

2ej 2



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM**

**PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE FOMENTO
AGROPECUARIO PARA DECLARAR TIERRAS OCIOSAS**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Juan Manuel Aguilera Navarro

México, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE
FOMENTO AGROPECUARIO PARA DECLARAR
TIERRAS OCIOSAS

	Págs.
INTRODUCCION	4

C A P I T U L O I

LEY DE TIERRAS OCIOSAS DEL 23 DE JUNIO DE 1920

A).- BASE CONSTITUCIONAL.	7
B).- ESTRUCTURA JURIDICA.	16
C).- CONCEPTO DE TIERRAS OCIOSAS.	17
D).- SU DIFERENCIA CON EL CODIGO AGRARIO.	22
E).- CRITICA.	25

C A P I T U L O II

PROBLEMAS CONSTITUCIONALES QUE DIFICULTARON
LA OPERATIVIDAD DE LA LEY DE TIERRAS OCIOSAS
DEL 23 DE JUNIO DE 1920

A).- EN RELACION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA	30
B).- EN RELACION A LA GARANTIA DE LEGALIDAD	34
C).- EN RELACION AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	36
D).- EN RELACION A LA MATERIA	38
E).- EN RELACION AL ARTICULO 11 TRANSITORIO - - CONSTITUCIONAL	40
F).- CRITICA.	42

C A P I T U L O III

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL 2 DE ENERO DE 1981

	Págs.
A).- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.	49
B).- ESTRUCTURA JURIDICA.	52
C).- EL FOMENTO AGROPECUARIO.	54
D).- CRITICA.	59

C A P I T U L O IV

PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO PARA DECLARAR -- TIERRAS OCIOSAS

A).- BASE JURIDICA PARA EL PROCEDIMIENTO. . .	62
B).- PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR TIERRAS - - OCIOSAS.	72
C).- DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO DE LA LEY DE TIERRAS OCIOSAS Y LA LEY DE FOMEN TO AGROPECUARIO.	82
D).- CRITICA.	86

CAPITULO V

	Págs.
A).- OPERATIVIDAD DE LA LEY DE FOMENTO - -	
AGROPECUARIO.	98
B).- VENTAJAS.	106
C).- DESVENTAJAS	109
D).- CRITICA	111

CAPITULO VI

CONCLUSIONES.	115
BIBLIOGRAFIA.	119

I N T R O D U C C I O N

La tarea inmediata al reparto de la tierra, ha sido y continúa siendo, la creación de leyes que garanticen la constante explotación de la tierra, ya sea ésta - de ejidatarios, comuneros o de pequeños propietarios.

Pero no siempre la tarea del Legislador ha respondido a las necesidades de su época, en ocasiones el Legislador aleja el derecho de la justicia. Las causas - pueden ser múltiples y variadas, a ellas hacemos referencia a lo largo de nuestro trabajo.

Una Ley puede contener objetivos generosos y ser contraria a la Constitución o bien puede ser estrictamente constitucional y de precario contenido; clasificamos a la Ley de Tierras Ociosas en la primera división, es to es, como una Ley generosa pero contraria a la Carta Fun damental.

En nuestro trabajo demostramos las fallas - operativas de la Ley de Tierras Ociosas y vemos cómo ésta - Ley se contraponía a los requisitos de la garantía de - - - audencia, y cómo también violaba lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, entre otros aspectos.

Abordamos el estudio de la Ley de Fomento Agropecuario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981. Nuestra actitud hacia ella es epoloógica, evitando convertirnos en heraldos de desgracias. Donde observemos fallas, proponemos enmiendas, donde no cabían las enmiendas, proponemos la creación de Organismos Coadyuvantes con dicha Ley.

En capítulo siguiente, realizamos un esfuerzo diferenciador, estudiamos el procedimiento que contemplaba la Ley de Tierras Ociosas de 1920, haciendo un análisis comparativo con el de la Ley de Fomento Agropecuario, de lo que se infiere que el procedimiento establecido en ésta última Ley, para declarar tierras ociosas, es respetuoso de las garantías de propiedad, entendidas estas en su acepción actual. Sentimos la angustia que sobresalta a todos aquellos que emprenden estudios sobre temas poco explorados; nos sobrepusimos, recopilando la escasa bibliografía al respecto y apuntando nuestras reflexiones en cada inciso.

Toda Ley para ser eficiente, debe ser operativa, la operatividad no siempre se desprende de la Ley, recurrimos al estudio del Reglamento de la Ley de Fomento-

Agropecuario, anotando que: el Reglamento es uno de los -- principales apoyos de la Ley de Fomento que la haga operativa. Penetramos a las ventajas de la Ley, las desventajas las dejamos a los críticos, creamos que es una manera de -- ser objetivos.

En cada uno de los capítulos de nuestra -- tesis pusimos un inciso relacionado a "crítica", porque -- sin ella, nuestro capitulo hubiera resultado incompleto. La crítica no es solamente destruir, la crítica también es proponer, es sentirse responsable de lo que uno diga y escribe, orgullosamente, aprovechamos la generosidad que nos brinda el sistema.

Finalizamos con las conclusiones que exigido -- todo trabajo jurídico de rigor, en ellas decimos lo que -- pensamos del procedimiento y su Ley que la sostiene, en -- las mismas decimos lo que deseamos para México.

Tal vez se nos pregunte algún día, por qué -- elegimos éste tema para licenciatura, la respuesta sería -- fácil, pues hemos vivido cerca del tema parte de nuestra -- existencia y alguna vez dijimos: Cuanto terreno sin sembrar -- tenemos para jugar a la pelota.

Sentimos coraje y aún persiste, de obuer--

var pastando en tierras laborables ganado en todas sus especies.

La ociosidad de las tierras ha sido característica que aún perdura en el campo mexicano, para probarla no es necesario estudios de rigurosa estadística, basta salir al centro del país o a cualquier otra parte para - - observar la tierra ociosa.

El procedimiento de la Ley de Fomento para declarar tierras ociosas, era necesario. Nosotros sólo demostramos su constitucionalidad y proponemos disminuir algunos términos para su desarrollo - denuncia y trámite del procedimiento -, esperamos con nuestro estudio colaborar - en algo a la solución del desafío que representa: La producción de alimentos.

C A P I T U L O I

LEY DE TIERRAS OCIOSAS .

DEL 23 DE JUNIO DE 1920

- A).- BASE CONSTITUCIONAL.
- B).- ESTRUCTURA JURIDICA.
- C).- CONCEPTO DE TIERRAS OCIOSAS.
- D).- SU DIFERENCIA CON EL CODIGO AGRARIO.
- E).- CRITICA.

A).- BASE CONSTITUCIONAL

La tarea inmediata al reparto de tierras, - ha sido y sigue siendo, la creación de bases jurídicas que garanticen la constante explotación de las tierras pertenecientes a la comunidad, al ejido y a la pequeña propiedad.

Atento a la preocupación antes mencionada, - el Constituyente de Querétaro incluyó en la Constitución - de 1917, el párrafo más discutido de la historia Constitucional Mexicana : "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la Propiedad Privada las modalidades que dicte el interés público", el párrafo a que nos referimos es el tercero del artículo 27 Constitucional.

Bajo este marco constitucional, la ocupación temporal de tierras ociosas constituía un imperativo impostergradable, fue la Ley de Tierras Ociosas quien pretendió legalizar la ocupación temporal de tierras que sus propietarios o poseedores no cultivaran, esta Ley, fué aprobada por el H. Congreso de la Unión el 23 de junio de 1920 - y publicada en el Diario Oficial el 28 del mismo mes y año por Adolfo de la Huerta, Presidente Constitucional Substituto.

Dicha Ley preceptuaba en su artículo 1o. --

"Se declara de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor. Por lo tanto, la Nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven". Esta declaración pudo emitirse en virtud de que la Constitución de 1917, en su Artículo 27 redacción original, "Va imponiendo la modalidad a los regímenes de propiedad en México, de encontrarse en constante explotación" . (1)

El énfasis que ha puesto el gobierno, en cuanto a que la tierra se encuentre en constante explotación está plenamente fundado y sólo ha hecho falta el deseo sincero de poner la tierra a trabajar, pero ya no solamente bajo la dirección de líderes políticos sino que también participen lo que podríamos llamar líderes productores que de alguna manera contribuyan a disminuir lo que el maestro Lucio Mendieta y Núñez denomina "El Problema Agrario de México".

(1) Martha Chávez Padrón, Ley de Fomento Agropecuario. (compilada). Editorial Porrón, S.A. Pág. 432. Décima Edición.-México. 1961.

B).- ESTRUCTURA JURIDICA

La Ley de Tierras Ociosas, no presentó ningún orden lógico en su estructuración, no obstante haber sido un Ordenamiento de avanzada.

Se compone únicamente de 18 artículos y 2-
transitorios, olvidándose el legislador de presentarla por capítulos que no sólo se concretaran a declarar ociosas --
las tierras, sino que también previeran una estrategia ---
para el aprovechamiento de las mismas.

En gran parte de su articulado, la Ley ha--
cía referencia al arrendamiento y aporcería de las tierras
ociosas. Sabemos que el arrendamiento en materia agrícola,
tiene por objeto conceder el uso y goce de un predio con -
destino a la explotación agropecuaria a cambio de dinero a
otra persona; pero conforme a la Ley de Tierras Ociosas, -
no era el legítimo propietario o poseedor quienes cedían -
en arrendamiento las tierras, sino el Ayuntamiento respec-
tivo, estando en presencia de un arrendamiento "sui-gene--
ria".

Actualmente en materia agrario, la Ley de -
la materia prohíbe el arrendamiento de las parcelas, obli-
gando a los ejidatarios y comuneros a trabajarlas directa-

mente.

Por lo que toca al contrato de aparcería -- que también hacía referencia la Ley de Tierras Ociosas -- es pertinente decir que ésta figura jurídica era y sigue siendo un contrato entre el dueño de la tierra y el campesino que la trabaja, en virtud de este contrato el aparcerero se compromete a pagar al propietario, en concepto de arriendo, una parte de los productos de la explotación. Transcribimos a continuación la Ley de Tierras Ociosas, a sabiéndose de que es una Ley abrogada, pero cuyas ideas nos habrán de servir en el desarrollo de los capítulos subsiguientes, -- observándose de la misma la referencia que hace a los contratos mencionados :

Art. 10.- "Declaraba de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor. Por lo tanto, la Nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean laborales y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven".

Art. 20.- "Proporcionaba un concepto sobre tierras ociosas diciendo que, eran aquellas tierras que sus dueños o poseedores no --

hayan barbechado o puesto en cultivo pasadas fechas que marca la Ley para su preparación y siembra, quedarán por ese solo hecho a disposición de los Ayuntamientos para los efectos de la presente Ley".

Art. 3o.- "Se consideraban como tierras incluidas en el artículo que precede todas -- las que en años anteriores hayan sido cultivadas en siembras anuales o cualquier naturaleza, durante el temporal de aguas o por el sistema de riego, de humedad, etc., y -- las tierras que los vecinos denuncian como susceptibles de ser abiertas al cultivo en el temporal de lluvias, exceptuando sólo -- las siguientes :

- a) Las tierras de agostadero y pasto en servicio, y
- b) Las tierras de plantas vivaces y de bosques que deben conservarse según las leyes de la materia".

Art. 4o.- Señalaba que, "los Ayuntamientos disponían de las tierras ociosas para dar -

las en aparcería o arrendamiento a los vecinos del Municipio de su ubicación".

Art. 5o.- Estipulaba que, "las Legislaturas fijarán las fechas de preparación y siembra, atentos al clima y costumbres del lugar".

Art. 6o.- Estipulaba, "las fechas de siembra para el Distrito Federal y Territorios".

Art. 7o.- Señalaba que, "todo vecino o cualquiera otra persona, tenía derecho a solicitar ante el respectivo Ayuntamiento las - - tierras ociosas que pudieran cultivar. La solicitud podía ser verbal o escrita".

Art. 8o.- "Fijaba el plazo para otorgarle - la tierra ociosa al solicitante, dentro de los tres días siguientes a la solicitud, en un procedimiento sumarisimo".

Art. 9o.- Disponía que, "los Ayuntamientos - establecerían las bases libremente para - - otorgar las tierras ociosas en aparcería o arrendamiento, a excepción del plazo que no excedería del año agrícola".

Art. 10.- Establecía que, "cuando se propor

cionen elementos de trabajo, pagará el le--
brador como máximo un 10% de la cosecha y -
un 5% también como máximo cuando se propor-
cione únicamente la tierra. Si ésta hubiera
sido ya barbechada por el propietario, se -
abonará a éste un 2% de la cosecha, el cual
pagará el Ayuntamiento de la parte que le -
corresponde".

