

195  
2 ej.



Universidad Nacional Autónoma  
de México

Facultad de Derecho

TIERRA - AGRICULTURA - ALIMENTACION:  
EL PROYECTO MEXICANO

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

GUSTAVO ADOLFO COSS CORTES



México, D. F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO  
AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, BAJO LA ASESORIA DEL LICENCIADO  
ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES Y CON LA APROBACION DE SU  
DIRECTOR, LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F. 5 de Marzo de 1993.

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO  
P R E S E N T E .

El presente trabajo de tesis intitulado: "TIERRA, AGRICULTURA, ALIMENTACION: EL PROYECTO MEXICANO", que presenta el alumno COSS CORTES GUSTAVO ADOLFO, y que - Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro - correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E .  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".

*Escrito en la oficina*  
*8/3/93*  
LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

D E D I C A T O R I A S

**A mis padres**

**A mi esposa,**

**A mis hijos,**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho.**

**A mis maestros, amigos y compañeros,**

## A M A N E R A D E P R O L O G O

## A MANERA DE PROLOGO

Honorable Jurado del examen profesional, a su consideración presento esta investigación en torno al papel de México en el marco de la agricultura y alimentación universales, institucionalmente definido por la FAO. En su elaboración encontré grandes dificultades y limitaciones: Aquellas bibliográficas, fundamentalmente, éstas personales.

En efecto, el acceso a la consulta relativa a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación es francamente escaso, ya que además de dos o tres obras, no todas útiles, todo se reduce a folletería en torno a técnicas agrícolas, la mayor parte especializada, y poco respecto a las generalidades y acción de la FAO, lo que no significa que no exista, sino tan solo que no me resultaron accesibles. A ésto debo agregar que algunos de los textos estaban publicados en idioma extranjero, razón por la que me tuve que auxiliar del Dr. Mauricio Beuchot, del Instituto de Investigaciones Filológicas de nuestra Universidad, quien me brindó algunos momentos de su tiempo para entender las obras consultadas. No puedo omitirle mi pública gratitud.

Estas líneas son apropiadas para reconocer, también públicamente, el extraordinario trabajo que desarrolla el Seminario de Derecho Agrario de nuestra Facultad, dirigido por Dn. Esteban López Angulo, que en materia de elaboración de tesis apoya, como en mi caso, con sapiencia y comprensión a los tesisas. ¡Muchas gracias!

C A P I T U L A D O

# TIERRA - AGRICULTURA - ALIMENTACION: EL PROYECTO MEXICANO

**POR GUSTAVO ADOLFO COSS CORTES.**

## **I N T R O D U C C I O N :**

### **CAPITULO PRIMERO.**

**LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION.**

- 1.-FUNCION DE LA FAO.
- 2.-OBJETIVOS DE LA FAO.
- 3.-ORGANIZACION DE LA FAO.
- 4.-ORGANISMOS AUXILIARES DE LA FAO (Programa Mundial de Alimentos):
  - a).- Orígenes del programa
  - b).- Desarrollo agrícola.
  - c).- Sede del programa.
  - d).- Países donantes.

### **CAPITULO SEGUNDO.**

**LAS FUNCIONES DE LA FAO.**

- 1.-FUNCIONES DE LA FAO.
  - a).- Asistencia técnica de la FAO.
  - b).- La FAO como tribuna internacional.
  - c).- La FAO como fuente mundial de información.
  - d).- La FAO como servicio de alerta.
  - e).- La FAO como estimulante de la acción popular.

### CAPITULO TERCERO.

#### ALGO SOBRE DERECHO AGRARIO.

- 1.- VISION RETROSPECTIVA.
- 2.- DOCTRINA EN TORNO AL DERECHO AGRARIO.
- 3.- REGIONALIDAD DEL DERECHO AGRARIO.
  - a).- Africa intertropical.
  - b).- América Latina.
  - c).- Asia y Extremo Oriente.
  - d).- Europa Occidental.
  - e).- Europa Oriental.
  - f).- Oriente Medio y Africa del Norte.
- 4.- OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS DEL AGRARIAS.
  - a).- Legislación sucesoria.
  - b).- Legislación crediticia agrícola.
  - c).- Legislación sobre la protección y la previsión social en los diversos países del mundo.

### CAPITULO CUARTO.

#### NUESTRO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

- 1.- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA (DE 1857).
- 2.- EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
  - a).- Liberalismo del artículo homónimo anterior del 27 de la Constitución del 17.
  - b).- Ley del 6 de enero de 1915.
  - c).- El proyecto Carranza.
  - d).- El Proyecto de la Comisión congresional del artículo 27.
  - e).- El artículo 27 aprobado por el Congreso Constituyente.
  - f).- Reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, de fecha 29 de enero de 1976.
  - g).- El actual artículo 27 constitucional.
- 3.- LA ALIMENTACION Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

CONCLUSIONES.  
BIBLIOGRAFIA.

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

La introducción de un estudio, sobre todo como el presente, es el lugar adecuado para dar cuenta de manera sucinta, casi como una semblanza, del contenido y desarrollo de la investigación,(1) lo que desde luego haremos, no sin antes exponer, sea brevemente y en primer lugar, la justificación del título, que es necesidad previa a todo planteamiento.

