

Derecho Social Rural

(Base Jurídica de la Reforma Agraria Integral)

Por JORGE MORENO COLLADO
Del Instituto de Investigaciones Sociales
de la UNAM.

Introducción

La reforma agraria, como un proceso social implica necesariamente —necesidad lógica— la idea de cambio. Todo cambio está sujeto a las modalidades especiales que le imprime precisamente más que el ideal, la necesidad de los grupos sociales que lo imponen. Se ha dicho que este fenómeno tiene como característica muy especial su universalidad tanto espacial como temporal. Sin embargo, de frontera a frontera reviste ciertas diferencias cuya explicación, más que sociológica es histórica. Así, mientras que en los países altamente industrializados el problema es esencialmente técnico, en nuestros países subdesarrollados o “en vías de desarrollo” parte desde su aspecto político —distribución equitativa de la tierra— hasta aquel que entraña precisamente el objetivo de la reforma: la mayor productividad.

Encuadrado ya el problema es pertinente reflexionar sobre los modos a que este cambio debe sujetarse y acerca de los medios idóneos para conseguirlo. Toda sociedad política se encuentra limitada por ciertos cánones que impone la vida en común. Este determinismo puede ser religioso, moral, histórico, jurídico, etcétera, lo cual implica, a su vez, un cierto orden. Orden y reforma son términos aparentemente contradictorios cuya irreductibilidad teórica contrasta notablemente con la realidad vigente. Si para que nacieran en México, por ejemplo, los ideales de una verdadera reforma agraria, fue necesaria una revolución, de ello no debe concluirse que los pasos de la actual reforma son la Revolución misma. Una revolución (como en nuestro caso, armada), trae como consecuencia

el cambio, que puede considerarse como revolución pacífica. Lo que sucede es que esta última no se realiza con la misma vertiginosa rapidez que la primera; pero, en realidad, esta es la verdadera revolución, considerada como el proceso social que rompe los moldes tradicionales para sujetarse a nuevas instituciones que persiguen diferentes objetivos.

Uno de los pasos inmediatos de toda revolución es la creación del Estatuto Jurídico Constitucional, y éste, como derecho, impone un orden a través del cual van a hacerse efectivos los postulados del anterior movimiento. Por ello, una reforma social como la que nos ocupa ahora debe contener principios ordenadores básicos para su desarrollo y organización. Se debe estructurar con un planteamiento lógico en que cada parte no niegue al todo, es decir, en que cada institución participe de los principios comunes de todas. La Reforma Agraria Integral, indiscutiblemente, está constituida por instituciones sociales, jurídicas y políticas que le dan, en una visión de conjunto, una dirección global a sus finalidades y, por ello, cada uno de los grupos institucionales a que nos referimos deberá llenar las premisas del todo en cuestión.

Nosotros nos ocuparemos del aspecto jurídico. Hemos pensado que las bases jurídicas de la Reforma Agraria Integral deban ser contenidas en un Derecho que por sus principios propios llene estas condiciones. Llegamos, pues, a afirmar, que es el Derecho Social el que puede, en este sentido, coadyuvar con mayor eficiencia en el desarrollo y organización de aquélla como la avocada a resolver precisamente un problema social: el problema agrario. Este trabajo tratará, con la mejor intención, de fundamentar las anteriores premisas.

La necesaria base jurídica de la Reforma Agraria Integral

1. *Necesidad de que la reforma agraria tenga una base jurídica.* Toda reforma agraria, como un proceso universal de cambio, es efecto de la condición humana de satisfacer, cada vez con mayor amplitud, sus crecientes necesidades. Algunas de estas necesidades implican tanto el aspecto vital como el del espíritu; es decir, dar de comer al cuerpo y liberar el espíritu. En este sentido la reforma agraria cumple con ambos postulados: repartir equitativamente la riqueza y hacer efectiva la justicia social. Reformar significa, hasta cierto punto, romper con los viejos moldes impuestos en la medida que lo requiera la necesidad social. Si nuestra reforma agraria rompe con los *status* de concentración de la tierra y el acaparamiento de la riqueza del campo, las nuevas situaciones dan origen forzosamente a otros moldes a los que se sujeta la vida actual.

Las revoluciones pueden revestir diversas características muy especiales cuyo común denominador es el cambio. Una revolución armada es el punto donde la sociedad no soporta ya los estados críticos que causa el orden vigente. Sin embargo, puede suceder que se resistan y se obligue por otros medios —calificados como pacíficos— al Estado a actuar en el sentido en que importa a los grupos reclamantes. El grado de convencimiento en ambos casos puede poseer igual intensidad o variar en una escala directamente proporcional al grado de presión. Pero, sin duda alguna, es en los movimientos armados donde se hacen más palpables sus manifestaciones. Los resultados inmediatos, por su parte, son susceptibles de converger en el mismo punto: la reforma jurídica.

En el caso especial de nuestro país, la Revolución Mexicana dio como resultado inmediato la creación de la Constitución de 1917 que estructuró las bases en que la Reforma Agraria habría de descansar en el futuro. Pero como toda reforma es un constante devenir en sucesivas etapas, la orientación jurídica ha venido modelándose a medida en que la reclamación social surte sus efectos. Ya aquí advertimos un doble proceso: primero, el rompimiento brusco de un orden inoperante y a consecuencia, segundo, la creación de uno nuevo que constantemente renovado y renovable es la prolongación de aquel.

Así, pues, la reforma agraria, pese a su natural desarrollo, está mantenida necesariamente por un orden jurídico, ya que en caso contrario, si obedeciera simplemente a los impulsos humanos no sería sino expresión viva de la anarquía y, por consiguiente, quedaría desprovista de su naturaleza institucional.

¿Por qué es institucional la reforma agraria? Si por institución entendemos, a la manera de Hauriou, la *organización social alrededor de una idea*, y toda organización implica como corolario la creación de un orden —ya sea jurídico, económico o político— la reforma agraria es institucional en virtud de su propia estructura organizada. El aspecto jurídico de la reforma, que promueve su desenvolvimiento en todos los sentidos, merece en este caso un detenido y minucioso estudio. Sobre estas bases, por un lado se deben encontrar los principios sociológicos que la rigen (el ser de la reforma agraria, que no es sino explicar el problema del campo), y por el otro el deber ser de la reforma agraria, investida con su más reciente modalidad: integral. La expresión del deber ser de este movimiento de transformación radical, esencialmente, en las normas jurídicas, ya que toda norma, como afirma Laum, *es una regla de conducta que postula deberes*.

Por eso es necesario distinguir entre reforma agraria y problema agra-

rio. Este último implica la necesidad del cambio, del rompimiento del orden que lo mantiene; al contrario, reforma agraria es el cambio mismo logrado a través de la institucionalización de ciertas reglas y la expresión de lo que debe ser en el futuro una situación social real. Mientras que problema es crisis, reforma es la superación de esta crisis, la cual se logra mediante el uso adecuado de los dispositivos que orienta una determinada política que, en este caso, son en sí mismos *revolucionarios*.

Si a toda reforma agraria, cualquiera que fuese su origen, corresponde por consiguiente un orden jurídico como expresión del deber ser, todo problema agrario entraña, por su parte, una realidad que reclama cambio. Un problema es susceptible de solución y todo orden capaz de reforma. En tanto que la reforma agraria resiste únicamente la explicación y análisis de los hechos que lo integran, solucionar el problema agrario no es otra cosa que aplicar efectivamente los postulados normativos de la reforma, los cuales deben obedecer precisamente a los lineamientos políticos y técnicos de ésta.

De esta distinción entre problema y reforma agrarios queda claro que el orden jurídico sólo es aplicable como correlativo al contenido de la reforma, puesto que ella lo lleva como efecto, ya que toda causa se hace perceptible precisamente por lo que origina. Caemos aquí en un círculo vicioso —no lógico sino real—, puesto que todo problema social mantenido por cierto orden es resuelto por un cambio que desemboca necesariamente en otro orden.

2. Necesidad de que la base jurídica de la reforma agraria sea integral.

Las sucesivas etapas por las que ha pasado la reforma agraria —he aquí su contenido esencial de cambio— han desembocado en la más reciente modalidad: *integral*. Con este término se quieren significar los más variados contenidos. Es propio, por tanto, que veamos sus implicaciones y, bajo esa premisa, estructurar su base jurídica.

a) *Reforma agraria integral*. El contenido de esta modalidad implica que los problemas del campo deben considerarse en su conjunto y no aisladamente; que cada institución recogida o contenida en ella implica, en su funcionamiento, el funcionamiento previo o consiguiente de las demás; porque no hace pensar que es un término arbitrario de los teóricos de la Reforma Agraria con el fin tendencioso de olvidar premeditadamente un aspecto o una fase de la reforma agraria, que en sí contiene las reformas, tanto de la distribución de la propiedad, como de la explotación de la tierra, su dirección técnica, su mejor aprovechamiento, la política de extensión, irrigación, abono, etcétera. Por otra parte, implica la organización

y planeación rural, tanto en el aspecto social como en el económico; recoge los principios de la seguridad social en el campo y la asistencia; la educación técnica de campesinos para una mejor orientación de la vida rural; implica que la clase social campesina será integrada a la sociedad global y así participar en una convivencia pacífica y en la equitativa distribución de la riqueza; implica, por último, *una dirección política* por parte del poder público y una organización política interna para el acercamiento de todos los sectores que componen a la clase social campesina, tendiente a la mejor protección de sus intereses y al mejor aprovechamiento de sus recursos humanos.