Art. 11.- "Fijaba la extensión de la tierra
que el Ayuntamiento podría conceder a cada-
vecino para su cultivo y que no debería - -
exceder de veinte hectáreas en el Distrito-
Federal, ni de cien hectáreas en la Baja Ca-
lifornia y en Quintana Roo. Además, las Le-
gislaturno locales determinarían la exten-
sión máxima de tierras ociosas que los Ayun-
tamientos de los Estados podrían conceder".

Art. 12.- Ordenaba que, "el producto de las
apercerías o arrendamientos de tierras ocio-
sas ingresaría, con las salvedades estable-
cidas en el Artículo 10, a los fondos del -
Ayuntamiento".

Art. 13.- Preceptuaba que, "el propietario de la tierra laborable ociosa no tenía derecho a exigir de los labradores, usuarios de ella, ninguna renta o indemnización por el concepto de la tierra que el Ayuntamiento le concediera para cultivar, sino en los casos y con las formalidades especificadas en los artículos anteriores".

Art. 14.- Señalaba que, "la posesión que de las tierras ociosas de regadío asuman los Ayuntamientos, trae consigo la posesión de las aguas que, conforme al derecho o conforme a las costumbres, se hayan utilizado para el riego de esas mismas tierras en años anteriores".

Art. 15.- Indicaba que, "las tierras a que el Decreto se refería, seguirían considerándose como propiedad de sus respectivos dueños para todos los efectos legales; pero el Municipio tendría el carácter de poseedor a título precario durante el período legal -- agrícola respectivo, únicamente para los --

efectos de esta Ley, en la inteligencia de que, una vez levantada la última cosecha, - la posesión de las tierras volvería por ese solo hecho, a sus legítimos poseedores".

Art. 16.- Ordenaba que, "los Ayuntamientos-darían a las siembras hechas en las tierras ociosas toda la protección de las leyes, y-cuidarían de ellas como de cosa propia".

Art. 17.- Indicaba que, "en cada Municipio-se llevaría un registro cuidadoso del movi-miento de cultivo, en la circunscripción co-rrespondiente y su relación con esta Ley".

Art. 18.- Estipulaba que, "sobre las bases-generales contenidas en la Ley, y sin apartarse de ellas, las Legislaturas locales po-drían dictar las disposiciones reglamenta-rian que las circunstancias del lugar exigie-ran, para ponerlas en práctica en los Esta-dos, y el Congreso de la Unión dictará las-que fueran necesarias por lo que se refiere al Distrito Federal y Territorios".

T R A N S I T O R I O S.

Art. 1o.- Estipulaba que, "la Ley entraría en vigor desde la fecha de su promulgación".

Art. 2o.- Finalmente indicaba que, "los Gobernadores del Distrito Federal y Territoria y los de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, tendrían la facultad transitoria de resolver las dudas y conflictos que se presentaran para la aplicación de la Ley, en su caso de que ésta tuviere que aplicarse antes de que se dictaran los Ordenamientos respectivos".

Adviértase de la presente Ley, aberraciones técnicas, como la de otorgar la tierra ociosa a cualquier persona pudiéndose interpretar que hasta los extranjeros podían poseer en arrendamiento dichas tierras, y aún más grave otorgar la tierra a personas sin vocación agraria, - la Ley de Fomento Agropecuario es más precisa al preferir actualmente a los campesinos con derechos a salvo sin -- excluir aquéllos que tengan capacidad agraria. A mayor profundidad y con un criterio de Justicia Social, la Ley de Fomento subraya los requisitos que deben reunir los soli-

citantes de tierras ociosas en su artículo 84, que a conti-
nuación nos permitimos transcribir :

Art. 84.- "La explotación de las tierras --
ociosas deberá contratarse con los solici-
tantes que seleccione la Secretaría y que -
reunán los siguientes requisitos :

I .- Que sean de nacionalidad mexicana.

II.- Que tengan experiencia en materia - -
agrícola.

III.- Que acepten acatar los lineamientos -
que en materia de técnicas agrícolas-
determine la Secretaría.

IV.- Que se obliguen a desarrollar la ex-
plotación que sugiera el plan nacio--
nal de desarrollo agropecuario.

V.- Que se cometan expresamente al proce-
dimiento administrativo ante la Secre-
taría en caso de conflictos con moti-
vo de los contratos".

C).- CONCEPTO DE TIERRAS OCIOSAS.

Según el diccionario Larousse, lo ocioso se refiere a aquella condición del que no trabaja. En la terminología agraria creemos que pueden considerarse como tierras ociosas aquellas mencionadas en los artículos 1o. y 2o. de la Ley de Tierras Ociosas, esto es :

Art. 1o.- ...Por lo tanto, la Nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven.

Adviértase del artículo mencionado con anterioridad, que solo eran consideradas como ociosas aquellas tierras laborables que sus legítimos propietarios o poseedores no cultivaban. Más adelante el artículo 2o. de la mencionada Ley dice :

Art. 2o.- Todas aquellas tierras que sus dueños o poseedores no hayan barbechado o puesta en cultivo pasadas las fechas que marca la Ley para su preparación y siembra, quedarán por ser sólo hecho a disposición de los Ayuntamientos para los efectos de --

la presente Ley.

Los artículos 10. y 20., de la Ley en cuestión nos brindan el concepto de tierras ociosas, considerando como tales, a todas aquellas tierras laborables que sus legítimos propietarios o poseedores no cultivaban en atención a las fechas que marca la Ley.

Tiempo después y sobre el mismo tema, la Ley de Fomento Agropecuario matiza aún más el concepto de tierras ociosas estableciendo :

Art. 71.- Se consideran tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación, en los términos y condiciones que expresamente señala esta Ley.

Es interesante observar como el Legislador ha tomado conciencia de los problemas agrícolas por los que atraviesa el país. En el artículo anterior observamos que supera al Legislador de 1900, pues estos sólo consideraban como ociosas a las tierras laborables sin explotación. La Ley de Fomento Agropecuario incluye en su concepto de tierras ociosas no sólo a las tierras laborables sino aquellas aptas para el cultivo, esto es a todas a ue-

llas que siendo susceptibles de cultivarse no se cultivan.

Nosotros nos atrevemos a proponer una reforma al artículo 71, de la Ley de Fomento Agropecuario, para que quedara de la siguiente manera :

Art. 71.- Se consideren tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación, en los términos y condiciones establecidos en la presente ley; o que encontrándose en explotación no se obtengan resultados razonables a juicio de peritos, siempre y cuando las causales sean imputables al propietario o poseedor.

D).- SU DIFERENCIA CON EL CODIGO AGRARIO.

En el presente apartado corresponde establecer la diferencia entre la Ley de Tierras Ociosas y el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942. La Ley de Tierras Ociosas, en referida limitada y exclusivamente, a la ocupación temporal de tierras laborables que sus poseedores o propietarios no utilizaban; por otra parte el Código Agrario derogó todas aquellas leyes o disposiciones expedidas en materia agraria, con anterioridad al mismo, y su objeto fundamental era regular los derechos y procedimientos de restitución, dotación de tierras y la creación de nuevos centros agrícolas.

La Ley de Tierras Ociosas, es un ordenamiento a la fecha abrogado por la Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1951. Rescatándose de la antigua Ley un considerable número de ideas que han sido incorporadas a la nueva Ley de Fomento Agropecuario, cumpliéndose lo que el maestro Raúl López García pronostica en su libro: "La Ley de Tierras Ociosas de 23 de junio de 1930, una de las que necesariamente tendrán que cobrar vigencia en un futuro próximo, ha resultado ineportante hasta la fecha, porque sus -

mecanismos de operabilidad han sido inadecuados debiéndose reestructurar totalmente". (2)

En relación al Código Agrario de 1942, el mismo autor apunta : "El tercer Código Agrario, fué expedido durante el Régimen Gubernamental presidido por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial del 27 de abril de 1943. Compendió las experiencias logradas durante un cuarto de siglo, logrando mejorar la técnica jurídica de las instituciones agrarias, ajustándolas a la problemática de su época.

El Código Agrario de 1942 cumplió su función dentro del proceso histórica de la Reforma Agraria Mexicana, durante los 29 años de vigencia, pero con toda evidencia no respondía ya a los nuevos requerimientos de la problemática agraria, en los años setentas.

La Legislación, como producto social, como principal fuente formal del derecho, está sujeta a un proceso renovador ineludible que la ajusta a las cambiantes -

(2) Raúl Lemus García. Derecho Agrario Mexicano (sinópsis-histórica). pág. 330, Editorial LIMSA.-Segunda Edición México 1978.

condiciones sociales. Cuando ello no ocurre la Ley se - vuelve obsoleto, dejando de cumplir su función de factor de bienestar social para convertirse en fuente o instrumento de problemas que afectan a la colectividad. La consideración que antecede nos induce a plantear la utilidad de - revisar y reestructurar en forma sistemática las más importantes instituciones de la Reforma Agraria". (3)

El Código Agrario de 1942, estableció como única causa de privación de los derechos de un ejidatario, que dejara abandonada la parcela durante dos años consecutivos sin causa justificada, en cuyo caso la unidad debía adjudicarse a la esposa para atender al sostenimiento del grupo familiar que dependía del campesino sancionado, debiéndose ordenarse la privación por decreto del Presidente de la República.

El Código en mención es el antecedente más inmediato de la Ley Federal de Reforma Agraria y constituye para ésta última la fuente principal de sus instituciones.

(3) Raúl Lemus Garza. Ob. Cit. págs. 400-409.

E).- C R I T I C A

Para evaluar con objetividad las realizaciones del hombre, obligatoriamente al crítico se tiene que situar en el tiempo y el espacio que permitieron la obra que se pretende criticar.

En una época de convulsión política, la actividad legislativa adolece de múltiples imperfecciones, pero todo intento debe ser apreciado, sobre todo si se trata de leyes destinadas al aprovechamiento de Tierras Ociosas para la producción, caso del que nos ocupamos en el presente trabajo.

"A la caída de Carranza, lo substituye Adolfo de la Huerta en la Presidencia de la República, contador de profesión este último, cargo que desempeñó durante un período muy corto, del 10. de junio al 10. de diciembre de 1920". (4)

La Ley de Tierras Ociosas estaba llamada a ser un poderoso auxiliar del procedimiento dotatorio, lamentablemente en 1920 eran los albores de la Reforma Agraria y todo ordenamiento jurídico agrario era visto con recelo.

(4) Almanaque de México, 1931. Pág. 206.

Bajo estas circunstancias y en un período -- tan corto, se aprobó la Ley de Tierras Ociosas el 23 de -- junio de 1920, que en el artículo 18 establecía que "Sobre las bases generales contenidas en los artículos de la presente Ley, y sin apartarse de ellas, las Legislaturas locales podrán dictar las disposiciones reglamentarias que las circunstancias del lugar exijan, para ponerlas en práctica en los Estados, y el Congreso de la Unión dictará las que fueran necesarias por lo que se refiere al Distrito Federal y Territorios".

La facultad transcrita, no fue tomada en ce rrio por los Estados miembros de la Federación, no obstante la finalidad de la Ley que se comenta y que no era otra -- que poner la tierra ociosa a producir. A guisa de ejemplo, es conveniente mencionar que, el Gobernador interino de -- Yucatán, Doctor Hircano Ayuso y O'Horibe promulgó el "Re-- glamento de la Ley de Tierras Ociosas" el 27 de diciembre-- de 1920, publicándose en el Diario Oficial del Gobierno -- del Estado hasta el 22 de agosto de 1936.

En este mismo sentido, el Gobernador del Es tado de Nayarit, Julián Gascón Mercado promulgó la "Regla-- mentación de la Ley Federal de Tierras Ociosas para el Es--

tado de Nayarit" el 30 de marzo de 1964, es decir, 44 años más tarde de haberse aprobado la Ley en cuestión.

Los gobiernos de los Estados muy poco participaron en la operatividad de sus respectivas Leyes de Tierras Ociosas y sólo se limitaron a transcribir la Ley Federal, agregando como lo hizo el Gobierno del Estado de Yucatán que: "Con el propósito de incrementar la producción agrícola en el Estado, y teniendo conocimiento este Ejecutivo de que muchos dueños o poseedores de tierras de labor no las cultivan, o las tienen abandonadas, se recuerda a los Ayuntamientos, que está en vigor la Ley de Tierras Ociosas".(5)

En Aguascalientes, Estado de México, Michoacán, etc., sucedió lo mismo, es decir, ninguna de los Gobernadores se atrevió a condicionar en la aplicación de la Ley de Tierras Ociosas, no obstante de haber grandes extensiones de terrenos ociosos como se viene a demostrar plenamente en 1977.