TIERRA - AGRICULTURA - ALIMENTACION: EL PROYECTO MEXICANO, es un título que denota la convicción que tenemos de la continuidad y unidad del pensamiento que subyace la normación jurídica de México, en lo relativo a la terratenencia, organización y explotación agrícola, a partir de la época precolombina a nuestros días, con tan sólo el quiebre, aparente quizá, de mediados del siglo pasado, que se salva, ¡quién lo dijera!, por la insospechada actuación josefina del segundo imperio. (2)

La línea del pensamiento como continuidad y unidad de éste, en los términos mencionados, nos autoriza a hablar de "proyectó", entendido como el pensamiento antiguo que se proyectó, en sentido metafórico de haber sido lanzado en el tiempo, hacia nuestros días, como lo aseguramos en el último capítulo.

La justificación que hacemos de alguna manera impertinente, acaso por su inapropiada ubicación, es una conclusión anticipada que, desde luego, con posterioridad, la colocamos como es debido con las demás conclusiones; empero, esta explicación se debe a que el título lleva una afirmación tajante, que es también una conclusión anticipada.

Ahora bien, ¿porqué decidimos realizar esta investigación? Pues resulta que nos han inquietado dos iniciativas presidenciales de reformas al artículo 27 constitucional que hoy nos rige, debido a que ellas han producido, cada cual en su momento histórico, discusión ideológica y, por supuesto, a veces encono político. Ellas son las promovidas por los licenciados en Derecho y en Economía, respectivamente, Luis Echeverría Álvarez (3) y Carlos Salinas de Gortari, (4) que presentan entre sí cierta contradicción, real o aparente, que, en rigor, según nuestro punto de vista, sólo son dos aspectos de la continuidad y unidad de pensamiento a que nos hemos referido.

---

(1) Güitron Fuentevilla, Julián. Tesis, Pág. 239

(2) Mayer, Jean. Problemas campesinos y revuelta agraria (1821 1910), Pág. 20.

(3) Proyecto de reformas y adiciones a los artículos 27, 72 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera Quincena de noviembre de 1975.

(4) Del 7 de noviembre de 1991.

Por otro lado, la investigación la enfocamos en dos causas, a saber: En los dos primeros capítulos incursionamos en lo que es la FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, su estructura y finalidades, precisamente porque nuestro país es miembro fundador de ella, así como de la ONU, lo que significa que México siempre ha tenido conciencia de su posición interdependiente en el concierto de las naciones, particularmente en materia de agricultura y alimentación, lo que de alguna manera ha repercutido en la terratenencia agraria, a lo que nos avocamos, en un sentido general, en el tercer capítulo, y en un sentido específico en el cuarto, donde analizamos dicha tenencia y la organización de los productores a partir del precolombino, pretendiendo descubrir el pensamiento, primero teogónico y luego ideológico que ha nutrido su evolución que, como lo hemos dicho, no ha roto su unidad y continuidad. Solamente con esta doble vertiente es posible darnos cuenta de que la propiedad de la tierra, su explotación y la alimentación como fenómenos sociales de contenido económico, tiene carácter universal y que la tendencia contemporánea apunta hacia un cierto grado de uniformidad, al que apunta también México.

**CAPITULO PRIMERO**

**LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA  
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION.**

## CAPITULO PRIMERO

### **LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION.**

1.- FUNDACION DE LA FAO.- La Organización de las Naciones Unidas (5) tuvo, como sigue teniendo, singular preocupación por la subsistencia digna de la humanidad, convencida de que uno de los mas graves flagelos que en diversas épocas y regiones ha padecido, es el hambre, derivada de fenómenos naturales; pero también de problemas políticos, económicos y, hoy día, ecológicos propiciados por el hombre. Desde sus inicios dirigió gran parte de sus actividades a la agricultura y a la alimentación, hasta que cristalizó en un organismo especializado.

En efecto, en mayo de 1943 se llevó a cabo una conferencia en la ciudad de Hot Springs, Virginia, EE.UU., con el propósito de estudiar la posibilidad de crear un organismo específico para la materia mencionada, lo que dió origen a una comisión interina que habría de elaborar el proyecto constitutivo del mismo, cuyo éxisto se produjo el 16 de octubre de 1945, (6) en el primer período de sesiones de lo que hoy es la FAO, celebrado en Quebec, Canadá; sin embargo, su cabal definición se dió con la absorción que hizo del Consejo Internacional de Emergencia para la Alimentación, acaecido en mayo de 1946.

2.- OBJETIVOS DE LA FAO.- Las intenciones de los Estados fundadores de la FAO fue lograr la eficacia de la producción y distribución de los productos agrícolas, con el propósito de elevar los niveles de alimentación y condiciones de vida en sus respectivas poblaciones, sobre todo las rurales. (7)

(5) Naciones Unidas. Las Naciones Unidas al alcance de todos, Págs. 3 y siguientes.

(6) Ibidem, Págs. 557 y siguientes.

(7) Díaz, Luis Miguel. Instrumentos administrativos fundamentales de organizaciones internacionales, T.I, Págs 145 y siguientes.

