

28
104

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO, BASE ANGULAR EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. COMENTARIOS



AÑO 1983

JOSE LUIS DIAZ-ORDAZ ZAMUDIO



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.

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO, BASE ANGULAR EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. COMENTARIOS.

C A P I T U L O I.

- A) La producción Agrícola a Partir de la Ley de 6 de enero de 1915.
- B) Artículo 27 de la Constitución de 1917.
- C) La Reforma Agraria, Innovaciones Jurídicas.
- D) La Tierra, Base Principal de la Producción; Distribución, Forma en que se Divide y Explota; Repercusión sobre la Economía de cada País.
- E) Sistema Alimentario Mexicano y el Plan Global de Desarrollo, Instrumentos para una mejor aplicación de los Grandes Recursos que se están canalizando al campo.

C A P I T U L O II.

- A) Análisis de la Ley de Fomento Agropecuario.
- B) Marco Jurídico Constitucional.
- C) Antecedentes: Leyes en cuyo contenido se hizo referencia a la producción del campo y a la organización de los campesinos, Formas de organización de la explotación de las tierras, Medios e instituciones que favorecieron la explotación de las mismas.
- D) Fundamentos.
- E) Propósitos de la Ley.
- F) Organización del Sector Productivo Agropecuario.
- G) Planeación Integral de la Producción Agropecuaria.
- H) Zonas Productoras.
- I) Fideicomiso de Riesgo Compartido.

- J) Asociación de Ejidatarios, Comuneros, Colonos o Pequeños Propietarios Minifundistas con Empresas Paraestatales, para la producción o la prestación de servicios de interés común.
- K) Mecanización de las labores del campo.
- L) Asistencia Técnica, Crédito y Utilización de Insumos.
- M) Distritos de Temporal.
- N) Procedimiento de Expropiación.
- H) Integración voluntaria de Unidades de Producción entre Pequeños Propietarios, Ejidatarios y Comuneros.
- O) El Minifundio.
- P) Ley de Tierras Ociosas.
- Q) Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.
- R) Procedimientos, Recursos, Sanciones con motivo de la Aplicación de la Ley.
- S) Funciones de Naturaleza Jurisdiccional.
- T) Interrelaciones con la Ley Federal de Aguas, Ley Federal de Reforma Agraria y Código Penal.

C O N C L U S I O N E S .

B I B L I O G R A F I A .

C A P I T U L O I .

- A) La Producción Agrícola a Partir de la Ley de 6 de enero de 1915.
 - B) Artículo 27 de la Constitución de 1917.
 - C) La Reforma Agraria, Innovaciones Jurídicas.
 - D) La Tierra, Base Principal de la Producción: Distribución, Forma en que se Divide y Explota; Repercusión sobre la Economía de cada País.
 - E) Sistema Alimentario Mexicano y el Plan Global de Desarrollo, Instrumentos para una mejor aplicación de los Grandes Recursos que se están canalizando al campo.
-

C A P I T U L O I.

A) LA PRODUCCION AGRICOLA A PARTIR DE LA LEY DE 6 de enero de 1915.

La Ley Agraria expedida en Veracruz el 6 de enero de 1915 por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Don Venustiano Carranza, restablece ya de una manera completa la época de la reconstrucción de los ejidos, posible dentro del régimen constitucional. La restitución de las propiedades comunales constituye el punto mas importante de la Ley, porque el malestar de las poblaciones campesinas, es debido no solo al despojo de los ejidos, sino al despojo de las propiedades comunales. La restitución de estas y de aquellos es la función económica y social de la Ley de 6 de enero de 1915.

Según la Dra. Martha Chávez Padrón: (1) "lo importante del Decreto de 6 de enero de 1915 es que al triunfar Venustiano Carranza fue la primera Ley Agraria del país, punto inicial de nuestra Reforma Agraria y realidad concreta para el campesinado de México que había luchado por obtener un pedazo de tierra que trabajar y del cual vivir".

Comentaremos el articulado de esta Ley básica de toda la nueva construcción agraria de México, deteniendonos en cada artículo, procurando entresacarle su sentido, en relación a una armónica perspectiva de todo el ordenamiento, sin perder de vista la ruta que se fijó el legislador.

D E C R E T O.

Artículo 1o. se declaran mulas:

(1) .- Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. México, Editorial Porrúa, 1977, pág. 294.

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de Junio de 1856 y de las leyes y disposiciones relativas;

II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III. Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

MEDIANTE ESTAS DISPOSICIONES SE TRATO DE CORREGIR LOS EFECTOS NOCIVOS DE LA LEY DE DESAMORTIZACION Y ANULAR TODOS LOS ACTOS REALIZADOS EN PERJUICIO DE LOS NUCLEOS DE POBLACION DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PORPIRIO DIAZ, PRINCIPALMENTE POR LAS COMPAÑIAS DESLINDADORAS. LA REFORMA AGRARIA SE PROPUSO RESCATAR SUS TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION DESPOJADOS Y DOTAR A LOS QUE NUNCA SE LES HABIAN DADO.

Artículo 20. La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de

aquellos vecinos o de sus causahabientes.

EL ARTICULO CONCEDE ACCION PARA RECTIFICAR, A LAS LOS TERCE -
RAS PARTES DE LOS PRIMITIVOS VECINOS O DE SUS CAUSAHABIENTES. POR
LO TANTO, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS GESTIONES MUNICIPALES, LOS VE -
CINOS PUEDEN POR SI, DEFENDER TODO LO RELATIVO A EJIDOS Y TERRENOS
DE PROPIEDAD COMUNAL. LO IMPORTANTE EN ESTE ARTICULO ES QUE LAS CO -
MUNIDADES Y PARCIALIDADES INDIGENAS RECUPERAN SU PERSONALIDAD Y -
SUS DERECHOS, REEBIDOS CUANDO SE LES CONSIDERO COMO CORPORACIONES
EN LA LEY DE DESAMORTIZACION.

Artículo 30. Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de eji -
dos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos,
por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren -
sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno sufi -
ciente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su po -
blación; expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno
indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente
colindando con los pueblos interesados.

EL DECRETO ESTABLECIO ADEMAS DE LA RESTITUCION, LA DOTACION DE
TIERRAS A FAVOR DE LOS NUCLEOS DE POBLACION QUE CARECIERAN DE ELLAS
Y, EN LA MISMA EXPOSICION DE MOTIVOS, SE PRECISA QUE: " NO SE TRATA
DE REVIVIR LAS ANTIGUAS COMUNIDADES NI DE CREAR OTRAS SEVEJANTES, -
SINO SOLAMENTE DE DAR ESA TIERRA A LA POBLACION RURAL". MAS ADELAN -
TE DICE: " ES LE ADVERTIRSE QUE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA NO PER -
TENCERA AL COMUN DEL PUEBLO, SINO QUE HA DE QUEDAR DIVIDIDA EN -
PLENO DOMINIO (ENTRE LOS HABITANTES) PARA EVITAR QUE AVIDOS ESPE -
CULADORES, PARTICULARMENTE EXTRANJEROS, PUEDAN ACAPARAR FACILMENTE
ESA PROPIEDAD".

SOBRE LA EVOLUCION DE LOS CONCEPTOS AGRARIOS ES INTERESANTE -

LA OBSERVACION DE LA DRA. CHAVEZ PADRON RESPECTO A ESTE ARTICULO: (2) " EL ARTICULO TERCERO DISPONIA QUE, PODRAN OBTENER QUE SE LES DOTE DEL TERRENO SUFICIENTE PARA CONSTRUIRLOS, NOTESE COMO DEL TERMINO RESTITUCION SE LLEGO AL CONCEPTO DE RECONSTRUCCION, IDEA QUE AMPARO TANTO LA RESTITUCION COMO TAL Y LA DOTACION, HASTA ANTES DESCONOCIDA CON TAL NOMBRE". SOBRE EL MISMO PUNTO OPINA EL DR. MENDIETA Y NUÑEZ: (3) " EN EL ARTICULO TERCERO SE DICE ENTRE OTRAS COSAS QUE, LA RECONSTITUCION DE EJIDOS SE HARA, HASTA DONDE SEA POSIBLE, EN LOS TERRENOS QUE HUBIESEN CONSTITUIDO ANTERIORMENTE DICHS EJIDOS". PERO YA SE VE QUE EL LIC. CARRERA NO QUERIA LA RECONSTITUCION DEL ANTIGUO EJIDO COLONIAL FORMADO GENERALMENTE POR TERRENOS PASTALES O DE MONTE, CON EXTENSION DE UNA LEGUA CUADRADA Y DESTINADOS A LOS GANADOS DE LOS INDIOS "PARA QUE NO SE REVUELVAN CON LOS DE LOS ESPAÑOLES," SEGUN SE LEE EN LA LEY QUE CREO EL EJIDO EN LA NUEVA ESPAÑA Y QUE YA TENEMOS CITADA, SINO QUE ENTENDIA COMO EJIDO, LA TIERRA DESTINADA A SOSTENER LA VIDA DE LOS PUEBLOS.

POR ULTIMO TRANSCRIBIMOS LA AUTORIZADA OPINION DEL LIC. FERNANDO GONZALEZ ROA RESPECTO AL PAGO DE INDEMNIZACION POR CONCEPTO DE EXPROPIACION DE TERRENOS PARA DOTACION DE EJIDOS: (4) " EL ESTUDIO DE LAS LEYES LLEVA A LA CONCLUSION DE QUE NO DEBE PAGARSE INDEMNIZACION ALGUNA CUANDO SE OCUPEN TIERRAS QUE HAYAN SIDO DE LOS EJIDOS DE LOS PUEBLOS, QUE SON IMPRESCRIPTIBLES O BIEN TIERRAS COMUNALES ENAJENADAS POR QUIENES NO FUERON PROPIETARIOS Y NO ESTEN PRESCRITAS. SOLAMENTE EN EL CASO EXCEPCIONAL DE QUE LA FEDERACION HAYA ENAJENADO EJIDOS HACIENDOLOS SALIR LEGALMENTE DEL DOMINIO NACIONAL, DEBE HACERSE LA EXPROPIACION CON PAGO".

LO IMPORTANTE ES QUE EL ARTICULO ESTABLECE QUE SE EXPROPIARA

(2) .- Chávez Padrón Martha, Ob. Cit. pág. 292.

(3) .- Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México. México, Editorial Porrúa, 1968, pág. 178.

LA TIERRA NECESARIA PARA QUE EL PUEBLO LA TRABAJE, ESTABLECIENDO -
ASI, PARA SIEMPRE, EL DERECHO DE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILI -
DAD PUBLICA.

Artículo 4o. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III. Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

PARA LA CORRECTA INTERPRETACION DE ESTE ARTICULO INSERTAMOS -
ALGUNOS PARRAFOS DEL INTERESANTE ESTUDIO QUE A SOLICITUD DE LA SE-
CRETARIA DE FOMENTO REDACTO EL LIC. FERNANDO GONZALEZ ROA, ESTUDIO
QUE FUE PUBLICADO A MEDIADOS DE 1916.

GONZALEZ ROA FUE UN JURISTA DISTINGUIDO QUE INFLUYO CON SUS -
OPINIONES EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA REFORMA AGRARIA: (5) "LA CO -
MISION NACIONAL AGRARIA Y SUS DEPENDIENTES LAS COMISIONES LOCALES
DE LOS ESTADOS, DEBERAN CONSTITUIR TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE -
JUECES PESQUISADORES ENCARGADOS POR LO MISMO DE RESOLVER SOBRE EL

(4) .- Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mé-
xicana, dirigida por Jesús Silva Herzog. La Cuestión de la Tierra
(1915-1917) tomo IV. México, Instituto Mexicano de Investigaciones
Económicas, 1962, pág. 244.

(5) .- Silva Herzog Jesús, Ob. Cit. pág. 248.

ALCANCE Y LA LEGITIMIDAD DE LOS TITULOS, CONFORME A LAS LEYES RESPECTIVAS. UNA RAZON QUE ACONSEJA LA CONVENIENCIA DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA, CONSISTE EN LA COORDINACION DE TODAS LAS AUTORIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA POLITICA AGRARIA. EFECTIVAMENTE, LA CUESTION AGRARIA ES UNA CUESTION QUE DEBE EXAMINARSE DESDE MUCHOS PUNTOS DE VISTA Y QUE ESTA DESTINADA AL FRACASO SI NO SE SIGUE PARA REALIZARLA UNA POLITICA UNIFORME: LA SECRETARIA DE HACIENDA CON LA CUESTION DE LOS IMPUESTOS EXTERIORES E INTERIORES; LAS AUTORIDADES DE LOS ESTADOS, HOY DEPENDIENTES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION MIENTRAS SE RESTABLECE EL REGIMEN CONSTITUCIONAL, CON LO RELATIVO A LOS IMPUESTOS LOCALES Y CON LA ORGANIZACION DE LA JUSTICIA; LA SECRETARIA DE JUSTICIA CON LA ORGANIZACION DEL REGIMEN HIPOTECARIO Y DE TITULACION DE LAS TIERRAS PUEDEN DIFICULTAR LA RESOLUCION DEL PROBLEMA RURAL SI NO CONTRIBUYEN Y COOPERAN CON LA SECRETARIA DE FOMENTO. LA DIVERSIDAD QUE LA CUESTION AGRARIA REVISTE EN EL PAIS, SEGUN LAS DIFERENTES ZONAS, EXIGE EN EL SEÑO DE LA AGRUPACION AGRARIA LA PRESENCIA DE INDIVIDUOS CONOCEDORES DE CIERTAS LOCALIDADES. POR FIN, LA NECESIDAD DE HACER ESTUDIOS SOBRE LOS TITULOS, REQUIERE LA PRESENCIA DE ABOGADOS Y LE CONOCEDORES DE LOS ARCHIVOS EN EL SEÑO DE LA PROPIA COMISION. SE NECESITA, PUES, LA ACCION CONCURRENTENTE DE MUCHAS INTELIGENCIAS Y DE DIVERSAS ENERGIAS."

(6) " LOS COMITES EJECUTIVOS SE AJUSTAN DE UNA MANERA COMPLETA AL SISTEMA DE LOS ANTIGUOS POBLADORES DE LA NACION, CUANDO EL CULTIVO SE HACIA POR EL CALPULLI. ADEMAS, LOS MIEMBROS DEL COMITE EJECUTIVO VENDRAN A TENER EL CARACTER DE PROCURADORES O REPRESENTANTES DEL PUEBLO. SERVIRAN TAMBIEN PARA LA ORGANIZACION DE LAS COLONIAS AGRICOLAS Y DECIDIRAN COMO JUECES DE EQUIDAD DE MUCHAS CUESTIONES RELATIVAS AL REPARTIMIENTO. COMO HABITANTES DE LOS PUEBLOS

(6) .- Silva Herzog Jesús, Ob. Cit. págs. 245 y 246.

CONOCERAN INTIMAMENTE LAS NECESIDADES DE LAS FAMILIAS Y HARAN UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA TIERRA, ORGANIZANDO LA ADMINISTRACION INTERIOR.

LOS COMITES SERVIRAN TAMBIEN PARA HACER EFECTIVAS LAS DISPOSICIONES SOBRE CULTIVO, DESOCUPACION DE TIERRAS, ETC., Y AYUDARAN AL PAGO DE LAS PENSIONES QUE SE IMPONGAN A LOS VECINOS."

LO IMPORTANTE AQUI ES QUE LA LEY CREA LOS ORGANOS IDONEOS PARA LA RESOLUCION DE TODAS LAS CUESTIONES AGRARIAS.

Artículo 5o. Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local respectiva, la que, a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

PARTE R. GOMEZ DIJO QUE, "NADIE PUEDE REGATEARLE AL PROPIO CARRANZA, EN CAMBIO, EL MERITO DE HABER FIRADO Y PRINCIPIADO A PONER EN VIGOR LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, QUE HA REGIDO TODA LA APLICACION DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA; NI DE HABER ESTRUCTURADO LA DEPENDENCIA BUROCRATICA ENCARGADA DE APLICARLA".

CARRANZA EXPIDIO EN SEGUIDA, EL 19 DE ENERO DE 1915 UNA CIRCULAR PARA QUE LOS GOBERNADORES PROCEDIERAN AL NOMBRAMIENTO DE LAS COMISIONES LOCALES AGRARIAS; Y TAMBIEN DISPUSO EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA CUYA INSTALACION TUVO LUGAR EL 8 DE MARZO DE 1916, INSTITUCION Y FECHA QUE SON ANTECEDENTES DE LA ACTUAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. PERO HUBO UNA DIFERENCIA EN EL TRATAMIENTO DE ESTOS TRIBUNALES, EN RAZON A LA EXTENSION TERRITORIAL, PUES MIENTRAS ZAPATA ESTABLECIO UNA COMISION POR CADA REGION DE UN ESTADO, CARRANZA ESTABLECIO UNA COMISION LOCAL POR CADA ESTADO Y UNA COMISION NACIONAL, Y ESTA PEQUEÑA PERO TRASCENDENTAL DIFERENCIA ORIENTO LA JUSTICIA AGRARIA POR LA CENTRALIZACION BUROCRATICA.

Artículo 66. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el artículo 10. de esta ley, se presentarán, en los Estados, directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificulten la acción de los Gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

ESTE ARTICULO REGLAMENTA EL PROCEDIMIENTO PARA EL CASO EN QUE SE PRESENTEN LAS SIGUIENTES SOLICITUDES: DE RESTITUCION DE TIERRAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS; SOBRE CONCESION DE TIERRAS PARA DOTAR DE EJIDOS A LOS PUEBLOS QUE CARECIEREN DE ELLOS, O QUE NO TENGAN TITULOS BASTANTES PARA JUSTIFICAR SUS DERECHOS DE REIVINDICACION.

ADEMAS SENALA COMO AUTORIDADES COMPETENTES A: LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, Y EN LOS TERRITORIOS Y DISTRITO FEDERAL A LAS AUTORIDADES POLITICAS SUPERIORES. EN CASO DE FALTA DE COMUNICACIONES O DE ESTADO DE GUERRA A LOS JEFES MILITARES QUE ESTEN AUTORIZADOS ESPECIALMENTE PARA EL EFECTO POR EL ENCARGADO DEL PODER EJECUTIVO.

Artículo 70. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia.

necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita. En caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificando los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

ESTE ARTICULO SEÑALA A LA COMISION LOCAL COMO ORGANO DE CONSULTA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO. LA FUNCION DE LOS COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS CONSISTE EN HACER EFECTIVAS LAS DECISIONES DE LA COMISION LOCAL AGRARIA, ES DECIR ACTUA COMO ORGANO EJECUTOR.

Artículo 8o. Las resoluciones de los Gobernadores o jefes militares tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá despues a la Comisión Local Agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

PARA LA INTERPRETACION DE ESTE ARTICULO INSERTAMOS EL COMENTARIO DEL DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ: (7) " SE CONSIDERO QUE EL CARACTER PROVISIONAL DE LAS DOTACIONES Y RESTITUCIONES ERA EL PUNTO DEBIL DE LA LEY, PORQUE DEJABAN EN SITUACION INCIERTA A LOS PUEBLOS Y A LOS HACENDADOS. EN TAL VIRTUD Y POR DECRETO DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 1916, SE REFORMO LA LEY EN EL SENTIDO DE QUE LAS DOTACIONES Y RESTITUCIONES SERIAN DEFINITIVAS, A EFECTO DE LO CUAL SE ORDENA QUE NO SE LLEVE A CABO PROVIDENCIA ALGUNA EN DEVI-

(7) .- Mendieta y Núñez Lucio, Ob. Cit. pág. 181.

NITIVA SIN QUE LOS EXPEDIENTES SEAN REVISADOS POR LA COMISION NACIONAL AGRARIA Y APROBADO EL DICTAMEN DE LA MISMA".

Artículo 90. La comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, en vista del dictamen que rinda, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

EL PAPEL DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ERA EL DE TRIBUNAL REVISOR.

Artículo 100. Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

ESTE ARTICULO PREVINO UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL ORDINARIO ANTE LOS JUECES DE DISTRITO, PARA IMPUGNAR DECISIONES ADMINISTRATIVAS.

IVAS AGRARIAS. ENTONCES HAYAN TRES LAS INSTANCIAS PARA LA JUSTICIA AGRARIA: LA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE ESTE ARTICULO TRANSCRITO, Y LA DEL JUICIO DE AMPARO; TRES INSTANCIAS CUYO TIEMPO DE TRAMITE HACIAN NEGATORIA LA JUSTICIA PARA LOS RECLAMANTES DE TIERRAS Y AGUAS. ESTE ARTICULO SE REFORMO EL 15 DE ENERO DE 1932. EN DICHA REFORMA SE PROSCRIBIO TODO CONTROL JURISDICCIONAL ORDINARIO Y DE AMPARO, EN CONTRA DE LAS DECISIONES DOTATORIAS Y RESTITUTORIAS DE EJIDOS O AGUAS, DEL PRESIDENTE.

Artículo 11. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos quienes entretanto los disfrutarán en común.

A FALTA DE UN REGLAMENTO, LA COMISION NACIONAL AGRARIA, ESTUVO EXPIDIENDO UNA SERIE DE CIRCULARES. LA LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1928, PUE LA PRIMERA LEY REGLAMENTARIA DE LA DE 6 DE ENERO DE 1915.

Artículo 12. Los Gobernadores de los Estados, o en su caso los jefes militares de cada región autorizados por el Encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

EN ACATAMIENTO A LA CIRCULAR DE FECHA 19 DE ENERO DE 1915 QUE PREVINO A LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS PARA QUE PROCEDIERAN AL NOMBRAMIENTO DE LAS COMISIONES LOCALES AGRARIAS.

Transitorio. Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su

publicación. Mientras no concluya la actual guerra civil, las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Constitución y Reforma.- 11. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince.- V. Carranza.- Rúbrica.

B) ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Decía Don Forciano Arriaga en el Congreso Constituyente de 1857: "A juicio de los hombres más eminentes que han observado y comparado con meditación y prolijidad las condiciones políticas y económicas de nuestra existencia social y a juicio del pueblo, que unas veces por entre el seno mismo de las tinieblas se encamina a la luz de las reformas y otras, ya ilustrado, acepta y consagra las doctrinas más saludables, uno de los vicios más arraigados y profundos que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial.

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos terrenos, que podrían dar subsistencia a muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

"Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

"¿Hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un-

pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de proclamar la igualdad de los derechos del hombre, y dejar a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la nación, en peores condiciones que los ilotas o los parias?".

Aquel ilustre constituyente vio con extraordinaria claridad que la democracia mexicana no podía ser realidad efectiva mientras no se cambiaran la estructura y la distribución de la propiedad; que en México no podría haber tranquilidad y bienestar social mientras subsistiera tan injusta distribución de la tierra, mientras la inmensa mayoría de la población rural careciera de tierras, bosques y aguas. Pero las ideas de reforma agraria que tan brillantemente expusiera Arriaga en la Constituyente de 1857, no fueron incorporadas a la legislación mexicana. Sin embargo la Constitución mexicana de 1917, rompiendo con los moldes clásicos de las Constituciones, introdujo en su articulado preceptos relativos al sistema económico y social.

El Sr. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su obra "Estudios de Derecho Constitucional," dice: (8) "Nuestra Constitución de 1917, que plasmó institucionalmente la ideología de la Revolución de 1910, consagra un sistema de economía mixta."

Para de la Madrid es difícil describir teóricamente los sistemas de economía mixta, pues sigue diciendo, en la práctica difieren en forma importante entre ellos, teniendo sólo en común la combinación de elementos de los dos sistemas típicos, capitalistas o de mercado y el de economía centralmente planificada. lo más apropiado para su estudio es su examen particular, para lo cual el

(8) .- De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, 1980, pág. 21.

estudio de su régimen jurídico es de primera importancia, pues en él se define el derecho de propiedad de los bienes de producción, la amplitud de la libertad económica de los agentes privados en el proceso económico y las facultades del Estado para orientar dicho proceso o para, inclusive, intervenir directamente en él, ya sea con exclusión o en competencia con los particulares.