Inferimos de todo esto que la Reforma Agraria Integral implica la reforma agrícola, la reforma cultural, etcétera, etcétera. En este sentido creemos superar el concepto que nos expone el ingeniero Ramón Fernández y Fernández en su *Política agrícola*: "Si se quiere pues, tomar una actitud constructiva, debemos admitir que existe un problema agrario actual..." "Este nuevo problema agrario es producto de la reforma agraria, de modo que para resolverlo no basta con proseguir la Reforma tal como se ha llevado a cabo. Pero no es cuestión tampoco, sigue diciendo, de deshacer la reforma, sino de perfeccionarla. Puede decirse, continúa, que se requiere llevar adelante la reforma, prácticamente sobre la misma legislación, pero con un impulso nuevo, enfocado no ya solamente a continuar distribuyendo la tierra sino a corregir defectos de la distribución anterior y a organizar el uso." ¹

De este concepto reducido del sentido que debe tomar la nueva reforma agraria, tomamos como certera la afirmación de que ésta tiene que continuar con un impulso nuevo. En cuanto a la misma legislación (aceptando este término como sinónimo de regulación jurídica y como derecho), se impone desde luego hacer notar la necesidad ineludible de una nueva estructuración del derecho que debe regir tal reforma para que alcance su etapa final como reforma integral.

He aquí la importancia que reviste hacer la distinción apuntada arriba entre problema agrario y reforma agraria. Decir que el problema agrario "es producto de la reforma agraria" significa reducir ambos a uno solo: la reforma agraria como problema agrario. Lo que pasa es que el enfoque dado al problema con los lineamientos de la reforma a que se refiere el autor comentado, han creado un *status* social que en sí, como dijimos antes, ya es un nuevo orden que se debe romper con otros y más vigorosos principios jurídicos, políticos y sociales. Es decir, la reforma vista

¹ Ramón Fernández y Fernández: *Política agraria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1961. pp. 36-37.

desde su ángulo (del autor), ya no es tal, sino el mismo problema agrario recrudescido por el mantenimiento de un estatuto inoperante y bajo una dirección incoherente y poco efectiva.

Por otro lado, la Reforma Agraria Integral no sólo se ocupa de la mejor distribución de la tierra y de la organización del uso de la misma, sino que sus fines trascienden más allá de estos fenómenos, precisamente en un afán de integrar al hombre del campo a la nueva vida que impone el orden social vigente. Es de sobra conocido que la reforma agraria ha adolecido de defectos que han propiciado una mayor crisis en el problema agrario. Pero estos defectos han sido, al mismo tiempo, por la falta de comprensión global del problema y porque los aspectos parciales que ha tratado no han tenido una dirección valiente y segura, amén de que los recursos económicos para su consecución han sido pocos y usados, en numerosos casos, como instrumento de enriquecimiento de algunas personas. No obstante, se han logrado algunos objetivos básicos que necesariamente son el punto de partida de los nuevos lineamientos de la Reforma Agraria Integral.

En conclusión, creemos que los términos "Reforma Agraria Integral" señalan definitiva y certeramente, por las razones expuestas, el contenido de este movimiento social que sin duda logrará, para el campesino no sólo de México, sino de Latinoamérica toda, su bienestar económico, social y político.

Se impone desde luego, tratar de definir dicha reforma en los términos en que se enuncia: Reforma Agraria Integral. En la conferencia de la F.A.O., en Costa Rica (1958), se define ésta en los siguientes términos: "un instrumento jurídico de desarrollo económico, que comprende no sólo el aspecto físico de división de la tierra, sino el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor y mayor productividad, de manera que incida finalmente sobre el bienestar de los campesinos y de los pueblos".²

La vaguedad y ambigüedad con que se enuncia esta definición impide que la Reforma Agraria Integral se estructure teóricamente con la debida jerarquía institucional y la necesaria correlación entre sus dispositivos. Además, creemos que la reforma, como lo hemos reiterado anteriormente, no sólo persigue que el campesino produzca más y mejor, aunque éste es el punto fundamental del movimiento comentado, sino que sus instituciones persiguen una estabilidad en todos los aspectos de la vida social campesina.

² Bernardino C. Horne: "Causas fundamentales que impiden una Reforma Agraria". Revista *Estudios Agrarios*. Centro de Investigaciones Agrarias. México, mayo-agosto, 1964. Núm. 8, pp. 17-28.

Para nosotros: *La Reforma Agraria Integral es el conjunto jerarquizado y renovable de instituciones jurídicas, políticas, económicas y sociales, cuyo particular funcionamiento debe mantener una correlación ordenada que implique el funcionamiento previo, simultáneo o subsecuente de las demás, con el objetivo de que la vida social campesina se desenvuelva en un ambiente de justo equilibrio en sus relaciones propias y en relación con los demás sectores de la sociedad global, y la finalidad central de que la riqueza agraria, equitativa y suficientemente distribuida, reciba una tutela especial que se traduzca en una "mayor y mejor productividad" de las explotaciones agrícolas.*

Respecto a este concepto de tutelaridad caben hacerse las siguientes reflexiones: Primero, según veremos después sumariamente, el Derecho Social que corresponde a la reforma agraria es en sí mismo tutelar. Por tal razón, la tutela a que nos referimos debe venir no del derecho sino de los encargados de su ejecución, es decir, de los detentadores del poder público.

Como es sabido, el Poder Ejecutivo posee atribuciones constitucionales en materia económica las cuales, referidas concretamente al medio rural, son las de fijación de precios de garantía al través de la Secretaría de Industria y Comercio; así como fijar la imposición fiscal a los productos agrícolas, etcétera. Aquí es donde se marca con mayor relieve esa tutelaridad a que nos referimos que no es otra cosa que la protección del campesino frente a los intermediarios y especuladores. El equilibrio justo de la vida campesina en sus demás aspectos, queda como consecuencia inmediata del contenido del Derecho Social al que nos referimos más adelante.

Sin embargo, es necesario enfatizar esta protección en el último sentido, en virtud de que allí es donde reside, en última instancia, el carácter preponderantemente económico de la actividad agrícola. Desde luego, la reforma agraria, siendo integral, obedece en su conjunto al mismo principio apuntado específicamente. A medida que el conjunto institucional de la reforma agraria cree un ambiente de seguridad en el medio campesino, esa tutelaridad propia del Derecho Social irá desapareciendo, lo mismo que la intervención directa de los poseedores del poder público.

El porqué de esta situación es fácilmente explicable a la luz de una dialéctica de los hechos sociales. Cuando el conglomerado rural adquiera vida propia merced a los logros del cambio constante, irá desapareciendo esa moderna "capitis diminutio" a la que se encuentra sujeto, para entrar de lleno en el juego de las leyes sociales que, según reza el

dicho tradicional, *son iguales para todos*. Pero ahora, no olvidemos que la verdadera equidad consiste en tratar de manera distinta a individuos diferentes. Esto mismo puede vertirse a los grupos y a su luz tratar de resolver sus problemas.

La vida social sujeta al cambio impone, no obstante, la permanencia de ciertos postulados —instituciones— cuya esencia se conserva. En estos momentos debemos continuar conservando, cuando menos, la imperiosidad de la idea de cambio; en su aceleración reside la mejor intención de progreso. La Reforma Agraria Integral, como la organización de la idea de la más justa repartición de la riqueza y su racional explotación, tendrá que permanecer como un fenómeno cuya universalidad en el tiempo no sólo es referible al pasado, sino también —y sobre todo— al futuro. Las necesidades humanas van cambiando constantemente en dirección ascendente; a ello debe corresponder, al propio tiempo, una mayor aceleración en su proporcionalidad debida.

Los países más desarrollados obedecen también a este fenómeno. La menor perceptibilidad de su cambio es indicio incontestable de la menor intensidad de sus problemas. A estos países corresponde, correlativamente, el problema del rompimiento de los órdenes del espíritu: moral, religión, etcétera. Sin embargo, los grupos sociales racionalizan la conducta y se aferran, ante la presencia de estas crisis, a la tradición olvidada y crean nuevas reglas de conducta que en sí constituyen una modalidad del cambio social.

b) *El derecho integrado de la reforma agraria*. Ahora bien, decíamos que nos ocuparemos del aspecto jurídico de la Reforma Agraria Integral (lo cual no implica que olvidemos o abandonemos otros aspectos), y tratar, por ello, de estructurar el derecho que debe regir las relaciones propias de esta institución.