Para que estos objetivos puedan realizarse, la FAO funciona de la siguiente manera:

A).- Proporcionando servicios de análisis, que comprendan no sólo los hechos y las cifras relativas a la alimentación, agricultura, silvicultura y pesca, sino también cálculos y pronósticos de producción, distribución y consumo de los productos de estas actividades.

B).- Fomentando la acción nacional e internacional dirigida al mejoramiento, en todos sus aspectos, de la producción, venta, industrialización y distribución de los productos agrícolas, pecuarios, silvícolas, de pesca, etc., así como a la conservación de los recursos naturales y la adopción de una política referente a créditos y a los acuerdos de productos primarios.

C).- Proporcionando, cuando se solicite, asistencia técnica a sus miembros, en cualquiera de las materias antes mencionadas.

3.- ORGANIZACION DE LA FAO.- Ahora bien, para llevar a cabo los objetivos mencionados la FAO está organizada (8) de la siguiente manera: Una conferencia, un Consejo, un Director General y el personal necesario. La conferencia es un órgano colegiado que se integra con los Estados miembros, cada uno de los cuales tiene un voto, cuya actividad fundamental es elaborar las normas a las que se habrán de ceñir tanto la organización, cuanto los miembros y los Estados que se incorporen, así como el Consejo en lo que específicamente le corresponda. La Conferencia se reúne cada dos años, salvo casos urgentes, que podrá llevar a cabo reuniones extraordinarias.

Durante los recesos de la Conferencia, el Consejo inspecciona los trabajos y la realización de los programas de la Organización. Además estudia la situación agrícola y alimentaria del mundo y hace recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros y a los órganos internacionales sobre las medidas que deban adoptarse para lograr la mejoría de la situación agrícola y alimentaria que se haya observado, o que, suponiendo que fuera satisfactoria, las medidas necesarias para su mantenimiento y toma de precauciones para prevenir el futuro sobre ambas materias.

Cada Estado miembro y miembro asociado tendrá, ante la Conferencia, un delegado; pero los de los segundos sólo tendrán derecho a participar en las deliberaciones, sin voto y sin desempeñar cargo alguno. Cada Estado podrá nombrar delegados suplentes, adjuntos y asesores, cuya participación en las deliberaciones se sujetarán a las condiciones que las fije la Conferencia.

---

(8) Idem.

Por lo que se refiere al Director General de la Organización, éste es nombrado por la Conferencia, para un período de seis años y no es reelegible.

Ahora bien, si durante el mencionado período quedara vacante el cargo de Director General, entonces la Conferencia, bien en la sesión ordinaria subsecuente, o en una extraordinaria, nombrará nuevo Director; más si el nombramiento fuere en sesión extraordinaria, el mismo expirará al finalizar el tercer período ordinario de sesiones, después de la fecha de su expedición.

Por supuesto que la FAO se auxilia de órganos intermedios, los que se conocen como comisiones, comités, conferencias, grupos de trabajo y consultas, que se van creando según las necesidades y de acuerdo a disposiciones de su propia Constitución, así como de las normas emanadas de su Conferencia.

a).- La Conferencia, o el Consejo durante el receso de aquellas, puede crear Comisiones de las que podrán formar parte los Estados Miembros o Miembros Asociados o Comisiones Regionales de las que podrán formar parte dichos socios o asociados cuyos territorios se encuentran, total o parcialmente, dentro de la región, para aconsejar sobre la formulación y la puesta en práctica de una política sobre agricultura y/o alimentación, y para coordinar su ejecución.

Con el propósito mencionado, la Conferencia o el Consejo, según el caso, podrá crear, con otras organizaciones intergubernamentales, Comisiones Mixtas de las que podrán formar parte los Estados Miembros y Miembros Asociados, como en el inciso anterior, de carácter regional.

b).- La Conferencia, el Consejo o el Director autorizado por una u otro, pueden crear Comités o grupos de trabajo, compuestos de Estados Miembros o Miembros Asociados, o individuos competentes técnicamente en asuntos técnicos, debidamente seleccionados según procedimiento establecido por la Constitución del Organismo, para examinar cuestiones relativas a los fines de la propia Organización.

Igualmente pueden crear Comités o grupos de trabajos mixtos, según la forma expuesta en el inciso anterior, integrados de la manera mencionada.

c).- Asimismo podrán crear cuadros de expertos para celebrar consultas con técnicos; convocar conferencias generales, regionales, técnicas o de otra clase.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, más conocida por su sigla FAO, tomada de su nombre en inglés (Food and Agriculture Organization of the United Nations) tiene su sede en Roma e Italia.

La FAO, fundada el 16 de octubre de 1945, en Quebec, Canadá, es una entidad internacional de lucha contra la pobreza, la mal-nutrición y el hambre que afligen a más de la tercera parte de la población mundial.

Es una organización independiente que forma parte del grupo de organismos especializados de las Naciones Unidas.

La FAO es una agrupación de 169 naciones, según la propia organización, hasta 1991, (9) que se han comprometido a adoptar medidas con objeto de: elevar los niveles de nutrición y de la vida de los pueblos que se encuentran bajo sus respectivas jurisdicciones; mejorar la producción y la distribución de los alimentos y productos agrícolas; mejorar la condición de las poblaciones rurales, contribuyendo así a una economía mundial en expansión y librando a la humanidad de la amenaza del hambre.