Al analizar nuestro régimen jurídico constitucional el mismo autor dice: (9) " en efecto:

- a) Consagra un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, y establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios.
- b) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público, y
- c) Atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando, como dice el artículo 27 de la Constitución, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Don Venustiano Carranza envió al Congreso Constituyente el mensaje y proyecto de Constitución con fecha 10. de diciembre de 1916 y en la parte relativa al artículo 27 constitucional se

(9) .- De la Madrid Hurtado Miguel, Op. Cit. pág. 22.

Transcriben los siguientes párrafos tomados de "Los Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo IV.

Cuadragésimo cuarto párrafo del mensaje. "El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".

Cuadragésimo quinto párrafo. "La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedándole sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata".

Cuadragésimo sexto párrafo. "El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesíásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años".

Cuadragésimo séptimo párrafo. "La necesidad de esta reforma se

imponer por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, constituyéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros".

Cuadragésimo octavo párrafo. "En otra parte se es consulta la necesidad, de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometándose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República".

El proyecto del artículo 27 se transcribe a continuación.

"La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. FUE-

poco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de las necesidades, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije en la ley y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los estable-

cimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de créditos, podrán obtener capitales inpuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes."

El proyecto de Carranza fue tan pobre en reformas constitucionales de contenido social, que los constituyentes tuvieron que elaborar, en materia agraria, el proyecto del artículo 27 para establecer las bases constitucionales de la reforma social más trascendental propuesta por la Revolución: la reforma sobre tenencia y explotación de la tierra.

En la óla. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, se presentó la iniciativa referente a la propiedad en la República.

En la exposición de motivos y proyectos del artículo 27 presentado por la Comisión destacan las siguientes ideas:

- a) "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del Territorio Nacional.
- b) "Amada nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición amada nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey,

bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.

- c) "Las fracciones I y II, expresan con toda precisión la naturaleza de los derechos reservados. La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundios. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.
- d) "El proyecto reconoce las tres clase de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición. A establecer la primera clase, van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y

VII de la proposición que presentamos; a restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones VI y VII; a incorporar la tercera con las otras dos van eliminadas las disposiciones de la fracción XIII.

- e) "Respecto a las últimas citadas, o sea de las disposiciones referentes a la fracción XIII, sólo decimos que titulará todas las posesiones no tituladas hasta ahora, incorporándolas a los grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en lo de adelante; el de propiedades privadas perfectas, y el de propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas por supuesto, no se incorporan a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo que deberá ser el de las primeras.
- f) "Al establecer en las disposiciones de referencia la prescripción absoluta por treinta años, fijamos indirectamente el principio de que bastará un certificado expedido por la oficina respectiva del Registro Público, y que abarque ese tiempo para tener la seguridad de la fijeza y firmeza de los derechos de propiedad, sin necesidad de más títulos que lo cual se barrerá de un soplo todo ese párrafo de los títulos primordiales, que arranca de la época colonial y que ni siquiera pueden ser leídos, ni entendidos, ni aprovechados".

Texto del artículo 27 aprobado por el constituyente.

La numeración de los párrafos corresponde al orden en que aparecen en el texto original, separados por punto y aparte y sólo se transcriben los párrafos que tienen contenido agrario.

"Párrafo 1. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas -

dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Párrafo 2. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Párrafo 3. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Párrafo 4. No tiene contenido Agrario.

Párrafo 5. Son también propiedad de la Nación las aguas de las lagunas, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos prin-

principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cañones, lechos o riveras de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la numeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesare; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

Párrafo 6. En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan tratados regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

Párrafo 7. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de (minas) aguas (o combustibles minerales) en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere

a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

IX. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia... (sigue texto sin contenido agrario);

XIII. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no exceda de diez años. En ningún caso las instituciones de ésta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la ex -

cesión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los cordueñangos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la

cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o particularmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueños, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por la vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de

1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará ésta a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado dice: (10) "El artículo 27 logró que la ley fundamental se convirtiera en instrumento reformativo de las estructuras económicas y sociales.

"La parte agraria del artículo 27 parte de un supuesto general que rige para todo el derecho de propiedad: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación; ella tiene el derecho de

(10) .- De la Madrid Hurtado Miguel, Ob. Cit. págs. 122, 123 y 124.

transmitir dichos bienes a los particulares en propiedad privada, pero ésta queda sujeta a las modalidades que dicte el interés público y, en todo caso, al derecho del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

"De esta forma, las medidas concretas dirigidas a realizar la reforma agraria parten, en el régimen constitucional mexicano, de una concepción especial del derecho de propiedad, donde éste es relativo y condicionado por el interés general...el derecho de propiedad, supeditado a una función social constituye el núcleo doctrinal del artículo 27 constitucional.

"Ese concepto le dio al Estado nuevas responsabilidades en el campo económico y social. El Poder Público quedó encargado de procurar a la nación una nueva estructura agraria y, como consecuencia, de un nuevo orden económico. Si tomamos en cuenta que el mismo artículo 27 reglamentó la cuestión de los bienes del subsuelo, reservándolos a la propiedad nacional y limitando el acceso a los particulares a los mismos sólo en cuanto a su aprovechamiento regulado mediante concesión del Estado, tendremos que concluir que dicho precepto sentó las bases de un nuevo sistema económico, en donde la acción pública regula y coordina la de los particulares para procurar que su actividad se encuadre con los intereses generales de la comunidad. El propio artículo 27 supeditó la capacidad de los extranjeros, para adquirir tierras y concesiones de explotación de recursos naturales, a su incondicional sumisión al orden jurídico mexicano; con ello se incorporó también al texto constitucional de 1917 el nacionalismo económico que caracterizó al movimiento revolucionario y que tan importante ha sido para encauzar nuestro desarrollo y la defensa de nuestra integración nacional."

C) LA REFORMA AGRARIA.

¿Cuál era el problema agrario en 1910?

Estas son algunas de sus manifestaciones más notables:

- a) Despojo de sus tierras a comunidades indígenas.
- b) Miseria entre los trabajadores no acasillados y en algunos sectores de los acasillados.
- c) Salarios muy bajos a los peones acasillados y en frecuentes ocasiones trato injusto.
- d) Tenencia de la tierra de acuerdo con un sistema latifundista.
- e) Explotación extensiva de los predios rústicos, producción poco diversificada, en algunos renglones insuficiente, productividad baja.
- f) Explotación indirecta de las fincas, en la mayoría de los casos, por medio de administradores y/o aparceros y arrendatarios.
- g) Régimen jurídico liberal individualista.
- h) Concentración de poder económico, social y político en los terratenientes.

La Reforma Agraria se propuso modificar este orden de cosas y para tal efecto se modificaron sustancialmente las estructuras jurídicas de acuerdo con las ideas de justicia social adoptadas. Este cambio de las estructuras jurídicas se inició con la Ley de 6 de enero de 1915, elevada posteriormente a la categoría de ley constitucional y se formalizó en el Artículo 27 de la Constitución General de la República aprobada por el Constituyente de 1917.

La Reforma Agraria se propuso:

- 1) Exterminar el sistema latifundista.

- 2) Restituir sus tierras a los núcleos de población despojados y dotar a los que nunca se les habían dado.
- 3) Crear las condiciones socio-políticas, jurídicas y económicas necesarias para lograr la elevación humana de los campesinos, acabar con el poder social económico y político de los terratenientes y modificar las demás consecuencias de ese sistema (deficiencia de la producción, explotación indirecta, etc.)

En la obra "Política Agrícola" escrita por Ramón Ferrnández y Fernández y Ricardo Acosta destacan las siguientes ideas sobre la Reforma Agraria: (11) "La reforma resolvió un problema agrario con facetas sociales y económicas. Las sociales consistían en que la hacienda era un instrumento de esclavización y envilecimiento, incluyendo el estancamiento político, de las masas trabajadoras campesinas, y el pilar de una estructura social poco progresista. Las facetas económicas consistían en que la estructura de la tenencia de la tierra que prevalecía no era favorable al desarrollo económico de la agricultura."

Sin embargo como dice el Dr. Hugo Rangel Couto en su obra el Derecho Económico: (12) "El problema del campo era y sigue siendo el más importante del país. El artículo 27 constitucional originalmente ordenó que se dictaran todas las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y para la creación de nuevos centros de población agrícola."

Sobre un planteamiento nuevo del problema agrario dijo Alfonso Corona del Rosal, citado por Ramón Ferrnández y Fernández y El

(11) .- Ferrnández y Ferrnández Ramón y Acosta Ricardo. Política Agrícola. México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pág. 34.

(12) .- Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico. México, Editorial Porrúa, 1980, pág. 80.

cardo Acosta: (13) "Vivimos un momento histórico distinto, con aprendizos diversos de aquellos que inspiraron la distribución de la tierra. El signo de aquella hora era la liberación —más que todo social— de la masa campesina. El signo del presente es la industrialización aunada a una producción agrícola suficiente, el desarrollo económico, el avance técnico. Al surgimiento de nuevos problemas deben corresponder nuevas actitudes. Estas no niegan ni rectifican las anteriores; son su continuación lógica.

"El impacto de la reforma agraria cambió radicalmente la estructura de la tenencia de la tierra. Esta se había venido concentrando, por siglos en pocas manos —la de una aristocracia terrateniente— y formando enormes empresas con recursos diversificados. La reforma agraria redistribuyó la tierra cambiando por completo el aspecto del catastro. A veces, hay que admitirlo, se redistribuyó demasiado, dando lugar a una pulverización de las pertenencias. La "tierra para quien la trabaja" se interpretó como un pedacito de tierra, así fuese pequeño, para todos y cada uno de quienes se dedican a cultivarla, y esto no va de acuerdo con una forma racional y económica de organizar la empresa agrícola."

Sobre el problema agrario actual dicen los citados autores: (14) "Con lo indicado basta para sentar la afirmación de que la estructura actual de la tenencia de la tierra, derivada de la reforma, con frecuencia no es satisfactoria, en el sentido de que tiene aspectos no favorables para el progreso de la agricultura.

(13) .- Fernández y Fernández Ramón y Acosta Ricardo, Ob. Cit. - pág. 34.

(14) .- Fernández y Fernández Ramón y Acosta Ricardo, Ob. Cit. - pág. 36.

Esta es prácticamente una definición del problema agrario. Si se quiere, pues, tomar una actitud constructiva, debemos admitir que existe un problema agrario actual. Tal problema es muy distinto del que se planteaba a los legisladores en 1915. Este nuevo problema agrario es producto de la reforma agraria, de modo que para resolverlo no basta con proseguir la reforma tal como se ha llevado a cabo. Pero no es cuestión, tampoco de deshacer la reforma, sino de perfeccionarla. Puede decirse que se requiere llevar adelante la reforma, prácticamente sobre la misma legislación, pero con un impulso nuevo, enfocado no ya solamente a continuar distribuyendo la tierra sino corregir defectos de la distribución anterior y a organizar el uso. Las pautas de la legislación vigente son para ello, en lo general, satisfactorias, y sólo deben enriquecerse con algunas disposiciones complementarias."

Es a finales de la década de los sesentas cuando el énfasis puesto en el reparto de tierras, empezó a dejar de estarlo en esa acción -sin que ello quiera decir que vaya a desaparecer y menos del todo- para enfocarse poco a poco durante el decenio de los setentas, en la producción y productividad de las tierras ya repartidas o admitidas dentro de la legalidad, con acciones tales -junto con la continuación del reparto agrario- como la organización de los campesinos, la producción del campo, la comercialización y distribución más justa de los productos agropecuarios, una política de precios-salarios, la organización gubernamental de los servicios agrarios y agrícolas, etc..

Sobre el mismo tema el distinguido sociólogo y antropólogo Dr. Rodolfo Stavenhagen, dice: (15) "que la política agraria que -

(15) - Stavenhagen Rodolfo. Problemas Etnicos y Campesinos. (Serie de Antropología Social No. 60). México, Instituto Nacional Indigenista, 1980, págs. 178 y 179.

En estos momentos requiere el país es promover el desarrollo económico y social de la parte más desvalida de la población mexicana los campesinos- y señala: Ante la situación del campo, que a todas luces está esperando, se perfilan dos grandes alternativas. La primera plantea la necesidad de aumentar a toda costa la producción agropecuaria y escoge el camino de las inversiones, la mecanización y la eficiencia productiva de las grandes unidades de explotación. Es la que beneficia fundamentalmente a los neolatifundistas y la poderosa burguesía agraria del país. Relega a segundo plano los problemas de la población campesina.

La segunda considera que no son incompatibles el aumento de la producción y la atención inmediata a las necesidades básicas más urgentes de las grandes masas campesinas. Pero requiere de nuevos enfoques en la política agraria misma y en la operación de programas y proyectos destinados a estos grupos sociales.

La segunda alternativa deberá dar toda la prioridad a los siguientes elementos:

- 1) Proseguir la regulación de la tenencia de la tierra y combatir sistemáticamente -de oficio- el neolatifundismo.
- 2) Retomar y ampliar considerablemente los esfuerzos de organización productiva de los ejidatarios bajo formas colectivas y cooperativas, iniciadas en el sexenio pasado.
- 3) Orientar la producción agropecuaria hacia los productos alimenticios básicos para satisfacer en primer lugar las necesidades locales y regionales. Esto requiere de mecanismos flexibles de planeación y programación regional.
- 4) Aprovechar al máximo los recursos naturales renovables y no renovables de cada región.
- 5) Buscar y emplear al máximo posible las tecnologías tradi -

cionales y más apropiadas a las condiciones locales, antes de introducir tecnologías modernas y costosas de producción.

- 6) Crear, con base en los elementos anteriores, industrias y empresas de comercialización, transporte, etc. orientadas hacia los mercados regionales, y manejadas, en la medida de lo posible, por los propios campesinos, con el objeto de crear empleo e ingreso para la población local.
- 7) Impulsar la investigación científica y la asistencia técnica a las zonas temporales, tropicales y desérticas.
- 8) Desarrollar un amplio programa nacional coordinado, de capacitación campesina.
- 9) Impulsar, a través de un programa permanente de movilización campesina, la inversión en recursos humanos, es decir, la aplicación de la fuerza de trabajo ociosa o subempleada para el desarrollo de las regiones en que se encuentra.
- 10) Dotar a los organismos responsables de estos programas, de recursos necesarios y, en su caso, crear nuevos organismos con capacidad ejecutiva, para llevarlos a cabo.
- 11) Impulsar la participación activa de la población campesina -a través de sus organizaciones representativas- en el planteamiento, el estudio y la solución de sus propios problemas.

Por todo lo expuesto se advierte existe la necesidad de corregir desde dentro la estructura económica y por eso se diseñan planes trascendentales como el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano, con modificaciones legales profundas como lo es, la Ley de Fomento Agropecuario. Que ante las deficiencias evidentes que se dan en el campo mexicano, fue necesario crear esta -

Ley cuyos propósitos fundamentales están encaminados a dar congruencia a la actividad de la administración pública, a los actos de gobierno, los cuales tienden a prestar un decidido y mayor apoyo al sector agropecuario, para efecto de obtener los resultados que requieren nuestras necesidades y demandas.

Se pretende con esta Ley, dentro del marco jurídico constitucional que nos rige, que todo el sector productivo agropecuario se pueda organizar mejor conjuntando voluntades y recursos para el logro de una producción eficiente. Por ahora solo hacemos este breve comentario sobre los temas enunciados, pues se analizarán en el contenido del capitulado.

Sin embargo es importante señalar que el verdadero objetivo actual, moderno de la Reforma Agraria, es crear productores y consumidores que aseguren, mediante el mercado interior, el desarrollo de México, fundado en el trabajo, consumo y ahorro de los propios mexicanos.

Por último me referiré a las más importantes innovaciones jurídicas de la Reforma Agraria. En primer término la que señala que las expropiaciones agrarias no se harán "previa" sino "mediante indemnización", lo cual facilita el reparto al Gobierno carente de recursos suficientes; Segundo. Bajo pena de expropiación se ordena el fraccionamiento de latifundios; Tercero. La distribución de las tierras por restitución o dotación no tendrá por objeto la "reconstitución de los ejidos" a la manera colonial con su figura y destino que señalaban la legislación de indias. Surge así el concepto moderno del "ejido" que inspira toda nuestra legislación agraria; Cuarto. La Reforma Agraria a través del artículo 27 constitucional modifica la Ley del 6 de enero de 1915 en varias materias importantes. Desde luego "amplia" el concepto de nulidades, base de la restitución para incluir todo acto de despojo, proven-

ga o no de las autoridades federales o locales, administrativas e judiciales, que se haya realizado en perjuicio de cualquier corporación de población. Las nulidades no se refieren únicamente o, de manera especial, a los actos de despojo ejecutados en aplicación de la legislación de baldíos a partir de 1876, sino en general a todo acto desposesorio ejecutado a partir de 1856, incluyéndose expresamente las que se dicten en lo futuro, y; Quinto. Menciona de manera clara el "respeto a la pequeña propiedad" dentro de los procedimientos de restitución y dotación, tema trascendental que olvida la Ley de 6 de enero de 1915.

D) LA TIERRA, BASE PRINCIPAL DE LA PRODUCCION; DESCRIPCION, FORMA EN QUE SE DIVIDE Y EXPLOTA; REPERCUSSION SOBRE LA ECONOMIA Y ORGANIZACION DE CADA PAIS.

De la obra Teoría Económica, escrita por el Lic. Sergio Domínguez Vargas, tomamos los siguientes párrafos, relacionados con el primer factor de la producción: la tierra.

(16) "Los economistas de la Escuela Clásica distinguieron tres factores fundamentales en el proceso productivo: el trabajo, el circulante y la tierra. A través de ellos explicaron la mecánica por la que se desenvolvía la producción. De ambos factores, llamaron al trabajo elemento activo y al capital-tierra elemento pasivo."

(17) "La naturaleza, como elemento de la producción, requiere abordar una variada serie de problemas y fenómenos económicos, entre los que destacan el de la renta, el de la rotación de los cultivos, el de la propiedad y el de la posesión. El uso y la tenencia de la tierra han de lograr soluciones en el campo jurídico en donde se reglamentan conceptos tales como el de propiedad, me -

anismo legal de las concesiones de fundos mineros, servidumbres, el cozo la constitución y reparto de ejidos y parcelas, conceptos que sirven de base a la legislación agraria. Esto no es sino un dato más de la estrecha liga que existe entre la economía y las demás ciencias sociales."

Respecto a la distribución de la tierra en México, opinamos que el latifundio, fué destruido como sistema, pero todavía existen las grandes propiedades. Sin embargo la liquidación del latifundio no significa la eliminación del minifundio, más bien al contrario. En México, el minifundio fue el resultado -no previsto, por supuesto- de la reforma agraria.

A través de la reforma agraria, se configuran dos tipos fundamentales de propiedad rústica: la ejidal y la privada; a la propiedad ejidal se asimila en la actualidad la propiedad comunal. Dentro de nuestra economía mixta, estos dos tipos de propiedad, como es natural, funcionan de manera diferente: la ejidal, con objetivos fundamentalmente sociales; la privada, orientada hacia el lucro personal del dueño. Aunque gran parte de la propiedad ejidal no ha rebasado el nivel de economía de subsistencia en la que se produce para el propio consumo familiar o de la zona, otra muy importante se mueve por estímulos del mercado, donde compete comercialmente con la propiedad privada.

Repercusión sobre la economía y organización de cada país.- La distribución de la tierra ha sido en todas partes y desde largo tiempo, un asunto fundamental para las sociedades humanas.

A este respecto dijo el señor licenciado Fernando González Roa, citado por el doctor Lucio Mendieta y Nuñez: (18) "Numerosos

(16) .- Domínguez Vargas Sergio. Teoría Económica. Nociones Elementales. México, Editorial Jurídica Mexicana, 1964, pág. 55.

(17) .- Domínguez Vargas Sergio, Ob. Cit. págs. 59 y 60

(18) .- Mendieta y Nuñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. México, Editorial Porrúa, 1966, págs. 67 y 68.

publicistas han establecido el principio de que la organización de la propiedad constituye la base fundamental de la organización social y política, porque como dice Laboulaye (Propriété Foncière en Occident), "para tener el poder por la propiedad o la propiedad por el poder, en todas las épocas han luchado las clases inferiores, desde la plebe romana, exigiendo la división del Monte Aventino, hasta la del tercer estado, aniquilando en una noche memorable, lo poco que quedaba de los privilegios del clero y de la nobleza". "Alternativamente, efecto y causa del poder, agrega el mismo autor, el derecho de propiedad refleja en sus vicisitudes todas las revoluciones sociales. ¿Qué significa el elogio de un héroe al lado de los misterios de esa distribución del suelo, que hace la miseria o la grandesa de las naciones?".

El mismo licenciado González Roa concluye, citado por el mismo autor: "Hay, pues, dos clases de sociedades: aquellas en que la cuestión de la tierra ha sido resuelta en beneficio de la mayoría y aquellas otras en que unos cuantos poseedores de grandes extensiones someten a la población a la servidumbre. Las primeras sociedades sanas en las que los utopistas, los fracasados y los criminales, son violentamente vencidos o eliminados. En ellas, cuando los hombres de buena intención apelan al supremo recurso de las armas para restablecer el derecho violado, la agitación se localiza y una vez conseguido el objeto, la sociedad funciona normalmente. En ellas se sabe quién es el autor de los males y a la larga el culpable encuentra el castigo. Los pueblos occidentales de Europa están llenos de agitadores y malvados, y sin embargo, éstos jamás logran conover a la sociedad hasta sus cimientos. Las revoluciones son ahí transitorias y limitadas de ordinario a fines netamente políticos. Las segundas, es decir, aquellas sociedades en que el problema de la tierra no ha sido resuelto, son socieda -

es enfermas, sujetas a la quietud sólo por la fuerza y dispuestas a entregarse a las más grandes violencias cuando por cualquier circunstancia se relajan los resortes que las comprimen. En ellas el menor movimiento político constituye un medio de manifestar el descontento de las masas oprimidas, que no siempre conocen, pero que siempre sienten los intensos males que sufren".

En el mismo sentido opina el doctor Bernardino C. Horne, citado por el mismo autor: (19) "El florecimiento de las naciones tiene siempre precedido de una buena organización agraria. Roma - al vez nunca fue más grande que cuando Augusto resolvió la cuestión de la tierra y dignificó la vida del trabajador rural".

"Todos los sacudimientos sociales habidos en el mundo, tuvieron alguna raíz en este problema".

"La tierra, agrega, es el punto de partida. Su distribución, la forma en que se divide y explota, repercute sobre la economía y organización de cada país. A ella se vincula la producción, las industrias, el equilibrio entre la ciudad y el campo, la prosperidad o el bienestar de los habitantes y hasta su sistema político."

B) SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO Y EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, INSTRUMENTOS PARA UNA MEJOR APLICACION DE LOS GRANDES RECURSOS QUE SE ESTAN CANALIZANDO AL CAMPO.

El Señor Presidente de la República, Licenciado José López Portillo, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmó el Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el cual se establecen los objetivos nacionales del desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos y las es-

estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales, se buscará su cumplimiento, en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

El Plan constituye una etapa en el proceso de crear un Sistema Nacional de Planeación que permita orientar el desarrollo del país sobre bases de mayor racionalidad y justicia.

El Plan Global de Desarrollo postula, como objetivos básicos, reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación soberana; proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar; promover un crecimiento económico alto y sostenido, y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Respecto a este Plan Global de Desarrollo, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Licenciado Miguel de la Madrid, expresó los siguientes conceptos: (20) "El Plan se califica como global, porque deriva de una concepción de desarrollo integral. No se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; persigue integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente.

"La globalización requiere la conjunción del todo: lo económico, lo político y lo social, enmarcado en la filosofía que orienta las decisiones políticas de sustento. El modelo económico se da y por un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe sólidamente estructural-

(19) .- Mendieta y Méndez Lucio, Ob. Cit. pág. 69.

(20) .- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, págs. 21 y siguientes.

o un sistema político derivado de nuestra Revolución.

"El documento está compuesto por tres partes. Una política, una económica y una social.

"La primera se integra por un conjunto congruente de conceptos de filosofía política que sustenta el Proyecto Nacional, surgido de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917.

"Los conceptos filosóficos del Proyecto Nacional se expresan en democracia plural y economía mixta.