De la definición que hemos apuntado arriba, se infiere que el derecho aplicado a la Reforma Agraria Integral se presenta complejo y al mismo tiempo como un derecho de integración, cuyo contenido supera al del Derecho Agrario propiamente dicho. Es decir, se trata de un derecho eminentemente social y con un contenido tan amplio como el contenido mismo de la Reforma Agraria.

La reforma que tratamos opera evidentemente en el medio rural y abarca globalmente las instituciones referidas a él. De esto concluimos que el Derecho Social debe tener entonces, referido la Reforma Agraria Integral, otra característica más: rural. Su denominación definitiva será, pues, Derecho Social Rural.

Efectivamente, el Derecho Agrario, tal cual se ha venido estudiando

tradicionalmente, ha adolecido de una serie de defectos que obedecen más a su desintegración que a sus principios, los cuales son nobles y bondadosos en la mayoría de las ocasiones. El Derecho Agrario contiene disposiciones que regulan relaciones que ni con mucho abarcan la totalidad de las Instituciones de la Reforma Agraria Integral, si bien es cierto que regula aquéllas de mayor envergadura como la organización de la propiedad agraria y los conflictos por la tenencia y explotación de la tierra, los ejidos, la pequeña propiedad, etcétera. Huelga decir, por otra parte, que su reglamentación contiene preceptos que resultan en la actualidad obsoletos y que el legislador no ha tenido el cuidado debido para ponerlos al día. Esto, sin embargo, no presenta mayor problema.

¶ Pero si queremos que a la Reforma Agraria Integral pertenezca una regulación jurídica integral al mismo tiempo, tenemos que fundamentar ésta con una correlación jerarquizada de sus instituciones. Mientras exista una dispersión legal del Derecho Agrario en que intervengan tantas y variadas ramas del derecho positivo y no se consiga una unidad, en principio teórica, de las leyes que configuren la base jurídica de la Reforma que tratamos, no podrá estructurarse debidamente. Por eso pensamos que el Derecho Social, por sus características especiales, es el que puede recoger y agrupar ordenadamente las instituciones de la Reforma Agraria Integral.

Si aceptamos por principio de cuenta que el Derecho Social es un derecho protector de los sectores sociales económicamente débiles, tal como lo afirma el doctor Lucio Mendieta y Núñez en su obra *El Derecho Social*; que este derecho se configura con principios sociológicos, políticos y jurídicos esencialmente, que no descuidan ninguno de los aspectos del campo en que debe cobrar vigencia; que además recibe una tutela especial del Estado para hacer efectivas sus disposiciones y que coadyuva en el desarrollo de esos sectores a quienes protege, se comprenderá que para la organización y desarrollo de la reforma agraria, en sus bases jurídicas, debe ser precisamente un derecho que llene estas premisas el abogado a cobrar carta de ciudadanía dentro de este ambiente de reformas sociales en el medio rural.

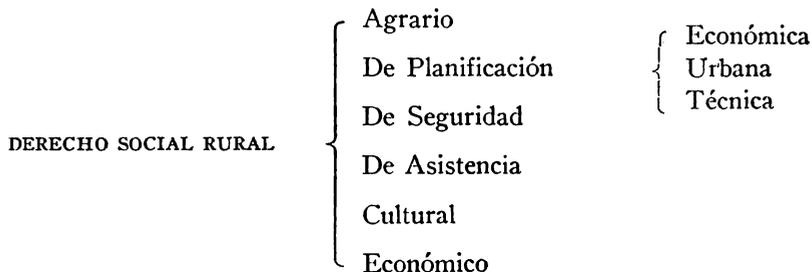
Es, pues, condición especial para estructurar este nuevo derecho, conocer a todas luces el campo en que habrá de realizarse: el medio rural. Los problemas rurales no se concretan al problema de la propiedad de la tierra o a su explotación, sino que se extienden a otros sectores como son los de la seguridad social y asistencial, de planificación rural, de dirección y planificación económica, de educación. En este sentido, el Derecho Social que oriente la Reforma Agraria Integral deberá comprender todos

los capítulos esenciales que ésta considera entre sus premisas revolucionarias y que aquél no puede descuidar.

Se hace imperioso que el Derecho básico de la Reforma Agrario Integral mantenga la unidad y jerarquía que apuntamos y que precisaremos más adelante, para que los principios que se consideran como esenciales a ésta encuentren su mejor apoyo en aquél.

Por último, encontramos que las relaciones que surgen de un problema social deberá regularse a través de un derecho también social. Y que si a su solución se le quiere dar un contenido integral, el Derecho Social que comentamos deviene, por ese hecho, integral al mismo tiempo.

3. *Extensión del Derecho Social Rural.* El Derecho Social en el campo no agota su contenido en las disposiciones referidas directamente a la propiedad agraria, que de ello se ocupa el Derecho Agrario; ni tampoco en las disposiciones conexas que regulan las instituciones a través de las cuales se procura al campesino lo indispensable para cultivar la tierra; sino que, además, está constituido por otras disposiciones de alcance mayor que en sí encierran los principios que hemos apuntado en la definición de la Reforma Agraria Integral y que a continuación exponemos:



Si partimos de este principio, es decir, que para el desarrollo integral de la reforma agraria es preciso mantener una unidad y una jerarquía, su reglamentación jurídica debe coincidir con esta premisa.

El Derecho Social Rural, tal como lo hemos planteado, no ha sido un método arbitrario de exponer nuestra forma de pensar. Al contrario, obedece a principios de sociología jurídica en que es indispensable llegar a conclusiones claras.

Pero no se puede elaborar una doctrina jurídica o sociológica únicamente con conclusiones. Para ordenar el planteamiento de nuestro tema es evidente que demos el concepto, contenido y estructura del Derecho Social, para luego identificar las disposiciones legales (expuestas en el cuadro) relacionadas con la Reforma Agraria Integral, como uno de

los grandes capítulos de aquél. De todo nos ocupamos en las siguientes partes de nuestro trabajo.

Naturaleza del Derecho Social

1. *Generalidades.* Este trabajo no pretende extenderse en consideraciones puramente jurídicas o tratar de manera exhaustiva el tema de la naturaleza del Derecho Social, sino sólo de dar una visión general de su contenido y estructura. Haremos únicamente un resumen de las principales doctrinas que han orientado al estudio de este tema.

Precisaremos, por lo pronto, que el Derecho Social no es tanto un derecho nuevo como un derecho del porvenir.³ Al efecto, encontramos disposiciones antecedentes de esta disciplina jurídica desde épocas muy lejanas. Considerando que el Derecho del Trabajo es una de las grandes ramas de aquel, identificaremos algunos antecedentes de éste como propios del Derecho Social. El doctor Mario de la Cueva, al referirse a la previsión social, en la primera parte del segundo tomo de su obra *Derecho mexicano del trabajo*, afirma: *La previsión social es el contenido de una actividad social contemporánea, pero no ha surgido de la nada; su historia es la historia de la beneficencia, de la caridad y de la asistencia pública.*⁴

Empero, las más remotas disposiciones con fuerza de ley que se dictaron para ese efecto no nos muestran una visión de conjunto del Derecho Social tal como ahora se le conoce. Esto es evidente, la evolución natural de las instituciones humanas tiene un punto de partida y un momento especial en que llega a su mayor desenvolvimiento. El Derecho Social no podía ser la excepción. Ha nacido como consecuencia de la constante lucha del género humano desposeído por sobrevivir a los embates de las clases poderosas y se ha elaborado por esos mismos grupos de manera inmanente, en principio, como Gurvitch lo afirma.⁵

El Derecho Social trasciende en la protección que se da a los grupos o clases sociales desposeídas y con escasos recursos económicos para integrarlos a la sociedad global y permitir la convivencia en una orden de paz y justicia, como lo hace notar el Dr. Mendieta y Núñez. Por eso su contenido no puede agotarse en las leyes del Trabajo, sino que se extiende a otras grandes ramas como el Derecho Agrario, el de Seguridad y Asistencia Social, Económico, etcétera.

³ Mendieta y Núñez, Lucio: *El derecho social*. Cap. x, pp. 105-120.

⁴ Dr. Mario de la Cueva: *Derecho mexicano del trabajo*. 5ª edición. Tomo II. p. 4.

⁵ George Gurvitch: *Elementos de sociología jurídica*. Ed. José M. Cajica Jr. Puebla, México, 1948. p. 170.