La FAO tiene una secretaría formada por más de 3,000 especialistas en planificación y expertos en otras materias que en muchas partes del mundo se ocupan de incrementar la productividad de la agricultura, la pesca y la silvicultura, y contribuyendo así a mejorar el nivel de vida de esa gran parte de la población cuya subsistencia depende de dichas actividades fundamentales.

El Problema actual es que el mundo tiene más de 4,000 millones de habitantes y de ellos aproximadamente 500 millones padecen de graves formas de mal nutrición. Esta situación se traduce en sufrimientos humanos, en enfermedades crónicas y en muertos. En cambio, es cierto que muchos millones padecen a causa de enfermedades originadas por la mal-nutrición y la subalimentación, y porque son demasiado débiles para resistirlas. El ejemplo actual más dramático se da en Somalia y Mozambique, en donde mueren 300 personas diarias, sin que el esfuerzo internacional de la FAO y de las propias Naciones Unidas hayan logrado superar la hambruna que ahí se padece. Similar situación guardan Etiopía, Liberia y Angola.

En algunos países de América Latina, más de la mitad de todos los casos de mortalidad infantil de menos de cinco años de edad, se pueden atribuir a carencias nutricionales. Tan sólo en el Lejano Oriente, se estima que la deficiencia de vitamina A causaba, en 1985, la ceguera de más de 100,000 niños cada año, sin que esto haya mejorado. En el mundo, para 1990, se producían 500,000 cegueras por el mismo motivo. (10)

El problema del hambre no se debe simplemente a que la producción de alimentos sea inadecuada; sino que es el aspecto más grave y cruel del problema general de la pobreza.

(9) FAO. FAO, qué es, cuál es su cometido, Pág. 2, y La FAO en 1990, Pág. 25.

(10) La FAO en 1990. Pág. 19.

En el mundo en desarrollo los agricultores producen insuficientes alimentos para que toda la población pueda alimentarse satisfactoriamente, y eso no por falta de conocimientos o de equipo, sino porque no hay bastante gente que disponga de medios económicos que les permitan comprar todos los alimentos que necesitan y, como consecuencia, los agricultores tienen pocos incentivos para incrementar la producción.

En muchos países en desarrollo la gente padece hambre; pero no sólo porque no hay bastantes alimentos, sino porque, incluso, si los hubiera, no tendrían el dinero suficiente para adquirirlos. La lucha contra el hambre es un aspecto esencial de la lucha contra la pobreza en el mundo.

Si la agricultura de un país progresa, además de alimentación se le proporcionaría a su población empleos y una manera decorosa de vivir, acorde con el nuevo orden económico internacional que, hoy día, se está reorganizando a base de bloques económicos.

4.- ORGANISMOS AUXILIARES DE LA FAO (Programa Mundial de Alimentos).- El Programa Mundial de Alimentos (11) fue creado en 1962 por las Naciones Unidas y por la FAO, con la finalidad de proporcionar ayuda alimentaria a los países en desarrollo o subdesarrollados.

La ayuda alimentaria, que no es obra de caridad, es una actividad de la FAO que consiste no sólo en dinero, equipos, expertos, etc., sino fundamentalmente representa la implementación de una política dirigida a los países en desarrollo, tendiente a hacer inversiones a largo plazo en la agricultura y en todo aquello que a ella incumbe, como carreteras, escuelas, hospitales y similares, de tal manera que el impulso sea integral y signifique, entre otros conceptos, el abatimiento del hambre, de la pobreza, de la inseguridad subsistencial y represente, en otra dirección, la supervivencia y la dignidad humanas.

#### a).- ORIGENES DEL PROGRAMA.

La idea de la ayuda alimentaria se ha venido desarrollando desde los años treinta, cuando el mundo se percató seriamente, por primera vez, de la cruel paradoja de que en algunos países había cantidades ingentes de excedentes agrícolas vendibles, mientras que en muchos otros el hambre se hallaba muy extendida.

En los años cincuenta, superada ya la devastación de la Segunda Guerra Mundial, unos cuantos países se encontraron con que estaban de nuevo acumulando excedentes de alimentos, con todo el despilfarro que ello llevaba consigo.

(11) FAO. Programa Mundial de Alimentos, Naciones Unidas, Nueva York, 1961

Una de las medidas más importantes para subsanar esa situación fue la adoptada por el país donde más agudo era el problema, los Estados Unidos, que en 1954 promulgaron una ley por la que se autorizaba el envío de los excedentes al extranjero con carácter de ayuda.

Entretanto, iba aumentando la ayuda en todas sus formas. Y con la admisión de un número cada vez mayor de países, recientemente independizados, en las Naciones Unidas y sus organismos especializados, sobre todo a finales de los años cincuenta, se oyeron voces con mayor frecuencia en favor de la ayuda multilateral por conducto de estas organizaciones, con preferencia a la ayuda bilateral de un país a otro.