"En esta parte, se presenta el modelo de país al que se aspira, que es la expresión del Proyecto Nacional en el sistema político, en el económico, en el social y en la administración pública.

"El Plan contiene un diagnóstico del desenvolvimiento socio-económico del país, desde la Revolución hasta nuestros días.

"La segunda parte del Plan es la económica. En ésta se presenta la estrategia de desarrollo para el cambio estructural que, desde su inicio, la Administración del Presidente López Portillo.

"En suma, la estrategia del Plan es el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio.

"Veintidós políticas básicas integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público".

Entre las que se relacionan con nuestro tema destacan las siguientes: Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población; Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano; Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto; -

Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienes -
tar, particularmente para la población marginada, urbana y rural;
Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del -
desarrollo; Establecer una vinculación eficiente con el exterior,
que estimule la modernización y la eficiencia del aparato produc -
tivo y; Ampliar la concertación de acciones entre los sectores pú -
blico, social y privado, en el marco de la Alianza para la Produc -
ción.

"La tercera parte del Plan es la social. En ella se muestra -
como la política económica y social que se ha venido instrumentan -
do está dirigida, principalmente, a transformar el crecimiento eco -
nómico en desarrollo social.

"El Plan tiene un carácter esencialmente social.

"Finalmente, y como corolario de todas estas acciones, la po -
lítica distributiva relaciona a salarios, precios, utilidades y -
fisco, desde dos puntos de partida: uno, el reconocimiento de las
bases institucionales que consagra la Constitución en cuanto al -
equilibrio dinámico de los factores de la producción, dentro de un
propósito general de justicia, así como de la existencia de una -
alianza de gran significado entre instituciones políticas y las -
fuerzas sociales del país; el otro, es la determinación básica de
que México puede seguir creciendo y distribuir simultáneamente in -
gresos por lo que resulta indispensable aumentar la participación
del trabajo dentro del producto nacional. El aumento de la parti -
cipación del trabajo rural y urbano dentro del ingreso nacional es
condición de congruencia de la filosofía política de la Revolución
Mexicana."

Sistema Alimentario Mexicano.- El Sistema Alimentario Mexica -
no (S. A. M.) se proyecta a lograr la autosuficiencia alimentaria,
objetivo ya incluido en el Plan Global de Desarrollo. Es congruen -

te y se articula, tanto con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, como con los programas de Comercio y Empleo.

El S. A. Y. comprende 20 subproyectos que abarcan desde la producción hasta el consumo, siendo los siguientes:

- Marco de Referencia
- Perfil Nutricional
- Balance de oferta y demanda de una canasta de alimentos.
- Sistema Alimentario Internacional.
- Insumos y Servicios Estratégicos.
- Producción Agropecuaria.
- Industria Alimentaria.
- Mercados, Comercialización y Distribución.
- CONSUMO.
- Políticas de consumo, distribución del ingreso y mínimos

de bienestar.

- Sistema de Granos Básicos.
- Sistema de Oleaginosas.
- Sistema de alimentos protectores (proteína animal).
- Sistema de pesca y acuicultura.
- Sistemas complementarios (azúcar, frutos y legumbres).
- Alimentos tradicionales y enriquecimiento de básicos.
- Suministro de alimentos a zonas críticas (782 municipios)
- Tecnología de alimentos (aperos, genética, maquinaria, pailería, almacenes, refrigeración, conservación y empaque).
- Promoción y educación para la producción y el consumo.
- Análisis institucional, legal y administrativo del S.A.M.

Dentro de la estrategia productiva, se busca activar la participación de los campesinos temporaleros y de los pescadores, gente que no tiene opción de empleo en las áreas urbanas. Se busca que el sector agropecuario conserve excedentes, de ingreso ahí

generados, lo cual se logrará reorganizando las unidades de producción y buscando la integración del minifundio.

Se contempla a la agroindustria, como el factor integrador y multiplicador de la producción, dentro del espacio económico alimentario, enmarcado en la Canasta Básica Recomendable (C. B. R.). Se busca frenar la dependencia alimentaria del exterior, mediante una nueva estrategia de producción-ingreso. Esto es, la producción del campo se orientará a una función socioeconómica encaminada a la justicia y al bienestar. Sin embargo, no se sustituirán exportaciones agrícolas, pues para tal efecto sólo se están ocupando 270 mil hectáreas. No obstante, cabe apuntar que en lo que respecta a ganadería, sí se podrían contemplar ajustes en la planeación de engorda para la exportación, ya que hay millones de hectáreas ganaderas susceptibles de incorporarse a la producción de la mencionada Canasta Básica Recomendable.

Tan importante resulta en el momento actual la estrategia del S. A. M. que con razón el C. Presidente López Portillo, en su VI informe, afirmó que no puede haber justicia y podría no haber independencia si es que no se alcanza la eficiencia, la elevación de la producción y el incremento de la productividad agrícola. La estrategia del S. A. M., siguió asegurando el Presidente de la República, permite asegurar al campo y a los campesinos un nuevo papel dentro de la actividad económica nacional.

El Programa del Sistema Alimentario Mexicano, ha sido resumido por el Primer Magistrado, en los siguientes aspectos concretos:

- 10.- El Estado Mexicano inicia las operaciones de riego conjuntamente con los campesinos que cultivan tierras de temporal, al través de concretar una alianza para producir alimentos básicos, principalmente maíz y frijol, me -

diante las acciones siguientes: elevar la productividad por medio de cambios tecnológicos adecuados; disminuir la incertidumbre en las actividades agrícolas y asegurar ingresos mínimos a los agricultores cualquiera que sea el resultado de las cosechas. Esta alianza se formalizará en una primera etapa, en 10 Distritos de Temporal que abarcan una superficie de 100 mil hectáreas, con recursos propios de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y adicionales de la Secretaría de Educación Pública.

20.- Las cuotas y modalidades de los seguros y los créditos que se destinen para financiar la producción de alimentos básicos en las zonas de temporal, se establecerán de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de cada Distrito y Unidad seleccionados. El seguro agrícola cubrirá la totalidad de los créditos concedidos -desde el barbecho hasta la cosecha- y en el caso de créditos para insumos, se cubrirá adicionalmente al campesino, un 40% para retribuir la mano de obra utilizada. Se responsabiliza al Banco de Crédito Rural y a la Aseguradora Nacional Agrícola, de la ejecución de estas acciones que por primera vez se instituye en México, no sólo como instrumentos de justicia y equidad, sino también como mecanismos efectivos para lograr incrementos substanciales de productividad en la agricultura de temporal.

30.- Se aumenta en un 74% la superficie destinada a producir maíz y frijol, la que será beneficiada con créditos y seguros desde el presente ciclo primavera-verano. Además el gobierno federal proporcionará para estos productos,

apoyos adicionales como: asignar tasas de interés preferentes en los créditos que se otorgan; reducción de un 10% en los precios de fertilizantes; baja de un 75% en el valor de las semillas mejoradas y disminución de las primas de seguro a una tasa del 3%. Estas medidas serán instrumentadas por las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Banco Nacional de Crédito Rural y Aseguradora Nacional Agrícola.

- 40.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, dictará las medidas administrativas necesarias para conceder a los estados de la federación, una mayor participación en la programación, operación, administración y ejecución en los Programas F I D E R, con el fin de alcanzar las metas de producción establecidas en el Sistema Alimentario Mexicano.
- 50.- Se autoriza a los jefes de los Distritos de Temporal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para que asuman la responsabilidad en la dirección de las actividades productivas de alimentos básicos, dentro de las modalidades que fija el Sistema Alimentario Mexicano.
- 60.- Se concede apoyo financiero de 2 mil 100 millones de pesos a P R O N A S E, para que incremente la producción de semillas mejoradas y criollas seleccionadas en cantidades suficientes para sembrar 6 millones de hectáreas de maíz y un millón de hectáreas de frijol en 1981.
- 70.- El Gobierno Federal establecerá un sistema de clasificaciones de ganado y carne; promoverá la integración industrial al través de la instalación de 12 nuevas plantas para rastro y frigorífico, con capacidad de 600 reses diarias de aquí a 1985 y dará el apoyo que se esti -

no necesario a productores, para que organicen subastas regionales de ganado en 50 centros que deberán estar en operación en 1985.

- 80.- Se incrementará el ritmo de inversión de los sectores - público, privado y social, para que la flota pesquera - llegue a 12 mil 950 embarcaciones en el trienio 1980-1982; cumpliéndose así, la meta de captura establecida en el Programa Nacional de Pesca, de 2 millones 400 mil toneladas de pescado. El Plan Global de Desarrollo y el Programa Nacional de Pesca, contienen los recursos financieros para realizar estas inversiones.
- 90.- La Secretaría de Pesca, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, junto con los gobiernos estatales, darán mayor impulso a los convenios para promover la acuicultura y favorecer el consumo de pescado en los 77 municipios que el S. A. M. identifica como zonas críticas de nutrición.
- 100.- Se conceden mayores recursos financieros a Productos Pesqueros Mexicanos -principalmente en el capital de trabajo- a fin de que participe más activamente en la captura y comercialización del pescado. Corresponde a la Secretaría de Pesca y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomar todas las medidas necesarias para lograr este objetivo.
- 110.- Se instrumentará un programa de distribución de pescado en las áreas rurales, en las que se comprometan cantidades fijas de productos; el abasto continuo y permanente; los niveles de precios; sus formas de presentación y las normas de calidad. Este Sistema se realizará al través de la Secretaría de Pesca, Productos Pesqueros Mexicanos

y C O P L A Y A R - D I C O N S A .

12o.-Se responsabiliza a la Secretaría de Comercio para que impulse y promueva la instalación de bodegas-tienda, a partir de los 10 Distritos de Temporal seleccionados hasta integrar una red de centros de almacenamiento-distribución. Los recursos adicionales que se precisen, se canalizarán por conducto de los gobiernos estatales correspondientes.

13o.-D I C O N S A ampliará y reorientará sus recursos financieros para llevar los productos de la canasta básica recomendable -productos nutritivos y de bajo precio- a las zonas críticas de nutrición. I N P E C S A, proporcionará atención preferente hacia los canales de distribución públicos y privados a los que acude la población objetivo señalada en el Sistema Alimentario Mexicano.

14o.-La Secretaría de Educación Pública en coordinación con la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación se encargará de difundir permanentemente, los planteamientos nutricionales y productivos del Sistema Alimentario Mexicano; con el propósito de corregir las distorsiones que existen en los hábitos alimentarios de la población, provocados por la publicidad de alimentos caros, de bajo valor nutritivo y ajenos a la tradicional cocina mexicana.

Estos 14 puntos básicos coadyuvarán sustantivamente, a elevar los índices de producción y de distribución de alimentos prioritarios. Estos son a grandes rasgos, los objetivos fundamentales del S. A. M. contemplados dentro del Plan Global de Desarrollo.

C A P I T U L O I I .

- A) Análisis de la Ley de Fomento Agropecuario.
- B) Marco Jurídico Constitucional.
- C) Antecedentes: Leyes en cuyo contenido se hizo referencia a la producción del campo y a la organización de los campesinos, Formas de organización de la explotación de las tierras, Medios e instituciones que favorecieron la explotación de las mismas.
- D) Fundamentos.
- E) Propósitos de la Ley.
- F) Organización del Sector Productivo Agropecuario.
- G) Planeación Integral de la Producción Agropecuaria.
- H) Zonas Productoras.
- I) Fideicomiso de Riesgo Compartido.
- J) Asociación de Ejidatarios, Comuneros, Colonos o Pequeños Propietarios Minifundistas con Empresas Parastatales, para la producción o la prestación de servicios de interés común.
- K) Mecanización de las labores del campo.
- L) Asistencia Técnica, Crédito y Utilización de Insumos.
- M) Distritos de Temporal.

- N) Procedimiento de Expropiación.
 - N) Integración voluntaria de Unidades de Producción entre Pequeños Propietarios, Ejidatarios y Comuneros.
 - O) El Minifundio.
 - P) Ley de Tierras Ociosas.
 - Q) Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27
 - R) Procedimientos, Recursos, Sanciones con motivo de la Aplicación de la Ley.
 - S) Funciones de Naturaleza Jurisdiccional.
 - T) Interrelaciones con la Ley Federal de Aguas, Ley Federal de Reforma Agraria y Código Penal.
-

C A P I T U L O I I .

A) ANALISIS DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

Uno de los aspectos más importantes que definen la trayectoria que la Revolución iba a seguir, es el Manifiesto del Partido Liberal, tanto por la calidad de los hombres que lo escribieron y firmaron como por la forma en que planteó los problemas que iban a constituirse en las preocupaciones de la Revolución. Es uno de los documentos más importantes de esta época.

En una parte del Manifiesto y cuando llama al pueblo a luchar por la renovación de la vida nacional, plantea de esta manera los propósitos de la lucha: "... todas las libertades serán restituidas al pueblo y no sólo habrán conquistado los ciudadanos sus derechos políticos, sino también un gran mejoramiento económico; no será sólo un triunfo sobre la tiranía, sino también sobre la miseria; Libertad y Prosperidad: he ahí la síntesis del programa."

Esto significa: alcanzar el conveniente desarrollo económico del país para que, dentro de una economía moderna, puedan realmente fundamentarse las libertades de todo el pueblo.

(21) "El gran propósito de la Revolución fue generar la riqueza y distribuirla con justicia, no generar conflictos y distribuir miseria: lo que tenemos que hacer para cumplir con los mandatos de la Revolución, es que, quien pueda producir, lo haga, y es obligación del Estado el crear las condiciones institucionales y de infraestructura para que la fuerza del auténtico poseedor, del auténtico trabajador del campo, produzca para bien del campesino y para bien de la nación; ese es el propósito y esa la obligación del Estado: crear las condiciones, el derecho al tra -

(21) .- Filosofía Política de José López Portillo. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1978, pág. 143.

bajo de los campesinos, sobre el cual se sustentan todos los procesos económicos de la nación."

A pesar de los buenos oficios de los gobiernos revolucionarios, la realidad de nuestro proceso agrario nos demuestra que para superarlo no bastó el reparto de tierras, entendido como objetivo de la justicia revolucionaria. A esto hay que agregar, se ha dicho, la falta de una organización idónea, adquisición de insumos, por un lado y por otro la comercialización inadecuada de sus productos. También que por falta de investigación y de infraestructura en las zonas de temporal, la superficie de 30 millones de hectáreas que se consideraban como susceptibles de labor se rebajaron a 23 millones, sobre todo por los efectos de la erosión y de las malas técnicas de cultivo. En la actualidad sólo se aprovechan 17.6 millones de hectáreas de las cuales 5 millones son de riego y el resto de temporal.

Todos los estudios realizados sobre el Problema de la escasez de alimentos en México han concluido que no puede funcionar el sistema económico actual, tomando en cuenta la superficie de la parcela y su forma de explotación individual, pues si produce alguna cosecha, su valor no le da al ejidatario la suficiente utilidad para lograr los mínimos de bienestar que les son menester para la sobrevivencia de su familia.

También, se ha dicho que el sector agropecuario es el talón de Aquiles de nuestra economía nacional y si en la actualidad no se inicia un trabajo real en el campo, en un futuro cercano el país será susceptible de entrar en una aguda crisis de alimentos, en fin se han dicho y se siguen diciendo tantas cosas.

Sin embargo cuando el ejidatario ha sido auxiliado con créditos suficientes y oportunos, asistencia técnica, regularidad en las precipitaciones pluviales, calidad y enriquecimiento de

as tierras, puede y ha logrado producir con la misma efectividad en que lo haría un agricultor particular e independiente, esto se ha realizado en forma unilateral, o asociado con otros productores, según nos lo ha demostrado el resultado del ciclo agrícola próximo pasado en que se tuvo la mayor cosecha de nuestra historia en maíz, trigo, frijol y otros elementos en 23 millones y medio de toneladas, en tierras de temporal y logrados en estimable cuantía por el funcionamiento del S. A. M., lo que viene a resaltar la expresión política, unión Estado-campesinos, que ha evidenciado su factibilidad como alianza real para la producción suficiente de alimentos básicos.

Es decir que no podemos eludir la realidad que converge en nuestros campos y que se traduce en la necesidad de una organización para el trabajo, para que los campesinos tengan seguridad en él.

Por todo lo anteriormente expuesto, se necesitaba una ley que viera a reordenar las relaciones de producción, distribución, consumo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales orientadas a la satisfacción de nuestras necesidades primarias: alimentación, materias primas para la industria, y bienes de exportación, como fuente de riqueza y financiamiento para la Nación. Consciente de esto, el señor Presidente expresó: "Es iraplazable que el Estado y los hombres del campo mexicanos cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria."

De esta suerte, consciente de la responsabilidad histórica adquirida, el Ejecutivo Federal, en base a las necesidades apremiantes pendientes de resolver en el campo, con pleno sentido de la realidad y dentro de un contexto jurídico y objetivo, promulgó la Ley de Fomento Agropecuario, base angular donde descansa la

perspectiva del establecimiento de una nueva era que demanda nuestros mejores esfuerzos para dotar a nuestro país de los cimientos sobre los que descansará su futuro desarrollo económico.

B) MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo a nuestra estructura jurídico-política, es al través de la legislación ajustada a los textos constitucionales, como se crean las medidas necesarias para organizar la producción y consumo de los elementos vitales para nuestra subsistencia.

El fundamento constitucional de la Ley de Fomento Agropecuario lo encontramos en los ordenamientos que se refieren a la explotación de la tierra mediante actividades agropecuarias y forestales, concretamente en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que prescribe como facultad de la Nación el fomento de la agricultura.

C) ANTECEDENTES (leyes en cuyo contenido se hizo referencia a la producción del campo y a la organización de los campesinos, formas de organización de la explotación de las tierras, medios e instituciones que favorecieron la explotación de las mismas etc..)

Son las siguientes leyes:

La Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920

La Circular Número 51 de la Comisión Nacional Agraria

Reglamento de Cooperativas agrícolas del 16 de abril de 1926

Decreto del 19 de enero de 1928

Auerdo del 25 de febrero de 1929

Ley sobre Asociaciones y Cámaras Agrícolas del 19 de agosto

de 1932.

Reglamento de la Ley de Asociaciones y Cámaras Agrícolas del
23 de febrero de 1934

Reglamento de la Ley de Servicios Agrícolas Nacionales del 6
de marzo de 1934

Acuerdo del 9 de julio de 1935

Decreto del Congreso de la Unión del 21 de octubre de 1935

Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y
Venta de Productos

Ley General de Sociedades Cooperativas del 11 de enero de -
1938

Reglamento de la Ley de Asociaciones ganaderas de 19 de abril
de 1939

Decreto del 30 de julio de 1938

Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas

Acuerdo del 21 de febrero de 1939

Acuerdo del 29 de junio de 1939

Acuerdo del 18 de diciembre de 1940

Acuerdo del 9 de abril de 1941

Decreto del 24 de septiembre de 1941

Acuerdo del 21 de enero de 1942

Reglamento al Decreto del 2 de octubre de 1930

Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 cons -
titucional

Decreto del 24 de diciembre de 1948

Acuerdo del 31 de octubre de 1950

Reglamento de los patronatos para la investigación, fomento y
defensa agrícola, de la Secretaría de Agricultura, de 29 de
mayo de 1953

Ley del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Gana-

dería y Avicultura, de 31 de diciembre de 1954

Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas del 9 de octubre de 1958

Decreto del 5 de diciembre de 1960

Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, de 22 de diciembre de 1960

Acuerdo del 8 de junio de 1971

Decreto del 29 de enero de 1976

Ley de Sociedades de Solidaridad Social, de 26 de mayo de 1976

Decreto del 9 de marzo de 1977

Acuerdo del 3 de mayo de 1978

Nota aclaratoria.- La Circular Número 51 de la Comisión Nacional Agraria dispuso tanto la creación de la explotación ejidal en forma cooperativa, como la creación de un Departamento de Aprovechamiento de ejidos y de los instaladores de las cooperativas.

El Acuerdo del 28 de junio de 1923 dispuso se funcionaran la Dirección de Cooperación Agrícola y el Departamento de Aprovechamiento de Ejidos, para formarse una nueva Dirección de Cooperación Agrícola y Aprovechamientos de Ejidos, como parte de la Comisión Nacional Agraria.

El Decreto del 19 de enero de 1928, fija el 15% sobre el producto líquido de las cosechas de los ejidatarios a fin de destinarlo a un fondo de impulsión cooperativa. Decreto que habrá de tener aclaraciones posteriores como el Acuerdo del 25 de febrero de 1929, pero que servirá de experiencia para afinar posteriormente el servicio de crédito a los ejidos.

Mediante Acuerdo presidencial, de 9 de julio de 1935, se invitó a los campesinos a organizarse en ligas de comunidades agrarias y en una confederación campesina.

Por Decreto del Congreso de la Unión, de 21 de octubre de -

1935, se quisieron crear los centros de maquinaria agrícola para -
equilibrarla a los ejidatarios y campesinos organizados.

El Decreto del 30 de julio de 1938, creó un Comité Regulador -
del mercado de subsistencias.

Mediante Acuerdo de 21 de febrero de 1939, se estableció el -
servicio de demostración del trabajo de maquinaria e implementos
agrícolas.

El Acuerdo de 18 de diciembre de 1940 autorizó una erogación
para dotar de arados modernos a los campesinos pobres; y por Acuer-
do del 9 de abril de 1941 se cedió el 50% del importe de dichos -
arados a las comunidades agrarias que estuvieran dispuestas a adqui-
rirlos.

Mediante el Decreto de 24 de septiembre de 1941, se crearon -
los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario.

El Acuerdo de 21 de enero de 1942 dispuso que se desarrollaran
los cultivos que beneficiarían a la industria y agricultura nacio-
nales.

El Reglamento al Decreto del 2 de octubre de 1930, creó el -
servicio de especificaciones federales de productos agrícolas.

La Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 -
Constitucional, de 31 de diciembre de 1945, ordenó reagrupar e in-
tegrar en unidades de producción a los minifundios.

El 24 de diciembre de 1948 mediante Decreto la Secretaría de
Agricultura pasó al Departamento Agrario la Dirección de Organi-
zación Agraria Ejidal.

El Acuerdo presidencial, de 31 de octubre de 1950 dispuso que
se fomentara y ampliara el cultivo de productos agrícolas.

El Decreto de 5 de diciembre de 1960, creó el Instituto Nacio-
nal de Investigaciones Agrícolas.

Mediante Acuerdo, del 8 de junio de 1971, se creó la Secreta-

ría General de Organización y Fomento Ejidal en el I. A. C. C. -

Mediante Decreto, de 29 de enero de 1976, se reformó el artículo 27 constitucional en su párrafo tercero para mencionar la organización rural y la explotación colectiva de los ejidos.

Por Decreto, de 9 de marzo de 1977, se facultó a la S. A. R. H., para delimitar distritos de temporal, a fin de darles tratamiento específico, como hasta ese entonces se le daba a los distritos de riego.

Mediante Acuerdo, de 3 de mayo de 1978, se creó la Comisión Intersecretarial de Fomento Cooperativo.

D) FUNDAMENTOS.

En la introducción del análisis de esta Ley de Fomento Agropecuario, se habló de la mayor parte de sus fundamentos:

- a) No bastó el reparto de tierras para superar nuestro problema agrario.
- b) Paltó para superarlo: una organización idónea, adquisición de insumos, por un lado y por otro la comercialización inadecuada de sus productos. También que por falta de investigación y de infraestructura en las zonas de temporal.
- c) No puede funcionar el sistema económico actual, tomando en cuenta la superficie de la parcela y su forma de explotación individual.
- d) Si en la actualidad no se inicia un trabajo real en el campo, en un futuro cercano el país será susceptible de entrar en una aguda crisis de alimentos.
- e) Cuando el ejidatario ha sido auxiliado, puede y ha logrado producir con la misma efectividad con que lo haría un agricultor particular e independiente.

- f) Necesidad de una organización para el trabajo.
- g) Se necesitaba un instrumento legal que viniera a reordenar las relaciones de producción, distribución, consumo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales orientadas a la satisfacción de nuestras necesidades primarias.
- h) Se necesitaba una ley que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria.