(5) Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, No. 21622 del 12 de Julio de 1971.

C A P I T U L O I X

PROBLEMAS CONSTITUCIONALES QUE DIFICULTARON
LA OPERATIVIDAD DE LA LEY DE TIERRAS OCIO--
SAS DEL 23 DE JUNIO DE 1920.

- A) EN RELACION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

- B) EN RELACION A LA GARANTIA DE LEGALIDAD

- C) EN RELACION AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

- D) EN RELACION A LA MATERIA

- E) EN RELACION AL ARTICULO 11 TRANSITORIO CONSTITUCIONAL

- F) CRITICA

A).- EN RELACION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

La garantía de Audiencia la encontramos en el artículo 14 Constitucional en su Segundo Párrafo, que textualmente dice: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En relación a este punto, el maestro Burgos señala : "La garantía de audiencia en nuestro actual artículo 14 Constitucional se integra, mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son, el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa -- que origine el juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, es evidente que aquélla es susceptible de contravenirse al violarse una sola". (6)

A partir del artículo séptimo, la Ley de --
 Tierras Ociosas establecía el procedimiento para la ocupa-
 ción de las tierras ociosas, en el que se advierte serio-
 deficiencias en cuanto al cumplimiento de la garantía de -
 audiencia, ciertamente que cuando se trata de expropiacio-
 nes la garantía de previa audiencia no es un requisito sine
 qua non de procedibilidad; esta excepción ha sido confirma-
 da por la jurisprudencia de la Suprema Corte en una tesis-
 que dice : "En materia de expropiación, no rige la garan-
 tía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la
 Constitución Federal, porque ese requisito no está compren-
 dido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta
 Fundamental". (7)

En este caso que plantea la Ley de Tierras-
 Ociosas no se trata de una expropiación sino de una ocupa-
 ción temporal de las tierras, donde la garantía de audien-
 cia no solo resulta necesaria sino hasta indispensable, --

(6) Ignacio Burgos. Las Garantías Individuales. Pág. 551 -
 Editorial Porrúa, S.A. Décima tercera Edición, México-
 1980.

(7) Apéndice al tomo CXVIII, Tesis 460. Tesis 97 de la -
 Compilación 1917-1965 y 391 del Apéndice 1975, Segunda
 Colección Informe de 1970, Tribunal Pleno, Págs. 288 a 289.

sobre todo tratándose de tierras ociosas o causa de litigio; en éste procedimiento por ejemplo, la garantía de audiencia se traduciría, en la oportunidad que brindara la Ley al propietario para rendir pruebas que acrediten los hechos y la posibilidad de producir alegatos. A mayor abundamiento sobre el procedimiento de la Ley es fácil detectar otras imperfecciones, que enseguida enumeremos :

1a.- En ésta Ley, el propietario o poseedor no disponen de recurso alguno en contra de las resoluciones de ociosidad;

2a.- No era admisible ninguna clase de pruebas al propietario que pudiesen demostrar la causal de ociosidad en tierras litigiosas;

3a.- La privación que por virtud de esta Ley se efectuaba al propietario de sus tierras, no se hacía mediante tribunales previamente establecidos.

En congruencia con las observaciones anteriores, podemos afirmar que toda Ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en los cuatro aspectos a que ya nos hemos referido, debe declararse inconstitucional;

al pasar por alto la garantía de audiencia, creemos que fue uno de los problemas que dificultaron la operatividad de la Ley de Tierras Ociosas, de 1920.

la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

Al referirse el maestro Burgos a esta garantía puntualiza: "La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en que el órgano del Estado del -- que el acto provenga, este investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; en que el propio acto se prevee en dicha -- norma; en que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; en que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen". (9)

El acto de molestia que como ya se apuntó, contiene el artículo 16 Constitucional debe estar previsto en una disposición jurídica de carácter general, es decir, que ésta prevee la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que existe una Ley-

(9) Ignacio Burgos. Las Garantías Individuales. Décima --- tercera Edición. Pág. 615. Editorial Porrúa. México -- 1980. Ignacio Burgos. Ob. Cit. pág. 615.

que lo autorice. Afortunadamente la Ley de Tierras Ociosas fue un ordenamiento fundado y motivado.

Las autoridades sólo puede hacer lo que la Ley les permita, en estos términos, el Legislador encontró como fundamento para aprobar la Ley de Tierras Ociosas, el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Por lo que concierne a la motivación, implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, o sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, quien con toda precisión aborda ambos conceptos, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener que: "No basta que las responsables invocuen determinados preceptos legales para estimar que sus acuerdos están debidamente -- fundados, sino que es necesario que los preceptos invocados sean precisamente los aplicables al caso de que se trata".(10)

En otra ejecutoria, la Corte se pronuncia -

(10) Amparo en revisión 2,479/58, Ignacio Negrete Hernández 7 de mayo de 1959. 5 votos. Ponente: Franco Carreño. - Tomo XXIII, Segunda Sala.

en el sentido de que : "Por motivo debe entenderse el señalamiento de las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado". (11)

A éstos requerimientos responde la Ley de Tierras Ociosas en su artículo primero que anunciaba: "Se declara de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor. Por lo tanto, la Nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean labrables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven".

Esta consideración nos hace afirmar que las tierras deberían de encontrarse en constante explotación pero que sus propietarios no fueran privados temporalmente de sus tierras. El motivo para privarlos de sus tierras vendría a consistir en, que el dueño no las cultive, razón sobrada para declarar motivada cualquier resolución sobre tierras ociosas. No olvidemos que la producción de alimentos se ha considerado también de interés público y la explotación de la tierra en toda su magnitud es la premisa fundamental para obtenerlos.

(11) Amparo en revisión 2, 248/61, Fuentes Internacionales, S.A. de C.V. 19 de octubre de 1961. 5 votos Ponente: Rafael Mateos Escobedo. Tomo LII, Segunda Sala, pág. 63 sexta época.

C).- EN RELACION AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional, es la historia misma del Derecho Agrario Mexicano. Es el estirpe y - - afloja de los que tienen y de los que nade poseen.

De su observancia depende la paz social; de ahí la preocupación de todos por su exacta aplicación.

La Ley que comentamos, sin desconocer su noble objetivo era contraria al espíritu del artículo 27 y a sus leyes reglamentarias, a decir del maestro Esteban López Angulo. "La Ley de Tierras Ociosas de 23 de junio de 1920, no fue operativa porque era contraria al artículo 27 Constitucional, ya que protegía al propietario o poseedor - - contra toda afectación, de tal forma, que si un pequeño -- propietario o ejidatario dejaba de cultivar sus tierras pa - - sados los fechas que marcaba la Ley, el Ayuntamiento dispo - - nía de ellas para darlas en arrendamiento o aparcería li - - brándolos de cualquier posible afectación."

Mostramos nuestro acuerdo con el punto de - - vista anteriormente emitido por el maestro López Angulo, - - agregando nosotros que éste reculebra antirevolucionario - - ya fue subornado en la nueva Ley de Fomento Agropecuario, - - al disponer que la Secretaría de Agricultura y Recursos --

Hidráulicos hará del conocimiento a la Secretaría de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos que no estén en explotación, para los efectos legales que procedan.

Lo que procede en los casos en que los ejidatarios abandonen sus parcelas durante dos años consecutivos, es el juicio de privaciones o de simple suspensión -- por un año. De paso, es oportuno mencionar, que el régimen de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios no es aplicable a las comunidades agrarias, a menos que hayan optado por el régimen ejidal, esto con fundamento en el artículo 61 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

D).- EN RELACION A LA MATERIA.

Otro de los problemas que presentó la Ley - de Tierras Ociosas, venía a ser precisamente, la utilización de una figura jurídica de naturaleza civil: El contrato de arrendamiento.

El arrendamiento se rige por la legislación civil. La facultad de legislar en materia civil también es facultad de los Estados miembros de la Federación y de la propia Federación. Legislar en materia ejidal y comunal, - es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, es decir, - es una materia eminentemente federal. Los problemas que se presenten durante la aplicación de leyes federales, serán resueltos por tribunales de la misma naturaleza.

El Legislador de 1920, olvidó, entre otras cuestiones que al utilizar el arrendamiento en su artículo cuarto para ceder las tierras ociosas, estaba contraviniendo el artículo 77 y 124 Constitucionales, corriendo el riesgo de que en caso de controversia derivada de la ocupación de tierras, ésta tendría que ser resuelta por los tribunales del fuero común; en contravención a los dispositivos Constitucionales mencionados con anterioridad.

En apoyo a nuestro razonamiento, la H. Cámara de Diputados, en el dictamen del 12 de diciembre de - - 1980, relativo a la aprobación de la Ley de Fomento Agropecuuario señaló: "Se suprimen los contratos de arrendamiento de la Ley de Fomento Agropecuario, ya que éstos se rigen - por la legislación civil y se correría el riesgo de que en caso de conflicto, la controversia tendría que dirimirse - ante los tribunales del fuero común, lo que indudablemente acarrearía serios problemas, que impediría el desarrollo de la actividad agropecuaria". En efecto la Ley de Fomento Agropecuaria actualmente contempla un contrato de naturaleza pública.

De cualquier manera, la omisión del legislador de 1950, ya forma parte de la historia del Derecho Mexicano.

TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

39

E).- EN RELACION AL ARTICULO 11 TRANSITORIO CONSTITUCIONAL

Al disponer este artículo que: "Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan (DENTRO DE SUS RESPECTIVAS ATRIBUCIONES) sobre los problemas agrario y..., las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República".

De donde se desprende, que aunque el artículo 5o. de la Ley no hubiera dicho: "Las Legislaturas de los Estados, tomando en consideración las costumbres del lugar, el clima, la naturaleza del cultivo, etc., dentro del plazo de un mes, a contar de la promulgación de ésta Ley, fijarán para cada región las fechas en que terminen para los propietarios o poseedores de terrenos los periodos de preparación y de siembra, de modo que los usuarios de las tierras ociosas puedan todavía utilizarlas.

Si no estuviere en funciones la legislatura, podrá fijarla la Comisión permanente y donde no haya legislatura lo harán los Gobernadores Provisionales", se hubieron aplicado de cualquier forma, las bases establecidas en la Constitución. Además, al facultar este artículo, a los Gobernadores Provisionales de los Estados para legislar en

materia de tierras ociosas, violaba flagrantemente el artículo 4º Constitucional que establece la división de poderes, sosteniendo sobre este punto que: "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo....", - el Artículo 5, rompía de tajo con este principio, ya que autorizaba a los Ejecutivos locales para que se convirtiesen en cuerpos legislativos, con las consecuencias fatales que registra la historia.

F).- C R I T I C A .

El riesgo que corre todo ordenamiento jurídico, es; que no se aplique; las causas pueden ser complejas y variadas, puede ser que el ordenamiento jurídico lesione a los factores reales de poder y éstos obstaculicen su exacta observancia; o bien, son tan ciertas sus imperfecciones que su aplicación es violatoria del orden Constitucional.

El orden Constitucional, es decir; la Carta Magna exige que todos los ordenamientos jurídicos derivados de la misma estén reglamentados en disposiciones que no sean contrarios a los principios generales en ella contenidos.

La disposición del artículo 133 de la Constitución, detalla con toda nitidez la argumentación nuestra, al declarar: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Los Jueces de cada Estado se arrodilarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las dispo-

siciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

La Ley de Tierras Ociosas fue una Ley aprobada por el Congreso de la Unión, pero que su operatividad no fue posible por violar la garantía de audiencia, ser contraria al espíritu del artículo 27 Constitucional y ser fuente de conflictos competenciales.

C A P I T U L O I I I

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL 2 DE ENERO DE 1961

A).- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

B).- ESTRUCTURA JURIDICA

C).- EL FOMENTO AGROPECUARIO

D).- CRITICA

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL 2 DE ENERO DE 1981

A).- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Como acto previo, el estudio del Fundamento Constitucional de la Ley de Fomento Agropecuario, haremos mención a los hechos más recientes sobre las tierras ociosas. La intención no es otra que la de significar la importancia de la Ley de Fomento, particularmente lo relativo al capítulo sobre tierras ociosas, que implica la parte modular de este trabajo.