Así pues, a fines de 1961, las Naciones Unidas y la FAO, decidieron crear el Programa Mundial de Alimentos como organismo multilateral para la ayuda alimentaria. La necesidad de encontrar una fórmula para liberarse de unos excedentes alimentarios molestos fue lo que inspiró inicialmente la ayuda alimentaria, pero las exigencias alimentarias en todo el mundo le han hecho cobrar un impulso propio.

Al establecer el Programa Mundial de Alimentos (PMA), las naciones Unidas y la FAO crearon un organismo que está al servicio de todos los Estados Miembros que opten por contribuir al Programa o puedan beneficiarse de él.

En un principio, el PMA se estableció por un período experimental de tres años, desde principios de 1963 hasta fines de 1965. Al término de ese período, los resultados obtenidos habían justificado suficientemente que las Naciones Unidas y la FAO decidieran mantenerlo "mientras sea posible y conveniente proporcionar ayuda alimentaria de carácter multilateral.

Los recursos del Programa proceden de promesas voluntarias hechas por más de 100 países miembros participantes en forma de productos, dinero o servicios, como la de transporte marítimo. Dos tercios corresponden a productos y el otro tercio es en dinero y servicios. La cesta de alimentos del Programa contiene unos 50 productos, entre los que figuran cereales, como trigo, maíz y sorgo y, además, alimentos ricos en proteínas, como leche, carne, queso, pescado y legumbres, así como aceites comestibles, azúcar y té.

Durante el período experimental de 1963-65, el total de recursos del PMA ascendió a 85 millones de dólares. En los posteriores períodos de promesas de dos años aumentó gradualmente la cifra fijada como objetivo para 1979-80, fijado en 950 millones

de dólares se habían alcanzado los 801 millones de dólares, en promesas, lo que representa el 84 por ciento del objetivo. Los anuncios respecto al objetivo de promesas de 1,000 millones de dólares para el período de 1981-82 rebasaron el 70 por ciento del objetivo a finales de 1980. Los recursos de que ha dispuesto el PMA desde sus comienzos hasta el 31 de diciembre de 1980 ascendieron a 4094 millones de dólares.

A esta cifra hay que añadir las aportaciones recibidas por el Programa en virtud de los Convenios sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) de 1967, 1971 y 1980. A finales de 1980, varios contribuyentes del CAA habían canalizado a través del PMA 2,9 millones de toneladas métricas de cereales valorados en unos 387 millones de dólares. La Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, creada en el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas por recomendación de la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en 1974, había puesto a disposición del PMA a finales de 1980 alrededor de 1,2 millones de toneladas de productos diversos, valorados cerca de 340 millones de dólares, a fin de atender principalmente operaciones de urgencia.

Esto dista mucho, desde luego, de satisfacer las necesidades mundiales, por lo que no se ahorran esfuerzos por aumentar los recursos del Programa con vistas a atender a las muchas peticiones que se le hacen; no obstante que los recursos, para 1990, aumentaron en diez mil millones de dólares, con un leve discurso en 1989 y una inmediata recuperación, sin que esto sea suficiente para los programas de la FAO.

La finalidad principal del Programa consiste en estimular y favorecer el desarrollo económico y social. Persigue también otro objetivo el acudir en ayuda de las víctimas de situaciones críticas. Hasta el 31 de diciembre de 1980 se habían destinado a socorros unos 714 millones de dólares lo que representa menos del 20 por ciento de sus recursos. Para 1990 se destinaron más de 4,600 millones de dólares.

En los 28 años de vida del Programa hasta fines de 1990, se habían aprobado 7040 proyectos en 128 países, con un costo total para el PMA de más de 8285 millones de dólares. La contribución del Programa es sólo una parte del costo total de un proyecto; el resto muchas veces el triple o cuádruple del valor de la aportación del PMA corre a cargo del país beneficiario. Pero la ayuda del PMA actúa de estímulo, lo que ha menudo es el factor decisivo para poder poner en marcha un proyecto.

Las clases de proyectos a que prestan ayuda varían ampliamente. Se han destinado alimentos a:

b).-DESARROLLO AGRÍCOLA.- más de la mitad de los recursos del PMA se destina a proyectos para estimular el mejoramiento de la tierra, ayudar a nuevos colonos y aumentar la producción alimentaria.

Los planes de mejoramiento de la tierra dan empleo y ponen en cultivo tierras baldías mediante obras de regadío, rehabilitación y lucha contra la erosión. En Egipto, con alimentos por valor de 258 millones de dólares se paga parte de los jornales de trabajadores empleados en obras de bonificación de 546,000 hectáreas rescatadas del desierto para su desarrollo agrícola y colonización, aprovechando las aguas de riego de la Presa de Assuán. Los 250,000 agricultores y sus familias, que están actualmente asentados en sus tierras bonificadas, han recibido raciones de alimentos para poderse mantener hasta que la tierra empezara a producir, lo que hoy ya se ve como una incipiente realidad.

Reasentamiento.- En el Cercano Oriente se ha dado asentamiento a tribus empobrecidas de beduinos. Comunidades enteras, amenazadas por las inundaciones necesarias debido a nuevas obras hidroeléctricas, como la Presa de Assuán y el proyecto del Río Volta, en Ghana, han quedado reasentadas en nuevas zonas, recibiendo ayuda alimentaria hasta que sus nuevas tierras puedan darles sustento. Con ayuda del PMA se han establecido en tierras vírgenes más de 20,000 familias que vivían en zonas superpobladas de Indonesia.