Solo falta por agregar que es de reconocer que problemas administrativos y conflictos de intereses retardaron durante muchos años el proceso agrario, obstaculizaron la justicia social y la producción de alimentos para nuestro pueblo, sin embargo, estos hechos se pueden enfrentar mejorando los mecanismos tendientes a hacer producir el campo y como factor fundamental e ineludible, con un concepto muy alto de la moral administrativa para lograr el correcto, adecuado y responsable funcionamiento de nuestras instituciones. En este sentido esta moralidad es un elemento sine qua non que abarca a todos, tanto al trabajador como al funcionario de los organismos estatales. Respecto a este punto, es interesante la tesis del Lic. Miguel de la Madrid H. sobre la renovación moral de la sociedad, que dice: (22) "El orden jurídico es la moral social destacada y la preservación de este orden constituye el fundamento de cualquier grupo humano. La renovación moral de la sociedad no consiste en cambiar las normas existentes sino en exigir su aplicación rigurosa. Significa que autoridades y ciudadanos se empeñen en defender los valores esenciales de la sociedad y en evitar actos o conductas contrarias a su buen fun-

(22) .- De la Madrid Hurtado Miguel. Cien Tesis Sobre México. México, Editorial Grijalbo, 1982, Pág. 89.

cionamiento. Significa restablecer una correspondencia entre la teoría y la práctica del derecho, subeditar los intereses particulares al interés superior de la República. La renovación moral de la sociedad debe comprometer a todos los mexicanos, como individuos y como grupos, como gremios y como clases. El gobierno es el primer obligado; se debe gobernar con el ejemplo."

Estos son a grandes rasgos los fundamentos que dieron origen a nuestra Ley de Fomento Agropecuario.

E) PROPOSITOS DE LA LEY.

La Ley de Fomento Agropecuario es un ordenamiento jurídico, cuyo propósito principal es fomentar la producción en el campo, coadyuvando en la infraestructura del Sistema Alimentario Mexicano. También del análisis de la Ley se desprenden los siguientes propósitos:

- 1.- La Ley pretende sustituir las disposiciones de la Ley de Tierras Ociosas, para hacer productivas todas aquellas tierras que en nuestro país sean susceptibles de cultivo considerando la vocación de las mismas.
- 2.- La Ley se propone establecer nuevas formas de organización en el campo, para producir los granos que requiere el país hasta lograr nuestra autosuficiencia alimentaria.
- 3.- Es propósito de esta Ley propiciar la asociación de ciudadanos, comuneros, colonos y pequeños propietarios para la producción o prestación de servicios de interés común.
- 4.- Se pretendió con esta Ley, dentro del marco jurídico constitucional, que todo el sector productivo agropecuario se pueda organizar mejor, conjuntando voluntades y recursos para el logro de una producción eficiente.

- 5.- Tiene como propósito esta Ley el de "evitar el excesivo e inconveniente fraccionamiento de la propiedad rural".
- 6.- La Ley no modifica jurídicamente al ejido, lo que se propone es la redistribución del trabajo y no la redistribución de la tierra.
- 7.- Se pretende con esta Ley estimular a las inversiones en el campo, a la creación de nuevas fuentes de empleos, el aumento de la productividad y la producción, el logro del autoabastecimiento de productos básicos del campo, la corrección de importaciones sumamente gravosas para el erario nacional, sin perder de vista el objetivo fundamental de la elevación del nivel de vida de los campesinos, y el incremento del ingreso de quienes trabajan y hacen producir la tierra.
- 8.- Se prevee en la Ley no solamente el interés social del crecimiento racional de la producción rural, sino también garantizar la seguridad jurídica y la tranquilidad social que de ella se deriva como base de nuestro sistema de profunda reigambre democrática.

7) ORGANIZACION DEL SECTOR PRODUCTIVO AGROPECUARIO.

Organizar a este importante sector, es uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal y sus programas, a fin de lograr una ordenación óptima e integral de la producción agropecuaria. Se pretende incorporar al cultivo efectivo a la totalidad de las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo tanto la organización de los campesinos para aumentar sus propios ingresos, como la producción del país en

beneficio de la economía nacional.

En la organización se tomarán en cuenta, entre otras, la existencia de áreas productoras para efectos programáticos y de control. Estas áreas productoras estarían destinadas a ejecutar los programas que se elaboraran de acuerdo a los planes de desarrollo agropecuario y forestal.

Sin embargo para que este sector pueda organizarse mejor, se tomará también en cuenta lo dicho en la exposición de motivos del proyecto de Ley de Fomento Agropecuario, en el párrafo relacionado con la organización del sector productivo agropecuario:

(23) "En los términos del marco jurídico constitucional que nos rige, debemos procurar que todo el sector productivo agropecuario pueda organizarse mejor, sumar voluntades y recursos y producir más eficientemente.

"El Ejecutivo Federal considera que el agro mexicano requiere fortalecer su capacidad para producir los alimentos básicos que demanda la población, las materias primas que en forma creciente exige la industria nacional, así como las que convenga exportar."

También en una parte del Decreto por el cual se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, destaca el siguiente párrafo relacionado con la producción de alimentos: (24) "El Estado no produce alimentos; los alimentos los producen los campesinos. El Estado será guía, fomentará y promoverá la producción."

Nuestro gobierno ha pretendido crear una estructura idónea para hacer frente a la improductividad en el campo, mejorar las-

(23) .- Publicado en el "Diario Oficial" del 2 de enero de 1981.

(24) .- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, pág. 287.

condiciones de vida de los campesinos, hacer frente a las acciones de las empresas transnacionales que se dedican a la alimentación y atacando directamente los aspectos que tienen relación con los patrones básicos de consumo de nuestra población nacional.

La organización del sector productivo agropecuario está regulada por el título tercero de la Ley de Fomento Agropecuario, que trata sobre la Organización de la Producción: Distritos de temporal, Unidades de Producción, Tierras Susceptibles de Cultivo, Mecanización y Servicios y del Riesgo Compartido. De cada uno de estos se tratará por separado.

En suma la organización del sector productivo agropecuario cuenta con la infraestructura creada por el Estado, la cual parte de la creación de los distritos de temporal, ya funcionando desde hace dos años para lograr la integración y consolidación de los ejidos, minifundistas y pequeños propietarios. También cuenta con los distritos de riego; además contempla programas especiales para la construcción de pequeñas obras de irrigación.

Por lo expuesto podemos afirmar que el gobierno ha sentado las bases jurídicas, institucionales, sociales, políticas y operativas, para darle una visión audaz y de conjunto a la solución de los problemas de nuestra producción alimentaria.

G) PLANEACION INTEGRAL DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA.

En el párrafo primero de la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley de Fomento Agropecuario se dice: "El presente proyecto, fruto de la reflexión compartida de las instituciones legalmente involucradas, comprende normas que se refieren a la indispensable planeación de la producción agropecuaria, con especial atención a los requerimientos de productos básicos y aque -

llos que exige el desarrollo económico, para responder así a las inaplazables demandas del país en la materia". Y antes: "Es inaplazable que el Estado y los hombres del campo cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como se incorporen al cultivo todas las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo tanto la organización de los campesinos para aumentar sus propios ingresos, como la producción nacional en provecho de la economía del país."

De lo anterior transcrito, se anuncia el primero de los muy importantes avances que se contienen en el cuerpo de normas que se comenta y que se refiere a la planeación como marco original de todas las medidas que se proponen para lograr los siguientes propósitos:

- 1) Estímulo a las inversiones en el campo
- 2) Creación de nuevas fuentes de empleos
- 3) Aumento de la productividad y la producción
- 4) Logro del autoabastecimiento de productos básicos del campo
- 5) Corrección de importaciones sumamente gravosas para el erario nacional
- 6) Elevación del nivel de vida de los campesinos
- 7) Incremento del ingreso de los trabajadores del campo.

El destino del sector agropecuario se incluye dentro de los presupuestos del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y sujeta su desenvolvimiento a una planeación participativa, bajo una autoridad explícitamente responsable, que coordine acciones con todas las dependencias administrativas y organismos paraestatales que tengan atribuciones o funciones relacionadas con la produc -

ción agropecuaria.

Con fundamento en el artículo 40, estas funciones corresponden a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. A continuación se transcribe este artículo de la Ley.

Art. 40.- Corresponde a la Secretaría, en cumplimiento de esta ley:

I. Planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal.

II. Formular y proponer al Ejecutivo Federal el plan nacional de desarrollo agropecuario y forestal, recabando previamente la opinión de los comités directivos de distritos de temporal.

III. Realizar estudios técnicos que permitan señalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y forestales que resulten mayormente productivas, dando preferencia a los productos básicos, de acuerdo a las distintas condiciones ecológicas y socioeconómicas de zonas determinadas.

IV. Estudiar alternativas sobre actividades susceptibles de realizarse en cada región ecológica.

V. Proponer el uso apropiado de los suelos, con objeto de aumentar la productividad.

VI. Evaluar por ciclo y de acuerdo al tipo de cultivo las actividades y realizaciones agropecuarias y forestales que prevea el plan, dependiendo de cada región.

VII. Realizar y mantener actualizados los estudios técnicos sobre la aptitud productiva y clasificación de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales; así como los inventarios regionales correspondientes.

VIII. Promover y apoyar la organización de los productores rurales para el cumplimiento de los programas, la comercialización de sus productos y para alcanzar objetivos de interés común.

IX. Autorizar la importación o exportación de los productos agropecuarios y forestales, así como maquinaria, refacciones e implementos agrícolas, semillas, fertilizantes y plaguicidas, en coordinación con la Secretaría de Comercio, de acuerdo con sus respectivas competencias.

X. Favorecer la disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes y demás insumos en atención a requerimientos de la productividad y la producción.

XI. Determinar o proponer en su caso los estímulos más eficaces para la producción rural, y adoptar las medidas complementarias que se requieran para llevarlos a la práctica.

XII. Proponer la fijación de precios de garantía a los productos básicos y oleaginosos.

XIII. Intervenir en los distritos de riego, de drenaje y de protección contra las inundaciones en la aplicación de este ordenamiento y de la Ley Federal de Aguas.

XIV. Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal.

XV. Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación.

XVI. Empezar acciones de promoción y fomento de las actividades agrícolas, pecuarias o forestales.

XVII. Difundir profusamente, por los medios a su alcance, el plan nacional cuando haya sido aprobado.

XVIII. Las demás facultades que le confieran esta y otras leyes y sus reglamentos.

También dentro de los preceptos que se refieren a la indispensable planeación de la producción agropecuaria destacan los artículos 50. y 60. de la Ley, respecto al primero, se establece como obligación de la autoridad la elaboración del Plan Nacio-

al Agropecuario y Forestal; el segundo, dice que este plan debe considerar el adecuado aprovechamiento de los recursos de que se disponga en los distritos de riego y de temporal, y en general los del sector rural, para la satisfacción prioritaria de las necesidades alimenticias de la población del país, las de la industria, y las de exportación cuando convenga conforme a los requerimientos de la economía nacional, así como para obtener la elevación de las condiciones de vida y de trabajo en el campo.

La formulación de los programas normales, especiales y de contingencia que deberá proponer al ejecutivo para su aprobación, así como los programas específicos de incremento de la productividad y la producción; la obligatoriedad que se establece para las entidades del Sector Público Federal de cumplir con las acciones que de tal plan y programas se deriven y la atribución que la misma Ley establece a la autoridad administrativa para concertar acciones programáticas con autoridades estatales y convenios con los sectores social y privado, constituyen un eficaz conjunto de disposiciones jurídicas que además de garantizar un preeminente lugar a la planeación agropecuaria y forestal, la rodea de recursos legales y equitativos para lograr el cumplimiento de las disposiciones de orden público e interés social.- Artículos 7 - 22 de la Ley.

H) ZONAS PRODUCTORAS.

Del análisis de los artículos 18-22 de la Ley se desprende lo siguiente:

Las zonas o áreas productoras, es una institución novedosa y fundamental de la estructura institucional establecida por la Ley de Fomento Agropecuario, que comprende una circunscripción territorial definida, integrada con las tierras de ejidos, comunidades,

oleros o pequeños propietarios que se constituyan como unidades compactas mediante acuerdos entre los interesados, cuando expresen su voluntad de alcanzar las metas programadas, que se elaboran de acuerdo con los planes de desarrollo agropecuario y forestal. Además se hace extensivo el concepto de área productora a todas las circunscripciones compactas, en las que operan o actúan productores agropecuarios organizados, y para toda clase de organizaciones, asociaciones y unidades de producción.

Importancia particular reviste el hecho de que la Ley contemple la formación y registro de áreas productoras, independiente de las formas de tenencia de la tierra, que se constituyan como unidades compactas mediante acuerdos entre los interesados; pues esta medida se propone en el fondo, solucionar unos de los problemas negativos de mayor raigambre en el campo mexicano, el progresivo minifundismo que hace imposible el aprovechamiento de los recursos -tierra, agua, tecnología etc.-, a escala tal que se obtengan los mayores rendimientos de las explotaciones agrícolas grandes o pequeñas. Este propósito figura entre los empeños más serios que promueve la Ley de Fomento Agropecuario, dentro de un contexto en el que se reconocen los distintos regímenes de propiedad agraria y la capacidad legal de sus titulares, para convenir voluntariamente actos productivos y de comercio entre sí y con el Estado, al través de sus entidades paraestatales, pero con la previa autorización y vigilancia de las autoridades competentes.

De esta manera, el Estado Mexicano interviene significativamente como regulador de los fenómenos económicos y sociales inherentes a la concentración territorial de la gran empresa agropecuaria, tratando de aprovechar sus ventajas económicas y de minimizar sus desventajas sociales y políticas.

Las características más importantes que la Ley exige respecto a los terrenos o predios que formen una zona productora son dos:

- 1) Deberán formar una unidad topográfica, con características semejantes y comunes en cuanto a la composición y calidad de los terrenos.
- 2) No deberán constituir formalmente una entidad jurídica autónoma o distinta, como pudieran serlo en los términos del artículo 32 de la propia Ley de Fomento Agropecuario, si llegaran a formar una unidad de producción o como pudieran serlo si se les aplicara el régimen del artículo 130 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos está obligada a elaborar y difundir un catálogo de las áreas productoras en función de las metas u objetivos que se quieran alcanzar.

Lo importante de este catálogo radica en que, a partir de él, cuando pueden establecerse una serie de estrategias adecuadas a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario Forestal.

Con el propósito de obtener una planeación precisa e integral de la producción agropecuaria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos vigilará el desarrollo de las áreas productoras y el cumplimiento de los programas que se formulen de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Además la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria mantendrá actualizado el catálogo de dichas áreas. Con esta facultad de control que la Ley otorga a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ésta obtendrá lo siguiente:

- a) Condujar a los avances de programación en materia agropecuaria.

- b) Contar con un conocimiento de los recursos disponibles de tierras susceptibles de cultivo y de explotación ganadera, bajo la clasificación de áreas productoras.
- c) En los casos de abatimiento de la producción planeada, - para la formulación de planes de emergencia o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales.

I) FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO.

Características del Fideicomiso.- El fideicomiso está contemplado como un contrato por medio del cual una persona entrega a otra un conjunto de bienes para ser destinados a un fin lícito.

La primera persona se denomina fideicomitente y la segunda - fiduciaria. Interviene además una tercera persona denominada fideicomisario, ésta es la que recibe el provecho que el fideicomiso implica. Sin embargo de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito: (25) "El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado."

El fideicomiso es un contrato de confianza, tiene sus antecedentes en el Derecho Romano -fideicommissum- donde su nombre indica fidelidad y en el "trust fund" -fondo de confianza- del Derecho Anglo-sajón.

La Ley General de Instituciones de Crédito exige que el fiduciario -la persona que recibe los bienes de otra- sea una institución bancaria; esto se debe a que la banca es la actividad de hecho y de derecho, más vigilada en nuestro país y constituye por su capacidad, el sector de mayor confianza en nuestro medio.

La elasticidad de esta forma jurídica ha permitido que el go-

erno federal celebre innumerables contratos de fideicomiso con -
e sís diversos objetivos pero destacando el de promoción de ac -
tividades económicas de ciertos sectores.

Por su naturaleza el Gobierno sabe qué actividades son nece -
rias y útiles y deben fomentarse para el desarrollo del país. -
sí mismo, sabe qué renglones son sujetos de explotación y que -
servicios se están prestando de manera insuficiente o deficiente.
En su papel de promotor de bienestar económico, ha celebrado con -
diversos bancos, contratos de fideicomiso que tienden a cubrir las
necesidades mencionadas.

Los fideicomisos de apoyo al sector agropecuario son: Incluir -
es en relación a la Agricultura (FIRA); Fondo de Garantía y Fo -
mento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo
especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); Fondo Especial
de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA)
Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria (AGROINDUSTRIA); Fidei -
comiso para Crédito en Areas de Riego (VICAR); Fideicomiso para O -
bras de Infraestructura Rural (FOIR) y el Fondo de Crédito a Coope -
rativas Escolares (FOCCE).

Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).- En cumplimiento de
lo establecido por la Ley de Fomento Agropecuario publicada en el -
Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1981, el Eje -
cutivo Federal expidió Decreto con fecha 2 de marzo del mismo año,
para la constitución del Fideicomiso Público denominado "Fideicomi -
so de Riesgo Compartido", el que fué publicado en el Diario de la -
Federación el día siguiente de su expedición. De conformidad con -
estos ordenamientos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y
el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., representada por sus -
respectivos titulares, celebraron Contrato de Fideicomiso el día 10.
de abril del año en curso. Estos son los antecedentes.

Objetivos:

- 1.- Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para la eficaz realización de los programas especiales o de contingencia que, a propuesta de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, haya aprobado el Titular del Ejecutivo Federal, para corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales, a fin de garantizar a los fideicomisarios que soliciten el apoyo, un volumen de producción equivalente al promedio de los 5 últimos ciclos agrícolas que hayan obtenido, siempre y cuando aseguren los cultivos y cumplan con lo que señala en la fracción Ia. del Art. 10. del Decreto que ordena la constitución del Fideicomiso de Riesgo Compartido que a la letra dice:

Serán fideicomisarios los productores de los Distritos de Temporal ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, cuando estos últimos no excedan de la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en cada zona y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia a que se refiere la Ley de Fomento Agropecuario o bien que acepten los compromisos de productividad autorizados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- 2.- Apoyar la realización de inversiones, obras y tareas dentro de las áreas productoras que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad de la tierra, a fin de garantizar los volúmenes de produc

ción prozedios alcanzados en los últimos 5 ciclos agrícolas a aquellos fideicomisarios que soliciten del fideicomiso el apoyo correspondiente, una vez que se compruebe que cumplen con los requisitos señalados y siempre que hayan adoptado el apoyo tecnológico que determina la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Estructura Administrativa.- La máxima autoridad del Fideicomiso es el Comité Técnico integrado por el por el C. Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos en calidad de Presidente del mismo y con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Reforma Agraria, de Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., de la Cía. Nacional de Subsistencias Populares y del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., concurriendo éste último a las sesiones con voz pero sin voto. El Fideicomiso de Riesgo Compartido cuenta con una Dirección General, 34 Residencias Regionales que se homologan en su área de Jurisdicción a las Representaciones Generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, coincidiendo en la mayoría de los casos, con la jurisdicción de los Estados y 138 Residencias Distritales que cubren las operaciones del Fideicomiso de Riesgo Compartido tanto en Distritos de Riesgo como en Distritos de Temporal. La Dirección General se compone de una Subdirección General, dos Gerencias una de Operación y otra de Finanzas y Administración y cuatro áreas de staf asignadas estructuralmente a la Subdirección General.

Programas.- El Fideicomiso de Riesgo Compartido está autorizado de acuerdo a las reglas y mecánica operativa a operar 3 programas: Programa de Apoyos Adicionales; Programa de Riesgo Compartido y el Programa de Estímulos.

El Programa de Apoyos Adicionales tiene como propósitos:

- a) Concurrir con los recursos del Fideicomiso en apoyo de las áreas productoras, para propiciar la integración de los sistemas de producción, mediante la utilización de insumos y productos básicos, en los casos en que se requiera complementar las prácticas que los productores ya vienen realizando, sin modificar substancialmente sus sistemas de trabajo ni sus actuales fuentes de financiamiento.

En estos casos el Fideicomiso aportará los recursos adicionales al través de crédito o habilitación de avío, únicamente cuando las fuentes originales de financiamiento no estén en condiciones de aportar los recursos complementarios, cualquiera que sea la causa.

- b) Descontar y redescantar créditos en los términos que establece el párrafo 4o. de la cláusula la. del Contrato Fiduciario.

El Programa de Riesgo Compartido se aplicará cuando el aprovechamiento óptimo de los recursos agroecológicos y de la fuerza de trabajo, requieran la aplicación de sistemas de producción y de tecnologías, que modifiquen substancialmente las tradicionalmente utilizadas por los productores y que conlleven el fortalecimiento y consolidación de la organización de los mismos.

Los objetivos del Programa de Riesgo Compartido son:

- 1.- Mejorar la productividad de los cultivos establecidos.
- 2.- Promover el cambio de los cultivos tradicionales por otros que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
- 3.- Promover el cambio de uso de las tierras de agostadero susceptibles de cultivo, en los términos que establece el

título 30., capítulo 30. de la Ley de Fomento Agropecuario.

Los programas de Estímulos que opera el Fideicomiso de Riesgo compartido serán utilizados por el Ejecutivo Federal e indicarán los conceptos, cultivos y beneficiarios elegibles, por lo que la técnica operativa se ajusta de acuerdo con sus particulares condiciones.

Fuente de recursos.- El patrimonio de F I R C O se integra en:

- 1.- La cantidad que originalmente destine el gobierno federal.
- 2.- Las cantidades que con permiso del Fideicomitente aporten las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- 3.- Los recursos que deban ser destinados para lograr las metas de autosuficiencia e incremento de la productividad de productos básicos que determine el Titular del Ejecutivo Federal.
- 4.- Los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título legal adquiera el Fiduciario con cargo al propio patrimonio.
- 5.- Los demás recursos que con la aprobación del fideicomitente sean aportados al patrimonio fideicomitado.

J) ASOCIACION DE EJIDATARIOS, COMUNEROS, COLONOS O PEQUEÑOS PROPIETARIOS MINIFUNDISTAS CON EMPRESAS PARAESTATALES, PARA LA PRODUCCION O LA PRESTACION DE SERVICIOS DE INTERES COMUN.

Art. 60.- Los propietarios o poseedores de tierras que no excedan del equivalente a la unidad de dotación ejidal imperante en las zonas de que se trate, tendrán preferencia en el abastecimiento de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y asistencia

técnica y podrán asociarse con entidades paraestatales facultadas al efecto, con fines de producción.

Art. 61.- Las personas a que se refiere el artículo anterior también tendrán acceso prioritario al crédito y podrán asimismo asociarse con entidades paraestatales, con objeto de organizar servicios de procesamiento de productos agropecuarios y forestales, así como para la compra o utilización de maquinaria agrícola, aprovechar almacenes o transportes, para la comercialización de sus productos, u otros servicios de beneficio común o interés social.

Art. 62.- Las instituciones nacionales de crédito darán prioridad a quienes realicen operaciones de abastecimiento directo de productos agropecuarios, entre áreas productoras y entidades públicas u organizaciones de interés social y de trabajadores.

Del análisis de estos tres artículos se desprende lo siguiente:

- A) Los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios minifundistas podrán asociarse con entidades paraestatales, con fines de producción. Esta disposición es una innovación de la Ley.
- B) Los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios minifundistas podrán asimismo asociarse con entidades paraestatales para la prestación de servicios de interés común.

En este caso los propietarios o poseedores de la tie-

ra deberá adoptar algunas de las formas de organización previstas en la Ley.

C) Urge reglamentar estos artículos para su correcta aplicación.

II) MECANIZACION DE LAS LABORES DEL CAMPO.