El Presidente José López Portillo en una gira por Tehuantepec declaró a Excélsior el 5 de enero de -- 1977: "Intervendrá el gobierno la tierra ociosa". Esta declaración se formuló en virtud de que en el Distrito de -- Riego número 19, desde su construcción, la mitad de la -- tierra permanecía ociosa por problemas de tenencia, el Presidente reaccionó vigorosamente y abundó en la declaración del mismo día: "Se decenterrará la Ley de Tierras Ociosas -- y todo terreno no cultivado será intervenido para que produzca alimentos para el pueblo, porque lo que urge al país es que haya producción, si se entrega la tierra es para -- que la trabajen, y quien no la trabaja no tiene derecho a ella. Actualmente se estudia la modificación de la Ley. En

la revisión de la Ley se establecerá algún sistema, que permita que, mientras se lleva a cabo un litigio, la tierra se cultive."

Las ideas expuestas en la declaración del Diario Excelsior, vertidas por el Presidente, demuestran la necesidad de un ordenamiento que recogiera la vieja Ley de Tierras Ociosas y además abarcara toda una estrategia efectiva para la producción de alimentos.

La idea del Ejecutivo en torno a que las tierras ociosas se pongan a trabajar, está plenamente fundado y debemos reconocer la actitud del Presidente como valerosa e inteligente.

A esta declaración, siguió otra del Senador Jaime Canseco González, en la que aseguraba que: "Había 30 ó 30 millones de hectáreas de tierras ociosas; es decir, el equivalente a la superficie conjunta de los Estados de Nuevo León, Tamaulipas y Cochuila". (12)

El Estado de México a través de la Presidencia, declaró: "Se aplicará de inmediato la Ley de Tierras Ociosas. Para el 15 de abril los terrenos tienen que estar

(12) "Son propiedad privada y urge cultivarlas". Excelsior 6 de enero de 1961.

sembrados, so pena de que los ayuntamientos los entreguen a los campesinos en un trámite que no llevará más de tres días. El propietario no percibirá un solo centavo de alquiler o utilidad. En el Estado de México existen más de 100-mil hectáreas ociosas, quien no las siembra para el próximo ciclo las perderá durante un año. Si tienen cuatro años ociosos, las perderá por tres años". (13)

En el Estado de México, las Unidades de Desarrollo Agrícola Municipal eran las encargadas de vigilar que las tierras se sembraran, y que las no sembradas se entregaran a agricultores que quisieron cultivarlas.

Un día después, y todavía en plena polvareda, se anunciaba que en San Luis Potosí: " 41 500 parcelas son improductivas, con una superficie de 100 mil hectáreas. El número total de derechos agrarios en el Estado es de -- 141 500.

Cada derecho individual abarca una superficie media de tres hectáreas o la necesaria, en tierras de agostadero, para el sostenimiento de 25 cabezas de ganado.

(13) "Los poseedores de predios los perderán si no siembran" Excelsior, 8 de enero de 1977.

Derivan las cifras anteriores de las depuraciones censales efectuadas a fines del año pasado". (14)

La problemática existía y también la disposición de aplicar la Ley de Tierras Ociosas por parte de los Estados, sin enmendar en lo más mínimo los problemas constitucionales a que nos referimos en el capítulo II de la presente tesis.

Después de casi tres años de silencio en torno al problema de la ociosidad de las tierras de labor, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1991, la Ley de Fomento Agropecuario, reglamentario del párrafo tercero del 27 Constitucional y cuyo objeto primordial radica en sentar las bases para "el fomento de la agricultura".

De la exposición de motivos de la Ley de Fomento, entrocamos el aspecto que nos permite continuar desarrollando nuestro trabajo: El procedimiento para declarar tierras ociosas.

La exposición de motivos señala: "La iniciativa propone por último, una serie de disposiciones que --

(14) "41,500 parcelas son improductivas".
 Excelsior, 9 de enero de 1977.

sustituirán a las ahora contenidas en la Ley de Tierras -- Ociosas, recogiendo integralmente la preocupación de que -- no existan tierras laborales que se encuentren improductivas; se ha cuidado así mismo, de que queden protegidas en forma adecuada y segura, los derechos de los poseedores y legítimos propietarios, siempre que mantengan en producción sus tierras, y en caso contrario, otorgarles compensaciones razonables y preservar la opción de recuperar sus terrenos al término de los respectivos ciclos productivos. -- En el propósito de rescate de tierras ociosas también se -- incluyen aquellas que se encuentren improductivas a causa de un litigio.

Debe destacarse, que están previstos los -- procedimientos, recursos y sanciones con motivo de la apli cación correcta y eficiente de la Ley, ya que el bien inte -- res al gobierno como representante del interés social el -- crecimiento racional de la producción rural, es también -- preocupación básica e imprescindible, garantizar la seguri dad jurídica y la tranquilidad social de ella derivada, -- como base de nuestro sistema democrático". (15)

(15) Martha Chávez Padrón, Ley de Fomento Agrario (Ce -- mentada). Editorial Porrúa, S.A. Pág. 207 Oficina C. I -- cón, México 1921.

Esta Ley de Fomento, bien intencionada para unos, reaccionaria para otros, constituye para nosotros el primer gran esfuerzo de independencia alimentaria. Evidenciando también, como toda obra humana, errores de técnica-jurídica que en su oportunidad señalaremos.

No solamente detectando errores cumpliremos como investigadores, propondremos la creación de organismos coadyuvantes con la Ley de Fomento Agropecuario que - juntamente con su Reglamento la hagan realmente operativa.

B).- ESTRUCTURA JURIDICA.

Cuando nos referimos a la estructura jurídica de una Ley, generalmente, hacemos mención a la manera - como el Legislador ha distribuido y ordenado las partes de su obra. Así, al ocuparnos de la Ley de Fomento Agropecuario tenemos :

1. Título primero. Disposiciones Generales
2. Título segundo. Plan de Desarrollo y - Programa.
 - 2.1 Capítulo primero. De la Planeación Nacional.
 - 2.2 Capítulo segundo. De los Programas.
3. Título tercero. Organización de la Producción.
 - 3.1 Capítulo primero. De los Distritos de Temporal.
 - 3.2 Capítulo segundo. De las Unidades de Producción.
 - 3.3 Capítulo tercero. De las Tierras Susceptibles de Cultivo
 - 3.4 Capítulo cuarto. De la Mecanización y Servicios.

- 3.5 Capítulo quinto. Del Riesgo Compartido
- 3.6 Capítulo sexto. De la Asistencia Técnica y del Crédito.
- 4. Título cuarto. Reagrupación de la Pequeña Propiedad.
- 4.1 Capítulo único. Del Minifundio.
- 5. Título quinto. Tierras Ociosas.
- 5.1 Capítulo primero. De la declaración de Tierras Ociosas.
- 5.3 Capítulo tercero. De las Tierras Ociosas en Litigio.
- 6. Título sexto. Sanciones.
- 7. Título séptimo.
- 7.1 Capítulo único. Recursos Administrativos.

Además contiene un total de cien artículos, dos transitorios, relacionados con la Ley de Tierras Ociosas de 1920, Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, Ley Federal de Aguas de 1971, Ley General de Crédito Rural de 1975, y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Sería conveniente que todas las Leyes cuyo-

objetivo sea el fomento de la agricultura, formaran parte de un solo ordenamiento jurídico, para facilitar su conocimiento y aplicación. Así, más que reformar a otros ordenamientos concurrentes, se hubiesen unido a la nueva Ley de Fomento Agropecuario para robustecerla y facilitar aún más su operatividad.

Nuestro costumbre jurídico, ha sido y sigue siendo, la de emitir leyes y reglamentos por doquier, desvirtuando con ello estrategias, que a veces es necesario contemplarlos en un mismo ordenamiento, como en el presente caso.

Tenemos esperanzas de que exista unidad jurídica, cuando ésta sea procedente para el fomento de la agricultura y no incurrir como lo hemos hecho hasta ahora, que para un mismo problema, leyes y reglamentos dispersos que lejos de acercarnos con rapidez a resultados positivos, nos retardan.

C).- EL FOMENTO AGROPECUARIO.

El fomento agropecuario es una tarea propia del Estado como rector de la economía. El fomento agropecuario lo realiza la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Fomentar es impulsar, de ahí la necesidad de dotar a los campesinos de un marco jurídico apropiado que les permita obtener mayores rendimientos en sus cosechas. Las instituciones jurídicas que contempla la Ley de Fomento Agropecuario, tienden precisamente a elevar la productividad y eficiencia campesina.

El fomento a la producción está garantizado con las Unidades de Producción. A mayor abundancia sobre el fomento agropecuario, el Lic. Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca nos ilustren : "El fomento es la función encomendada a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en colaboración con la de Reforma Agraria relacionada con la aplicación de las medidas adecuadas para el control, fomento, explotación y mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los núcleos ejidales y comunidades agrarias, con miras al mejoramiento económico y social

de la población campesina". (16)

Por nuestra parte, creemos, que todas las -
medidas que tienden al fomento agropecuario deben estar a-
cordes al marco jurídico establecido, esto es a la Consti-
tución Política, a la Ley de Fomento Agropecuario, al Re-
glamento de ésta última y demás leyes concurrentes en la -
materia.

(16) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérrega.
Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Pág. 303.
Editorial Porrúa S.A.
Primera Edición. México 1993.

D).- C R I T I C A

La Ley de Fomento Agropecuario a pesar de lo que en contrario se argumente, constituye una alternativa más de independencia.

No puede haber producción para las necesidades actuales si antes no hay una efectiva organización campesina.

La Ley que se comenta, ha sido duramente criticada, incluso una parte de la LI Legislatura se portó desconfiado ante su aprobación, el Presidente de la República, José López Portillo, tuvo que hacer una pública defensa de la Ley, diciendo que: "No es la unión de halcones y pelomas", refiriéndose a la factible unión entre pequeños propietarios y ejidateros en las unidades de producción.

Los economistas revolucionarios, los técnicos en agronomía, en etropología y en sociología de la Universidad Agrícola de Chapingo y de la Universidad Nacional, manifestaron su inconformidad ideológica, tachándola de contraria a los intereses de los ejidateros, comuneros y miembros de los nuevos Centros de Población Agrícola, diciendo que se trata de una Ley conservadora y lesiva a los

grupos mayoritarios.

Otro sector por su parte, consideró a la -- Ley como un instrumento que le permitiría al país conquistar la autosuficiencia alimentaria a través de las instituciones jurídicas que la misma plantea, la verdad es que la mayoría de las objeciones y defensas se circunscribieron -- dentro de un marco ideológico, olvidándose unos y otros de la finalidad esencial de la Ley :La producción de alimentos.

Nosotros más que impugnar su aprobación y -- vigencia, haremos algunas consideraciones y propuestas, -- que de ser tomadas en cuenta permitirán que el objetivo de la Ley se cristalice. Al efecto consideramos :

- 1.- Que el minifundio no sea menor de diez -- hectáreas en tierras de riego o sus -- equivalentes.
- 2.- Que los administradores de las unidades de producción sean los comisariados -- ejidales.
- 3.- Antes de que el Gobierno disponga de -- tierras para cultivarlas directamente, -- debe de satisfacer las demandas de los -- núcleos peticionarios.

- 4.- Que correlativamente al capítulo de con ciones que contiene la Ley de Fomento - Agropecuaria exista otro que se refiera a estímulos.
- 5.- Que se revise la Legislación Fiscal a - efecto de que sea congruente con la Ley de Fomento Agropecuaria, particularmente en lo relativo a la comercialización y adquisición de maquinaria por parte - de los pequeños propietarios.

Además de las consideraciones anteriormente expuestas, proponemos la Creación de Centros de Información y Capacitación Agrícola, operados en su aspecto financiero por el Gobierno Federal, en donde los pequeños propietarios y ejidatarios dispongan de información integral y actualizada sobre :

Clima

Agua disponible

Fertilizantes

Maquinaria y equipos agrícolas

Adquisición de animales (en su caso)

Combustibles

Transporte**Almacenamiento**

Elaboración y medios de comercialización --
para los productos.

Estrategias para el combate de plagas

Mercados extranjeros en caso de que se con-
sidere pertinente exportar.

Precios de los productos (mercado interno)-

Difusión amplia de las políticas oficiales-

Facilitar el asociacionismo.

Mano de obra calificada para determinados -
productos agrícolas.

Facilitar estudios sobre las costumbres del
lugar y proponer cambios de cultivo.

Divulgación de temas agrícolas en periódicos --
o revistas sobre técnicas empleadas en
otros países en la producción.

Contribuir en coordinación con las demás --
autoridades a la educación general de la co
munidad etc.