Se entiende como un derecho del porvenir porque el mundo en que vivimos está evolucionando en el sentido de socializar a los grupos humanos y porque en la mayoría de los países europeos y americanos “se han elevado a la categoría de constitucionales los preceptos que no son otra cosa que las bases del Derecho Social”.⁶ Agregaremos, además, que el Derecho Social necesariamente llegará a su mejor grado de evolución cuando en las Constituciones de las naciones de la tierra las llamadas garantías individuales se eleven a la categoría de sociales y cuando devengan ciertos los postulados teóricos axiológicos de la cultura Occidental.⁷

Como lineamientos generales, mucho se ha debatido acerca de la existencia real o inexistencia del Derecho Social. Se ha llegado a considerar por Géný que no es sino una expresión teórica e ideal del derecho Natural.⁸ Por su parte, García Oviedo observa “que el Estado moderno persigue la realización de la justicia social —redistribución justa de rentas y de riqueza en bien común, especialmente de las clases humildes—; que a los fines de esta obra —sigue—, consagra una política social; que es un derecho —¿llamémosle social?— se pregunta, que se pone con sus normas e instituciones al servicio de esta empresa”.⁹

Ante esta pretendida anarquía del contenido, naturaleza y fines del Derecho Social, en la que se le reduce en ocasiones al Derecho del Trabajo, o se le indetermina como “legislación social”, surgen teorías y doctrinas que tratan de estructurarlo con el rigor científico que requiere esta rama del Derecho y cuyo porvenir se augura notablemente aplicable a las sociedades políticas¹⁰ y que a continuación sintetizamos.

2. *Doctrinas.* Conocemos en la actualidad tres doctrinas acerca de la naturaleza del Derecho Social. Una sociológica de Georges Gurvitch, otra política de diversos autores españoles¹¹ y una más jurídica que brillantemente nos expone el doctor Mendieta y Núñez en su ensayo *El Derecho Social*. Como una modalidad muy especial nos referiremos en este inciso a los argumentos de Paul Roubier cuando considera la existencia de un *derecho mixto*, es decir, que participa del contenido de los derechos pú-

⁶ Mendieta y Núñez: *Ob. cit.*, p. 107.

⁷ Ver cap. X, “El Derecho Social como Derecho del porvenir. Dr. Mendieta y Núñez. *Ob. cit.*, p. 13.

⁸ Mendieta y Núñez: *Ob. cit.*, pp. 105-120.

⁹ Carlos García Oviedo: *Tratado de Derecho Social*. Sexta edición, nota 14, p. 6.

¹⁰ El Dr. Mendieta y Núñez en su obra citada hace un brillante resumen de estas consideraciones apuntadas. Ver capítulo I. “El Derecho Social”. pp. 7-15.

¹¹ Mendieta y Núñez, Lucio. *Ob. cit.*, p. 47.

blico y privado, si bien la inclusión del primero en alguna de estas ramas resulta artificioso.

Para nosotros, las dos primeras doctrinas le dan un contenido demasiado extenso a esta materia, de donde se infiere que sobrepasan su límite. Por otro lado, la tesis del doctor Mendieta recoge los principios sociológicos y políticos de aquéllas, pero su enfoque es eminentemente jurídico, es decir, plantea el problema y lo resuelve con la certeza del jurista y no con el apasionamiento del político ni con la frialdad del sociólogo.

3. *Concepto sociológico del Derecho Social.* Georges Gurvitch basa su estudio en las formas de sociabilidad, a las que corresponde, en cada caso, una especie de derecho. Clasifica las formas de sociabilidad —que constituyen “los componentes más simples o irreductibles” de las agrupaciones integradas en las sociedades globales— en los siguientes grupos:¹²

“I. Sociabilidad directa o espontánea y sociabilidad reflexiva u organizada.

“II. Sociabilidad espontánea por interpenetración o fusión parcial de las conciencias en el ‘Nosotros’ (fundada sobre instituciones colectivas actuales) y la misma sociabilidad por simple convergencia o interdependencia entre ‘yo’, ‘tú’, ‘él’, ‘ellos’, (fundada sobre una comunicación exclusivamente simbólica).

“III. Según la intensidad y la profundidad de la interpenetración, los ‘Nosotros’ se distinguen en masa, comunidad y comunión.”¹³

Hasta aquí es donde nos interesa la mencionada clasificación.

De ella se infiere que la sociabilidad espontánea, a su vez, se clasifica en sociabilidad por interpenetración o fusión parcial en el “Nosotros” y sociabilidad por interdependencia entre “yo”, “tú”, “él”, “ellos”, que entran en “relación con los demás”.¹⁴

Cada una de estas dos formas recoge su propio derecho. A la forma de sociabilidad espontánea por interpenetración corresponde un Derecho Social oponible al Derecho Individual o Inter-Individual que surge de la forma de sociabilidad por interdependencia.

Los rasgos característicos más generales que apunta Gurvitch del Derecho Social son los siguientes:

¹² Georges Gurvitch: *Las formas de sociabilidad*. Ed. Lozada, S. A., Buenos Aires, 1941, pp. 33-34.

¹³ Georges Gurvitch: *Ob. cit.*, pp. 33-34.

¹⁴ Georges Gurvitch: *Elementos de Sociología Jurídica*. Ed. José M. Cajica Jr., Puebla, México, 1948, p. 11.

I. Es un Derecho de Integración objetiva en el “Nosotros” como un derecho de paz, autónomo, que se funda en la confianza.

II. Es un derecho que ejerce presiones entre las conciencias individuales de la sociabilidad espontánea y entre ésta y otras formas de sociabilidad. De ello se deriva su obligatoriedad o “poder jurídico”.

III. Se da en cada forma de sociabilidad y puede someterse de una a otra sin perder su autonomía.

IV. “Hace participar directamente los sujetos a los cuales se dirige en el todo; que a su vez participa actualmente en las relaciones jurídicas.”

V. La función del poder jurídico del Derecho Social se traduce en un servicio social; pero a dicho poder pueden sustraerse los sujetos dejando de pertenecer a la sociabilidad de que se trate.¹⁵

VI. Los sujetos del Derecho Social no son unidades simples sino personas colectivas complejas.¹⁶

VII. La vida del Derecho, como toda vida social, se realiza en una graduación (étagement) de capas superpuestas que van de un esquematismo más o menos rígido y de un simbolismo exterior a un dinamismo y a una inmediatez aumentados (en dirección descendente), e inversamente de una espontaneidad y flexibilidad a una cristalización y conceptualización reforzadas (en dirección ascendente).¹⁷

VIII. De las dos direcciones apuntadas, surgen, respectivamente, un Derecho Social inorganizado que se da en la sociabilidad espontánea, el cual se encuentra subyacente al Derecho Social organizado que se da en la sociabilidad reflexiva.¹⁸

De estas características muy generales que hemos hecho resaltar se desprenden ciertas consecuencias que el doctor Mendieta resume en el capítulo II de su obra *El Derecho Social* donde comenta y glosa, a su vez, la obra de Georges Gurvitch *L'Idée du Droit Social*.

Gurvitch acepta el principio tradicional de la subdivisión primaria del Derecho en objetivo y subjetivo. Por esta circunstancia, según lo apuntado en la fracción IV anterior, el Derecho Social se dirige a un orden objetivo que trasciende, al propio tiempo, en los sujetos, como sujetos individuales de Derecho Social.¹⁹

¹⁵ Mendieta y Núñez, Lucio: *El Derecho Social*, p. 24.

¹⁶ Mendieta y Núñez, Lucio: *El Derecho Social*, pp. 25-26.

¹⁷ Georges Gurvitch: *Elementos de Sociología Jurídica*, p. 181.

¹⁸ Georges Gurvitch: *Elementos de Sociología Jurídica*, p. 181.

¹⁹ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, pp. 27-28.

De aquí surge otra clasificación de este derecho, que en realidad es la mejor expresión de que la vida jurídica total se encuentra regida exclusivamente por el Derecho Social y que el doctor Mendieta y Núñez critica en los siguientes términos: “Esta concepción es tan amplia que, en realidad, queda comprendido, dentro de ella, todo el Derecho.” Reafirma su crítica en un párrafo de Gurvitch que transcribe: “Ya se trate de una reunión de juego, de un equipo de sport, de una orquesta, una clase de danza, un círculo, un club, una casa donde se es invitado a pasar una soirée o una familia, o un partido político, una liga cultural, una sociedad de sabios, religiosa . . . y así por el estilo, el hecho mismo de una unión que realiza de una manera activa valores positivos hace nacer, cada vez, un nuevo Derecho de Integración, un Derecho Social puro de carácter personalista.”²⁰ “De ese modo —continúa más adelante el doctor Mendieta— el Derecho Social está disuelto, por decir así, en toda la legislación, en toda la vida activa de las sociedades humanas.”²¹

Es comprensible y conducente esta crítica, puesto que para Gurvitch existen los siguientes tipos de Derecho:

a) Derecho Social puro e independiente (Derecho Internacional, Eclesiástico).²²

b) Derecho Social puro, pero sometido a la tutela del Derecho Estatal (Derecho Familiar, de Propiedad social o colectiva).²³

c) Derecho Social anexado por el Estado, pero autónomo (Instituciones descentralizadas).²⁴

d) Derecho Social condensado en el orden del Derecho del Estado Democrático (referido a la estructura y organización del Estado: Derecho Constitucional).²⁵

Por último, es necesario insistir que para Gurvitch el Derecho Social cumple su misión y establece su vigencia en cuanto logra la integración de los grupos a los cuales se dirige y en cuyas capas subyacentes se origina.

