial que genera derechos y obligaciones.

El todo agrario

Al identificar *lo agrario* como medio y entorno, no podemos desvincularlo con la actividad que en ese sector se desarrolla; es decir, no solamente *lo agrario* es lo relacionado con la tenencia de la tierra, con el suelo mismo como *medio*, sino que la agrariedad tiene una conexión directa con la *actividad* que con, sobre o partir de la tierra se desarrolla.

Estamos obligados a entender que el *medio* no permanece estático, imperturbable; si así fuera, su régimen legal no sería de nuestro interés; sin embargo, adquiere relevancia para nosotros precisamente a partir de que el hombre se interesa en él y lo hace objeto de sus intereses sociales o económicos, mediante su aprovechamiento, así como de la tierra, subsuelo o entorno, acorde y limitado a su vocación natural o a los alcances legales que ha establecido la función social y económica.

Entonces, el *medio* comprende el suelo o tierra, el subsuelo y el entorno o espacio sobre este situado. Está constituido por los elementos materiales, por los bienes incorporados o los recursos naturales que en y sobre este suelo se localizan o desarrollan, lo que incluye a la flora, la fauna, los recursos hidráulicos, etcétera. Por otro lado, la *actividad* a la que nos referimos es la que realiza el ser humano para la explotación o aprovechamiento de ese medio y sus productos, es decir, la actividad agropecuaria o productiva en general, en un sentido más claro.

En una concepción amplia, como la debemos tener, en la materia agraria hay una comunión entre el *medio* y la *actividad*, entre el recurso material y el humano; de esta suerte, no es posible seguir pensando de manera limitada en el sentido de que lo agrario sólo se refiere a la tenencia de la tierra, en una identificación estricta con la propiedad, sino que es preciso una visión global, de mayor conjun-

to, que considere a la actividad que desarrolla el hombre, y en particular, los sujetos agrarios.

Así pues, reiteramos que hay una vinculación entre la propiedad de la tierra del ejido, de la comunidad, de la pequeña propiedad, así como de su entorno, con la actividad que desarrollan en y con esa propiedad y entorno, los mismos ejidos y ejidatarios, comunidades y comuneros, y los pequeños propietarios, así como los terceros involucrados por virtud de cualquier relación contractual o simple interés jurídico.

La relación del *medio* con la *actividad* del hombre para su aprovechamiento, en una comunión de intereses, nos lleva obligadamente a tener presente la legislación que regula a dicho medio y a la referida actividad; por ende, nos lleva a identificar, conocer, estudiar y aplicar las normas de las diversas ramas jurídicas que inciden en ambos aspectos y que, en consecuencia, constituyen la citada integralidad del Derecho Agrario.

Dicho de otra manera y bajo el formato de una nueva clasificación del Derecho Agrario, encontramos que el Derecho Agrario *estricto* se integra por la legislación agraria y sus reglamentos, regula el régimen de la propiedad social, norma al suelo como parte integrante del medio y establece algunos principios sobre la actividad que en y con ese medio se desarrolla, como es el caso de la relación contractual agraria.

El Derecho Agrario *conexo* se conforma con el marco legal aplicable a las actividades propias del campo, la agricultura, la ganadería, la silvicultura, aguas y medio ambiente, como es el caso de las legislaciones locales de agricultura y ganadería, de la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras muchas.

El Derecho Agrario *complementario*, es la legislación de materias distintas a las anteriores, pero que resultan aplicables a la propiedad y los sujetos agrarios precisamente por ese carácter, como el Código Fiscal, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de

Turismo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Sociedades Mercantiles, entre muchas más.

Finalmente, el Derecho Agrario Integral es el marco legal de la conexión entre el *medio* y la *actividad* productiva en el campo, constituyendo una visión de conjunto y amplio formato, por lo que conjunta a las tres clasificaciones anteriores; para decirlo rápido, Derecho Agrario Integral es la integración del Derecho Agrario estricto, conexo y complementario.