Los antecedentes sobre este tema los encontramos:

Decreto del 21 de octubre de 1935 expedido por el C. Presidente - Lázaro Cárdenas, que creó centros de maquinaria agrícola para alquilarla a los ejidatarios y campesinos organizados; Acuerdo del 18 de diciembre de 1940 del C. Presidente Avila Camacho, para donar con arados modernos a los campesinos pobres; Acuerdo del 9 de abril de 1941, del C. Presidente Avila Camacho para ceder el 50% del importe de arados modernos a las comunidades agrarias; y LFRA el que en su artículo 150 menciona las centrales de maquinaria y en el 152 se refiere a la adquisición preferente. Véanse además - los artículos 135 y 165 fracción II del mismo ordenamiento.

Art. 48.- Se considerará de interés público el uso de maquinaria y equipos mecánicos, la operación de instalaciones para almacenamiento y procesamiento de los productos, así como la prestación de los servicios que requieran los productores con motivo de la explotación de las tierras.

Art. 49.- Para los efectos del artículo anterior la Secretaría llevará un registro de la maquinaria, equipos mecánicos, instalaciones y servicios que puedan ofrecerse a los productores en

arrendamiento o mediante el pago de tarifas autorizadas.

Art. 50.- Los precios y tarifas de los arrendamientos de maquinaria, equipos, instalaciones y servicios, según corresponda, serán fijados por la Secretaría en disposiciones de carácter general, teniendo en cuenta el monto de las inversiones y el uso a que se destinen aquellos.

Art. 51.- La Secretaría proveyerá el empleo de vehículos y máquinas, así como el aprovechamiento de instalaciones y servicios de manera conjunta entre pequeños propietarios, colonos, ejidatarios y comuneros, o entre estos y terceros.

Art. 52.- Los sujetos de crédito que estén comprendidos dentro del sistema de crédito rural y las áreas productoras, gozará de preferencia en el caso de préstamos para la adquisición de maquinaria y equipos mecánicos, o para instalaciones y servicios susceptibles de compartirse entre ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.

Del análisis de estos artículos se desprende lo siguiente:

"Indiscutida es la importancia fundamental que para la producción agropecuaria reviste la modernización de las principales tareas productivas en el agro y dentro de esa modernización ocupa preferente lugar la mecanización y la utilización de máquinas y herramientas adecuadas a los fines productivos". La Ley considera de interés público el uso de maquinaria y equipos mecánicos, la operación de instalaciones para almacenamiento y procesamiento de productos y la prestación de servicios; se fija el procedimiento para el registro de maquinaria, equipo, instalaciones y servicios

que podrán ofrecerse en arrendamiento a los productores; se contem-
pla el aprovechamiento conjunto de estos elementos; y se establecen
referencias para la obtención de préstamos para dichos fines.

1) ASISTENCIA TECNICA, CREDITO Y UTILIZACION DE INSUMOS.

Los antecedentes sobre este tema los encontramos:

Art. 27 constitucional, fracción XV, párrafo in fine que a la
letra dice: "Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cuales -
quiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña
propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabi -
lidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación -
agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser -
objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejo -
ría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción,
siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley";

Art. 256 LPRA-71 (Ley Federal de Reforma Agraria, 1971).-Cuan -
do una propiedad haya quedado reducida a la extensión inafectable
en virtud de una resolución agraria, o a la solicitud del propie -
tario se haya declarado como inafectable; no se tomarán en cuenta
para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favora -
bles que en la calidad de sus tierras se hayan operado en virtud
de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, -
siempre que se reúnan los requisitos siguientes:

I. Que el mejoramiento de la calidad de las tierras se deba a
iniciativa del propietario y se haya consumado después de la reso -
lución agraria, de la localización de la superficie inafectable o
de la declaratoria de inafectabilidad;

II. Que la propiedad o posesión se encuentre en explotación y
se le haya expedido certificado de inafectabilidad;

III. Que el propietario no tenga otra extensión de tierras además de la amparada con el certificado, y si la tiene, que la extensión de la misma sumada a la superficie amparada con el certificado de inafectabilidad no exceda de los límites señalados en el artículo 249; y

IV. Que se haya dado aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos e documentos necesarios.

El Registro Agrario Nacional anotará la nueva clasificación de las tierras de la propiedad inafectable y expedirá, a solicitud y a costa de los interesados, las constancias correspondientes.

Los artículos 58, 59, 60, 61 y 62 de la Ley de Fomento Agropecuario contienen diversas disposiciones respecto de la Asistencia Técnica que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos debe dar a propietarios o poseedores de áreas productoras, estableciendo a su favor preferencias para la obtención de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas, créditos, concediéndoles además la posibilidad de asociarse con entidades paraestatales para el procesamiento de productos agropecuarios o forestales, comprar maquinaria, utilizar almacenes o contratar servicios de uso común o de interés social.

Art. 58.-La Secretaría podrá practicar a solicitud de los interesados, estudios agroecológicos en áreas productoras a fin de que mediante la mejora de la calidad de las tierras por obras de riego, drenaje, o cualesquiera otras que ejecuten los dueños o poseedores pueda aumentarse la potencialidad productiva de las pequeñas propiedades en la forma prevista por el párrafo final de la fracción IV del artículo 27 Constitucional y las disposiciones

aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Art. 59.-A solicitud de los propietarios o poseedores de áreas productoras, la Secretaría llevará a cabo los estudios técnicos que correspondan para el caso del cambio de destino de las tierras al régimen agropecuario en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Art. 60.-Los propietarios o poseedores de tierras que no excedan del equivalente a la Unidad de dotación ejidal imperante en las zonas de que se trate, tendrán preferencia en el abastecimiento de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y asistencia técnica y podrán asociarse con entidades paraestatales facultadas al efecto con fines de producción.

Art. 61.-Las personas a que se refiere el artículo anterior, también tendrán acceso prioritario al crédito y podrán asimismo asociarse con entidades paraestatales, con objeto de organizar servicios de procesamiento de productos agropecuarios y forestales, así como para la compra o utilización de maquinaria agrícola, aprovechar almacenes o transportes, para la comercialización de sus productos u otros servicios de beneficio común e interés social.

Art. 62.-Las instituciones nacionales de crédito, darán prioridad a quienes realicen operaciones de abastecimiento directo de productos agropecuarios entre áreas productoras y entidades públicas u organizaciones de interés social y de trabajadores.

Del análisis de estos artículos se desprende lo siguiente:

- A) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, llevará a efecto los estudios procedentes que motiven a los campesinos a mejorar sus tierras. Esta facultad se encontraba depositada en otras instituciones o dependencias. La innovación de la Ley consiste en que esta facultad se le reintegra a la Secretaría.
- B) Los estudios a que se refiere la Ley deberán presentarse dentro del procedimiento que exige la Ley Federal de Reforma Agraria para autorizar el cambio de calidad de las tierras.
- C) No resultan esas tierras mejoradas susceptibles de afectación agraria.
- D) La Ley introduce otra innovación de que atribuye a los pequeños propietarios de que se trata la facultad de asociarse con entidades paraestatales, para fines de producción.
- E) Los propietarios o poseedores de tierras a que se refiere el artículo 60 de la Ley, tendrán preferencias para la obtención de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y créditos.

N) DISTRITOS DE TEMPORAL.

Hablar de la agricultura de temporal, es hablar de las zonas más importantes y más representativas del sector agropecuario en México. Si se recuerda que la mayor parte de las superficies pre-

activas del país son de temporal y que si se trata de elevar la producción de alimentos básicos, México no puede dejar aprovechar al máximo estas áreas, se encuentra el fundamento de que en la Ley de Fomento Agropecuario se haya facultado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para delimitar los distritos de temporal en áreas del territorio nacional que en cada caso se determinen. Tales áreas comprenderían zonas de características ecológicas socioeconómicas homogéneas y en las cuales se realizarán actividades agropecuarias en condiciones de temporal.

Entre las tesis más importantes sobre este tema están las sustentadas por el Lic. José López Portillo, en los siguientes términos:

El 22 de diciembre de 1975 expresaba: (25) "Repito, que la mayor parte de los alimentos fundamentales del pueblo, maíz y frijol, en gran medida se producen en las zonas de temporal y como aquí se dijo, es cierto, poco se ha hecho en la zona de temporal en materia de auxilio porque no les llega el crédito suficiente y no hay investigación; y si no hay investigación no hay organización adecuada; en fin, tenemos en las zonas temporaleras muchos serios aspectos que considerar en un programa que habremos de integrar con la intención de darle fuerza a la zona de temporal; es básico no sólo para ustedes, es básico para el país. El trabajo de las zonas temporaleras, no sólo importa a los campesinos que en ellas laboran, importa al país que de ellas en gran medida come." Estas ideas, vieron a concretarse en el Sistema Alimentario Mexicano y en la Ley de Fomento Agropecuario.

La idea de atender prioritariamente a los Distritos de Temporal es algo que ya el Lic. José López Portillo había vislumbrado

(25) .- Filosofía Política de José López Portillo. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1978.

desde hace años. En efecto, en el discurso de su toza de posesión como Presidente de la República el primero de diciembre de 1976, expresamente manifestó: (26) "Sin abandonar los esfuerzos en las zonas de riego altamente productivas, estableceremos Distritos de Temporal para proteger y enriquecer el recurso renovable que es la tierra, estimulando además investigaciones científicas, técnicas y sociales, y las inversiones necesarias para aprovechar mejor nuestros trópicos." La Ley de Fomento Agropecuario en el capítulo relativo a los Distritos de Temporal recogió las tesis fundamentales del Ejecutivo Federal. Prueba de ello es también sus declaraciones en el Tercer Informe de Gobierno pronunciado el 10 de septiembre de 1979, en los siguientes términos: (27) "a las zonas temporales, que son dos de las tres partes de tierra cultivadas, se les había venido destinando sólo la décima parte de los recursos de inversión. Hemos ya organizado los Distritos de Temporal, que fundamos al inicio de esta administración, y conducido nuestra acción a su desarrollo, conscientes de que es ahí, aún dentro de un esquema de incertidumbre y sujeción a una naturaleza no siempre pródiga, donde debemos dar la gran batalla por nuestra producción y productividad. Su reciente evaluación así lo demuestra." Anteriormente, el Lic. José López Portillo había expresado el 29 de diciembre de 1975: "Hemos dicho en otras partes del país, y aquí lo ratifico, que tendremos que impulsar mucho la agricultura de temporal pues prácticamente la producción importante es de ese tipo. Aunque tendremos que fortalecer sistemas de riego, en los lugares donde los haya." En su V Informe de

(26) .- López Portillo José. Discurso de su toza de posesión como Presidente de la República el primero de diciembre de 1976. México, Últimas Noticias de Excelsior, 1976.

(27) .- López Portillo José. Tercer Informe de Gobierno. México, Últimas Noticias de Excelsior, 1979.

gobierno el Lic. José López Portillo ratificó lo que ya había afirmado desde 1977 cuando se crearon los Distritos de Temporal, es decir, que en ellos radica la mayor potencialidad productiva y que además en ellos también habita la mayor parte de los campesinos mexicanos. Por último, el Lic. José López Portillo afirmó en su VI Informe de Gobierno: (28) "Nuestra frontera agrícola se amplió en la presente administración, en 3 millones 350 mil hectáreas, 2 millones 397 de temporal y 963 mil de riego, la mayor superficie abierta al cultivo durante un sexenio en la historia de México." En el respecto a los productos básicos el Presidente dijo: (29) "Durante el periodo que se informa, se tuvieron registros en la producción de maíz, frijol y arroz, con 14 millones 766 mil toneladas, 1 millón 469 mil y 644 mil toneladas, respectivamente. Los incrementos fueron de orden de 19.51 y 41 % en relación con el año anterior.

"Al conseguir la autosuficiencia en estos productos, echamos abajo lastres que pesaban sobre la conciencia nacional. Ahora el país cuenta con las reservas de granos más elevadas de su historia.

"Nuestros campesinos desmintieron así a los fatalistas; a aquellos escépticos que siempre han puesto en tela de duda la capacidad de la nación para seguir avanzando en la independencia y la justicia."

El Sr. Presidente Miguel de la Madrid ha expresado sobre el mismo tema: (30) "La capacidad productiva de las zonas temporales es suficiente para satisfacer las demandas reales y potenciales de alimentos. Los esfuerzos de los campesinos han mostrado reiteradamente que su respuesta a los estímulos públicos es inmediata." El

(28) .- López Portillo José. Sexto Informe de Gobierno. México, Últimas Noticias de Excelsior, 1982.

(29) .- López Portillo José, Ob. Cit. Últimas Noticias de Excelsior 1982; (30) .- De la Madrid Miguel. Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El reto del futuro. Editorial Diana. México, 1982, pág. 225.

Primer Magistrado ha dado instrucciones de que se de una atención preferente y especial a la agricultura de temporal, expresamente manifestó: (31) "Los agricultores temporaleros, tanto los ejidatarios como los pequeños propietarios, cada año arañan la tierra y vuelven sus ojos al cielo para ver cuál va a ser el resultado de su esfuerzo. Tenemos que darle una atención preferente y especial a la agricultura de temporal; seguir buscando cualquier aprovechamiento de agua, para conservarla en nuestro suelo, hacer trabajos de bordería, hacer retenes, hacer agujeros, porque el agua sigue siendo un elemento tremendamente escaso en todo nuestro territorio nacional.

"Pero tenemos también que buscar la forma de mejorar las técnicas de cultivo en las zonas de agricultura temporalera: buscar las mejores semillas, las más apropiadas para cada región, aplicar fertilizantes para elevar la productividad de las parcelas y de las pequeñas propiedades, cuidarnos de las plagas.

"Nuestra geografía, nuestro clima, han determinado que la mayoría de la superficie cultivable en el territorio nacional sea de temporal. Esto es: que tengamos que depender, en buena medida, de los buenos o de los malos cielos para poder germinar la semilla que el campesino mexicano siembra año con año, con fe y esperanza; es hora también de que seamos más equilibrados en el fomento de la agricultura mexicana y que sin dejar de seguir avanzando en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en los distritos de riego, en rehabilitar aquellos que se hayan deteriorado y en aprovechar el agua con inteligencia y medida, también hagamos un esfuerzo importante para impulsar la agricultura de temporal.

"Las áreas de temporal alojan a más de 18 millones de campesinos; representan las tres cuartas partes de la tierra culti-

(31) .- De la Madrid Hurtado Siguel, Ob. Cit. págs. 226 y 227.

ada y aportan el 70% de los granos básicos y de las oleaginosas, la cuarta parte de las hortalizas y casi la mitad de las frutas cultivos forrajeros de la producción nacional."

La Ley trata este importante tema en el título tercero "Organización de la Producción", en sus artículos 23-31. Del análisis de estos se desprende lo siguiente:

- A) Los Distritos de Temporal son creación formal de la Ley para efectos programáticos. Caso diferente al de la constitución de las unidades de producción y de las áreas productoras, consideradas como unidades básicas para la programación agropecuaria, casos estos, en los que el legislador habla expresamente de reconocimiento de áreas productoras por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y en la que se destacan la participación acordada y voluntaria de los interesados: ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Los Distritos de Temporal son creación exclusiva y formal de la Administración Pública, representada en este caso por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- B) El racional aprovechamiento de los terrenos de temporal se comprende dentro del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, pues los Distritos de Temporal son unidades básicas o células de la estructuración agropecuaria e instrumentos de planeación y programación de las actividades a que se refiere la Ley, en orden a su fomento y desarrollo.

- C) El procedimiento de constitución de los Distritos de Temporal corresponde en su caracterización jurídica a un "acto de condición" que realiza el Ejecutivo Federal, para hacer aplicable a una zona con características ecológicas y socioeconómicas similares, todo el régimen legal que la Ley establece para las entidades denominadas "Distritos de Temporal". La formalidad exigida para el perfeccionamiento de dicho acto lo constituye la publicación del acuerdo respectivo en el Diario Oficial de la Federación.
- D) La Ley ordena que en cada Distrito de Temporal funcionará un comité directivo; y señala además las personas e instituciones que formarán parte del mismo. Con esto se establece la más estricta organización campesina, financiera y administrativa.
- E) Se señalan las funciones principales de estos organismos (Art. 29).
- F) Los Comités Técnicos, tienen el carácter de apoyo a los Comités Directivos de los Distritos de Temporal, limitándose su actuación, a como lo establece el artículo comentado, a prestar su apoyo o su asesoría técnica sobre la materia a que se refiere el asunto para el que sea invitado a participar, sin que en ningún momento puedan ejercer ninguna función ejecutiva o de realización material, o de índole decisoria.
- G) Los Comités Directivos de los Distritos de Temporal, tienen atribuida la insustituible e impresindible función de

evaluación y control de todo el proceso administrativo por la Ley. Consistiendo fundamentalmente dicho control en la permanente constatación y verificación de contrastar lo ejecutado con lo planeado y programado en relación con todas las fases de esa planeación y programación.

N) PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION.

Art. 43.- Es causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo.

Art. 44.- Cuando en los términos del estudio que al efecto realice se compruebe que se trata de tierras aptas para la agricultura, por su calidad y el régimen pluvial de la región, condiciones hidráulicas costeadas del subsuelo en que se encuentren, la Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, sin perjuicio de la Ley de Reforma Agraria.

En el caso de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo dedicados a la ganadería, solo serán objeto de expropiación los predios ganaderos con más de 200 hectáreas susceptibles de explotación agrícola ubicados en zonas con las características que se mencionan en el artículo 23 de esta ley, a fin de establecer distritos de temporal.

Art. 45.- La indemnización que corresponda en términos de ley a los dueños o poseedores de los terrenos expropiados, se cubrirá en efectivo o en especie a su elección.

Art. 46.- Los terrenos expropiados que resulten excedentes

después de cubrir las indemnizaciones en especie quedarán a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria, para necesidades agrarias de acuerdo con la ley a fin de ser destinadas a la agricultura.

Art. 47.- Cuando la Secretaría sugiera el cambio de destino de las tierras, agostaderos susceptibles de cultivo ejidal o comunal, la Secretaría de la Reforma Agraria, conforme a los procedimientos previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria, procederá al reacomodo de las áreas productivas, respetando preferentemente los derechos de ejidatarios y comuneros ya establecidos. Al operarse el cambio de destino de agostadero a producción agrícola, deberán reagruparse las tierras para evitar la subdivisión anti-económica.

Del análisis de estos cinco artículos se desprende lo siguiente:

- A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..."; "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada..." Art. 27 constitucional párrafo segundo y fracción VI respectivamente.
- B) La Ley señala como causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero. El concepto de utilidad pública ha adquirido rango constitu-

cional por los grupos sociales que protege.

- C) La innovación de la Ley consiste en que se faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para que haga un estudio a fin de comprobar que se trata de tierras aptas para la agricultura. Con base en este estudio la misma Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, sin perjuicio de las causales de afectación establecidas por el Art. 27 constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria.
- D) Solo serán objeto de expropiación los predios ganaderos con más de 200 hectáreas susceptibles de explotación agrícola, con características ecológicas y socioeconómicas similares, a fin de establecer distritos de temporal.
- E) La indemnización en los casos de expropiación, puede ser en especie o en efectivo. La Ley reconoce en igualdad de circunstancias tanto a los legítimos propietarios como a los que solamente son poseedores de los terrenos expropiados.
- F) Los terrenos expropiados que resulten excedentes quedan a favor de la Secretaría de la Reforma Agraria para satisfacer necesidades agrarias de acuerdo con la Ley de la Materia.
- G) Cambio de destino de las tierras, agostaderos susceptibles de cultivo ejidal y comunal, en este caso deberán reagruparse las tierras para evitar la subdivisión antieconómica.

La actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria se traducirá, en reconocer no las tierras productivas, sino los ejidatarios y comuneros.

N) INTEGRACION VOLUNTARIA DE UNIDADES DE PRODUCCION ENTRE PEQUEÑOS PROPIETARIOS, EJIDATARIOS Y COMUNEROS.

La Ley guarda una plena fidelidad a la letra y al espíritu de nuestra constitución, en tanto que posibilita, mediante el cumplimiento de requisitos estrictos, la creación de unidades para la producción, independientemente del régimen de la tenencia de la tierra, lo que nos lleva a superar los inconvenientes del minifundismo y a garantizar a mediano y corto plazo el incremento evidente de la producción agrícola, con la consolidación de nuestra soberanía nacional, al superar la dependencia alimentaria.

Las unidades de producción constituyen formas de asociación que no se descarta la obtención de utilidades; pero su objetivo primordial no es ese, sino el de producir alimentos básicos para satisfacer la demanda interna; hacer rentable un bien que pertenece al ejidatario o comunero y lograr una repartición justa del producto derivado de la tierra. Es decir, se trata de organizar socialmente a los campesinos, para hacer más productivo su trabajo, que aún cuando sea en sociedad con pequeños propietarios, ésta se encuentra tutelada por el Estado, como elemento conciliador entre las partes; pero siempre ejerciendo su autoridad con justicia para evitar cualquier perjuicio que pudiera sufrir el ejidatario o comunero.

Art. 32.- Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción, asociándose entre sí con colonos y pequeños propietarios con la vigilancia de la Secre

aría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participará la entidad pública del Riesgo Compartido sólo en los casos que señala el artículo 55 de esta Ley.

Las unidades de producción que se integren con ejidos y comunidades entre sí, con la participación del riesgo compartido, en los términos del párrafo anterior, se registrará exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Art. 33.- Las unidades de producción, conforme a las metas de los programas tendrán por objeto la producción agropecuaria y podrán proveer el uso de espacios comunes, construcción de obras de provecho común, utilización de equipos, prestaciones de servicios en mutuo beneficio y las demás modalidades que mejor propicien el logro de las metas.

Art. 34.- Para la constitución de las unidades de producción bastará que la misma se haga constar en acta por los interesados ante notario público, o en su defecto por alguna autoridad administrativa federal que despache en el lugar. Las unidades de producción, con la conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, deberán registrar sus actas constitutivas en la Secretaría, las que serán examinadas por ésta para su aprobación.

Las resoluciones correspondientes deberán emitirse dentro de los quince días siguientes a las instancias relativas.

Art. 35.- Las unidades de producción debidamente registradas, tendrán capacidad jurídica para realizar los actos y contratos necesarios para alcanzar sus propósitos incluso contratar trabajadores. Las Leyes respectivas registrarán en cada caso los actos jurídicos que resulten, y la masa del producto responderá por los com -

promisos contraídos por la unidad como tal.

Las unidades de producción no modificarán el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros, tampoco podrán modificar la situación jurídica de las pequeñas propiedades, ni las causales de afectación agraria.

Art. 36.- Será condición inexcusable para establecer unidades de producción, que los ejidatarios y comuneros que en ella se integren, trabajen directa y personalmente la tierra, excepto en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria. Se propondrá en el proyecto de la unidad correspondiente la forma en que converga, en su caso, recibir anticipos por su trabajo.

Art. 37.- Las unidades de producción tendrán un término fijo, prorrogable por acuerdo de las partes y con aprobación de la Secretaría.

Cuando se prevea la amortización de inversiones la Secretaría autorizará los plazos que en cada caso se requieran.

Art. 38.- En el caso de conflictos o indefinición de derechos, relativos a las unidades de producción, antes de acudir a las autoridades competentes que de acuerdo con la materia deban intervenir, será menester agotar el procedimiento administrativo ante la Secretaría, que, a solicitud de las partes, podrá actuar además con fines de conciliación y arbitraje.

Art. 39.- Podrán integrarse unidades de producción respecto de tierras de explotación ganadera, cuando cumplan con las disposiciones del presente título que les sean aplicables a juicio de la Se -

retaría.

Art. 40.- Las partes en las unidades de producción podrán imponer el recurso a que se refiere el artículo 100 de esta Ley a lo conducente. Cuando el recurso sea interpuesto individualmente sólo se tendrá en cuenta el derecho que asista al recurrente, sin afectar a la generalidad de las estipulaciones de la unidad.

Art. 41.- En la integración de las unidades de producción se tendrá en cuenta lo siguiente:

I. Los ejidos y comunidades que deseen participar expresarán su consentimiento y decisiones por conducto de las autoridades que conozcan las Leyes.

II. Los ejidos y comunidades sólo podrán participar como unidades integrales previo acuerdo favorable de cuando menos las dos terceras partes de la Asamblea de Ejidatarios o Comunereros.