Nosotros creemos que, en realidad, lo que Gurvitch nos expone es más bien un conjunto de relaciones sociales enfocadas desde el punto de vista de la sociología jurídica y hace aparecer estas relaciones como el derecho mismo; es decir, nos muestra la vida del Derecho en su constante devenir,

²⁰ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, pp. 35-36.

²¹ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, p. 40.

²² Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, pp. 28-36.

²³ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, pp. 28-36.

²⁴ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, pp. 28-36.

²⁵ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, pp. 28-36.

su desarrollo y vitalidad y la fuente inagotable de su vigencia que son las sociedades políticas en actividad. Pero su tesis no alcanza la fundamentación jurídica del Derecho Social, como un Derecho nuevo que debe cobrar plenitud según lo hemos apuntado anteriormente. Esto se confirma cuando habla de que el Derecho Social presenta una mayor validez o intensidad según sea la forma asociativa en que se desenvuelve* de donde resulta que no es el derecho el que cambia, sino la sociabilidad donde se aplica.

Por otra parte, según el desarrollo de Gurvitch, el Derecho Social es un derecho de siempre y es todo el derecho, “pues si tenemos que estimar como tal cualquier ordenamiento que tienda a integrar a los individuos en un todo, encontraremos que disposiciones con esos efectos se hallan contenidas en el Derecho Mercantil, en el Civil, en el Constitucional, etcétera”.²⁶

Sin embargo de todo, tenemos que advertir en Gurvitch aciertos tan importantes como el de la existencia de un Derecho Social puro sometido a la tutela del Derecho Estatal, cuya idea sirve bien a los fines del Derecho Social que expondremos más adelante, amén de otros lineamientos generales analizados en el decurso de este inciso.

En conclusión, los extremos de esta doctrina sociológica hacen del Derecho Social un producto de la cultura que agota su estudio en la Sociología. Además, no existirá un Derecho Social único, sino participando, sin estructura institucional ni jerarquía jurídico-científica, en todas aquellas actividades sociales en que exista una sociabilidad por interpenetración —las cuales son múltiples— y podemos, así, asegurar la vida de un Derecho Social de “Nosotros” los deportistas, los banqueros, etcétera, siempre que este derecho logre la integración de los grupos respectivos.²⁷

4. *El concepto político del Derecho Social.* La concepción monista (política) del Derecho Social, como el abogado a “resolver la cuestión social

* Gurvitch afirma que existe un Derecho Social o de interpenetración por fusión parcial en el “Nosotros” en la Masa, en la Comunidad y la Comuni6n como formas asociativas. De ahí que se le asigne, en cada caso, ciertas características especiales. Hace sobresalir que la validez e intensidad del Derecho varía en cada una de las formas apuntadas, siendo en la Comunidad donde tal validez y dicha intensidad alcanzan su mayor y mejor grado de desenvolvimiento (Georges Gurvitch: *Sociología Jurídica*, pp. 170-175).

²⁶ Dr. Lucio Mendieta y Núñez: *Ob. cit.*, p. 39.

²⁷ Ver el esquema de la clasificación de las Formas de Sociabilidad de Gurvitch. Las Formas de Sociabilidad, p. s/n.

o la realización de la justicia social”,²⁸ es analizada también por el doctor Mendieta en su obra comentada.

Crítica la posición de los juristas españoles (Martín Granizos, González Rotvos y Carlos García Oviedo) porque considera que la política envuelve al derecho y sobrepasa su límite: “Sería absurdo, comenta, decir que el Derecho punitivo tiene por objeto resolver el problema de la delincuencia.” Es cierto. Sería pretender, tal como lo afirma Schopenhauer, que el estudio de la ética hiciera moralistas o el de la estética músicos o poetas.

El derecho es un producto social que organiza y promueve el desarrollo; pero los problemas sociales son problemas de hombres y es el trabajo e inteligencia de éstos lo que puede darles la mejor solución a través de la exacta observancia de las instituciones jurídicas y su aplicación concreta.

No obstante, el mismo doctor Mendieta acepta que la definición que dan González Rotvos y Martín Granizos del Derecho Social, * “no corresponde al concepto político . . . expuesto por los autores a quienes nos referimos y contradice su opinión en el sentido de que el Derecho Social no se concreta a las leyes del trabajo”, pero inmediatamente rectifica que tal definición corresponde al Derecho del Trabajo, Obrero o Industrial, y no al Derecho Social.

En el mismo sentido critica la definición de García Oviedo como “el conjunto de reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador, porque, afirma, es indudable que las clases proletarias no están constituidas únicamente por los obreros, sino también por los desvalidos y los económicamente débiles en general”.

García Oviedo, sin embargo, al hablar de los términos con que se enuncia al Derecho Social, dice: “Unos lo llaman Derecho Obrero . . . , y por obrero ha de entenderse, no sólo al obrero propiamente dicho, esto es, al trabajador industrial, sino también al campesino o trabajador agrícola.” “Se observa la aplicación de este Derecho —refiere enseguida— a elementos que no son, propiamente hablando, elementos obreros.”²⁹

Esto queda confirmado al asegurar García Oviedo que el Derecho Social comprende, más que los Seguros Sociales, la Seguridad social. “La

²⁸ Dr. Mendieta y Núñez: *Obra citada*, p. 47.

* El Derecho Social es, “desde el punto de vista objetivo: el conjunto de normas o reglas dictadas por el poder público para regular el régimen jurídico social del trabajo y las clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores, y desde el punto de vista subjetivo, la facultad de hacer, omitir o exigir alguna cosa o derecho, conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados” (Dr. Mendieta y Núñez, *El Derecho Social*, p. 51).

²⁹ Carlos García Oviedo: *Tratado elemental de Derecho Social*. Sexta edición, pp. 1-2.

seguridad social, expone, no limita su actividad a los trabajadores asalariados, ni aun a los independientes y a los seres económicamente débiles. Se refiere también, continúa, a las clases pudientes.”

En realidad, para García Oviedo existen, por un lado, el Derecho Social que desarrolla —es necesario apuntarlo y subrayarlo— más que política, jurídicamente como Derecho del Trabajo; y por el otro, la Seguridad social, que estudia en su tratado “como segunda parte de un libro al que por denominarle Derecho Social nos permite incluir en su órbita tanto el Derecho del Trabajo como el derecho concerniente a la Seguridad Social”

Lo que quiere decir que su concepción del derecho que tratamos sólo refiere elementos políticos que han operado en su favor y lo desarrolla jurídicamente, aunque en forma parcial y sin establecer su autonomía como una nueva rama del derecho diferente del Derecho Público o del Privado.

Las bases jurídicas, sociológicas y políticas necesarias para ubicar correctamente al Derecho Social las exponemos de inmediato.

5. *El concepto jurídico del Derecho Social.*

a) *Criterio de Mendieta y Núñez.* Llegando al concepto jurídico del Derecho Social, algunos autores, según hemos visto, lo consideran exclusivamente dentro de la esfera del Derecho del Trabajo o Laboral, descuidando otras grandes ramas como el Derecho Agrario. Pero hay un punto común de gran interés entre esos criterios: se trata de un derecho protector de “grupos, sectores o personas” determinadas, tanto en el aspecto económico como en el cultural, a través de “un complejo sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa”,³⁰ concepto éste que según el Dr. Mendieta es el fondo común de las materias propias del Derecho Social, traducidas en las instituciones legales siguientes: leyes del trabajo, de asistencia, agrarias, seguros sociales, “economía dirigida en diversos aspectos” e intervenida por el Estado, culturales y convenios internacionales de carácter social.³¹

Queda por probar que los principios jurídicos del Derecho Social lo colocan como una rama autónoma, distinta del Derecho Público y del Privado.

En efecto, el autor citado afirma que “en los tiempos modernos empieza

³⁰ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, p. 54.

³¹ Mendieta y Núñez, Lucio: *Ob. cit.*, p. 60.

a perfilarse claramente la dualidad: sociedad-Estado y aquélla se levanta frente a éste, reivindicando sus derechos, exigiendo su cumplimiento".³²

"Pensamos que es, en este sentido, sociológico y jurídico a la vez, que puede hablarse de un Derecho Social. Es el derecho, sigue, de toda sociedad a mantenerse como unidad autónoma: el derecho de la sociedad a desarrollarse vitalmente por el único medio posible: la conservación, la seguridad y el bienestar de los miembros que la integran."³³

Todas estas condiciones se encuentran resumidas en la definición que el propio autor nos da del Derecho Social: "Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo."³⁴

En estas condiciones, El Derecho Social deviene autónomo por sus principios jurídicos y sociológicos diferentes del Derecho Público y del Derecho Privado, perteneciendo a ese "dominio en donde el Derecho Público y el Privado se entrecruzan para entrar en una síntesis y formar un nuevo término entre las dos especies", según expone Gurvitch.³⁵

Todo esto justifica la nueva clasificación que del derecho hace el Dr. Mendieta, en la que incluye el Derecho Social como una de las ramas del Derecho Positivo, y subdividido, a su vez, en las leyes del trabajo, agrarias, económicas, de seguridad, de asistencia y culturales.

b) *Ideas de Paul Roubier.* Paul Roubier, por su parte, acuerda que existe un derecho que no es posible incluir —sin caer en artificio— en alguna de las dos ramas tradicionales del Derecho Positivo. Denomina este derecho como *mixto*, el cual, a su vez, reviste las siguientes modalidades: 1) *Derecho mixto concreto o derecho profesional*; y 2) *Derecho mixto abstracto o derecho regulador*. Explica al primero de ellos en estos términos: "Existe, en nuestras sociedades contemporáneas, una descomposición, si no en clases sociales, al menos en grandes formaciones económicas, en las cuales juegan ciertas reglas que les son especialmente apropiadas. Estas formaciones corresponden a las diferenciaciones profesionales." El derecho que corresponde a estas asociaciones rompe el molde tradicional romano que descansa "sobre las mociones individualistas de la propiedad y del contrato, pero que considera la profesión como un trabajo más o menos servil" El origen de este derecho, para el autor co-

³² Mendieta y Núñez, Lucio. *Ob. cit.* p. 60.