De tal forma que conjugando esta informa--

ción con la Ley de Fomento Agropecuario y con una auténtica vocación de servicio por parte de los directamente involucrados en el campo, la Agricultura sea la principal fuente de riqueza.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO-- RIO PARA DECLARAR TIERRAS OCIOSAS

- A).- BASE JURIDICA PARA EL PROCEDIMIENTO.
- B).- PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR TIERRAS OCIOSAS.
- C).- DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO DE LA LEY DE - -
TIERRAS OCIOSAS Y LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.
- D).- CRITICA.

A).- BASE JURIDICA PARA EL PROCEDIMIENTO.

Según el Programa Agropecuario y Forestal - de México para 1961, aprobado el 25 de marzo del mismo año por el Presidente de la República, José López Portillo, se estima que se incorporarán a la producción, 1'304,000 hectáreas de tierras ociosas, las cuales habrán de ser declaradas mediante el procedimiento que establece la Ley de Fomento Agropecuario.

Hemos dicho, con fundamento en el artículo- 16 Constitucional que, "Nadie puede ser molestado en su -- persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, - que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Las garantías que sobre la propiedad tiene el individuo, esto es el derecho subjetivo público, se ven pleneamente en la Ley de Fomento Agropecuario; la declaratoria de tierras ociosas, no procederá si la tierra se encuentra en explotación y se obtienen los resultados esperados. La ociosidad puede atender a diversas causas que pueden ser atribuibles principalmente al propietario o poseedor, a las políticas del gobierno o bien, a las contingencias de la naturaleza.

Se han tomado medidas para hacer frente a las posibles contingencias; ejemplo de éstas últimas es el Fideicomiso del Riesgo Compartido, en donde el Fideicomitente será el Ejecutivo Federal, como Fiduciario, el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y como Fiduciarios, los comecinos; éste fideicomiso funcionará en relación a programas especiales y sólo en relación a productos básicos y necesidades nacionales.

B).- PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR TIERRAS OCIOSAS.

La Ley de Fomento Agropecuario en su título Quinto, Capítulo I, establece el procedimiento que declara tierras ociosas, específicamente el artículo 74, Fracciones I, II, III, y IV. Transcribiremos éste artículo y luego daremos nuestro punto de vista.

Art. 74.- El expediente de la declaratoria de ociosidad se iniciará por la Secretaría, de acuerdo al siguiente procedimiento :

I.- La Secretaría citará personalmente a --
 los propietarios o poseedores para de--
 terminar en el terreno mismo la existen--
 cia de tierras ociosas y las circunstan--
 cias que hagan presumir su falta de ex--
 plotación. La Secretaría tomará en con--
 sideración las costumbres del lugar, el
 clima, la naturaleza de los cultivos, --
 así como las demás características de --
 los terrenos y, en su caso, la causa de
 fuerza mayor de carácter transitorio --
 que pudiera impedir su aprovechamiento.

II.- Se levantará acta de dichas circunstan-

cias y se entregará copia de ella al -- propietario o poseedor del predio, la -- cual será firmada por estos, el actuan- te y dos testigos de asistencia.

III.- En la Diligencia la falta de propieta- rio o del poseedor, o de sus represen- tantes, podrá ser suplido por cualquier persona que no se encuentre impedido. La negativa o imposibilidad de estas perso- nas para firmar no será causal que inva- lide la actuación.

IV.- Dentro del plazo de cinco días hábiles- contados a partir de la fecha del acta, el interesado podrá alegar lo que a sus intereses convenga por conducto de la -- representación estatal de la Secretaría, o directamente ante esta, aportando las pruebas que estime conveniente.

El procedimiento que nos ocupa, técnico y -- jurídicamente es precedente ya que permite al propietario o poseedor ser oído en defensa y aportar pruebas que de -- alguna manera justifiquen la posesión de las tierras, --

ciertamente que el plazo para ofrecerlos es muy breve, en congruencia con la urgencia de trabajar la tierra y las fechas de preparación y siembra de terrenos.

La declaratoria de ociosidad es iniciada -- por la Secretaría, que por la Ley es el órgano competente -- para planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en -- todos sus aspectos, en coordinación con la Secretaría de -- la Reforma Agraria, con ésto se reúne el requisito de ser una autoridad competente, exigencia contenida en el artículo 16 de la Constitución.

Al referirse la Fracción I, del artículo 74 de la Ley de Fomento a que, la Secretaría citará personalmente a los propietarios o poseedores para determinar en -- el terreno mismo la existencia de tierras ociosas y las -- circunstancias que hagan presumir su falta de explotación, creemos que está satisfecha la garantía de ser oído previamente a la emisión de la declaratoria de ociosidad, otro -- de los requisitos de procedibilidad que exige el artículo 16 Constitucional.

La Fracción II del artículo 74, se refiere al levantamiento del acta en que se contengan las circuns-

tancias (costumbres del lugar, el clima, la naturaleza de los cultivos etc.), y se entregará copia de ella al propietario o poseedor del predio, la cual será firmada por éstos, el actuante y los testigos de asistencia. Creemos que la finalidad del acta, es servir como documento probatorio en caso de que el propietario o poseedor interponga el recurso de revisión ante el Secretario del ramo, que en este caso es el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La Fracción III, hace referencia a que sin importar la presencia del propietario o poseedor, la diligencia se lleva a cabo, con su representante, si éste no asiste, la diligencia se realizará con cualquier persona que no esté impedida. Esta Fracción la consideramos práctica y operativa, con el fin de que la ociosidad de la tierra no se dilate o se prolongue por la ausencia de los interesados.

No creemos que pueda presentarse el caso de que se quite una declaratoria sin haber estado presentes cualquiera de los interesados, pero si esto sucediera las garantías del propietario o del poseedor están plenamente garantizadas, pudiendo éste utilizar el recurso de revisión.

sión.

Cuando en la misma Fracción III se refiere a que en ausencia de los enunciados, la diligencia se llevará a cabo ante la presencia de cualquier persona que no esté impedida, para ello, observamos que puede ser una persona vecina del lugar con capacidad de goce y de ejercicio en los términos del Código Civil, que haya vivido durante 3 años en el lugar, para que resulte un verdadero testigo; éste mínimo de residencia no lo establece la Ley de Fomento Agropecuario, nosotros lo proponemos para una posible reforma.

La Fracción IV, establece el término mediante el cual el interesado puede alegar lo que a su derecho convenga, cinco días hábiles para ello, por conducto de la representación estatal de la Secretaría. Con lo establecido en el artículo comentado, se estima que el procedimiento no es violatorio de garantías, puesto que se le da al propietario o poseedor la oportunidad efectiva de alegar y ofrecer pruebas antes de la declaratoria.

En las tierras ociosas a causa del litigio, el procedimiento se inicia en los términos del Artículo 74 de la Ley de Fomento Agropecuario, ampliándolo en los artí

culos 90, 91, 92 y 93 de la misma. Sobre éste procedimiento, los artículos últimamente citados disponen :

Art. 90.- En el caso de tierras ociosas a causa del litigio ante autoridades judiciales o administrativas, la Secretaría iniciará el procedimiento previsto en el Artículo 74 notificando a las partes contendientes.

El hecho de encontrarse las tierras en litigio, no las exime de estar en explotación, la Secretaría notificará la declaratoria correspondiente a la autoridad judicial o administrativa que conozca del conflicto, de donde se reafirma una vez más que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social.

El artículo 91 de la Ley en mención aclara:

Art.- 91.- La Declaratoria de ociosidad y la celebración de los contratos a que se refiere esta Ley, serán sin perjuicio de la resolución que recaiga en cada caso en los litigios de que se habla en el artículo anterior.

No se justificaría, que por el hecho de que una persona hubiera fallecido sin dejar testamento, la En

cretaría tuviera que esperar el resultado de la sentencia para iniciar el procedimiento de ociosidad con el que resultara dueño del predio, lo que implicaría un retraso en las siembras y un serio quebranto a la Ley de Fomento Agropecuario, cuya finalidad hemos sistemáticamente repetido.

Las declaratorias de tierras ociosas deban ser respetadas por las autoridades judiciales o administrativas, hasta la conclusión de los ciclos productivos que se hayan iniciado. Este criterio no desprende del Artículo 92 de la Ley de Fomento Agropecuario que enseguida transcribimos :

Art. 92.- Las autoridades Judiciales o Administrativas deberán respetar las declaraciones de tierras ociosas y los contratos celebrados respecto de ellas en los términos de esta Ley, hasta la conclusión de los ciclos productivos que se hayan iniciado.

Las indemnizaciones que corresponden por la ocupación quedarán afectadas al resultado final de las controversias.

El artículo que comentamos además de brindar seguridad al nuevo adjudicatario, se refiere a los

indemnizaciones correspondientes que la Secretaría deberá consignar ante la autoridad administrativa o judicial que conozca del conflicto, lo que nos aleja totalmente de una posible confiscación.

El procedimiento que nos ocupa, constituye una efectiva garantía de seguridad jurídica, ya que permite a cualquiera de las partes en litigio utilizar el recurso administrativo de revisión, mismo que deberá presentarse por escrito directamente ante la Secretaría o ante sus representaciones generales, o bien enviarse directamente a la Secretaría por correo certificado con ocuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que se haya depositado el escrito correspondiente en la Oficina de Correos.

Para presentar el escrito los interesados dispondrán de un plazo de diez días hábiles, contados desde la fecha de la resolución que se recurre o de aquella en que el interesado lo conozca por cualquier medio.

Así lo enfatizan los artículos 93 de la Ley de Fomento Agropecuario y el 178 del Reglamento de la propia Ley. Transcribimos dichos dispositivos con la finalidad de afirmar nuestro punto de vista anteriormente expi-

do.

Art. 93.- Cualquiera de las partes en litigio podrá utilizar el recurso administrativo que establece el artículo 100 de ésta -- Ley.

El artículo 17B del Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, publicado el 23 de noviembre de 1981, robustece la eficacia del procedimiento al anunciar :

Art. 17B.- El recurso de revisión previsto en el artículo 100 de la Ley deberá presentarse por escrito directamente ante la Secretaría o ante sus representantes generales o bien enviarse directamente a la Secretaría por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que se haya depositado el escrito correspondiente en la Oficina de Correos.

Para presentar el escrito los interesados dispondrán de un plazo de diez días hábiles contados desde la fecha de notificación de la resolución que se recurra o de aquella -

en que el interesado lo conozca por cualquier medio.

De todo éste análisis se demuestra que el Estado de Derecho en México continúa vigente. Las garantías sobre la propiedad, entendida ésta en un sentido moderno, continúan respetándose, porque no olvidemos lo que se ha dicho: "Un pueblo sin ley es como una gavilla de haidou".

C).- DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO DE LA --
 LEY DE TIERRAS OCIOSAS Y LA LEY DE FOMENTO-
 AGROPECUARIO.

Existen marcadas diferencias, unas ya las -
 hemos mencionado, otras las descubriremos conforme vayamos
 avanzando en el desarrollo de este trabajo. Seguiremos sien-
 do objetivos en nuestros razonamientos, de ninguna manera-
 nos alejaremos del tiempo y circunstancias que dieron ori-
 gen a los ordenamientos jurídicos analizados, nuestro inte-
 rés ya lo hemos manifestado en el desarrollo de nuestro ca-
 pítulo; el país requiere renovar gradualmente todas sus
 instituciones jurídicas atentas a los requerimientos de la
 dinámica social; que el derecho tenga la edad del hombre.

En el capítulo II, habíamos indicado que el
 procedimiento que declaraba tierras ociosas lo iniciaba la
 Ley de 23 de junio de 1920, a partir del artículo 70., nos
 limitaremos a transcribir la Ley, partiendo de éste artícu-
 lo para notar sus diferencias con la de Fomento Agropecu-
 rio, así tenemos :

Procedimiento de la Ley de 23 de junio de -
 1920 para declarar tierras ociosas.

a).- "Declaración del solicitante verbal o es-

crita ante el respectivo Ayuntamiento".

b).- "El Ayuntamiento concede la tierra al solicitante dentro de los tres días siguientes a la solicitud, sin más trámites que el de cerciorarse que se encuentra la tierra sin preparar o sin sembrar".

c).- "A la diligencia de inspección ocular podrá concurrir el propietario y firmar el acta que al efecto se levante, sin que por la falta de asistencia de él o de su representante, deje de concederse la tierra si ésto procede.

Al efecto, se publicará a más tardar el día siguiente de la fecha de la solicitud un aviso de ésta, en el sitio más visible del Palacio Municipal.

La negación de la tierra al solicitante por causa justificada, le concede a éste el derecho para promover ante el Juez del lugar, en el juicio verbal agario, la demanda respectiva que debe-

rá terminar con sentencia dictada antes del día de la cosecha, bastando para ella las simples precunciones.