III. Las partes podrán aportar en uso equipo, maquinaria, así como los demás insumos al objeto que específicamente acuerden, cuyos costos serán valorados conforme con las tarifas o tasas de rendimiento que la Secretaría establezca.

IV. Cualquiera aportación de las partes de la naturaleza que sea, deberá registrarse en un libro especial que se llevará para el efecto.

V. Las determinaciones serán tomadas por mayoría, asignando previamente un valor específico a la tierra, insumos, capital y trabajo que aporten las partes.

Tanto para la distribución de utilidades como para los casos de liquidación se tendrán en cuenta exclusivamente las aportaciones registradas.

Art. 42.- En las unidades de producción los votos de las partes integrantes se computarán en proporción a la unidad de superficie de terreno a que cada uno corresponda. La operación de las unidades de producción se sujetará a las siguientes normas:

I. Las partes podrán designar, por acuerdo de la mayoría, uno o más administradores que se acreditarán ante la Secretaría y estarán investidos de las facultades de administración que en cada caso se estipule y tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Deberán convocar a reuniones mediante notificación a los interesados, cuando menos para aprobar los planes de trabajo y de crédito e informar del resultado de las operaciones registradas en el ejercicio.
- b) Comunicarán a la Secretaría las fechas de las reuniones. A estas sesiones podrán asistir representantes de la delegación agraria y de las dependencias y entidades de la Administración Pública relacionadas con la producción, el crédito, la industrialización y la comercialización de los productos del campo.

II. Las partes tendrán derecho a las utilidades, de conformidad con el reglamento y las siguientes normas:

- a) La tierra, recursos materiales y trabajos aportados serán valorados de acuerdo con su importancia en la producción a que se encuentren afectados.
- b) La Secretaría vigilará el cumplimiento de los plazos y fechas en que deban cubrirse las utilidades a que tengan derecho las partes, comprobando en cada caso las cantidades que por este concepto les correspondan.
- c) Los ejidatarios y comuneros y los pequeños propietarios participarán en la elaboración del programa de liquidación de utilidades que deberá remitirse oportunamente a la Se -

cretaría para los efectos del inciso anterior.

III. Los ejidatarios y comuneros, o sus familiares en su caso, podrán ser sustituidos en el desempeño del trabajo personal que les corresponda realizar conforme a la Ley; en el concepto de que dicho trabajo será retribuido conforme a la Ley, sin perjuicio de las sumas adicionales a que tengan derecho en las utilidades y otros rendimientos de las unidades.

IV. Las partes podrán convenir la terminación anticipada de la unidad, siempre que no afecte a los resultados del ciclo productivo que se hubiere iniciado.

Del análisis de estos artículos se desprende lo siguiente:

I. Proclamación del principio de libertad de las partes como fundamento para el establecimiento de las unidades de producción. Esto propiciará la modernización y la dinamización del potencial pecuario y forestal en el agro.

II. Coexistencia de las diversas formas de tenencia de la tierra en una misma forma de asociación: Las Unidades de Producción.

III. Las Unidades de Producción admiten las siguientes modalidades:

- a) De ejidos entre sí
- b) De ejidos con comunidades
- c) De ejidos con pequeños propietarios
- d) De comunidades con pequeños propietarios.

El Estado representado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, vigilará en los términos de esta disposición,

la observancia estricta y equitativa de las prescripciones de la Ley y el fiel cumplimiento de los pactos celebrados conforme a ella.

IV. Destaca el papel del Estado en su carácter de supremo regente de la economía nacional, y como insustituible factor de equilibrio de los procesos sociales, representa con su actuación la garantía de equilibrio y de equidad en el desenvolvimiento de las relaciones productivas que habrán de desarrollarse al amparo de esta nueva institución.

V. Participará la entidad pública del Riesgo Compartido sólo en los casos que señala la Ley:

- a) Que las unidades de producción funcionen en zonas temporales (con productores que sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios).
- b) Cuando participen en ellas pequeños propietarios, la superficie de sus predios no exceda de la superficie equivalente a las unidades de dotación ejidal en la zona correspondiente.

VI. Los ejidos y comunidades agrarias que acuerden integrar las unidades de producción continuarán rigiéndose por la Ley Federal de Reforma Agraria. La Ley de Fomento Agropecuario, por ningún motivo se propone derogar, desconocer o relegar el cumplimiento efectivo de las disposiciones en materia agraria cuya aplicabilidad sea la adecuada y aconsejable en estos casos específicos. Prueba de esto es que en sus artículos transitorios no derogó ninguna acción, ni procedimiento de la Ley de Reforma Agraria.

VII. La Ley circunscribe el objeto de las unidades de producción a la producción agropecuaria. Esto propicia la concentración de los esfuerzos productivos a las actividades puramente agropecuarias. Cumpliéndose uno de los objetivos fundamentales de la Ley, que es el fomento de la producción agropecuaria.

VIII. El acta constitutiva de las unidades de producción debe pasar por notario público o ante una autoridad administrativa federal. Contando con la conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria y la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

IX. Las unidades de producción tendrán capacidad jurídica para alcanzar sus propósitos y responderán sólo con la masa de sus productos.

X. La unidad de producción no altera el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, tampoco podrán modificar la situación jurídica de las pequeñas propiedades, ni las causales de afectación agraria.

XI. Los ejidatarios y comuneros que se integren a las unidades de producción deberán prestar su trabajo en forma directa y personal, excepto en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria.

La obligación del trabajo personal no se extendió a los colonos, porque este régimen está sujeto a constante explotación de la tierra, pero no al trabajo personal; así lo establece el actual Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas del 17 de

abril de 1980, artículos 3 y 24.

Los pequeños propietarios están en el mismo caso de los colonos, artículo 251, Ley Federal de Reforma Agraria.

XII. La duración de las unidades de producción no queda al arbitrio de alguna de las partes, dependerán de lo contratado al respecto. Cuando se trate de la siembra y cultivo de los bosques, los contratos podrán celebrarse por el tiempo que en cada caso autorice la Secretaría de la Reforma Agraria.

De acuerdo con la Ley los contratos podrán ser prorrogables de año en año, todos los años que se requiera para mantener en funcionamiento determinada unidad de producción.

XIII. En caso de conflictos o indefinición de derechos, relativos a las unidades de producción, la Ley proporcionará a las partes un procedimiento, ágil y exento de todo formalismo. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en ejercicio de la facultad jurisdiccional que le confiere la Ley, podrá actuar con fines de conciliación y arbitraje.

XIV. La Ley contempla la posibilidad de integrar unidades de producción respecto de tierras de explotación ganadera, en las que los sumen sus recursos los ejidos y las pequeñas propiedades.

XV. La Ley concede el recurso de revisión ante el Secretario del ramo, debiendo entenderse en consecuencia, que este medio de impugnación es una segunda instancia en el procedimiento administrativo, que se inició mediante la interposición del recurso previsto en el artículo 38 de esta Ley: "que será menester agotar el

procedimiento administrativo ante la Secretaría."

XVI. El artículo 41 de la Ley enumera diversas condiciones que deben cumplirse para la integración de las unidades de producción: forma de otorgar el consentimiento por parte de ejidos y comunidades; aportación de equipo, maquinaria e insumos; y distribución de utilidades.

XVII. El artículo 42 de la Ley enumera las normas a que deberá sujetarse la operación de las unidades de producción: Designar administradores; convocar a reuniones; reparto de utilidades; posibilidad de dar por terminada anticipadamente la unidad.

O) EL MINIFUNDIRIO.

Tiene como propósito esta Ley el de evitar el excesivo e inconveniente fraccionamiento de la propiedad rural y, por otra parte, facilitar la reagrupación de las mínimas superficies "mediante leyes cuyos elementos puedan combatir la pulverización de la tierra y sobre todo favorecer su integración.

"El ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad son los tres términos constitucionales de tenencia. El ejido, como esfuerzo de reparto, nos ha conducido en muchas partes del país al problema del minifundio. La Revolución Mexicana fue librada por un pueblo que tenía escasamente 17 millones de habitantes con peones acasillados, que demandaban como solución a su problema tener tierra. Ahora con 70 millones de habitantes y el minifundio no es evidentemente la solución porque el minifundio empobrece todo, hasta la imaginación y la voluntad". (Palabras del Lic. José López Portillo. Declaración de prensa en desayuno a los corresponsales extranjeros acre-

ditados en México, México, D. F., 29 de junio de 1977).

En México, el minifundio fue el resultado -no previsto, por su puesto- de la reforma agraria.

Por sus inconvenientes graves y evidentes la Ley propone la de separación del minifundio.

Art. 63.- Para los efectos de esta Ley, se considera minifundio la superficie de terreno, que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras, así como la que no -baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región.

Art. 64.- Se considera de interés público:

I. La preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a cinco hectáreas de tierras de riego o humedad o sus equivalentes de acuerdo con la Ley.

II. El agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad y sin que se rebase ésta.

Art. 65.- No serán consideradas como minifundio para los efectos de esta Ley las granjas o huertos familiares con superficie inferior a cinco hectáreas, en las condiciones que fije el Reglamento.

Art. 66.- Serán nulos de pleno derecho los contratos de compra venta, donación, permuta o cualquier otro acto jurídico que tenga -por objeto o de por resultado el fraccionamiento de minifundios, -salvo lo dispuesto por el artículo anterior.

Art. 67.- Los jueces, los encargados del Registro Público de la Propiedad, los Notarios Públicos y cualquiera otra autoridad - competente para otorgar validez, reconocer una transmisión de - propiedad o registrarla, tendrán en cuenta lo prevenido en esta Ley.

Art. 68.- La Secretaría y la Banca Oficial, de acuerdo con - sus respectivas funciones, darán preferencia de apoyo técnico y financiero, en los casos de agrupamiento, por cualquier título legal de minifundios.

Art. 69.- La transmisión de la propiedad que tenga por objeto el agrupamiento de minifundios estará exenta del pago de impuestos Federales que pudieran cusarse con motivo de la operación que la origine.

Art. 70.- Los minifundistas o poseedores de predios colindantes con otros minifundios tendrán el derecho del tanto en casos de enajenación y si lo ejerciera más de uno quedará a voluntad del vendedor escoger al adquirente.

Del análisis de estos artículos se desprende lo siguiente:

I. Características del minifundio:

- a) Insuficiencia superficial de los predios
- b) Insuficiencia de las utilidades que arroja la producción de los mismos.

II. El minifundio es antieconómico porque:

- a) No permite las economías de escala en cuanto a volumen

nes de inversiones, obras de infraestructura, maquinaria, equipos, aperos, fertilizantes, insecticidas, nivelación de tierras, obras de riego,

- b) ni de importantes aplicaciones de créditos por su insuficiencia como garantía real
- c) Su escasa producción no absorbe mano de obra en volúmenes considerables.

III. Por sus inconvenientes graves y evidentes la Ley propone la desaparición del minifundio.

IV. La Ley propone la elevación a la categoría de interés público la preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar que se subdivida.

V. La Ley propone el agrupamiento de los minifundios entre sí o con otras fincas.

VI. El agrupamiento de los minifundios tiene en la Ley como condición limitante la de que la suma de las superficies que resulten de este agrupamiento no excedan los límites constitucionales máximos de la pequeña propiedad señalados en el artículo 27 constitucional.

VII. No se incluyen dentro del concepto de minifundio a las granjas o huertos familiares, aunque estén constituidas por superficies menores de cinco hectáreas. Se les considera como una organización complementaria del ingreso familiar.

VIII. Total ineficacia del acto jurídico que tenga por objeto o de por resultado el fraccionamiento de minifundios. Serán nulos de pleno derecho.

IX. Obligación de los funcionarios públicos y fedatarios de tener en cuenta lo dispuesto por la Ley respecto a la nulidad absoluta o de pleno derecho, a que se refiere el artículo 66.

X. A los reagrupamientos de minifundios les es aplicable de modo preferente el apoyo técnico y financiero de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Banca Oficial.

XI. Mediante la exención de impuestos federales se persigue la desaparición del minifundio.

XII. La Ley consigna el ejercicio del derecho del tanto, a favor de propietarios o poseedores minifundistas colindantes con otros minifundios, con la finalidad de proveer a la desaparición del minifundio.

P) LEY DE TIERRAS OCIOSAS.

El Sr. Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, en su obra "El Problema Agrario de México", dice:

"Hasta antes de la Ley de Tierras Ociosas de 28 de junio de 1920, el gran propietario no estaba obligado a cultivar sus tierras. Esta misma ley, no establece directamente tal obligación; pero al mandar que las tierras no cultivadas queden por ese solo hecho a -

disposición de los Ayuntamientos para que las arrienden a quienes se interesen por ellas, coacciona de una manera indirecta al propietario para obligarlo a la explotación de sus propiedades, con la amenaza de que éstas pasen, aunque sea temporalmente, a poder de terceras personas.

"Ya se advierte el cambio radical en el principio que rige - el estatuto jurídico de la tierra. Mientras el derecho civil, sólo ocasionalmente y bajo el concepto de la buena fe admite, pero no autoriza, la ocupación de tierras ajenas, la nueva legislación, partiendo de la idea de que el propietario tiene la obligación social de cultivar sus propiedades, autoriza, bajo ciertas condiciones, la ocupación y el uso, por terceros interesados, de aquellas que dejen ociosas."

Art. 10.- 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 culti - ven.

Art. 20.- Todas aquellas tierras que sus dueños o poseedores no hayan barbechado o puesto en cultivo, pasadas las fechas que - marca la Ley para su preparación y siembra, quedarán por ese so - lo hecho a disposición de los Ayuntamientos para los efectos de la presente ley.

Art. 30.- Se consideran como tierras incluidas en el artícu - lo que precede, todas las que en años anteriores hayan sido cul - tivadas en siembras anuales de cualquier naturaleza, durante el - temporal de aguas o por el sistema de riego, de huzedad, etc., y

Las tierras que los vecinos denuncien como susceptibles de ser -
abiertas al cultivo en el temporal de lluvias; exceptuándose solo
las siguientes:

- a).- Las tierras de agostadero y pastos en servicio; y
- b).- Las tierras de plantas vivaces y de bosques que deban -
conservarse según las leyes de la materia.

Art. 40.- Los Ayuntamientos dispondrán de las tierras a que -
aluden los artículos segundo y tercero únicamente para el efecto
de darlas en aparcería o en arrendamiento a quienes las soliciten.
Serán preferidos para la concesión de tierras ociosas los vecinos
del Municipio de su ubicación.

Art. 50.- Las Legislaturas de los Estados, tomando en conside-
ración las costumbres del lugar, el clima, la naturaleza del culti-
vo, etc., dentro del plazo de un mes a contar de la promulgación
de esta Ley, fijarán para cada región las fechas en que terminen -
para los propietarios o poseedores de terrenos, los períodos 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 fijar el término la Comisión Permanente y don-
de no haya Legislatura, lo harán los Gobernadores Provisionales.

Art. 60.- Para el Distrito Federal se fija el día 30 de abril
como fin de la época de preparación para el cultivo del maíz por -
parte del propietario o poseedor, y el 20 de mayo como fin de la -
época de siembra para el mismo; y el 20 de octubre y 15 de noviem-
bre, respectivamente, para la preparación y siembra del trigo.

Para el territorio de Quintana Roo, se tendrá el 5 de mayo co-
mo fin de la época de preparación para el propietario o poseedor,

y el 30 del mismo mes como fin de la siembra de maíz breve; y el 16 de julio como fin de la época de preparación para el propietario o poseedor; y el 31 del mismo como fin del período de siembra de maíz común y corriente.

Para la Baja California, en atención a la eventualidad de las lluvias se faculta a los Honorables Ayuntamientos de aquella Entidad Federativa, para que de acuerdo con los agricultores se fijen las fechas de preparación de las tierras para el cultivo y las siembras.

A solicitud de los propietarios de tierras de cultivo, los plazos indicados podrán ampliarse en cada caso y por una sola vez por los Ayuntamientos respectivos, bajo su más estricta responsabilidad, cuando las condiciones climatológicas así lo exijan, publicando con esta resolución la razón que la haya motivado.

Art. 70.- Todo vecino de un Municipio o cualquiera otra persona tienen derecho a solicitar ante el respectivo Ayuntamiento, las tierras ociosas que crea poder cultivar. La solicitud deberá hacerse verbalmente por el denunciante en persona, o por escrito mediante simple carta sin timbre. En el primer caso se levantará por el Secretario del Ayuntamiento respectivo una acta de la que se dará copia autorizada al interesado; y en el segundo se dará a éste constancia escrita del día y hora en que se presente su solicitud.

Art. 80.- El Ayuntamiento que corresponda concederá la tierra al solicitante para los efectos de esta Ley, dentro de los tres días siguientes a la solicitud y sin más trámite que el de cerciorarse que se encuentra la tierra sin preparar o sin sembrar. 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

PROYECTO DE LEY DE TIERRAS OCIOSAS QUE FORMULO EL DOCTOR LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.

En sus lineamientos centrales, el Proyecto de Nueva Ley de Tierras Ociosas puede resumirse en la siguiente forma:

1o-En principio, el propietario de tierras cultivables mayores de una hectárea, está obligado a cultivarlas; pero si no puede hacerlo, debe avisarlo así al Ayuntamiento de la jurisdicción respectiva, 30 días antes de las fechas de cultivo, para que éste conozca, con la anticipación necesaria, cuáles tierras quedarán ociosas en el año agrícola inmediato.

2o-Los Presidentes Municipales, a su vez, deben formular una lista de las tierras cuyos propietarios no vayan a cultivarlas en el año agrícola inmediato y convocar a los agricultores de la región a una junta en la cual se proceda al arrendamiento, de tales tierras, entre los interesados.

3o-Se establece un sistema de sanciones para quienes no den el aviso correspondiente o con la anticipación debida y, en general, para todos los obligados al cumplimiento de la Ley. Este sistema de sanciones adopta, en la mayoría de los casos, un máximo para dejar a la autoridad encargada de aplicarlas, libertad suficiente a fin de graduar la pena relacionándola con el estado de cultura, con la resibilidad económica del infractor.

4o-A falta de aviso del propietario, se faculta a los Ayuntamientos para declarar ociosas aquellas tierras en las que no se hayan iniciado los trabajos correspondientes después de las fechas señaladas al efecto por la autoridad competente; pero esa declaración se hace previa cita al propietario o poseedor y en un breve trámite para comprobar que la tierra de que se trate está realmente ociosa.

El Proyecto de Ley contiene, además, las disposiciones indispensables para hacer que sus fines se cumplan de una manera sencilla y práctica, porque no se olvida que es un ordenamiento destinado a los campesinos mexicanos, en su mayoría indígenas, de escasa cultura.

Dice el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez que, en este Proyecto se cambió en puntos esenciales el sistema que sirve de base a la actual Ley de Tierras Ociosas. (derogada)

Tomado de: Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México. México, Editorial Porrúa, 1968, págs. 462 y 463.

asistencia de él, o de su representante, deje de concederse la tierra, si esto 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 injustificada, le concede a éste el derecho para promover ante el Juez del lugar, en juicio verbal, sumario, la demanda respectiva, que deberá terminar con sentencia dictada antes del día de la cosecha, bastando para ella, las simples presunciones.

Si el fallo es favorable al solicitante, deberá ser condenado el responsable del disenso de la tierra a una indemnización equivalente a la mitad del producto de la cosecha.

El permiso obtenido será personal e intransferible.

Art. 90.- Los ayuntamientos podrán estipular libremente las condiciones de la aparcería o del arrendamiento de tierras ociosas, a excepción del plazo que no excederá del año agrícola, ya sea que proporcionen a los labradores elementos de trabajo o que 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 aplicación de esta Ley, el plazo de la aparcería o el arrendamiento podrá prorrogarse hasta por tres años.

Art. 100.- Cuando se proporcionen elementos de trabajo, pagará el labrador como máximo, un 10 por ciento de la cosecha y un 5 por ciento también como máximo, cuando se proporcione únicamente la tierra. Si ésta hubiera sido ya barbechada por el propietario, se abonará a éste, un 2 por ciento de la cosecha, el cual pagará el

Ayuntamiento de la parte que le corresponde.

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 intruya el juicio sumario y sin que se inquiete al aparcerero en la posesión de que goza, el expediente relativo, que deberá fallar a más 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.

Art. 11.- La extensión de tierras que el Ayuntamiento podrá conceder a cada vecino para su cultivo, no podrá exceder de veinte hectáreas en el Distrito Federal, ni de cien hectáreas en la Baja California y en Quintana Roo, las Legislaturas determinarán la extensión máxima de tierras ociosas que puedan conceder los Ayuntamientos de los Estados, en cada comarca.

Art. 12o.- El producto de las aparcerías o arrendamientos de tierras ociosas, ingresará, con las salvedades establecidas en esta Ley, a los fondos del Ayuntamiento.

Art. 13o.- El propietario de la tierra laborable ociosa, no tiene derecho a exigir de los labradores, uauarios de aquélla, ninguna renta o indemnización por el concepto de la tierra que el Ayuntamiento le conceda para cultivar, sino en los casos y con las for

malidades especificadas en los artículos anteriores.

Las autoridades vigilarán bajo su más estricta responsabilidad por el cumplimiento de esta disposición.

Art. 14o.- 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 la costumbre, se hayan utilizado - para el riego de esas mismas tierras, en años anteriores.

Art. 15o.- 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.

Art. 16o.- Los Ayuntamientos darán a las siembras hechas en las tierras ociosas toda la protección de las leyes, y cuidarán de ellas como de cosa propia.

Art. 17o.- En cada Municipio, se llevará un registro cuidadoso del movimiento de cultivo en la circunscripción correspondiente y su relación con esta Ley.

Art. 18o.- 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 ponerla en práctica en los Esta-

os, y el Congreso de la Unión dictará las que fueren necesarias, -
por lo que se refiere al Distrito Federal y Territorios.

TRANSITORIOS.

ARTICULO 10.- La presente Ley entrará en vigor desde la fecha
de su promulgación.

ARTICULO 20.- Los Gobernadores del Distrito Federal y Territo-
rios y los de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones ten-
drán la facultad transitoria de resolver las dudas y conflictos que
se presenten para la aplicación de la presente Ley, caso de que -
esta tuviere que aplicarse antes de que se dicten los reglamentos
respectivos.

Dado en el Palacio Nacional de México, a los veintitrés días -
del mes de junio de mil novecientos veinte .- Adolfo de la Huerta
.- Gilterto Valenzuela, (Rúbricas).

Comentario.- En cuanto al aprovechamiento de tierras ociosas,
la Ley de Fomento Agropecuario comprende preceptos que sustituyen a
la Ley de Tierras Ociosas -ahora derogada- preservando íntegramente
el criterio de que no deben existir tierras laborales improductivas;
pero sin dejar desprotegidos los derechos de poseedores y propieta-
rios. Estos últimos ordenamientos, perfeccionan y fortalecen la fi-
nalidad de adecuar el recurso tierra, a los objetivos de la planea-
ción y programación agropecuaria.

G) LEY REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONS- TITUCIONAL.

En el décimo quinto párrafo de la exposición que motiva la ini

ciativa de Ley de Fomento Agropecuario, se dice: "Ya desde 1946 el Congreso de la Unión expidió la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y señala medios para reagruparla e integrarla; sin embargo persiste el problema de minifundio, o sea el fraccionamiento de la propiedad rural hasta límites en los que la subsistencia de la familia campesina resulta penosamente precaria, en vista de que sus esfuerzos no cuentan con áreas de trabajo que les permitan obtener los deseados frutos, suficientes para mantener una vida decorosa."

Del análisis de la Ley se desprende lo siguiente:

I. La ley fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y señala medios para reagruparla e integrarla.

II. El objetivo de la ley es evitar el excesivo fraccionamiento de la tierra, la pulverización de la pequeña propiedad que haga incosteable, para cada minifundista, la explotación de la misma en perjuicio de la sociedad.