³³ Mendieta y Núñez, Lucio. *Ob. cit.* p. 61.

³⁴ Mendieta y Núñez, Lucio. *Ob. cit.* pp. 66-67.

³⁵ Mendieta y Núñez, Lucio. *Ob. cit.* p. 61.

mentado, está en las formaciones consuetudinarias, revistiendo en cada grupo profesional diversos caracteres “según sus objetivos propios, fuera de toda directiva general”.

Los apartados que integran este primer grupo son, en Roubier, los siguientes:

Derecho Comercial: “formado para constituir un derecho nuevo al beneficio de comerciantes e industriales”. Este punto es rebatible en extremo. Si consideramos que en la actualidad las relaciones comerciales van adquiriendo un carácter esencialmente internacionalista, el grupo de comerciantes e industriales, lejos de formar un cuadro compacto y homogéneo, está sujeto a las más variadas eventualidades y sobre todo al juego liberal de las leyes económicas. En este sentido, las leyes de la economía no son derecho propiamente hablando. Por tales razones, sólo es propio hablar de Derecho económico como derecho de grupo cuando sus lineamientos son efectivamente positivos y ordenados y aplicados por los encargados del poder público. Este derecho, en lugar de unir a los individuos en un grupo con ideales propios, los separa porque cada uno de ellos espera sacar el mayor provecho de los demás. La noción de este derecho corresponde mejor al derecho interindividual de que habla Gurvitch, ya que éste “al mismo tiempo que une, separa, como en los contratos”. En todo caso, según este criterio, el único derecho que no correspondería a la noción que damos del Derecho Social, sería el Derecho Civil por ser el único aplicable a todo individuo cualquiera que fuese su calidad.

Donde le damos la razón a Roubier es cuando habla de la *legislación obrera* como un derecho profesional —Derecho Social para nosotros— dirigido precisamente a un grupo social con homogeneidad tanto en su actualidad como en sus principios y objetivos frente a otros individuos. Sin embargo, para el autor que glosamos este derecho en Francia “comprende un número más importante de reglas de derecho público que el derecho comercial (reglamentación e inspección del trabajo, etcétera), pero contiene también algunas reglas que son aún de derecho privado, al menos en derecho francés (salarios, accidentes del trabajo, etcétera). Algunas tienen actualmente una figura indecisa (derecho sindical)”

Esta confusión de que habla Roubier no se da en nuestra moderna legislación obrera. La Ley Federal del Trabajo y sobre todo los Contratos Colectivos con fuerza de Ley, son una figura jurídica en México con perfiles propios y que participa de un carácter eminentemente social, cual debe corresponder a un Derecho de grupo.

El tercer *apartado del derecho mixto profesional* está formado por la

legislación rural que en Francia se recoge en el Código Civil. “Se encuentran en el Código Civil más disposiciones relativas a los cultivadores (propiedad, servidumbres, etcétera) que disposiciones de interés laboral.” Este fenómeno ya observado en el inciso anterior, no cabe en nuestro país. Partiendo de nuestra Constitución en su artículo 27 y del Código Agrario y otras disposiciones conexas, llegamos a considerar que la legislación rural, lo mismo que la obrera, alcanza en estos momentos *personalidad* propia como derecho de clase. Un nuevo sentido va recogiendo la moderna legislación rural; la codificación de las reglas referentes a la Reforma Agraria llegará a tener plena autonomía y unidad. Cuando se creen Tribunales Agrarios ³⁶ y exista el Código de la Reforma Agraria ³⁷ —lo cual ocupará mucho esfuerzo y no menos tiempo— el Derecho Social Rural será una realidad inobjetable.

Los problemas que Roubier observa son aquellos referentes a si un derecho de esta naturaleza puede llegar a tener unidad propia, fuera del tradicionalismo liberal imperante que no cree en un derecho de clase, sino que afirma la igualdad de todos frente al derecho. Mientras que nuestro autor afirma que la creación de un derecho de esta naturaleza debe dirigirse en el sentido de que el legislador logre mediante sus atribuciones en materia civil el equilibrio entre las diversas clases, en nuestro medio este equilibrio ha sido posible precisamente desde el momento en que se rompieron los moldes tradicionales del Derecho Civil. También cree Paul Roubier que desde el punto de vista de la técnica jurídica existen grandes inconvenientes en el Derecho de clase, en primer lugar, la dificultad de definir a los beneficiarios de un estatuto de tal naturaleza. Ciertamente no es fácil definir la clase campesina o la obrera, cuando se piensa en las cualidades especiales que debe poseer el campesino o el obrero. Sin embargo, para los fines del derecho es suficiente caer dentro de supuestos para adquirir calidad de persona jurídica en una determinada relación de derecho. Campesino sujeto de Derecho Social, entre nosotros, es aquel a quien se le ha repartido una parcela ejidal, el que está con “derechos a salvo” o el

³⁶ Leer sobre este tema a Raúl Cervantes Ahumada en la *Revista de Estudios Agrarios* (Año III, mayo-agosto 1964, No. 8, pp. 75-78), donde propone la creación de tribunales agrarios.

³⁷ El Dr. Mendieta y Núñez, en su Anteproyecto para un Nuevo Código Agrario, expone la tendencia “de quienes pretenden que el mismo Código Agrario sea la expresión de la Reforma Agraria Integral...” “Una ley de reforma agraria tendría que comprender todos los aspectos de esa reforma y exigiría larga preparación y profundos estudios para revisar, unificar y coordinar todas las leyes y demás disposiciones vigentes sobre la materia adicionándolos con otras nuevas hasta formar un volumen de grandes proporciones. Esto es un ideal jurídico inobjetable; pero de muy difícil realización”, concluye.

pequeño propietario con extensión inafectable. Obrero es quien presta sus servicios con carácter remunerado o pertenece a organizaciones sindicales.

Como no en todos los países está recogida la legislación social en articulados más o menos uniformes, sino que por lo contrario se diluyen en una serie de códigos de lo más variado, Roubier saca como consecuencia “una verdadera pulverización de la regla de derecho abstracta y general, que se disgrega en una serie de hipótesis particulares: y la última consecuencia, es que el legislador se encuentra solicitado en todos lados por mil intereses particulares, y pierde de vista la noción del bien común y la conciencia del interés general” Sin embargo, esto sólo sucede en los regímenes donde no se tiene una verdadera conciencia de clase, ya que de lo contrario ésta haría perseguir fines idénticos que con mayor razón recogería un derecho propio.

El derecho mixto abstracto o derecho regulador, segundo dentro de la modalidad explicada por Paul Roubier, “tiene por objeto regular la aplicación de otras ramas del derecho . . . , sea asegurando su sanción, o su realización, o aun su aplicación en el espacio o en el tiempo”. En este grupo quedan el Derecho Penal, Procesal, Internacional Privado, y el llamado *derecho transitorio*, el cual regula, entre otras cosas, los problemas jurídicos en el tiempo. Para nosotros esta clasificación es aún más artificiosa, puesto que sus materias son atribuciones directas del Estado y que caen dentro de los lineamientos de Derecho Público.

Sin embargo, pese a todas las observaciones a la anterior teoría, es de notarse cómo los más diversos criterios convergen en el punto de creer en la existencia de un derecho cuya autonomía reside precisamente en el hecho de estar dirigido a regular relaciones propias de un determinado grupo social. En tal sentido es como creemos en la validez del Derecho Social.³⁸

c) *Nuestro Criterio*. Hemos expuesto en una forma muy sintética los puntos fundamentales que han orientado el estudio del Derecho Social, resaltando aquellos que por su importancia sirven mejor al desarrollo científico de la disciplina y a los fines propios de este trabajo.

Creemos, empero, indispensable fijar el criterio que nos orientará para mostrar breve, pero claramente, las líneas fundamentales del Derecho Social Rural.