Si el fallo es favorable al solicitante, deberá ser condenada el responsable del dicenso de la tierra a una indemnización equivalente a la mitad del producto de la cosecha. El permiso obtenido será personal e intransferible"

d).- "Los Ayuntamientos podrán estipular libremente las condiciones de la aparcería o del arrendamiento de las tierras ociosas, a excepción del plazo, que no excederá del año agrícola, ya sea que proporcionen a los labradores elementos de trabajo o que se limiten a proporcionarles únicamente la tierra.

En cuanto a las tierras nuevas y a las no cultivadas en cuatro años continuos inmediatamente anteriores a la publicación de esta Ley, el plazo de la aparcería y el arrendamiento podrán prorrogarse

garse hasta por tres años*.

c).- "Cuando se proporcionen elementos de trabajo, pagará el labrador como máximo un 10% de la cosecha y un 5% también como máximo cuando no proporcione únicamente la tierra. Si ésta hubiere sido ya barbechada por el propietario, se abonará a éste un 2% de la cosecha, el cual pagará el Ayuntamiento de la parte que le corresponda.

Si el propietario, una vez cedida la tierra, desea probar que el abandono de ésta no le es imputable, ocurrirá por escrito al Juez competente del lugar para que éste instruya el juicio numario, y sin que se inquiete al aparcerero en la posesión de que goza, el expediente relativo deberá fallarse antes tardar antes del día de la cosecha.

Si la resolución es favorable, el precio del arrendamiento se pagará íntegro al propietario salvo el caso de --

que el Ayuntamiento haya proporcionado elementos de trabajo, en cuyo evento + la renta se dividirá por mitad entre - el Ayuntamiento y el propietario.

Respecto a las tierras a que se refiere la última parte del artículo 9o de esta Ley, los que las cultiven no pagarán nada durante el tiempo que las tengan en posesión precaria".

f).- "El producto de las aparcerías o arrendamientos de tierras ociosas ingresará, con las salvedades establecidas en esta Ley, a los fondos del Ayuntamiento"

g).- "El propietario de la tierra laborable ociosa no tiene derecho a exigir de los labradores, usuarios de aquella, ninguna renta o indemnización por el concepto de la tierra que el Ayuntamiento le conceda para cultivar, sino en los casos y con las formalidades especificadas en los artículos anteriores".

h).- "La posesión que de las tierras ociosas

sas de regadío sauman los ayuntamientos, tras consigo la posesión de las -
aguas, que conforme al derecho o conforme a las costumbres, se hayan utilizado para el riego de esas mismas tierras en años anteriores".

- 1).- "Las tierras a que el presente decreto se refiere, seguirán considerándose como propiedad de sus respectivos dueños para todos los efectos legales; pero - el Municipio tendrá el carácter de poseedor a título precario durante el período legal agrícola respectivo, únicamente para los efectos de esta Ley, en la inteligencia de que, una vez levantada la última cosecha, la posesión de las tierras volverá por ese solo hecho a sus legítimos poseedores".

Hemos transcrito el procedimiento de la Ley de Tierras Ociosas, ahora nos detendremos en la Ley de Fomento Agrario en la parte relativa del procedimiento, mencionaremos aquí sus diferencias, observando que :

- a).- El procedimiento de la Ley de Fomento no es violatorio de la garantía de audiencia, el de la Ley de Tierras Ociosas sí lo era.
- b).- El contrato mediante el cual la Ley de Tierras Ociosas cedía las tierras, no es ya el arrendamiento, ahora la nueva Ley de Fomento contempla un contrato de naturaleza pública.
- c).- Toda privación de tierras ociosas trae consigo la indemnización en la nueva Ley de Fomento Agropecuario, en la Ley de Tierras Ociosas no había indemnización.
- d).- La declaratoria de ociosidad la inicia la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y no al Ayuntamiento, como estableció la Ley de Tierras Ociosas.
- e).- La declaratoria de ociosidad la realiza un órgano de carácter federal, en la nueva Ley de Fomento Agropecuario,-

en la Ley de Tierras Ociosas se facultaba a un órgano local.

- f).- En la nueva Ley de Fomento Agropecuario se determinan los plazos para elegir y para la interposición el recurso de revisión, en la Ley de Tierras Ociosas no había plazos para ninguno de los dos aspectos.
- g).- La declaratoria de tierras ociosas se notifica de acuerdo a la Ley de Fomento Agropecuario, en forma personal o mediante oficio por correo certificado, en la vieja Ley de Tierras Ociosas, se hacía en los estrados Municipales.
- h).- Los contratos de aparcería o arrendamiento en la antigua Ley de Tierras Ociosas no excedían del año agrícola, actualmente en la Ley de Fomento Agropecuario el contrato que se celebre tiene como plazo un ciclo productivo.
- i).- La declaración de ociosidad en la nueva Ley de Fomento, fortalere las causa

les de afectación, la antigua Ley de -
Tierras Ociosas libraba al propietario
o poseedor de toda posible afectación.

j).- La Ley de Fomento otorga preferencia -
para el cultivo de tierras ociosas a -
los campesinos con derechos a salvo, -
sin excluir a los campesinos con capa-
cidad agrario, la Ley de Tierras Ocio-
sas establecía que cualquier vecino --
del lugar o cualquier otro las podía -
cultivar.

k).- La Ley de Fomento faculta a la Secreta
ría de Agricultura y Recursos Hidrául
icos para que lleve un registro detalla
do de las tierras declaradas ociosas,-
en la Ley de Tierras Ociosas quien lo-
hacía era el Municipio.

l).- En la nueva Ley de Fomento Agropecua--
rio las indemnizaciones efectuadas a -
los propietarios o poseedores, serán -
reembolsadas al Estado, por parte de -
los nuevos adjudicatarios; en la Ley -

de Tierras Ociosas no había indemnizaciones a los propietarios o poseedores afectados, pues sólo pagaban los nuevos adjudicatarios el precio del arrendamiento que les hacía el Ayuntamiento.

Las diferencias anotadas, no son limitativas y solo nos hemos concentrado en destacar las más visibles, suficientes para poder afirmar que el procedimiento establecido en la nueva Ley de Fomento Agrícola supera en múltiples aspectos a la Ley de Tierras Ociosas, que ya se encuentra formando parte de un capítulo más de la historia del Derecho Mexicano.

D).- C R I T I C A .

En forma reiterada nos hemos referido al recurso de revisión, sin precisar que objeto tiene. Sobre este recurso el Lic. Antonio Luna Arroyo y el Ing. Luis G. Alc6rrera informan : "Revisar, de revisi6n, recurso extraordinario que tiene por objeto la modificaci6n de una sentencia dictada con error de hechos o derechos para hacer - posible una resoluci6n del superior jer6rquico que enmende la anterior. En materia del juicio de amparo tambi6n -- procede contra las resoluciones a que se refiere el articulo 83 de la Ley de la materia.

En las pr6cticas agrarias, volver a examinar con cuidado la documentaci6n de un expediente a fin de que se ajuste a las disposiciones legales y administrativas. - Ex6men de un texto o trabajo para salvar las erratas o errores que contenga, no s6lo en cuenta a fallas de los documentos sino tambi6n en la parte t6cnica". (17)

En realidad se trata de un recurso administrativo que la Ley de Fomento Agropecuario otorga al pro--

(17) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alc6rrera. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. p6g. 755 Editorial Porr6a, - S.A. M6xico 1982.

pietario o poseedor en caso de violaciones en el procedimiento que declara tierras ociosas, la Ley lo contempla en su artículo 100, y es el artículo 179 del Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario el que nos señala los requisitos que debe contener dicho recurso en caso de resultar necesaria su interposición, transcribimos a continuación el artículo 179 para dar un panorama más amplio del procedimiento.

Art. 179.- En el escrito por el que se interponga el recurso deberá indicarse lo siguiente :

I .- El domicilio para oír notificaciones.

II .- La resolución que se recurre y la autoridad que lo haya emitido.

III .- Los motivos o razones por los que se considere injusta o violatoria de alguna disposición la resolución que se recurre.

IV .- Tercero Perjudicado.

V .- Las pruebas que se ofrezcan.

Además deberán acompañarse al escrito :

- a).- Los documentos justificativos de la --
personalidad de quien suscriba el re--
curso, cuando no se interponda a nam--
bre propio.
- b).- Dos copias del escrito y sus anexos, -
así como, en su caso, los demás que --
sean necesarios para correr traslado a
los terceros perjudicados.
- c).- Las pruebas documentales que se ofrez--
can y obren en poder del recurrente.

Este recurso es otro de los aspectos novedos
de la Ley de Fomento Agropecuario y que también es un-
distintivo en relación a la Ley de Tierras Ociosas, jurídi-
camente el recurso está bien implementado en la Ley y su -
reglamento. Consideramos que es entendible para los interes
sados, los que deben de permanecer pendientes para que no-
transcurran los 10 días hábiles para interponerlo, y si --
una vez interpuesto el recurso, éste no es lo suficiente--
mente claro, el recurrente debe aclararlo en un término de
10 días hábiles, porque en el caso de no hacerlo, el recu-
rrente corre el riesgo "de que se tenga por no interpuesto
el Recurso".

Sería deseable que todas las declaratorias de tierras ociosas estuvieran conforme al procedimiento establecido en la Ley de Fomento Agropecuario y su reglamento. Pero como no siempre lo deseable es posible, el particular debe impugnar toda arbitrariedad jurídica que lesionen sus legítimos intereses de propiedad.

El conocimiento de la Ley, por parte de los interesados es de capital importancia, particularmente en lo que se refiere a la declaración de tierras ociosas por la autoridad.

Consecuentemente, proponemos la práctica de seminarios en los que se analice la Ley y su Reglamento. - Los seminarios se impartirán por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, invitando a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; realizándose en los lugares que más convengan.

Hemos dicho que, el procedimiento para declarar tierras ociosas y el recurso de revisión son entendibles, pero de ninguna manera la práctica de fotos aéreas estaría de sobra.

C A P I T U L O V

A).- OPERATIVIDAD DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

B).- VENTAJAS

C).- DESVENTAJAS

D).- CRITICA

A).- OPERATIVIDAD DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

Toda Ley para ser operativa debe estar fundamentada en la Constitución. Su obediencia debe ser general, permanente, abstracta y coercitiva. Sin embargo, estos elementos con frecuencia no garantizan a la Ley su exacta observancia, es menester en ocasiones aclarar sus mandamientos a través de disposiciones administrativas.

El artículo 89 Fracción I, faculta al Presidente de la República: "proveer en la esfera administrativa, al exacto cumplimiento y observancia de las leyes expedidas por el Congreso". De aquí se desprende la llamada facultad implícita de dictar reglamentos por parte del Poder Ejecutivo que garanticen la aplicabilidad de las leyes. La necesidad de dotar de un Reglamento a la Ley de Fomento Agropecuario, se había hecho manifiesta por los maestros de Derecho Agrario, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue hasta el 23 de noviembre de 1981, cuando se publicó dicho reglamento en el Diario Oficial de la Federación.

Abundando sobre la idea reglamentaria, cita a Gabino Fraga, que en sus palabras nos dice: "El sentido gramatical de la palabra proveer, es el de poner los-

medios adecuados para un fin, en el caso, para facilitar -
la ejecución de las leyes".

En relación a este punto, el mencionado au-
tor sigue diciendo: "Si se analizan las circunstancias - -
prácticas en que las leyes deban ejecutarse, se observará-
que es necesario, para que tengan una exacta observancia,-
entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustar-
se a las modalidades que tienen las relaciones a las cua--
les van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan --
los elementos que la Ley consigna, deben tener el mismo ca'
rácter que ésta, pues la fracción se refiere, no únicamen-
te a un sólo caso de observancia, sino a todos los casos -
que pueden presentarse, a diferencia de la ejecución misma
que siempre significa la aplicación concreta a un caso es-
pecial". (18)

El reglamento de la Ley de Fomento es uno -
de los principales puntos de apoyo para su efectiva aplica-
ción, en este inciso nos ocuparemos de él, haciendo énf--
sis principalmente en lo que toca a la localización y de--

(18) Citado por Francisco Ramírez Fonseca,
Manual de Derecho Constitucional Pág. 283.
Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, S.A.
México 1961.

nuncio de tierras ociosas, aspecto localizado en el Título Séptimo del Reglamento en análisis.

El Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario contiene un total de 188 artículos divididos de la siguiente forma :

- a).- Del artículo 10., el artículo 10, Disposiciones Generales.
- b).- Del artículo 11, al artículo 19, Planeación y Programas.
- c).- Del artículo 20, al artículo 32, De -- los Programas.
- d).- Del artículo 33, al artículo 48, De -- los Distritos de Temporal.
- e).- Del artículo 49, al artículo 93, De -- las Unidades de Producción.
- f).- Del artículo 94, al artículo 102, De -- la Mecanización y Servicios.
- g).- Del artículo 103, al artículo 106, Del Crédito.
- h).- Del artículo 107, al artículo 112, Del Riesgo Compartido.
- i).- Del artículo 113, al artículo 122, De-

la Comercialización de los Productos.

- j).- Del artículo 123, el artículo 126, Del
Minifundio.
- k).- Del artículo 127, al artículo 128, De-
las Granjas y Huertas Familiares.
- l).- Del artículo 129, al artículo 131, De-
la Asociación con Pervifundistas.
- m).- Del artículo 132, al artículo 138, De-
las Tierras Susceptibles de Cultivo.
- n).- Del artículo 139, al artículo 144, De-
la Localización y Denuncia de Tierras-
Ociosas.
- o).- Del artículo 145, al artículo 149, De-
la Declaratoria de Ociosidad.
- p).- Del artículo 150, al artículo 152, De-
las Tierras Ociosas en Litigio.
- q).- Del artículo 153, al artículo 162, Del
Aprovechamiento de Tierras Ociosas.
- r).- Del artículo 163, al artículo 169, Del
Registro Nacional Agrario y de --
los Registros Regionales.
- s).- Del artículo 170, al artículo 173, De-

les Sanciones.

t).- Del artículo 174, al artículo 177, Del
Procedimiento de Aplicación de Sancio-
nes.

u).- Del artículo 178, al artículo 188, Del
Recurso de Revisión.

La Operatividad de la Ley de Fomento Agropecuario se manifiesta al expedirse el Reglamento de la misma. Se ocupa el Reglamento en detalle, de todos los aspectos contenidos en el capitulado de la Ley de Fomento Agropecuario, como son las granjas y huertos familiares y la asociación con parvifundistas, que la Ley de Fomento enuncia genéricamente.

El aspecto más importante relacionado con nuestro tema de tesis, es el que se refiere a la localización y denuncia de tierras ociosas, pues podemos afirmar que primero se localizan las tierras y posteriormente se declaran ociosas.

La Ley de Fomento, no contiene un capítulo referente a la localización y denuncia de tierras ociosas, es ahí la necesidad del Reglamento para tratar éste aspecto de primera importancia. Nos ocuparemos a continua-

ción del mecanismo jurídico para localizar tierras ociosas y de quienes están obligados a denunciarlas.

El artículo 139 del Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario ordena lo siguiente :

Art. 139.- Están obligados a denunciar la existencia de tierras ociosas los empleados y funcionarios de la Secretaría que por la naturaleza de su trabajo tengan conocimiento de ellas.

Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría elaborará para cada ciclo agrícola, los programas de localización de tierras ociosas - que se requieran para incorporar mayores - extensiones al cultivo.

Este artículo se refiere a que los empleados de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que se encuentren en el medio rural y observen tierras ociosas deben de denunciarlas, y con esta disposición comentamos, los empleados y funcionarios de la Secretaría se convierten jurídicamente en "inspectores de tierras ociosas" tarea que además de ser compatible con su trabajo, facilita la incorporación de mayores áreas al cultivo. In-

dependiente a la denuncia por parte de los empleados y funcionarios, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos elaborará para cada ciclo agrícola, los programas de localización de tierras ociosas que se requieran para incorporar mayores áreas al cultivo.

El artículo 140 del Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, dispone :

Art. 140.- La obligación de denunciar la -- existencia de tierras sin explotación regirá cuando se trate de terrenos ejidales o comunales, respecto de los empleados y funcionarios de la Secretaría, de conformidad con -- el artículo 76 de la Ley.

Hemos sostenido y lo volvemos a repetir, -- que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos deba hacer del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria; los casos en que los ejidos tengan parcelas abandonadas para que se proceda al juicio de privaciones y -- nuevas adjudicaciones.

El artículo 141 del Reglamento de la Ley de Fomento, nos indica cómo se ha de practicar la denuncia -- por parte de los empleados y funcionarios de la Secretaría

de Agricultura y Recursos Hidráulicos :

Art. 141.- Las denuncias de tierras ociosas que formulen los empleados y funcionarios de la Secretaría deberán presentarse por escrito, y los denunciante deberán recabar como comprobantes del cumplimiento de su obligación, el sello de recepción correspondiente, en una copia de la denuncia.

Los particulares podrán denunciar la existencia de tierras ociosas en la forma antes descrita, o bien mediante comparecencia personal en las Oficinas de la Secretaría, en las que se levantará un acta con la asistencia de dos testigos de la cual se les entregará una copia.

La obligación de denunciar las tierras ociosas, es obligatoria para los empleados y funcionarios de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, los particulares pueden no hacerlo, puesto que el Reglamento de la Ley de Fomento al referirse a ellos, utiliza la expresión "podrán".

Los empleados y funcionarios obligados a denunciar la existencia de tierras ociosas, deberán hacerlo dentro de un término de 30 días naturales, así lo manifiesta

ta el artículo 142 del reglamento de la Ley al declarar:

Art. 142.- Los empleados y funcionarios de la Secretaría que tengan la obligación de denunciar la existencia de tierras ociosas, deberán hacerlo dentro de un término de 30 días naturales, contados a partir del siguiente al en que se conste la ociosidad.

El término que éste artículo concede a los empleados y funcionarios, lo estimamos dilatorio y contrario a los fines de la Ley de Fomento Agropecuario, debe de reducirse a 15 días naturales con el fin de apresurar el procedimiento y estar en posibilidades de preparar y sembrar los predios ociosos en las fechas fijadas por la misma Secretaría.

En este orden analítico, el artículo 143 del Reglamento dice :

Art. 143.- La mera posibilidad de que exista alguna causa por la que a determinadas tierras sin explotación no se les pueda considerar ociosas en términos de la Ley, no exige a los empleados y funcionarios de la Secretaría de su obligación de denunciarlos,

y la valoración de las justificaciones que hubiere se llevará a cabo por las unidades técnicas y administrativas de la propia Secretaría, de acuerdo con su Reglamento interior.

Según éste artículo transcrito, las causas de ociosidad y las meras presunciones de las mismas, no serán determinadas por los empleados y funcionarios de la Secretaría, serán las unidades técnicas y administrativas quienes habrán de valorar las causas en caso de que realmente existan.

Los empleados de la Secretaría que podemos llamar de "gabinete", contarán con un término de 15 días hábiles para dar trámite a las denuncias de tierras ociosas ante las autoridades administrativas que corresponda, en el artículo 144 del Reglamento de la Ley en análisis, el que apoya nuestro comentario, al efecto dice :

Art. 144.- Los empleados y funcionarios de la Secretaría que reciben denuncias de tierras ociosas, contarán con un término de 15 días hábiles para enviarlas a las autoridades administrativas que corresponda --

para su trámite.

La inobservancia de lo anterior será equivalente al incumplimiento de la obligación de denunciar - -- tierras ociosas y el infractor se hará acreedor a las sanciones procedentes.

A los empleados y funcionarios de la Secretaría que nosotros denominamos de "campo" y que menciona en -- entre otros, el artículo 142 del Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, se les otorga un plazo de 30 días naturales -- para efectuar la denuncia de ociosidad de las tierras y a los empleados y funcionarios de la misma Secretaría -- mencionados en el artículo 144 del Reglamento, denominados por nosotros "empleados y funcionarios de gabinete" cuentan -- con un término de 15 días hábiles para enviar las denuncias de ociosidad a la autoridad administrativa correspondiente para su trámite :

Nuestra propuesta consiste en que a los primeros -- se les otorguen 15 días hábiles para la denuncia y a los segundos, 10 días hábiles para que envíen la denuncia a la autoridad administrativa correspondiente para su trámite, agilizando con ello todo el procedimiento que declare tierras ociosas.

B).- VENTAJAS .

Las ventajas de la Ley de Fomento Agropecuario, quisiéramos medirlas en función de los resultados - - prácticos, esto es, en qué tanto ha disminuido las carencias de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y en qué proporción ha aumentado la canasta básica de alimentos. Esto no es posible dada la juventud de la Ley de Fomento Agropecuario.

Se ha reconocido oficialmente que: "Se dieron a los campesinos nuevos instrumentos de apoyo, entre los que sobresalen, por su trascendencia social, el Sistema Alimentario Mexicano, con el cual el país está logrando superar sus serias deficiencias alimentarias y nutricionales, y la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario, que consolida los objetivos de dicho sistema y determina nuevas formas de organización para mejorar las condiciones de vida de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios". (19)

Las ventajas que proporciona la Ley de Fomento Agropecuario, son las zonas productoras y el Fideico

(19) Proceso No. 276. Pág. 60
Febrero 15, México 1961.

miso de riesgo compartido, ambos aspectos son considerados ventajosos por ser la primera vez que aparecen en las leyes destinadas al fomento de la agricultura.

Al referirse la Ley de Fomento Agropecuario a las zonas productoras, señala :

Art. 19.- Para los efectos de ésta Ley, serán reconocidas como áreas productoras las superficies de terrenos que registre la Secretaría, a solicitud de los interesados, y que comprendan una circunscripción territorial definida, integrada con tierras de ejidos, comunidades, colonias o pequeños propietarios, cuando expresen su voluntad de alcanzar las metas programadas conforme al orden que proponga la Secretaría.

También serán consideradas como áreas productoras las circunscripciones compactas en que operen toda clase de organizaciones, asociaciones y unidades de producción que sean reconocidas por ésta y otras leyes.

Las zonas productoras han sido creadas en la Ley de Fomento Agropecuario en virtud del proceso de planeación que se ha echado a cumplir en nuestro país.

La Secretaría de Agricultura requiere áreas agrícolas en donde pueda realizar sus programas, en éstos términos se manifiesta la exposición de motivos de la Ley de Fomento Agropecuario: "La planeación descansa en la organización de los productores, y de este cuarte tiene en cuenta la existencia de áreas productoras, para efectos programáticos y de control. Las áreas productoras tomarán a su cargo la ejecución de los programas que se elaboren de acuerdo con los planes de desarrollo agropecuario y forestal." (20)

En la formación de éstas zonas productoras está implícita la capacidad del gobierno como agricultor, se requiere toda la voluntad de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios nacionalistas; sin ella cualquier proyecto del gobierno que tienda a elevar la producción de alimentos, habrá de ser simple deseo.

En relación a las zonas productoras, Jacinto Faya Vienza y Angel Camino Martínez sostienen: "Creemos que lo que la Ley busca al propiciar la integración de éstas "áreas productoras" es obtener la localización de su

(20) Martha Chávez Padrón, Ley de Fomento Agropecuario (comentada) Editorial Porrón, S.A. Pág. 384 Décima Edición México 1981.

perfiles de producción circunscritas geográficamente o -- compactas, para obtener con ésta homogenización de facto-- res de la producción o partir de la tierra, economías de -- escala y evitar en la dispersión de predios los inconvenien-- tas de la ley económica de "rendimientos decrecientes" pe-- ro sin llegar a constituir formalmente, por el estableci-- miento de vínculos jurídicos prefigurados legalmente, una-- entidad jurídica autónoma o distinto, como pudieran serlo-- si se les aplicara el régimen del artículo 130 de la Ley - Federal de Reforma Agraria (explotación colectiva de la -- tierra), o bien si llegasen a ser o constituir una "unidad de producción". En los términos de la propia Ley de Fomen-- to Agropecuario (artículo 32). Estimamos que ésta liberali-- dad que la Ley otorga a favor de las áreas productoras, -- sin sujetarlas a los rigores de la explotación colecti-- va de la tierra con los moldes de los ordenamientos típicam-- ente agrarios o de derecho agrario, demuestra su afán ing-- vador, que se hace evidente también en otras instituciones de la Ley -- como el fideicomiso de Riesgo Compartido, Uni-- dades de Producción, etc. --; con ésta liberación se facili-- tan y diversifican las relaciones de producción y el acceso de los campesinos y, los agricultores a formas de tenen--

cia de la tierra, hasta lograr su máxima expresión en la -
alianza Estado campesino". (21)

Noatros estimamos, que lo importante de es-
tablecer que este concepto constituye una novedad dentro -
de las instituciones agrícolas en México y que responde a
la necesidad de contar con una unidad básica agropecuaria,
mayor que los simples ejidos, comunidades o pequeños pro-
pietades, a nivel de predios y que se instituye como célula
de estructura programática de la Administración Pública
Federal, precisamente para materializar el cumplimiento de
los programas que se elaboren para alcanzar las metas y --
los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario
y Forestal.