Mejoramiento lechero y ganadero. El PMA ha prestado ayuda a varios países, como la India, Rwanda, Tanzania, Swazilandia y Bolivia, para que puedan modernizar sus industrias lecheras y abastecer de buena leche, suficiente y barata, a sus poblaciones, en constante aumento.

Producción de cereales básicos, En América Central 66,000 pequeños agricultores con escasos ingresos, de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, reciben actualmente ayuda del PMA a través de su plan para mejorar la producción de cereales básicos.

Recursos humanos.- Para mejorar la salud y preparación de la próxima generación.

Madres gestantes y lactantes y niños en edad preescolar.

Escolares y estudiantes de universidades y escuelas técnicas.

Campañas de alfabetización e instrucción de adultos.

Desarrollo de la comunidad, obras públicas e industria.- para ayudar a los países a crear la infraestructura necesaria a su desarrollo económico, tales como: Construcción de casas, escuelas, carreteras y pozos, e incluso reparación y mantenimiento de ferrocarriles y líneas de energía eléctrica.

Mejoramiento de los servicios urbanos (campos de juego, pavimentación de calles, mejor suministro de agua y alcantarillado) y eliminación de tugurios. Los alimentos constituyen un incentivo para el trabajo voluntario de la comunidad y una retribución del mismo.

Fomento de la productividad en las fábricas y minas, ayudando para ello a alimentar a los trabajadores y mejorando al mismo tiempo su ambiente de trabajo.

Situaciones de Urgencias. Aunque el Programa se dedica principalmente al desarrollo, una parte de los recursos se destina anualmente a socorrer a los damnificados por desastres naturales (inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, sequías) y a las víctimas de desastres provocados por el hombre, como guerras civiles y desordenes políticos.

Desastres naturales.- Los alimentos del PMA han servido para alimentar a los damnificados por:

Terremotos en Argelia, Chile, Grecia, Guatemala, Irán, Nepal, Nicaragua, Perú, Turquía y Yugoslavia.

Inundaciones en Argelia, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Camerún, Colombia, Corea (Rep. de), Costa Rica, Chad, Chile, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Malawi, Pakistán, Paraguay, Rumania, Siria (Rep. Arabe de), Sri Lanka, Tunes, Turquía y Viet Nam.

Huracanes, tifones y ciclones en Bangladesh, Cuba, Fiji, Filipinas, Madagascar, Mauricio, Pakistán, Samoa Occidental, Sri Lanka, Tailandia, Trinidad y Tabago.

Sequía y hambre en Afganistán, Alto Volta, Argelia, Bangladesh, Benin, Botswana, Cabo Verde, Camerún, Chad, Chile, Chipre, Etiopía, Gambia, Haití, India, Indonesia, Irak, Jamaica, Jordania, Kenya, Lesotho, Malpí, Mauritania, Nepal, Níger, Senegal, Somalia, Sudán Swazilandia, Turquía, Uganda, Uruguay, y Yemen (Rep. Democrática Popular del).

Erupciones volcánicas en Bali, Filipinas, Indonesia, Rwanda y en América Latina.

Refugiados.- El PMA ha ayudado a:

Refugiados en Angola, Argelia, Bangladesh, Benin, Burundi, Camerún, Congo, Costa de marfil, Chile, China, El Salvador, Cabón, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Jordania, Pakistán, Portugal, República Centroafricana, Senegal, Siria, (Rep. Arabe de), Somalia, Sudán Tailandia, Tanzania, Uganda.

Personas desplazadas en Angola, Bangladesh, Filipinas, Kampuchea Democrática, Jordania, Líbano, Pakistán Siria (Rep. Árabe de), Sudán y Sudafrica.

En los 18 años transcurridos hasta finales de 1980, el Programa había realizado 503 operaciones de ayuda urgente en unos 100 países, por un costo total de cerca de 714 millones de dólares.

Como la mayor parte de las existencias de alimentos del Programa se hallan en espera de ser utilizadas en los países donantes, por lo general lejos de las zonas siniestradas, la ayuda urgente del PMA no siempre puede llegar en seguida; pero muchas veces suele ser tanto más necesaria cuando, pasado algún tiempo y apagado el primer impulso generoso de simpatía pública, perdura aún la situación apurada de los damnificados. La ayuda del Programa a situaciones de urgencia se traslada con mucha frecuencia a proyectos de desarrollo:

La reconstrucción de carreteras y aldeas en el Perú, Nicaragua, Guatemala, México después de los terremotos.

El reasentamiento de refugiados en nuevas comunidades agrícolas como Burundi, China, Tanzania, Uganda, y Zambia.

La reconstrucción postbélica en Nigeria, Viet Nam y Líbano. En este último, debido a los conflictos con Israel, en recientes fechas el auxilio no se ha podido proporcionar con facilidad.

¿Cómo actúa esta organización?

La supervisión del Programa Mundial de Alimentos corre a cargo de un órgano integrado por 30 países, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), que se reúne dos veces al año. Es una ampliación del Comité Intergubernamental (CIG) de 24 países, efectuada en 1976 a raíz de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma en 1974.