Aceptamos el principio de Gurvitch acerca de que el Derecho Social logra la integración de los grupos, pero no en la extensión que nos manifiesta, sino propiamente de aquellos a los que se dirigen en el sentido de

³⁸ Paul Roubier, *Théorie Générale Du Droit*, 5ª ed., París, 1946, pp. 255-266.

realizar fines comunes de interés social, que giran exclusivamente en beneficio de las personas, integrantes de esos grupos, económicamente débiles, tendiente este beneficio a la solución de sus problemas intrínsecos

Aquí se apuntan, en conjunto, las condiciones políticas y sociológicas a las que se ajusta el Derecho Social. Es necesario evidenciar, además, que este derecho, de acuerdo con uno de los puntos fundamentales de Gurvitch, recibe o debe recibir una tutela especial por parte del Estado para que sus principios se hagan vigentes en las relaciones que debe regular.

En cuanto a sus principios jurídicos, estamos de acuerdo con el Dr. Mendieta en el sentido de que este nuevo derecho ha nacido con perfiles propios; distinto del Derecho Público y del Privado; que configura una nueva rama autónoma del derecho positivo y que su sistema de instituciones mantienen un control especial de los grupos sociales, débiles en el sentido económico.

Sin embargo, pensamos que para estructurar debidamente este derecho, es menester configurarlo con su adecuada jerarquía. En efecto, no podemos concebir al Derecho Agrario o del Trabajo sin disposiciones correlativas de seguridad, asistencia, culturales y económicas.

Apoyamos esta afirmación en las siguientes consideraciones:

1o. El Derecho Social comprende únicamente, por un lado, el Derecho del Trabajo, y, por el otro, el Derecho Rural.

2o. El conjunto de derechos económico, de seguridad, de asistencia y cultural, sólo se concibe en función de los derechos arriba mencionados, mereciendo lugar especial el Derecho Agrario, dentro del Derecho Social Rural.

Explicaremos concretamente nuestra postura.

Las sociedades se conciben en función de los grupos en ella integrados. La sociedad, al crear su institución política Estado, establece el derecho que ha de regular sus relaciones, derecho que aspira a la realización de la justicia, la seguridad, el bien común, etcétera.

La justicia de que hablamos se traduce en la participación equitativa de los miembros de la sociedad en la riqueza. La riqueza tiene un doble aspecto: bienes materiales y bienes de esfuerzo. Los principios originales de estos bienes son, respectivamente, el territorio del estado y el trabajo de sus habitantes para crear riquezas que satisfaga sus necesidades.

La Constitución Política, en ese sentido, crea el derecho de todo ciudadano en edad de explotar su fuerza creadora, al trabajo, que ocupa dos planos: el trabajo industrial, obrero y el trabajo rural.

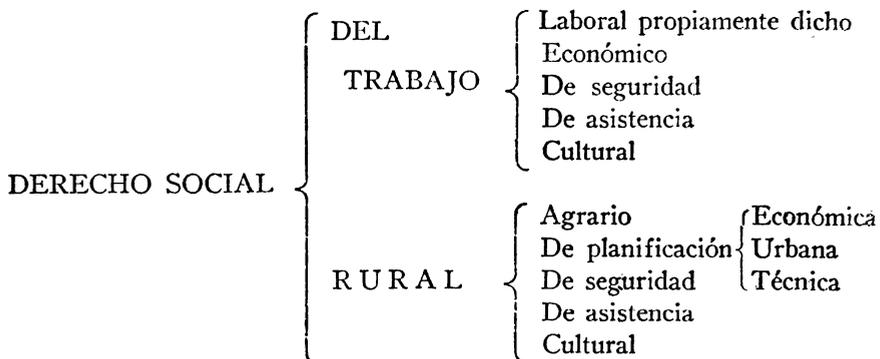
Todas las demás manifestaciones del esfuerzo humano no son sino correlativas de estas formas que apuntamos. La riqueza (dinero), que produce más riqueza, no es sino una expresión del egoísmo a que se someten las sociedades que se han llamado capitalistas. Pero las sociedades que mantienen una vida de esfuerzo, lo traducen en trabajo, en las dos formas que hemos apuntado.

De aquí surge el derecho del hombre al trabajo y a la tierra. Las instituciones que protegen a las personas desvalidas y desocupadas, lo hacen precisamente en función de que en ellas no se cumple el axioma jurídico-social de que toda persona debe valerse de su esfuerzo personal para subsistir, siendo la sociedad quien suple su irregularidad protegiéndolo y asegurándolo.

Las leyes económicas, se pensará, no entran en juego en función de la misma premisa. Todo lo contrario. Cuando el Estado regula (de acuerdo con la tutela que arriba apuntamos) las relaciones económicas a través de leyes especiales, es con el fin de que los beneficios que con ello se acarree a la sociedad global, se traduzcan en un beneficio indirecto de los trabajadores, proletarios, campesinos.

Las leyes culturales, por lo mismo, sólo se conciben en función del derecho que otorgan a esos grupos para aspirar a una mejor preparación intelectual y técnica. En cuanto a estas leyes debemos hacer la siguiente distinción: existe en nuestra Constitución un precepto que otorga la garantía individual de educación gratuita y que indudablemente cae dentro de los lineamientos del Derecho Público. En lo que se refiere a la educación técnica de trabajadores y campesinos, la reglamentación se hace en función social de esos grupos, cayendo, por lo mismo, dentro del campo del Derecho Social.

Pensamos, pues, que el Derecho Social debe quedar estructurado así:



No existe en esta clasificación un orden lógico contradictorio. Es decir, que frente al Derecho Social Rural se oponga un Derecho Social Urbano. En realidad no hay ninguna contradicción porque el Derecho Social es único y esta división sirve para los fines de la Reforma Agraria Integral (y de toda reforma social) que hemos analizado en otra parte; para darle un enfoque jurídico jerarquizado y ordenado en relación con sus fines.

El derecho social rural

1. *Definición.* De la definición que hemos apuntado de la Reforma Agraria Integral y del concepto del Derecho Social expuesto, tenemos que deducir que el Derecho Social Rural, como la base jurídica indispensable de aquélla, debe recoger sus premisas jurídicas para que se cumpla cabalmente.

El Derecho Social Rural, como uno de los capítulos del Derecho Social, seguirá evidentemente sus principios básicos como un derecho protector de los campesinos. Como la base jurídica de la Reforma Agraria Integral, deberá, al igual que ésta, mantener un principio ordenador jerarquizado e integral de sus instituciones.

En este sentido, podemos definir el Derecho Social Rural en los siguientes términos: *Es la parte autónoma del Derecho Social constituida por el conjunto de leyes y disposiciones jerarquizadas que intervienen en el desarrollo integral de la Reforma Agraria, organizando el justo equilibrio de la sociedad campesina en sus relaciones propias, en sus relaciones con los demás sectores de la sociedad global y en las relaciones tutelares del Estado.*

2. *Derechos que comprende.* Debemos incluir, según el cuadro expuesto, en primer lugar, el Derecho Agrario. Corresponde a éste la justa y suficiente distribución de la tierra para lograr que su explotación beneficie a la masa campesina y la integre como un factor social de producción y consumo, abriendo, optimistamente, el mercado nacional que requiere un incremento inmediato.

Pero es necesario apuntar que la Reforma Agraria Integral necesita, en este sentido, una modificación en lo que se refiere a las disposiciones referentes a la dotación ejidal. El ejido, tal cual se encuentra en la actualidad, sólo recibe un financiamiento parcial, quedando más de las tres cuartas partes de ellos sin créditos y avíos que los refaccionen. Esto obedece a circunstancias harto conocidas por nosotros. El crédito es una institución que conviene a las leyes económicas y por ello debe quedar

sujeto a sus premisas. Pero es indiscutible que requiere de oportunidad y facilidades en relación con los que han de menesterlo.

Hablábamos del ejido. La dotación y restitución de tierras ha llegado, en nuestros días, a ser un puro formulismo demagógico. Las tierras distribuíbles y cultivables se han agotado. Existen más o menos dos millones de campesinos con "derechos a salvo", es decir, campesinos cuya calidad es únicamente de nombre, puesto que no poseen ni siquiera una hectárea idónea para el cultivo y para subsistir. El problema se agrava porque esos campesinos tienen hijos y se reproducen con un índice bastante elevado, cuyo control es asaz difícil.

Es necesario, pues, que el Derecho Agrario enfoque este problema con un carácter más decidido. La solución que se le ha querido dar ha sido objeto de ataques ideológicos que no resuelvan nada. La colectivización de la tierra se hace necesaria. Pero los timoratos y los poseedores de intereses creados huyen y no dan cara a un problema cuya solución es vital para el desarrollo integral del país. *

No aconsejamos un extremo radicalismo porque sabemos que nuestros recursos para aventajar tal empresa son reducidos. Pero se puede hacer el cambio revolucionario sin herir siquiera nuestra Carta Magna a través de la reglamentación especial y rigurosa de esta institución básica. Con ello se podrá incluir al trabajo agrícola al gran número de "exterrados" que enunciamos y organizar la explotación de la tierra con bases más firmes y seguras.