El fideicomiso de riesgo compartido, es atra-
de las ventajas que ofrece la Ley a los productores que se
adhieren a los programas de producción de alimentos básic--
cos, así como a quienes perciben incrementos en la produc-
tividad de las tierras, al referirse el artículo 53 de la-
Ley de Fomento a este fideicomiso, nos dice :

(21) Jacinto Faya Viezca y Angel Camino Martínez. Ley de Fo-
mento Agropecuario (comentada) Pág. 128. Editorial --
Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1961.

Art. 53.- El Ejecutivo Federal, como fideicomitente, establecerá un fideicomiso público-denominado fideicomiso de riesgo compartido, que tendrán por objeto :

I .- Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran los áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productores básicos destinados a satisfacer las necesidades nacionales.

II .- Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

Usualmente el Gobierno Federal había dejado abandonados a su suerte tanto a los ejidatarios, como a comuneros y pequeños propietarios, ahora con este fideicomiso, el Gobierno Federal se solidariza con productores de distintas de temporal, ya sean éstos ejidatarios, comuneros, colo

nos o pequeños propietarios cuando sus predios no rebagen-
la superficie equivalente a la Unidad de dotación ejidal -
de la zona correspondiente, y siempre que se obliguen a --
cumplir los programas especiales o de contingencia a que -
se refiera la Ley de Fomento, o acepten los compromisos de
productividad que establezca el Gobierno.

La institución del Fideicomiso de Riesgo --
Compartido encuentra su más inmediato antecedente en la es
trategia del Sistema Alimentario Mexicano que fue manifes-
tada públicamente el 5 de agosto de 1980, con motivo de la
Reunión Nacional del Sistema Alimentario Mexicano. En esa
ocasión, el Jefe de Asesores del Presidente de la Repúbli-
ca, manifestó la intención del Gobierno Federal de refor--
zar la alianza con los campesinos al compartir con ellos -
los riesgos de temporal. "Como se ha sabido - expresó -, -
los campesinos de temporal tratan de minimizar riesgo en -
vez de maximizar ganancias, de asegurar su subsistencia fa-
miliar antes que producir excedentes para comerciar". "Ga-
rantizando - continuó diciendo - un ingreso equivalente al
valor de la cosecha promedio de cada región cuando no fruc-
tifique el cultivo de los campesinos, se les inducirá al-
empleo de fertilizantes de semillas mejoradas y pliegui-

dad para elevar el rendimiento de la tierra". (22)

Indudablemente, este fideicomiso es la institución más noble y generosa que estatuye la Ley de Fomento Agropecuario, sólo recomendamos que al frente de él se ponga a individuos que amen a México y no hagan del fideicomiso un negocio personal; sobradas razones tenemos para pensar así.

(22) Ob. cit. pág. 235.

C).- D E S V E N T A J A S .

Las desventajas se han hecho notar en el presente año (1982), por varios autores de reconocida autoridad en materia agraria, mencionamos primeramente a los tratadistas Lic. Antonio Luna Arroyo e Ing. Luis G. Alcérreca que en su Diccionario de Derecho ilustran: "La Ley de Fomento Agropecuario no es una Ley agraria, en la estricta acepción mexicana que distingue lo agrario de lo agrícola, sino una Ley Agrícola en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es una Ley tautológica en su designación, pues desde el ángulo técnico, lo agrícola abarca no sólo lo ganadero, sino lo forestal y la pesca, -- pues todas estas actividades productivas se dan en la tierra.

La Ley de Fomento no tomó en cuenta la estructura económica fundamental de la tierra en México, tratando de subordinar la mayoría de la tierra dotada y restituida por el Gobierno Federal de 1915 a 1980, que alcanza más de 90'000,000 de hectáreas. Las mayores objeciones que se han hecho a la Ley, es que la orientación socialista de la reforma agraria, se cambió para darle una orientación -- francamente capitalista, al subordinar dentro de las unida-

des de producción a los núcleos de población ejidal y comunal, a los grandes propietarios, es decir, al capitalismo".

(22)

La certeza de las desventajas que planteen los tratadistas dependerá en gran medida de los resultados que se obtengan con la aplicación de la Ley de Fomento. Pero las desventajas de la Ley de Fomento se siguen mencionando, en fecha reciente y con otro enfoque, los premios nacionales de economía Fernando Rello y Ruth Rams declaran a Proceso: "La Ley de Fomento Agropecuario abre puertas al capital externo. En la agricultura, con la Ley de Fomento Agropecuario, se ha equivocado el problema; y en el Sistema Alimentario Mexicano había líneas positivas que, desafortunadamente, no han sido llevadas a la práctica". (23)

Nosotros pensamos que a pesar de todas estas desventajas que mencionan los tratadistas y críticos, la Ley de Fomento Agropecuario irá adelante, es tiempo de contar con ordenamientos jurídicos eficaces, la Ley de Fo-

(22) Antonio Luna Arayo y Luis G. Alcérreca. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. págs. 462, 463. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1982.

(23) Proceso No. 275. Pág. 12 febrero 8, México 1982.

mento Agropecuario es uno de ellos; que el tiempo otorgue la razón a quien la tenga, pues aún el retrato de la Ley - de Fomento no está terminado.

D).- C R I T I C A .

La Ley de Fomento Agropecuario es un ordena miento realista, que desde sus inicios toma plena conciencia de tres supuestos básicos: fomentar la totalidad de -- las actividades agropecuarias y forestales a partir de las instituciones jurídicas dadas por la constitución y las -- leyes, sin modificar o alterar las actuales formas de propiedad; lograr que el sector agropecuario se integre en una precisa planeación como requisito indispensable para una -- mayor y mejor producción nacional; beneficiar económicamente a los campesinos y a sus familias.

La organización de la producción está garan tizada con la Ley de Fomento, no obstante, existen otros -- problemas paralelos a la producción y que requieren una so lución pronta y efectiva; nos referimos al reparto de la -- tierra. Se requiere repartir los latifundios existentes pa ra poner fin a la reforma agraria, no es posible hacer reforma agraria todo el tiempo.

A siete décadas, de haberse iniciado la reforma agraria se continúan detectando fallos, el Candidato del Partido Revolucionario Institucional, Lic. Miguel de -- la Madrid Hurtado declaró a Novedades: "El reparto agrario

ha tenido sus fallas; la fundamental, es la pulverización de la tenencia de la tierra, que nos ha hecho caer en el extremo del minifundio, que empobrece la tierra, empobrece a impide la modernización tecnológica de la agricultura mexicana". (25)

Tenemos que reconocer que es imposible dotar a todos los campesinos de tierra, pero si alguien pretende hacerlo, apoyamos lo que alguien dijo: "solo les dará un metro de ancho por dos de largo". Una solución al problema que representa la carencia de tierra para los campesinos, sería la creación de industrias transformadoras de los productos agrícolas en el propio campo; esto ocasionaría la creación de infinidad de empleos para éstos en general.

(25) Novedades, 26 de febrero de 1982. México.

CONCLUSIONES

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

- I.- El fundamento constitucional de la Ley de Tierras Ociosas de 23 de junio de 1920, era el artículo 27- Constitucional, párrafo tercero, facultaba a los -- Ayuntamientos para ue dispusieran de las tierras - ociosas y éstos a su vez, cederlas en arrendamiento o aparcería a cualquier persona, la mencionada Ley- estaba integrada por 18 artículos y 2 transitorios. No presentó ningún orden en su estructuración, sien- do finalmente abrogada el 2 de mayo de 1981, por - la Ley de Fomento Agropecuario.
- II.- Ningún Estado de la Federación aplicó la Ley de - - Tierras Ociosas, a excepción del Estado de Nayarit- en el año de 1964.
- III.- En nuestro estudio realizado al respecto, considera- mos a la Ley de Tierras Ociosas, como violatoria de la garantía de audiencia, contraria al artículo 27- Constitucional y fuente segura de conflictos compe- tenciales.
- IV.- La Ley de Fomento Agropecuario , tiene su base conu- titucional en el artículo 27 Constitucional, párra-

fo tercero. Cuenta con un total de 100 artículos y-
2 transitorios, creando las bases jurídicas para el
procedimiento que declara tierras ociosas.

- V.- Los requisitos jurídicos para declarar tierras ocio-
sas los establece el artículo 74 de la Ley de Fomen-
to Agropecuario.
- VI.- La Ley de Tierras Ociosas, facultaba a las Legisla-
turas de los Estados para legislar en materia de --
tierras ociosas.
- VII - El procedimiento para declarar tierras ociosas en -
la nueva Ley de Fomento Agropecuario, es eminente--
mente federal. La falta de explotación de los terre-
nos agrícolas, es causal para declarar los ociosos,
en atención a la misma Ley, siendo facultad exclusi-
va del Ejecutivo Federal realizar la declaratoria.
- VIII.- El procedimiento de declaración de tierras ociosas,
es un procedimiento administrativo de oficio, se --
observa que al mismo, es repetitivo de las garan---
tías individuales, la inspección ocular, es básica-
para declaración de ociosidad; este procedimiento,-
no interrumpe las causales de afectabilidad por ful-
ta de explotación.

- IX.- La ocupación de tierras ociosas siempre tiene carácter temporal, en la ocupación y explotación de -- tierras, tienen preferencia los campesinos con derechos a salvo.
- X.- La operatividad de la Ley de Fomento Agropecuario - esta garantizada con la expedición de su reglamento.
- XI.- Proponemos la creación de un cuerpo especializado, - para la localización de tierras ociosas, dependiendo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como la formación de ideólogos productores, que sugieran que producir y como producir.
- XII.- Se requiere la creación de Centros de Información y Capacitación Agrícola, verdaderamente operativos, - que coadyuven con la Ley de Fomento al bienestar de los campesinos y ayuden a la misma Ley en su tarea de independencia alimentaria.
- XIII.- Se requiere la práctica de seminarios por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios conozcan las instituciones jurídicas de - la Ley de Fomento Agropecuario y su Reglamento.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Lucio Mendieta y Núñez. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición, México 1980.
- 2.- Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano. (Sinógo de Hiatórica) Editorial LIMSA. Segunda Edición, -- México 1981.
- 3.- Martha Chávez Padrón. Ley de Fomento Agropecuario.- (comentada) Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición,- México 1981.
- 4.- Ignacio Burgos. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. Décima Tercera Edición, México -- 1980.
- 5.- Juventino V. Castro. Lecciones de Garantías y Ampero. Editorial Porrúa, S.A. México 1981.
- 6.- Jesús Silva Herzog. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. (exposición y crítica) Fondo de Cultura Económica, México 1974.
- 7.- Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérrecu. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa,- S.A. Primera Edición, México 1982.

- 8.- Jacinto Fays Viesca y Angel Camino Martínez. Ley de Fomento Agropecuario. (comentada) Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México 1981.
- 9.- Manuel de Derecho Constitucional. Francisco Ramírez Fonaeca. Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. México 1981.
- 10.- Ramón Fernández Fernández.-La Empresa Ejidal Centro de Economía Agrícola, México 1978.
- 11.- Ramón Fernández Fernández. La Situación Actual en - Materia Agraria. Centro de Economía Agrícola México 1979.
- 12.- Almanaque de México, 1981.
- 13.- Apéndice al tomo CXIII, Tésis 468, Tésis 97 de la - Compilación 1917, 1965 y 1981 del Apéndice 1975, Se gunda Sala. Informe de 1970, Tribunal Pleno.
- 14.- Amparo en revisión 2,479/58, Ignacia Negrete Hernán dez. 7 de mayo de 1959. 5 votos, Ponente: Francisco Carreño, Tomo XXIII, Segunda Sala.
- 15.- Amparo en revisión 2,248/61. Internacionales S.A. - de C.V. 19 de octubre de 1961. 5 votos, Ponente: Ra fael Mateo Escobedo, Tomo LII, Segunda Sala, Sexta época.

- 16.- Revista Proceso No. 275, febrero 8 México 1982.
- 17.- Revista Proceso No. 276, febrero 15 México 1982.
- 18.- Diario Excélsior. 8 de enero de 1977.
- 19.- Diario Excélsior. 9 de enero de 1977.
- 20.- Diario Excélsior. 6 de enero de 1981.
- 21.- Diario Novedades. 26 de febrero de 1982.
- 22.- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatón -
No. 21808, 12 de julio de 1971.

LEGISLACION

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Ley de Fomento Agropecuario.
- 3.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 4.- Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario.
- 5.- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos 1942 -
(comentado).