En el sentido de que se incrementaran sus funciones para comprender, entre otras cosas, la coordinación de la ayuda alimentaria bilateral y multilateral, especialmente en situaciones de urgencia.

La sede del Programa está en Roma. Todas sus operaciones son administradas por una dependencia mixta de las Naciones Unidas y la FAO, a cuyo frente está un Director Ejecutivo, el cual dispone de una plantilla de unos 280 funcionarios, más unos 152 oficiales de campo en los países donde tiene proyectos.

El nombramiento del Director Ejecutivo es por un período de cinco años, y lo designan el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO.

Los representantes oficiales del Programa en los países beneficiarios son los representantes Residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a cuyas oficinas están adscritos los oficiales de campo del PMA.

c).- SEDE DEL PROGRAMA MUNDIAL ALIMENTARIO.

Dirección oficial: Vía delle Terme di Caracalla

00 100 Roma, Italia

Dirección cablegráfica: WORLDFOOD ROME

680096 WFP I

612030 WFP I

610481 WFP I

Teléfono: Roma 57971

Tramitación de las solicitudes.- "Los países que deseen recibir, ayuda del PMA tienen que presentar la correspondiente solicitud. Cuando se trate de proyectos de desarrollo, las solicitudes se someten a una evaluación detenida en la sede, en estrecha cooperación con las Naciones Unidas o con aquel de sus organismos especializados competentes por razón de la naturaleza del Programa sobre el proyecto y que probablemente colaborará con él, por ejemplo, la FAO, en el caso de los proyectos agrícolas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en los alimentos escolares; la Organización Mundial de la Salud cuando entre en juego un elemento de sanidad; la Organización Internacional del Trabajo cuando se trate de las condiciones de trabajo o de la capacitación en nuevas técnicas; y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en el caso de estos últimos.

Al evaluar una solicitud, se tienen en cuenta muchos factores, a saber: si es importante el proyecto y si es viable técnica y económicamente, si es importante para el desarrollo del país; si las medidas adoptadas por éste para su realización y para la manipulación de los alimentos son suficientes, y lo que suele ser sumamente importante, si existe algún peligro de que la llegada de los alimentos pueda provocar efectos perjudiciales y desalentadores en la producción alimentaria nacional o el comercio agrícola del país.

Los proyectos alimentarios de pesca, cuyo valor son de 1.5 millones de dólares puede aprobarlos el Director Ejecutivo en el uso de sus facultades. Los que superen esa cifra han de ser aprobados por el CPA.

Una vez aprobado el proyecto, se redacta y firma el acuerdo correspondiente junto con el gobierno del país beneficiario, exponiéndose en él los detalles del proyecto. En el caso de operaciones de urgencia, que han de autorizar el Director General de la FAO

los preparativos son mucho más breves, limitándose con frecuencia a un intercambio de cartas y cablegramas.

En ciertos casos en que la entrega de alimentos es apremiante y así se realizan, se puede evitar una crisis, o cuando se necesitan urgentemente obras de rehabilitación, tras una situación de emergencia, al Director Ejecutivo se le han otorgado facultades para efectuar donaciones inmediatas de alimentos de un valor no superior a 1.5 millones de dólares o a 2 millones de dólares para ayuda alimentaria a refugiados mediante un procedimiento más rápido que el empleado normalmente para aprobar proyectos de desarrollo. Una vez firmado el acuerdo, autorizada la operación de urgencia, el Programa procede a movilizar los alimentos necesarios pidiendo a los países donantes que suministren los que hagan falta, con cargo a las promesas de la contribución que hayan hecho. Estas promesas incluyen la entrega de los alimentos a bordo del buque, en el puerto de partida, o la carga de los mismos en cualquiera otro punto de salida de la frontera. A partir de ese momento, el Programa se encarga de organizar su transporte, incluidos los seguros, hasta el puerto de llegada o hasta la frontera del país beneficiario.

A fines de la década de los ochenta, el Programa había utilizado más de 33,000 barcos para transportar cerca de 21 millones de toneladas de alimentos. El Programa ofrece también sus servicios para la compra y el transporte de los alimentos por cuenta de donantes bilaterales u Organismos de las Naciones Unidas, para acciones de socorro urgente y otras operaciones de ayuda alimentaria.

d).- PAISES DONANTES.

Más de 100 países han prometido recursos al Programa en alimentos, dinero o servicios con cargo al programa ordinario. Desde 1963 a 1981, los donantes eran los siguientes:

MAS DE 100 MILLONES DE DOLARES.

Alemania, Rep. Fed. de	Dinamarca	Arabia Saudita
Estados Unidos de América	Canadá	Noruega
Comunidad Económica Europea	Países Bajos	Suecia

MAS DE 50 MILLONES DE DOLARES.

Reino Unido

MAS DE 25 MILLONES DE DOLARES.

Australia	Japón	Finlandia
-----------	-------	-----------

Suiza

MAS DE 10 MILLONES DE DOLARES.

Austria	Irlandia	Bélgica
Italia	Francia	

MAS DE 5 MILLONES DE DOLARES.

Cuba India Nueva Zelandia

MAS DE 1 MILLON DE DOLARES.