Otro capítulo de reformas debe enfocarse hacia la reducción de la pequeña propiedad. Los abusos antológicos a que se ha llegado en esta materia son problemas también susceptibles de encararlos con valentía. La agricultura y la ganadería no son empresas de privilegiados, sino que es un patrimonio de todos los mexicanos. Ciertamente existen determinados cultivos que requieren grandes extensiones, pero tales, bien podrían incluirse en los ejidos estructurados colectivamente, en aquellas regiones que por su situación conómica, idónea del suelo y cultural de sus habitantes, sea posible institucionalizar tal forma de explotación.

Participando de estas premisas, como prolegómenos a otras reformas que se infieren de lo ya apuntado, la Reforma Agraria Integral contará con un Derecho Social Rural (estricto-sensu: agrario) orientador de esta aspiración que estima muchos estudios, pero cuya aplicación requiere prisa.

* Recomendamos la lectura del *Anteproyecto de nuevo Código Agrario* de los señores Dr. Lucio Mendieta y Núñez e Ing. Luis G. Alcérreca, en cuya exposición de motivos enfocan todos estos problemas con una clara visión.

Los favores que se recibieran con esta reforma son bien conocidos: se ocuparía a todos los agricultores hasta ahora "exterrados"; arraigaría el hombre a la tierra por el mayor margen de seguridad que implicara; aseguraría un ingreso "per capita" no sujeto al área del cultivo afortunado ni a la eventualidad de lo oportuno del riego, crédito, abono, etcétera, ya que el Estado (recordar la tutela estatal del Derecho Social) se preocuparía de lleno por el éxito de esta empresa; etcétera, etcétera.

Podríase pensar que una solución idónea para ocupar y dotar de tierras a esos dos millones de campesinos sería la siguiente:

1º Colectivizar aquellos ejidos que por sus especiales circunstancias sean idóneos para el caso, procurando que el mayor número sea estructurado en esta forma, incluyendo en ellos una cantidad de los ahora agricultores con derechos a salvo. La colectivización de dichos ejidos debe hacerse con el consentimiento pleno de sus miembros para respetar la garantía constitucional de libertad.

2º Reducir el número de hectáreas consignadas a la pequeña propiedad y con los excedentes dotar de ejidos a los carentes de ellos, procurando influir en el ánimo de los legisladores para la reforma constitucional conducente.

3º Denunciar los latifundios existentes aún para llegar a las mismas conclusiones, procurando dar garantía suficiente de indemnización a los afectados.

4º Colonizar debidamente aquellas regiones inexploradas aún, pero que pueden ser susceptibles de explotación.

5º Fomentar las empresas ganaderas de ganado menor, ya que nuestro país cuenta con grandes extensiones desérticas donde la cría de éste no requiere un cuidado sistemático y extenso de los pastizales para su alimentación.

El derecho de planificación económica, en relación con el anterior, se avoca al planteamiento eficaz de la productividad agrícola, fijando impuestos que no graven sino en la medida de la contribución o retribución del Estado a las comunidades rurales, traducidas en servicios o cometidos del Estado. Tratará de regular, por otra parte, que el consumo nacional se eleve a fin de crear un mercado interno que impulse a la industria y lograr, con ello, colocar al país de que se trate dentro de las naciones con una vida económica a la altura del siglo en que vivimos.

La Ley de Tierras Ociosas es una de las Instituciones económicas dentro de la reforma agraria, puesto que regula la productividad efectiva

de las tierras, privando de derechos a quienes las mantengan inactivas y dando derechos para denunciar nuevas tierras que puedan abrirse al cultivo. Su finalidad es que la riqueza agraria produzca y que la economía del país se refuerce y no se menoscabe por estas circunstancias. Cumple con el postulado de que *la tierra es de quien la trabaja*.

Según el Dr. Mendieta y Núñez, al contenido de este derecho "corresponden las leyes presupuestales, las que fijan las contribuciones y todas las que en alguna forma interesan a la industria y al comercio, las que tratan de regular los precios y las condiciones del mercado, de estimular el ahorro, la cesión, ciertos renglones de la producción industrial y de poner al alcance de las masas elementos de trabajo y de vida".

Con su justa interpretación, a todo ello debe tender la reforma del derecho que comentamos y orientarse la legislación en este sentido, en forma rápida y apropiada. Entre otras disposiciones quedan aquí incluidas las referentes al régimen fiscal de los núcleos de población (capítulo VII del título I del libro tercero del Código Agrario).

El derecho de planificación técnica en el medio campesino, como un inciso del Derecho Social Rural, puede encontrarse en la serie de disposiciones siguientes: Reglamento que sujetará la división ejidal, del 9 de noviembre de 1942, pero que debe reformarse para quedar congruente con la proposición hecha de la colectivización del ejido; Reglamento del artículo 167 del Código Agrario, del 8 de diciembre de 1954; el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, del 12 de marzo de 1946; el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías del 7 de febrero de 1951; Reglamento de Postulantes del Departamento Agrario; la Ley de Crédito Agrícola, etcétera, etcétera.

La planificación urbana merece un estudio más detenido que desafortunadamente no podemos emprender. Sin embargo, es necesario subrayar que las zonas de urbanización deben estar ocupadas efectivamente por ejidatarios y por personas saludables al ejido. Para ello debe establecerse una vigilancia municipal que haga cumplir con las leyes relativas. Debe urbanizarse esta zona en la medida de las instituciones conexas de la Reforma Agraria Integral y hacer que la dispersión a que está acostumbrado el campesino para vivir se borre, y entre en una sana convivencia con los demás, en un ambiente seguro y sano donde disponga de servicios de seguridad de los que sólo integrado puede disfrutar. En ese sentido debe reformarse el Reglamento de las Zonas de Urbanización de Ejidos. Respecto al tema, estamos de acuerdo con lo apuntado por los autores del Anteproyecto de Nuevo Código Agrario (salido a la luz reciente-

mente), quienes expresan en la exposición de motivos que el actual Código Agrario “permite que se vendan los lotes que en esa zona se asignan a los ejidatarios”, lo cual origina fraudes y “grandes negocios”, amén del perjuicio que sufren los familiares del ejidatario. “Para evitar esto —afirman en el Nuevo Código Agrario— se considera al lote urbano con las mismas características de inalienable, imprescriptible e inembargable y sólo se permite su venta en caso de que el ejidatario y su familia se ausenten definitivamente del núcleo de población, siempre que hayan construido casa en el mencionado lote.”

Creemos acertado todo lo anterior. Sin embargo, se podría agregar a los preceptos relativos y su reglamento, disposiciones que obligaran al Estado a proporcionar a tales campesinos que abandonan el lugar, otro lote en el punto que fijaren su nuevo domicilio, alojamiento provisional en fraccionamientos urbanos en caso de que emigraran hacia ciudades, donde, en caso contrario, aumentarían el problema de la habitación, dando, además, el triste espectáculo de las familias errantes y, en el mejor de los casos, “paracaidistas”.

Las leyes culturales se refieren exclusivamente a la educación técnica de los campesinos, lo cual implica la educación elemental. Así debe quedar estructurada la ley de educación agrícola, impulsándola con nuevos bríos para evitar el éxodo de jóvenes campesinos que abandonan el campo y emigran hacia ciudades donde viven creando un nuevo problema y agravando su situación económica y la de sus familias. Esto merece un estudio detenido y minucioso al cual no podemos avocarnos ahora.

En cuanto a las leyes de *Seguridad Social y Asistencia*, lo que postulan debe extenderse al medio rural con el vigor que han alcanzado en las zonas urbanas y en la capital de la República: clínicas médicas, habitación, ayuda económica a desvalidos, etcétera, aunque en principio se propicie a través de los centros urbanos más cercanos.

El Derecho de Seguridad y Asistencia, por su extensión, debe quedar para un estudio especial.

3. *Dispersión real y unidad teórica del Derecho Social Rural*. Existe, no obstante, una dispersión en la realidad de todas las leyes, reglamentos y disposiciones que forman parte del Derecho Social Rural. Este trabajo sólo intenta dar a conocer cuál es el sentido jurídico que la reforma agraria debe tomar. Por ello carece de datos más precisos que no se localizan sino con un estudio concienzudo y profundo de nuestra realidad. A pesar de todo, creemos haber dado una amplia visión de lo que puede alcanzar un orden jurídico de esta naturaleza que no se ha configurado

totalmente, sino que está en vías de lograr su pleno desarrollo e integración.

Por eso creemos que el Derecho Social Rural mantiene su unidad sólo teóricamente. Corresponde a la política agraria de los gobiernos revolucionarios darle el lugar que le corresponde dentro de las instituciones sociales que lo ocupan. Sabemos que para ello pasará largo tiempo, pero la decisión y empuje de las nuevas generaciones, dotadas del brío histórico de nuestras gestas gloriosas, sabrán ubicar debidamente este derecho con la valentía y consistencia que se requieran para el caso. Por eso creemos que el Derecho Social es el derecho del futuro y el que dejará sin validez el anatema bochornoso de que nuestros campesinos producen lo suficiente para conservar su miseria.