III. Declara de utilidad pública la protección de la pequeña propiedad contra los fraccionamientos que la subdividen.

IV. Declara de utilidad pública la reagrupación de parcelas que por su pequeñez sean de explotación incosteable.

Los procedimientos de reagrupación proceden:

- a) De oficio, cuando con motivo de las obras que ejecute el Gobierno Federal, cambien apreciablemente las condiciones imperantes y los linderos naturales.

b) Por iniciativa de los interesados. En este caso es necesario que el 30% como mínimo de una localidad o región determinada, esté constituida por pequeñas propiedades, cuya explotación, de acuerdo con las características del lugar, sea incoasteable.

Además que soliciten la reagrupación del 40% de los propietarios de la región o localidad de que se trate, cuando sean dueños del 60% de la superficie comprendida en ella o el 60% de los propietarios cuando sean dueños del 40% de la superficie de la propia localidad.

c) Para el reagrupamiento, se integrarán consejos de reagrupación integrados por un representante de la Secretaría de Agricultura, un representante de la entidad federativa correspondiente y tres representantes de los propietarios designados por votación nominal. Si no hay unanimidad, uno de los representantes será designado por el grupo minoritario.

V. Declara de utilidad pública, las obras de irrigación, bonificación, saneamiento y drenaje o conservación del suelo y de vías de comunicación y caminos vecinales que se tracen al mismo tiempo que las otras señaladas, para promover una reagrupación predial que satisfaga la costeabilidad de las explotaciones y que permita ajustar los nuevos límites de las propiedades a los linderos naturales que las obras ya mencionadas delimiten.

VI. La ley no dice nada sobre lo que debe hacerse para obligar a un propietario renuente a que ceda parte de su predio o todo su predio y acepte otro con distintas dimensiones y -

tal vez en otro lugar.

VII. La ley pretende proteger la pequeña propiedad afectándola , a pesar de que la constitución prohíbe que se le afecte.

VIII. La ley pretende modificar los Códigos Civiles del Distrito y de los Estados de la República en materia de compraventa de tierras y en materia de herencia y legados. Ejemplo de esto lo tenemos en el artículo 17 que prohíbe la partición de los bienes que provengan de una herencia y en general toda división de bienes comunes, por cualquier motivo, se haga en fracciones inferiores o en extensión al lftite.

El artículo 2o. transitorio de la Ley de Fomento Agropecuario, deroga expresamente la vigencia de la Ley Reglamentaria párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que como hemos analizado, contenía toda la normación instrumental en detalle para llevar a efecto en la práctica las acciones de agrupamiento de los minifundios.

La Ley de Fomento Agropecuario introduce criterios nuevos, respecto de las disposiciones sobre minifundios y los mecanismos para lograr una mejor protección a la pequeña propiedad, con el objeto de evitar su pulverización y su atomización antieconómica. La Ley se propone solucionar unos de los problemas negativos de mayor raigambre en el campo mexicano, el progresivo minifundismo que hace imposible el aprovechamiento de los recursos -tierra, agua, tecnología etc.- , a escala tal que se obtengan los mayores rendimientos de las explotaciones agrícolas grandes o pequeñas.

La Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional es el antecedente legislativo del Título IV

de la Ley denominado: "Reagrupación de la Pequeña Propiedad", capítulo "Del Minifundio".

R) PROCEDIMIENTOS, RECURSOS, SANCIONES CON MOTIVO DE LA APLICACION DE LA LEY.

S A N C I O N E S

Art. 94.- Los empleados y funcionarios que conforme al reglamento deban denunciar la existencia de tierras ociosas y no cumplan con tal función, se les impondrá multa de \$500.00 a \$5000.00 .

Art. 95.- "Los propietarios o poseedores de tierras declaradas ociosas, serán sancionados administrativamente por la Secretaría con multas de \$5000.00 a \$50,000.00, de acuerdo a la gravedad de la falta, cuando impidan la explotación de dichas tierras o priven del producto de su trabajo a quienes se hayan entregado para su explotación.

Art. 96.- Quienes hayan recibido tierras ociosas para su explotación serán sancionados con multa de mil a cien mil pesos, a juicio de la Secretaría, en los siguientes casos:

I. Cuando no cumplan con la obligación de explotar la tierra.

II. Cuando intencionalmente causen perjuicio a las instalaciones que se encuentren en los predios señalados como tierras ociosas, independientemente de la reparación de los daños.

III. Cuando impidan las inspecciones de parte de los funcionarios o empleados autorizados de la Secretaría.

IV. Cuando retengan las tierras por más tiempo del convenido.

Art. 97.- Los jueces, registradores y notarios públicos, y cualquier otra autoridad competente que realice actos para otorgar validez, reconocer una transmisión de propiedad o registrarla en contravención de las disposiciones sobre el minifundio establecidas en esta ley, serán sancionados con multa de veinte mil a doscientos mil pesos.

Art. 98.- Para la imposición de las sanciones se deberá oír al presunto infractor, otorgándole un término no menor de diez días ni mayor de treinta para que presente las pruebas y alegatos que a sus intereses convenga.

Art. 99.- Las sanciones establecidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas por otras disposiciones legales.

Del análisis de estos artículos se desprende lo siguiente:

- I. La Ley impone una sanción disciplinaria a los empleados y funcionarios que no cumplan con su función.
- II. Cuando el propietario o poseedor de una tierra que ha sido declarada ociosa impida la explotación de dicha tierra. La sanción administrativa que se le impone se funda en el concepto de utilidad pública.
Cuando el propietario o poseedor priva del producto de su trabajo a quienes se los hayan entregado para su explotación. Este supuesto responde a un concepto de interés social, con una clara protección para todas aquellas personas que se dedican a las tareas productivas del campo.

Las sanciones administrativas a que se refiere la ley en su artículo 95, sólo podrán ser declaradas y ejecutadas por la administración, siempre y cuando se haya realizado con todas las formalidades esenciales del caso, la declaración de que una tierra es ociosa para poder sancionar al poseedor o propietario.

La potestad sancionatoria de la Administración es un elemento de fuerza, de derecho, conectado íntimamente con los conceptos de utilidad pública e interés social, tendiente a garantizar el estricto y fiel cumplimiento de los objetivos de la Ley de Fomento Agropecuario.

III. La potestad sancionatoria de la Administración se dirige a garantizar el pleno ejercicio de la función social de la propiedad sea privada, ejidal o comunal.

Toda inspección de carácter administrativo tendrá que ser autorizada por mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

IV. La ley sanciona con multa de veinte mil pesos a doscientos mil pesos a jueces, registradores, notarios o cualquier otra autoridad competente, realice actos para otorgar valides, reconocer una transmisión de propiedad o registrarla en contravención de las disposiciones sobre el minifundio establecidas en esta Ley.

V. La potestad sancionatoria de la Administración tendrá que atenderse estrictamente a los principios constitucionales de garantía de audiencia, seguridad jurídica y de legalidad.

VI. La imposición de una sanción administrativa puede ser compatible con la imposición de una pena judicial por el mismo hecho.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Art. 100.- Contra las resoluciones que dicte la Secretaría en aplicación de esta ley, el interesado podrá interponer recurso de revisión ante el secretario del ramo, con sujeción a las siguientes normas:

I. El recurso deberá presentarse directamente por escrito ante la Secretaría o enviarse por correo certificado con acuse de recibo dentro del término de diez días hábiles contados desde la fecha de la notificación respectiva.

II. En el escrito en que se interponga el recurso, el interesado señalará domicilio para recibir notificaciones y ofrecerá todas las pruebas de su parte, acompañando necesariamente aquellas que por su naturaleza lo permitan.

III. Admitido o rechazado el recurso, se le hará saber al interesado, y si fuere admitido, la autoridad fijará un término que no excederá de quince días hábiles para el desahogo de las pruebas que se hayan ofrecido y que por su naturaleza así lo requieran.

IV. Admitido el recurso quedará suspendida la resolución impugnada. Tratándose de multas para que la suspensión pueda ser dictada, su importe deberá ser garantizado conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

V. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad.

VI. La autoridad podrá mandar practicar de oficio las investigaciones y diligencias que estime necesarias.

VII. Desahogadas las pruebas y agotadas las diligencias dispuestas por la autoridad se dictará la resolución que corresponda, tomando en cuenta las pruebas aportadas sin sujetarse necesariamente a reglas especiales de valoración.

VIII. Los acuerdos y resoluciones que dicte la autoridad deberán notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

IX. En lo no previsto, se aplicarán supletoriamente al procedimiento las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Del análisis de este artículo se desprende lo siguiente:

1. La Ley organiza un medio de impugnación o recurso de revisión, ante el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, contra las resoluciones que dicte la Secretaría en aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario.

2. El recurso de revisión es una facultad que se otorga al particular, productor agropecuario, ejido o pequeña propiedad o comunidad.

3. La autoridad competente para conocer y resolver este recurso es el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

4. El recurso de revisión, satisface los requisitos de las garantías individuales exigidos por la Constitución en su parte dogmática.

5. El recurso deberá interponerse por escrito, dentro de los -

diez días hábiles después de la notificación del acuerdo o resolución recurrida.

6. El término probatorio es de quince días, a partir de la admisión del mismo, para el desahogo de las probanzas.

7. Las pruebas deben ofrecerse desde el escrito de interposición del recurso.

- a) libertad para ofrecer toda clase de pruebas
- b) excepto la confesional de la autoridad.

8. Oficiosidad en la actividad probatoria, a favor de la autoridad, atribuyéndole facultades discrecionales.

9. Acatamiento a la garantía de audiencia:

- a) acuerdos y resoluciones que dicte la autoridad deben notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo
- b) notificación de la admisión o rechazo del recurso interpuesto.

10. Admitido el recurso quedará suspendida la resolución impugnada en forma automática. Tratándose de multas, su importe deberá ser garantizado conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

11. La ley no establece ningún término para que la autoridad dicte la resolución.

12. La Ley consagra el principio del "libre arbitrio del juzgador".

13. La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo no dispuesto por el artículo cien de la Ley.

14. Absoluta libertad a favor de los interesados para la ejercitabilidad del recurso de revisión.

S) FUNCIONES DE NATURALEZA JURISDICCIONAL.

El Sr. Lic. Eduardo García Maynes, en su obra "Introducción al Estudio del Derecho", dice sobre el tema la función jurisdiccional: (32) "Cuando la solución de las controversias y, en general, la tutela del derecho, queda encomendada al poder público, aparece la función jurisdiccional. Resulta de la substitución de la actividad de los particulares por la del Estado, en la aplicación del derecho objetivo a casos concretos. En vez de que cada presunto titular de facultades jurídicas decida acerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por medio de la fuerza, el Estado se substituye a él y, en ejercicio de su soberanía, aplica el derecho al caso incierto o controvertido. El pretensor no puede ya, de acuerdo con este orden de ideas, hacerse justicia por propia mano, sino que tiene que ocurrir a los órganos jurisdiccionales, a fin de que determinen si las facultades que el reclamante se atribuye existen realmente y, en caso necesario, ordenen su satisfacción, incluso por medios coactivos."

(32) .- García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Editorial Porrúa, 1964, pág. 228.

Una revisión de la Ley de Fomento Agropecuario revela que cuenta con algunas normas de naturaleza jurisdiccional de las que derivan funciones jurisdiccionales.

La paz social y la seguridad jurídica, son elementos indispensables para lograr el progreso de una nación. El proceso de reparto de la tierra y la posesión y disfrute de la misma, originan frecuentemente conflictos y controversias lo mismo entre núcleos de población como entre individuos.

Este fenómeno social va en aumento en la medida que crece el número de ejidos y comunidades, así como el de ejidatarios y comuneros, cuyos derechos aún cuando no originan ningún conflicto o controversia, son susceptibles de ser transmitidos por sucesión, por lo que requerirán de la intervención de la autoridad agraria que deberá sancionar el acto jurídico que genera, el que no en pocas ocasiones rebasa el ámbito administrativo e incursiona en el jurisdiccional. Respecto a la productividad encontramos conflictos o indefinición de derechos, relativos a las unidades de producción; al recurso de revisión contra las resoluciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario y; los conflictos que se susciten con motivo de los contratos que se celebren para el uso y goce de las tierras ociosas y en la ejecución de la devolución de las mismas.

Por este motivo es de considerar necesario crear un instrumento jurídico, sencillo en su estructura y ágil en sus procedimientos, que conozca de este tipo de conflictos: el tribunal agrario. Esta idea ha sido objeto de múltiples debates por parte de estudiosos del Derecho de alto nivel y por un sinnúmero de políticos. Sus partidarios y sus detractores suman ya una cantidad considerable. Lo cierto es que el problema existe y debemos resolverlo.

Los artículos de la Ley de Fomento Agropecuario relacionados -

con funciones de naturaleza jurisdiccional son: 38, 40, fracción IV del 42, párrafo 2o. del 80 y 100 de la Ley, por las consideraciones siguientes:

A) El artículo 38 establece que en el caso de conflictos o indefinición de derechos, relativos a las unidades de producción, antes de acudir a las autoridades competentes que de acuerdo con la materia deban intervenir, será menester agotar el procedimiento ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que a solicitud de las partes podrá actuar además con fines de conciliación y arbitraje. En atención a que dichas unidades estarán integradas por ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, aún cuando también las pueden constituir separadamente, es de estimarse que los conflictos y controversias que originen tales asociaciones, se diriman ante tribunales especializados que para tal efecto se creen sin perjuicio de que la fase conciliatoria se tramite ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. La misma consideración es válida respecto de la fracción IV del artículo 42, el que establece que las partes pueden convenir la terminación anticipada de la unidad, siempre que no afecte los resultados del ciclo productivo que se hubiere iniciado. El contenido de esta disposición nos hace suponer que habrá casos en que sólo una de las partes juzgue necesario la terminación anticipada de unidad, por lo que debe concedérsele la acción de demandar a la parte contraria ante los tribunales agrarios.

B) Los artículos 40 y 100 se refieren al recurso de revisión, que podrá interponerse contra las resoluciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en aplicación de la Ley de Fomento Agropecuario, el que deberá promoverse ante el propio Se

cretario. Obviamente es de recomendar que dicho recurso sea substan-
ciado ante los proyectados tribunales agrarios y no ante la misma -
autoridad responsable de los actos que se impugnan.

C) El párrafo 2o. del artículo 80 faculta a la autoridad, pre-
sumiblemente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
para resolver por la vía administrativa los conflictos que se susci-
ten con motivo de los contratos que se celebren para el uso y goce
de las tierras ociosas y en la ejecución de la devolución de las -
mismas. Por la naturaleza jurisdiccional de estos actos dicha facul-
tad debe otorgarse también a los proyectados Tribunales agrarios.

T) INTERRELACIONES CON LA LEY FEDERAL DE AGUAS, LEY FEDERAL DE
REFORMA AGRARIA Y CODIGO PENAL.

Interrelaciones de la Ley de Fomento Agropecuario con la Ley
Federal de Reforma Agraria:

1. El art. 1o. de la Ley de Fomento Agropecuario dispone que -
la ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y
forestal.

Esta disposición es concordante con el art. 148 de la Ley Fed-
ral de Reforma Agraria que termina citando expresamente: "el fomento
de la producción rural."

2. La concordancia que advertimos entre estas dos leyes respec-
to a que sus disposiciones son de "orden público" la encontramos en
los artículos 2o. de la Ley de Fomento Agropecuario y 1o. de la Ley
Federal de Reforma Agraria.

3. Las fracciones I y II del art. 4o. de la Ley de Fomento -
Agropecuaria y los artículos 128, 146, 151, 155, 180, 269, 454, 457,

473 y 479 de la Ley Federal de Reforma Agraria son coincidentes respecto a la acción programática que deben realizar ambas instituciones: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de la Reforma Agraria.

4. Las fracciones III y VII del art. 4o. de la Ley de Fomento Agropecuario en forma complementaria con los artículos 225 y 259 de la Ley Federal de Reforma Agraria disponen que se deben realizar estudios técnicos con el fin de fijar la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina y para determinar - que actividades rurales resultan mayormente productivas, dando preferencia a los productos básicos.

5. La fracción VIII del art. 4o. de la Ley de Fomento Agropecuario y los artículos 128 al 189 de la Ley Federal de Reforma Agraria establecen la organización económica de los productores rurales.

6. La fracción X del art. 4o. de la Ley de Fomento Agropecuario. Esta disposición se complementa con el contenido del art. 152 de la Ley Federal de Reforma Agraria, pues mientras que este precepto dispone prioridades que favorecen a los campesinos en materia de semillas mejoradas, la fracción X se refiere a favorecer la disponibilidad de las mismas.

7. El art. 5o. de la Ley de Fomento Agropecuario y los artículos 218, 454, 269, 148, 146, 162, 167, 180, 478, 479, 155 y 151 de la Ley Federal de Reforma Agraria, contienen disposiciones concordantes respecto a facultades programáticas, en relación a actividades rurales.

8. El art. 12 de la Ley de Fomento Agropecuario y los artículos 128, 454, 269, 148, 146, 162, 167, 180, 478 y 479 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La interrelación entre estas dos leyes, - se refiere a la necesidad de planear la acción agraria.

9. El art. 23 de la Ley de Fomento Agropecuario y art. 220, -
fracción II, párrafo cuarto de la Ley Federal de Reforma Agraria de -
finen el temporal, este precepto dice que tierras de temporal son -
aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultiva -
das desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamen -
te de la precipitación pluvial, el art. 23 que nos ocupa define los
distritos de temporal disponiendo que éstos comprenderán zonas con
características ecológicas y socioeconómicas similares.

10. El art. 32 de la Ley de Fomento Agropecuario y el 146 de -
la Ley Federal de Reforma Agraria, contienen disposiciones concor -
dantes relacionadas con la posibilidad de "Integrar unidades agro -
pecuarias, a fin de estimular la producción. La Ley de Fomento Agro -
pecuario las denomina "unidades de producción".

11. En materia de inscripción de documentos, encontramos dispo -
siciones concordantes y complementarias en la Ley de Fomento Agrope -
cuario y en la de Reforma Agraria.

Así, la primera dispone, en su artículo 34, que las unidades -
de producción, con la conformidad de la Secretaría de la Reforma -
Agraria, deberán registrar sus actas constitutivas en la Secretaría
de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. -
446, fracción IX, dispone que deberán inscribirse en el Registro -
Agrario Nacional todas las escrituras y documentos en general, que
en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por
virtud de la aplicación de esta Ley incluyendo las que se refieren
a las Unidades de producción de que habla la Ley de Fomento Agrope -
cuario.

12. En materia de personalidad jurídica, encontramos también -
disposiciones concordantes y complementarias en la Ley Federal de -
Reforma Agraria y en la Ley de Fomento Agropecuario.

Así, la primera dispone, en su artículo 156, que el ejido tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes.

Por su parte, la Ley de Fomento Agropecuario, en su art. 35 - primer párrafo, dispone que las unidades de producción debidamente registradas, tendrán capacidad jurídica para realizar los actos y - contratos necesarios para alcanzar sus propósitos.

Igual interrelación advertimos entre estas dos leyes, con respecto al régimen jurídico de los ejidos, comunidades y unidades de producción.

En efecto, el art. 35 párrafo segundo al declarar que la unidad de producción no altera el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, resulta congruente con el art. 52 de la Ley Federal de - Reforma Agraria que declara que tales derechos son inalienables, in prescriptibles, inembargables e intransmisibles, siendo inexistentes los actos que se pretenden llevar a efecto en contravención de lo prescrito.

En la última parte del párrafo segundo del art. que comentamos, se dispone que las unidades de producción tampoco modifican las cau sales de afectación agraria, siendo complementaria dicha disposi - ción con los mandatos constitucionales en el art. 27 constitucional y los artículos, de la Ley Federal de Reforma Agraria del 203 al - 219.

13. Los artículos 36 de la Ley de Fomento Agropecuario y 85, - fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria, en forma concordante previenen que los ejidatarios o comuneros tienen la obligación - de trabajar personal y constantemente sus tierras, en caso de no - cumplir, establece la pérdida de los derechos agrarios, excepto en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria.

14. El art. 37 de la Ley de Fomento Agropecuario dispone que -

las unidades de producción tendrán un término fijo, prorrogable por acuerdo de las partes, y si participan ejidos y comunidades debemos tener en cuenta que de acuerdo con el art. 145 de la Ley Federal de Reforma Agraria los contratos no deben durar más de un año. Además ejidos y comunidades se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

15. En caso de conflictos o indefinición de derechos, relativos a las unidades de producción, encontramos disposiciones complementarias en la Ley de Fomento Agropecuario y en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así la primera establece como instancia previa, un procedimiento inmediato, ágil y exento de todo formalismo, que deberá agotarse antes de recurrir a las autoridades competentes que en cada caso deban intervenir.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus artículos 434 al 438, establece un procedimiento de tipo conciliatorio. Pero cuando las partes se inconformen con la solución de avenimiento y no se logre conciliación de las mismas ante sus autoridades internas, entonces podrán recurrir en juicio de inconformidad ante la comisión agraria mixta.

16. Respecto a la integración de las unidades de producción encontramos disposiciones concordantes y complementarias en la Ley de Fomento Agropecuario y en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así, la primera dispone, en su art. 41 fracciones I y II, que "los ejidos y comunidades que deseen participar expresarán su consentimiento y decisiones por conducto de las autoridades que conozcan las leyes.

"Los ejidos y comunidades sólo podrán participar como unidades integrales previo acuerdo favorable de cuando menos las dos terceras partes de la asamblea de ejidatarios o comuneros."

Por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 47 fracción VIII, previene que debe tenerse en cuenta que es facultad de la asamblea general de ejidatarios aprobar los contratos y convenios.

En sus artículos 50, 28, 24, 32, 138, fracción II, inciso c) y 141, dispone esta Ley que si no hay consentimiento que conste en actas de la asamblea general de ejidatarios, sancionada por la autoridad competente, resultan afectados de nulidad dichos contratos y convenios; que normalmente se requiere solamente la mitad más uno de los ejidatarios con derechos vigentes para integrar legalmente una asamblea general de ejidatarios, pero que en el caso de que la asamblea se efectuó para integrarse a una unidad de producción, el porcentaje debe ser de las dos terceras partes de la asamblea, o sea de los ejidatarios con derechos vigentes; y por otra parte debe de tenerse en cuenta que, el convenio durará un año, pero que podrá ser prorrogable.

La Ley de Fomento Agropecuario dispone, en la fracción IV del art. comentado, "que cualquier aportación de las partes, de la naturaleza que sea, deberá registrarse en un libro especial que se llevará para tal efecto."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 141 establece, que para el caso de explotaciones colectivas se debe llevar un libro de registro.

17. Respecto a la operación de las unidades de producción encontramos disposiciones concordantes en la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así, la primera dispone, en su art. 42 fracción I, que "las partes podrán designar, por acuerdo de la mayoría, uno o más administradores."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. -

37. señala a los comisariados ejidales como administradores de ejidos y comunidades, pues así se considera a éstos, por ser los ejecutores de la voluntad de la Asamblea General de Ejidatarios, además son representantes como mandatarios generales. Y con fundamento en el art. 48 fracción I, tienen obligación de convocar a las asambleas.

Respecto a la fracción II del art. comentado, dispone que las partes tendrán derecho a las utilidades.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 141, dispone la forma en que deberán repartirse las utilidades en el caso de explotación colectiva.

Por último, la fracción III de este art. 42 de la Ley de Fomento Agropecuario, establece la obligación del trabajo personal en las unidades de producción.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 85, fracción I, previene que el ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general las que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, cuando no trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más.

El art. 76 señala los casos de excepción.

18. En materia de derechos preferentes para la protección de los campesinos y el fomento a la producción rural, encontramos disposiciones concordantes en la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así, la primera dispone, en su art. 52, que "los sujetos de crédito que estén comprendidos dentro del sistema de crédito rural y las áreas productoras, gozarán de preferencia en el caso de préstamos para la adquisición de maquinaria y equipos mecánicos, o para instalaciones y servicios susceptibles de compartirse entre ejidatarios

rios, comuneros, colonos y pequeños propietarios."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 148, dispone que cuando las tres formas de tenencia de la tierra, se unifican en una extensión que no exceda a la unidad individual de dotación, logran el mismo tratamiento y los mismos derechos preferentes para obtener asistencia técnica, crédito y los servicios gubernamentales destinados al campo.