Esquematzación

El mandato constitucional se compendia en la proyección al desarrollo rural integral, etapa ideal y con una visión justamente de conjunto, global; en distinción de la pequeña propiedad, por lo que a la propiedad social se refiere, ese mandato constitucional establece su basamento en los institutos agrarios, los principios fundamentales que rigen a la propiedad social, su entorno y la actividad de los sujetos agrarios para su aprovechamiento.

Para cumplir con ese mandato constitucional, es preciso abordar de lleno el proceso de organización y capacitación del orden superior o productiva, con los propios sujetos agrarios, individuales y colectivos, teniendo como marco teórico y práctico al Derecho Agrario Integral.

Hemos concebido de manera esquemática los alcances del Derecho Agrario Integral; imaginemos un doble triángulo concéntrico, en el que el lado externo que forma la base, en la parte inferior del triángulo, es la propiedad rural; el lado interno de ese lado, es la propiedad social o agraria; el lado externo derecho lo constituyen los productores rurales; ese mismo lado, pero interno son los sujetos agrarios, y el lado izquierdo, tanto externo como interno, son los recursos naturales y el medio ambiente. De esta forma tenemos que, el triángulo externo lo constituye el Derecho Rural Integral, en tanto que el triángulo interno es el Derecho Agrario Integral, más especializado, por tratarse del régimen especial que se aplica a la propiedad y los sujetos agrarios. Es el marco legal

que aplica a cada uno de esos tres aspectos y la vinculación de éstos entre sí, es decir, la actividad que el hombre realiza para su aprovechamiento.

Sistematización del *todo* agrario

Hemos dicho que en materia agraria, el *todo* es el que se integra con la vinculación entre el *medio* y la *actividad*, y que el *todo agrario* implica una integralidad de temas, de diversos aspectos vinculados por el derecho. Sin embargo, no obstante la trascendencia de esta apreciación, no se cuenta con una sistematización que permita su análisis, comprensión y aplicación de conjunto; por consecuencia, a efecto de mostrar esa globalidad, es preciso realizar su sistematización.

El Derecho Agrario mexicano cuenta con una larga tradición legislativa, que ha venido adecuándose a la evolución misma de la cuestión agraria en nuestro país;²¹ este proceso evolutivo es amplio y data desde el inicio mismo de nuestra historia agraria, en la que distinguimos claramente tres grandes etapas: la primera, que aglutina el régimen de tenencia de la tierra desde la época precortesiana, con el descubrimiento y conquista, a nombre de la corona española; la conformación de la colonia; la independencia y el nacimiento del Estado mexicano; los vaivenes republicanos e imperiales, hasta la Reforma en las postrimerías del siglo XIX, y el porfiriato.

La segunda etapa, de la reforma agraria o reparto agrario, donde se constituyó y consolidó el régimen de la propiedad social, iniciando con la primera ley agraria del país (1915), el Artículo 27 constitucional, original y sus modificaciones; las leyes y códigos agrarios; la Ley Federal de Reforma Agraria, hasta llegar a la última reforma al referido Artículo 27, del 6 de enero de 1992, y la tercera etapa, ya como un nuevo derecho agrario mexicano, a partir de la citada reforma de 1992 y la expedición de la Ley Agraria²² vigente, hasta la fecha.

²¹ Para confirmar esta aseveración, baste consultar la obra de Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria en México (1493-1940)*, tomos I, II y III, Procuraduría Agraria, México, 2005 y 2006.

²² *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero de 1992.

De esta suerte, el marco legal agrario estricto cuenta con carácter propio y disposiciones especializadas, por lo que es incuestionable que el Derecho Agrario tiene autonomía histórica, científica y didáctica; sin embargo, también es verdad que en la reforma constitucional de 1992 se exageró en la supletoriedad legislativa e interpretativa; con una mal entendida simplificación, que pretendió abreviar el tema, se redujo la extensión de la Ley Agraria remitiendo, expresa o tácitamente, a la letra de otras legislaciones para la regulación de múltiples aspectos de índole especial, dejando al mismo tiempo una gran cantidad de temas a la interpretación de los actores involucrados.

No obstante, es innegable la vinculación de la materia con nuestro sistema jurídico codificado de origen romano-francés en muchos conceptos, lo que nos lleva a que, sin perder de vista el sentido social de la raíz, seamos analíticos de esas raíces; tampoco debemos ignorar que en la interpretación y alcances de muchos de nuestros aspectos legales, es necesario acudir a otras legislaciones vinculadas con el tema, que lo clarifican, complementan o dilucidan.

Hemos de tener presente que el Derecho Agrario cuenta con conceptos propios que regulan los bienes y derechos de los sujetos que tienen el carácter agrario, por lo que sólo en forma supletoria tiene lugar el sustento en otras disposiciones que lo enriquecen o complementan. Por lo que respecta al ámbito que rodea a los bienes y derechos agrarios, habrá que remitirse a la legislación afín, inmediata o específica, para la referencia supletoria o complementaria.

En la sistematización del *todo* agrario ya hacíamos algún apunte en nuestra entrega de hace diez años; la experiencia de entonces a la fecha nos hace ver que nos quedamos cortos; es necesario hacer un esquema que presente las ramificaciones de la amplia variedad de especialidades jurídicas que conforman esa integralidad; en principio, proponemos sea mediante la tradicional división de tres grandes apartados de la ciencia jurídica, tomada sólo con un senti-

do didáctico, que permita el más claro acceso: Derecho Privado, Derecho Público y Derecho Social.

Siguiendo ese sentido didáctico y sólo para efectos del presente trabajo, podemos decir que el Derecho Privado establece normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas;²³ el Público es el conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad del Estado, frente a los gobernados,²⁴ y el Derecho Social regula las relaciones de las personas, en atención a su integración como grupos o colectividades con características especiales, socialmente débiles, que les dan una identidad homogénea.²⁵

De manera enunciativa, podemos apuntar el siguiente esquema:

Derecho Privado Agrario

DERECHO CIVIL

- Las personas agrarias
- Derecho de la propiedad agraria
- Representación y vigilancia
- Derecho sucesorio agrario
- Derecho contractual agrario
- Derecho societario civil agrario
- Derecho agrario de familia
- La fe pública en materia agraria

DERECHO MERCANTIL

- Derecho societario mercantil
- Cooperativismo
- Ley de Ahorro y Crédito Popular
- Sociedades de Solidaridad Social
- Derecho contractual mercantil

²³ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM-Porrúa, tomo III D-E, p. 358.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Idem*, p. 367.

Derecho empresarial
Derecho internacional privado

Derecho Público Agrario

DERECHO CONSTITUCIONAL

Juicio de amparo

DERECHO ADMINISTRATIVO

Parte general

Derecho ambiental
Derecho de la vida silvestre
Derecho forestal
Derecho de aguas
Derecho agrícola
Derecho ganadero
Derecho alimentario
Derecho sanitario agropecuario
Derecho pesquero
Derecho minero
Derecho de las zonas marinas mexicanas
Derecho urbanístico
Derecho de la vivienda
Derecho turístico
Derecho financiero
Derecho de población
Derecho migratorio
Derecho de la inversión extranjera

Parte especial

Derecho administrativo agrario
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley de Entidades Paraestatales
Reglamentos derivados de la ley
Reglamentos internos

Derecho expropiatorio agrario
Derecho disciplinario agrario
Derecho registral agrario
Derecho de la procuración agraria
Derecho geográfico agrario
Derecho de la reforma agraria
Terrenos baldíos y nacionales
Derecho procesal agrario
Derecho fiscal
Derecho penal
Derecho internacional público

Derecho Social Agrario

Derecho agrario
Derecho histórico agrario
Derecho sustantivo agrario
Derecho laboral
Derecho laboral burocrático
Derecho de la seguridad social
Derecho consuetudinario
Derecho económico
Derecho del desarrollo social
Derecho cultural