Ambos preceptos propician la coexistencia armoniosa de las tres formas de propiedad permitidas por la Constitución Federal: ejidos, comunidades y pequeños propietarios.

19. Igual interrelación advertimos entre estas dos leyes, con respecto a los cambios en la calidad de las tierras que ejecuten los dueños o poseedores.

En efecto, la Ley de Fomento Agropecuario en su art. 58, establece que "la Secretaría podrá practicar, a solicitud de los interesados, estudios agropecuarios en áreas productoras a fin de que mediante la mejora de la calidad de las tierras por obras de riego, drenaje o cualesquiera otras que ejecuten los dueños o poseedores pueda aumentarse la potencialidad productiva de las pequeñas propiedades."

A su vez, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 71 fracción I, establece que en caso de que ocurran cambios en las condiciones de los terrenos comprendidos del ejido, y que la calidad del cambio sea atribuible al ejidatario, su unidad de dotación no podrá ser reducida. Este beneficio es el que los pequeños propietarios tienen establecido en la Constitución Federal y que ahora se hace extensivo a los ejidatarios.

El objetivo prioritario de la Ley en estos dos preceptos es: la obtención de la optimización de la producción, la productividad agropecuaria, mediante estas obras de mejora en la calidad y clasifi

ficación de las tierras susceptibles de cultivo.

20. En los artículos 59 de la Ley de Fomento Agropecuario y 256 de la Ley Federal de Reforma Agraria, encontramos disposiciones complementarias.

Así, el primero dispone, que "a solicitud de los propietarios o poseedores de áreas productoras, la Secretaría llevará a cabo los estudios técnicos que correspondan para el caso del cambio de destino de las tierras al régimen agropecuario en los términos de la Ley de Reforma Agraria."

Por su parte, el art. 256 establece el procedimiento, para autorizar el cambio de calidad de las tierras.

21. El art. 60 de la Ley de Fomento Agropecuario y los artículos 151 y 152 de la Ley Federal de Reforma Agraria contienen disposiciones concordantes en relación a la preferencia para que los campesinos adquieran semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas, asistencia técnica y en general, de productos que se usen o apliquen directamente en labores de explotación agropecuaria.

El artículo comentado reproduce artículos vigentes de la Ley Federal de Reforma Agraria. Introduce la innovación de que atribuye a los pequeños propietarios la facultad de asociarse con entidades paraestatales.

22. Los artículos 61 de la Ley de Fomento Agropecuario y 148, 155 al 163 de la Ley Federal de Reforma Agraria contienen disposiciones concordantes, respecto a la prioridad para tener acceso al crédito rural.

Igual interrelación advertimos entre estas dos leyes, en relación con el derecho a asociarse con empresas paraestatales.

23. Los artículos 62 de la Ley de Fomento Agropecuario y 175, 176, 178 de la Ley Federal de Reforma Agraria contienen disposiciones concordantes respecto de la prioridad a cargo de las institucio-

es nacionales de favorecer a quienes abastezcan de productos agropecuarios.

Así, la Ley de Fomento Agropecuario dispone, en su art. 62, - que: "Las instituciones nacionales de crédito darán prioridad a - quienes realicen operaciones de abastecimiento directo de productos agropecuarios entre áreas productoras y entidades públicas u organizaciones de interés social de trabajadores."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria en su art. 175, establece que los organismos oficiales, tratándose de productos de primera necesidad, deberán comprar preferentemente los de los ejidos y comunidades, a precios mínimos de garantía.

En su art. 176, establece esta ley un derecho preferencial a favor de los ejidos, para favorecer su integración a todo proceso de la producción, incluyendo la distribución de la misma.

En su art. 178 establece que los organismos oficiales deberán fomentar la formación de industrias rurales, grandes y pequeñas y preferir la adquisición de productos.

24. En materia de nulidades, encontramos disposiciones similares en la Ley de Fomento Agropecuario y en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así, la primera dispone, en su art. 66, que "serán nulos de pleno derecho los contratos de compraventa, donación, permuta o cualquier otro acto jurídico que tenga por objeto o de por resultado el fraccionamiento de minifundios."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 52, previene que "los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmitibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pre-

tenden llevar a cabo en contravención de este precepto." Perfeccionando el sistema esta Ley hace la declaración de inexistencia.

25. El art. 67 de la Ley de Fomento Agropecuario y los artículos 451 y 540 de la Ley Federal de Reforma Agraria, contienen disposiciones concordantes respecto a que la autoridad competente para otorgar validez, reconocer una transmisión de propiedad o registrarla, tendrán en cuenta lo prevenido en la ley.

26. Los artículos 68 de la Ley de Fomento Agropecuario y 155 al 163 y 148 en relación con el art. 129 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establecen los derechos prioritarios para el uso del crédito.

Igual interrelación encontramos entre estas dos leyes respecto al apoyo técnico que deben proporcionar tanto la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como la Secretaría de la Reforma Agraria.

27. La Ley de Fomento Agropecuario y la Ley Federal de Reforma Agraria contienen casos de excepción fiscal.

Así, la primera dispone en su art. 69, que "la transmisión de la propiedad que tenga por objeto el agrupamiento de minifundios estará exento del pago de los impuestos federales que pudieran originarse con motivo de la operación que la origine."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 106, establece las bases del régimen fiscal de los ejidos y comunidades y dispone que "los Municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial."

28. Los artículos 76 de la Ley de Fomento Agropecuario y 426 al 435 de la Ley Federal de Reforma Agraria, contienen disposiciones complementarias respecto a los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos o comunidades no estén en explotación.

Así, la primera dispone, en el artículo comentado, que "la Secretaría hará del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos o comunidades no estén en explotación, para los efectos legales que procedan."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria en los artículos citados, establece el procedimiento del juicio de privaciones y nuevas adjudicaciones.

29. Igual interrelación advertimos entre estas dos leyes, con respecto a la declaración de tierras ociosas.

En efecto, la Ley de Fomento Agropecuario en su art. 78, dispone que "dicha declaración no podrá suspender las causales de afectabilidad por falta de explotación por parte del propietario o poseedor afectados, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria."

30. Respecto a la preferencia que para explotar las tierras ociosas tienen los campesinos con derechos a salvo, encontramos disposiciones concordantes en la Ley de Fomento Agropecuario y en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así, la primera dispone, en su art. 80, que "tendrán preferencia para la explotación de tierras ociosas los campesinos con derecho a salvo a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 80 dispone que "los campesinos con sus derechos a salvo, los ejidatarios y comuneros tendrán preferencia para toda clase de explotaciones en terrenos de causas o zonas federales de las corrientes y vastos propiedad de la nación, de acuerdo con la Ley respectiva."

31. Igual interrelación advertimos entre estas dos leyes, con respecto a que la "la Secretaría solicitará a la de Reforma Agraria la información correspondiente a los campesinos con derechos a salvo." Para elaborar y mantener una lista actualizada de solicitantes

que estén en condiciones de trabajar las tierras ociosas."

32. La Ley de Fomento Agropecuario y la Ley Federal de Reforma Agraria contienen disposiciones similares sobre los requisitos que deben cubrir los campesinos que se dediquen a la explotación de la tierra.

Así, la primera establece, en su art. 84, que "la explotación de las tierras ociosas deberá contratarse con los solicitantes que seleccione la Secretaría y que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que sean de nacionalidad mexicana.

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

III. Que se obliguen a desarrollar la explotación que sugiera el plan nacional de desarrollo agropecuario.

IV. Que se sometan expresamente al procedimiento administrativo ante la Secretaría en caso de conflictos con motivo de los contratos."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. 200, establece que "tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta Ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo;

II. Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acozote en tierras ejidales excedentes;

III. Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;

IV. No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de do-

lación;

V. No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y

VI. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar - Marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente."

Como vemos, la Ley de Fomento Agropecuario señala como requisitos además, el aceptar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, las técnicas agrícolas que señala la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y el procedimiento administrativo ante la citada Dependencia.

33. El art. 85 de la Ley de Fomento Agropecuario y el art. 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria contienen disposiciones concordantes sobre la extensión de tierra ociosa que se podrá conceder a cada individuo; y la unidad mínima de dotación, respectivamente.

34. En materia de indemnizaciones a los propietarios afectados, encontramos disposiciones concordantes en la Ley de Fomento Agropecuario y en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así, la primera establece, en su art. 88 que "el propietario o poseedor de la tierra declarada ociosa, además de la indemnización prevista en esta ley, no tendrá derecho a exigir de los usuarios - ninguna prestación adicional, quedando a cargo de la Secretaría vigilar el cumplimiento de esta disposición."

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su art. - 219, establece que "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias tendrán solamente el derecho a la indemnización correspondiente."

35. El art. 90 de la Ley de Fomento Agropecuario y el art. 10. de la Ley Federal de Reforma Agraria son congruentes al afirmar, - que en caso de tierras ociosas a causa del litigio ante autoridades

judiciales o administrativas, el régimen de explotación de esas tierras es de jurisdicción federal.

Interrelaciones de la Ley de Fomento Agropecuario con el Código Penal.

1. El art. 96 de la Ley de Fomento Agropecuario y el art. 399 del Código Penal son compatibles, porque la imposición de una sanción administrativa puede ser compatible con la imposición de una pena judicial por el mismo hecho.

Así, la primera previene, que "quienes hayan recibido tierras ociosas para su explotación serán sancionados con multa de \$1,000 a \$100,000 a juicio de la Secretaría en los siguientes casos: "segundo, cuando intencionalmente causen perjuicios a las instalaciones que se encuentren en los predios señalados como tierras ociosas, independientemente de la reparación de los daños."

Por su parte, el Código Penal, en su art. 399, establece que "cuando por cualquier medio se causen daño, destrucción o deterioro de cosa ajena, o de cosa propia en perjuicio de tercero, se aplicarán las sanciones del robo simple."

2. Igual interrelación advertimos entre esta ley y el Código Penal.

Así, la Ley de Fomento Agropecuario previene, en su art. 97 que "los jueces, registradores y notarios públicos, y cualquier otra autoridad competente que realice actos para otorgar validez, reconocer una transacción de propiedad o registrarla, en contravención de las disposiciones sobre el minifundio establecidas en esta Ley, serán sancionadas con multa de veinte mil a doscientos mil pesos."

Por su parte, el Código Penal, en su art. 244, fracción VIII, establece que "el delito de falsificación de documentos se comete - por alguno de los medios siguientes: expidiendo un testimonio supuesto de documentos que no existen; dándole de otro existente que carece de los requisitos legales, suponiendo falsamente que los tiene ..."

Interrelaciones de la Ley de Fomento Agropecuario con la Ley Federal de Aguas.

1. La Ley de Fomento Agropecuario y la Ley Federal de Aguas - contienen disposiciones concordantes y complementarias respecto a las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

2. Igual interrelación advertimos entre estas dos leyes, con respecto a los distritos de riego.

En efecto, la Ley de Fomento Agropecuario en su art. 24, dispone que "los distritos de riego se rigen por la Ley Federal de - Aguas."

A su vez, la Ley Federal de Aguas, en su art. 42, dispone que "la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas en los distritos de riego, quedan sujetas a las modalidades que impone esta Ley."

3. El art. 27 de la Ley de Fomento Agropecuario y el art. 67 de la Ley Federal de Aguas, contienen disposiciones similares respecto a los distritos de temporal, a que se refiere la Ley de Fomento Agropecuario y los distritos de riego, de la Ley Federal de Aguas.

En efecto, ambos preceptos disponen, que en sus respectivos - distritos funcionará un comité directivo; y señalan además las personas e instituciones que formarán parte del mismo.

4. El art. 29 de la Ley de Fomento Agropecuario y el art. 63 de la Ley Federal de Aguas, señalan facultades de los comités directivos para los distritos de temporal y de riego respectivamente.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La intervención del Estado Mexicano en la producción como legislador vía la Ley de 6 de enero de 1915 lleva los siguientes propósitos: aumento en la producción agrícola; la redistribución del suelo agrario y el futuro equilibrio de la propiedad rústica; terminar con la miseria de los proletarios del campo; devolver su carácter social a la propiedad agraria a través de restitución y dotación de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas; poner fin a la causa de las innumerables revoluciones que han agitado al país (la mala distribución de la tierra); que la propiedad de la tierra deje de ser un instrumento de opresión y explotación; una adecuada organización política y económica y; una transformación de la Economía Agraria de México.

SEGUNDA.- Restitución de tierras a los pueblos ilegalmente despojados de ellas, dotación a los que las necesitan, señalamiento de la extensión máxima de la propiedad privada, fraccionamiento forzoso de latifundios, respeto absoluto a la pequeña propiedad, creación de nuevos centros de población agrícola y adecuación de las formas de propiedad a las necesidades colectivas, he aquí los puntos básicos de la Reforma Agraria contenidos en el artículo 27 constitucional.

Respecto a la distribución de la tierra en México, opinamos que el latifundio, fué destruido como sistema, pero todavía existen las grandes propiedades. Sin embargo la liquidación del latifundio no significa la eliminación del minifundio, más bien al contrario. En México, el minifundio fue el resultado -no previsto, por supuesto- de la Reforma Agraria.

TERCERA.- Tanto el Plan Global de Desarrollo como el Sistema Alimentario Mexicano, son medidas de política económica, cuyo propósito es restablecer el equilibrio entre las fuerzas productivas y sentar bases saludables de autodeterminación y autosuficiencia, particularmente en el área alimentaria. Sin embargo, estas medidas no contemplan la posibilidad de afectar la estructura política del país, que se encuentra perfectamente delineada en el ordenamiento jurídico que norma la vida de la nación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los avances obtenidos hasta hoy en el Sector Agropecuario, nos permiten afirmar que el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano son los instrumentos ideales para una mejor aplicación de los grandes recursos que se están canalizando al campo.

CUARTA.- Los grandes recursos que se están canalizando al campo conducen al fortalecimiento del sector agropecuario en virtud de medidas que comprenden la reorientación de subsidios hacia insumos al campo; mayor inversión pública para ejecución de obras de infraestructura; mejores sistemas de comercialización y transporte; aumento de apoyos intersectoriales y recientemente la elevación del precio de garantía del maíz.

La autosuficiencia alimentaria como imperativo de soberanía económica y como condicionante de justicia social, es una meta hoy a punto de ser alcanzada plenamente; de hecho, las decrecientes importaciones de granos sirven fundamentalmente para integrar la reserva alimentaria aludida.

Prueba de que tanto el Sistema Alimentario Mexicano como el Plan Global de Desarrollo funcionan como instrumentos eficaces para una mejor aplicación de los grandes recursos que se están cana

lizando al campo, es el hecho de que "los periodicos norteamericanos publicaron con cierta alarma, la queja de los agricultores estadounidenses por el hecho de que México ha reducido ostensiblemente sus compras de granos, lo que a ellos les ha provocado problemas."

QUINTA.- Se necesitaba una ley que viniera a reordenar las relaciones de producción, distribución, consumo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales orientadas a la satisfacción de nuestras necesidades primarias: alimentación, materias primas para la industria, y bienes de exportación, como fuente de riqueza y financiamiento para la Nación. Se necesitaba un instrumento legal que hiciera posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria.

En base a las necesidades apremiantes pendientes de resolver en el campo, con pleno sentido de la realidad y dentro de un contexto jurídico y objetivo, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley de Fomento Agropecuario, base angular donde descansa la perspectiva del establecimiento de una nueva era que demanda nuestros mejores esfuerzos para dotar a nuestro país de los cimientos sobre los que descansará su futuro desarrollo económico.

El fundamento constitucional de esta Ley lo encontramos en los ordenamientos que se refieren a la explotación de la tierra mediante actividades agropecuarias y forestales, concretamente en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que prescribe como facultad de la Nación, el fomento de la agricultura.

SEXTA.- La organización del sector productivo agropecuario cuenta con la infraestructura creada por el Estado, la cual parte de la creación de los distritos de temporal, ya funcionando desde hace dos años para lograr la integración y consolidación de los

ejidos, minifundistas y pequeños propietarios. También cuenta con los distritos de riego; además contempla programas especiales para la construcción de pequeñas obras de irrigación.

La Ley establece un eficaz conjunto de disposiciones jurídicas que además de garantizar un preminente lugar a la planeación agropecuaria y forestal, la rodea de recursos legales y equitativos para lograr el cumplimiento de las disposiciones de orden público e interés social. La Ley establece como obligación de la autoridad la elaboración del Plan Nacional Agropecuario y Forestal.

SEPTIMA.- La Ley contempla la formación y registro de áreas productoras, independientemente de las formas de tenencia de la tierra, que se constituyan como unidades compactas mediante acuerdos entre los interesados.

OCTAVA.- Al través del Fideicomiso de Riesgo Compartido se trata de asegurar la independencia alimentaria de México, en lo que respecta a productos básicos; el Fideicomiso es una nueva institución del sistema de economía mixta que consagra nuestra constitución de 1917, que plasmó institucionalmente la ideología de la Revolución de 1910; el Fideicomiso de Riesgo Compartido representa para el Estado Mexicano un avance para el fortalecimiento del campo mexicano, y especialmente en favor de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios de las zonas de temporal; el Fideicomiso representa el apoyo financiero a los programas de contingencia que el Ejecutivo Federal, puede formular por zonas o regiones determinadas en los términos de la Ley; este nuevo Fideicomiso de Riesgo Compartido, sólo funcionará en relación a programas especiales o de contingencia; asimismo funcionará sólo en relación a productos básicos y necesidades nacionales; el Fideicomiso es una institución eco

nómica con fines de contenido social para la colectividad nacional, en virtud de que el objetivo que persigue es aumentar la producción agrícola de productos para el consumo popular; el Fideicomiso de Riesgo Compartido es un instrumento del Estado Mexicano al servicio de la planeación agropecuaria.

NOVENA.- Innovaciones de la Ley de Fomento Agropecuario: Los pequeños propietarios podrán asociarse con entidades paraestatales, para fines de producción; los distritos de temporal son creación formal de la Ley para efectos programáticos; respecto a la expropiación de los terrenos de agostadero susceptibles al cultivo, la Ley faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para que haga un estudio a fin de comprobar que se trata de tierras aptas para la agricultura; la Ley contempla la posibilidad de integrar unidades de producción, en las cuales sumen sus recursos los ejidos y las pequeñas propiedades; por sus inconvenientes graves y evidentes la Ley propone la desaparición del minifundio.

DECIMA.- La Ley de Fomento Agropecuario comprende preceptos que sustituyen a la Ley de Tierras Ociosas -ahora derogada- preservando íntegramente el criterio de que no deben existir tierras labrables improductivas; la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional es el antecedente legislativo del Título IV de la Ley de Fomento Agropecuario. Esta introduce criterios nuevos, respecto de las disposiciones sobre minifundios y los mecanismos para lograr una mejor protección a la pequeña propiedad, con el objeto de evitar su pulverización. El artículo 2o. transitorio de la Ley de Fomento Agropecuario, deroga expresamente la vigencia de la Ley Reglamentaria del tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución; la Ley de Fomento Agropecuario establece procedimientos,

recursos y sanciones; los artículos de la Ley de Fomento Agropecuario relacionados con funciones de naturaleza jurisdiccional, revela que cuenta con algunas normas de naturaleza jurisdiccional de las que derivan funciones jurisdiccionales; el proceso de reparto de la tierra y la posesión y disfrute de la misma, originan frecuentemente conflictos y controversias lo mismo entre núcleos de población como entre individuos. Por este motivo es de considerar necesario crear un instrumento jurídico, sencillo en su estructura y ágil en sus procedimientos, que conozca este tipo de conflictos: el tribunal agrario; del análisis de la Ley de Fomento Agropecuario se desprende que existen interrelaciones de esta Ley con la Ley Federal de Aguas, Ley Federal de Reforma Agraria y Código Penal.

DECIMOPRIMERA.- La Ley de Fomento Agropecuario es un ordenamiento jurídico, cuyo espíritu principal es fomentar la producción en el campo, coadyuvando en la infraestructura del Sistema Alimentario Mexicano. Cabe evidenciar que se trata de un conjunto de normas de carácter administrativo, es decir, es un instrumento legal que concede facultades administrativas a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para intervenir en la operación del proceso de producción en el campo; sin invadir la esfera competencial de facultades que se le confieren a la Secretaría de la Reforma Agraria, en lo que respecta a la tenencia de la tierra.

BIBLIOGRAFIA.

Mendieta y Niñez Lucio. El Problema Agrario de México. México, Editorial Porrúa, 1968.

Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. México, Editorial Porrúa, 1977.

Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana, dirigida por Jesús Silva Herzog. La Cuestión de la Tierra (1915-1917) tomo IV. México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1962.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1978). México, Editorial Porrúa, 1978.

De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, 1980.

Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano, IV Tomo.

Fernández y Fernández Ramón y Acosta Ricardo. Política Agrícola. México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico. México, Editorial Porrúa, 1980.

Stavenhagen Rodolfo. Problemas Étnicos y Campesinos. (Serie de Antropología Social No. 60). México, Instituto Nacional Indigenista, 1980.

Lomínguez Vargas Sergio. Teoría Económica. Nociones Elementales. México, Editorial Jurídica Mexicana, 1964.

Mendieta y Núñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. México, Editorial Porrúa, 1966.

Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.

López Portillo José. Quinto Informe de Gobierno, México 1981.

Presidencia de la República. El Petróleo, sólo como factor del desarrollo. José López Portillo, por un nuevo orden mundial. - Memoria de la Gira por Francia, Alemania Federal, Suecia y Canadá. Mayo de 1980. Coordinación General de Comunicación Social.

Manifiesto del Partido Liberal de los Flores Magón.

Filosofía Política de José López Portillo. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1978.

Párrafo Tercero del artículo 27 constitucional.

Diario Oficial (ejemplares en los que se publicaron ordenamientos relacionados con la explotación de la tierra).

De la Madrid Hurtado Miguel. Cien Tesis Sobre México. México, Editorial Grijalvo, 1982.

Ley de Fomento Agropecuario. Separata Legislativa de 1980. Diario Oficial. México, Secretaría de Gobernación, febrero de 1981.

Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Fomento Agropecuario.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Título Tercero de la Ley de Fomento Agropecuario.

Título Segundo de la Ley de Fomento Agropecuario.

Artículos 18-22 de la Ley de Fomento Agropecuario.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Petit Eugène. Tratado Elemental de Derecho Romano. México, Editora Nacional, 1966.

Ley General de Instituciones de Crédito.

Decreto para la constitución del Fideicomiso Público denominado "Fideicomiso de Riesgo Compartido, de fecha 2 de marzo de 1981.

Chávez Padrón Martha. Ley Federal de Reforma Agraria. Ley de Fomento Agropecuario. Exposición de motivos, antecedentes, reformas, comentarios y correlaciones. México, Editorial Porrúa, 1981.

Artículos 60-62 de la Ley de Fomento Agropecuario.

Artículos 48-52 de la Ley de Fomento Agropecuario.

Artículos 58-62 de la Ley de Fomento Agropecuario.

De la Madrid Hurtado Miguel. Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El reto del futuro. Editorial Diana. México, 1982.

López Portillo José. Discurso de su toma de posesión como Presidente de la República el primero de diciembre de 1976. México, Últimas Noticias de Excelsior, 1976.

López Portillo José. Tercer Informe de Gobierno. México, Últimas Noticias de Excelsior, 1979.

López Portillo José. Quinto Informe de Gobierno. México, Últimas Noticias de Excelsior, 1981.

López Portillo José. Sexto Informe de Gobierno. México, Últimas Noticias de Excelsior, 1982.

Artículos 43-47 de la Ley de Fomento Agropecuario.

Artículos 32-42 de la Ley de Fomento Agropecuario.

Artículos 63-70 de la Ley de Fomento Agropecuario.

Ley de Tierras Ociosas.

Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional.

Artículos 94-99 de la Ley de Fomento Agropecuario.

**García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Mé-
xico, Editorial Porrúa, 1964.**

**Ley Federal de Aguas. Leyes y Códigos de México. Colección Po-
rrúa. México, Editorial Porrúa, 1972.**

**González de la Vega René. Comentarios al Código Penal. México,
Gárdema, Editor y Distribuidor, 1975.**

**Ley Federal de Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación
de 16 de abril de 1971.**