Colombia Grecia Pakistán  
Egipto Hungría Taiwán, Prov. de  
China(12) Emiratos Arabes Unidos Indonesia  
Turquía Irak Yugoslavia  
España Kuwait

MAS DE 200 000 DOLARES

Argelia Irán Siria, Rep. Arab de  
Bangladesh Libia Sri Lanka  
Brasil Luxemburgo Sudán  
Corea, Rep. de Marruecos Tailandia  
Chile México Tanzania  
China, Rep. Pop. de Nigeria Túnez  
Ecuador Perú Venezuela  
Filipinas

HAN CONTRIBUIDO TAMBIEN:

Afganistán Honduras Paraguay  
Alto Volta Islandia Qatar  
Bahamas Israel Rep. Central Africana  
Bahrein Jamaica Dominicana  
Barbados Jordania Rumania  
Benin Kampuchea Santa Sede  
Democrática (13)  
Bhután Kanya Senegal  
Bolivia Lao Sierra Leona  
Bostswana Lesotho Singapur  
Burundi Libano Somalia  
Camerún Liberia Suriname  
Congo Madagascar Swazilandia  
Costa de Marfil Malasia Togo  
Costa Rica Malawi Trinidad y Tobago  
Chad Mali Uruguay  
Chipre Malta Viet Nam

(12) Estas promesas se formularon durante el período 1963-72

(13) Estas promesas se formularon durante el período 1963-74

Etiopía	Mauricio	Yemen, Rep. Dem. Pop. del
Fiji	Mauritania	Zaire
Gabón	Nepal	Zambia
Gambia	Nicaragua	Simbabwe (14)
Ghana	Níger	Guinea
Omán	Guyana	Panamá

En conclusión diremos: El país beneficiario recibe los alimentos en el punto de llegada y, a partir de entonces, se hace cargo de los mismos y asume la responsabilidad de la ejecución del proyecto en todas sus fases. Hay oficiales de proyectos del PMA destacados en los diversos países, quienes supervisan las operaciones para asegurarse de que ellos se realicen según los términos del acuerdo. Para apreciar el progreso técnico conseguido en los proyectos, y si es posible, la repercusión de la ayuda en el desarrollo económico y social del país, el Programa lleva a cabo una evaluación sistemática de los resultados obtenidos.

---

(14) Estas promesas se formularon durante un período de 19 años.

## CAPITULO SEGUNDO

### **LAS FUNCIONES DE LA FAO.**

## CAPITULO SEGUNDO

### **LAS FUNCIONES DE LA FAO.**

La FAO es un organismo consagrado a la acción, empeñado en ayudar a sus gobiernos miembros a incrementar la producción de alimentos procedentes de los campos, de los ríos y de los mares de todo el mundo. (15). Es precisamente en estas actividades en las que trabajan las dos terceras partes del personal profesional de la FAO y en las que se gastan las cuatro quintas partes de sus fondos.

a).- Asistencia Técnica de la F.A.O.- Más de 2,000 técnicos de la FAO trabajan, hoy día, asesorando a sus gobiernos miembros, a solicitud de éstos y con el fin de llevar a cabo estudios especiales o proyectos destinados a mejorar su agricultura y su alimentación en estrecha colaboración con los técnicos nacionales.

En este renglón la FAO inicia actividades en sus países miembros únicamente a solicitud de sus respectivos gobiernos, los cuales aceptan como requisito indispensable designar especialistas propios para que trabajen con los internacionales. De este modo, al concluir la aplicación de un proyecto, el resultado no es solamente el progreso que ello representa sino que, además, se ha formado un grupo de técnicos nacionales capaz de continuar la obra. También es frecuente que la FAO conceda becas a dichos técnicos para que continúen ampliando sus estudios en el extranjero.

Como se ve claro, la FAO, con sus actividades de campo ha contribuido a ganar no pocas batallas contra el hambre y ha prevenido en no pocas ocasiones, aunque no siempre ha evitado, la hambruna como en Biafra

En algunas partes del mundo ha ayudado a los pescadores a motorizar sus barcos, con lo que aumenta su radio de acción y se multiplican enormemente las capturas; los agrónomos han orientado la defensa contra la erosión; decenas de millares de niños que habrían muerto sin los programas de puericultura iniciados con la asistencia de la FAO, se hallan vivos y gozan de buena salud. Otros expertos han colaborado con la introducción de semillas mejoradas y métodos modernos de cultivo, que han elevado los rendimientos

---

(15) FAO. FAO. Los primeros 40 años, Págs. 27 y siguientes; y La FAO, que es y cual es su cometido.

muy por encima de que había sido la tendencia hasta entonces normal del Estado beneficiario, siendo también un renglón importante el de la reforestación, uso de los fertilizantes, combate contra las plagas, etc.

En la ejecución de proyectos y programas para los cuales la FAO proporciona, a sus gobiernos miembros, técnicos especialistas en diversas ciencias, utilizando fondos que en su mayor parte son suministrados por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), que en 1977 llegaron a un total de casi 500 millones de dólares, empleados en más de 1,000 proyectos. La FAO también recibe fondos que en su mayor parte son de otros organismos, para sufragar los gastos que estos servicios especializados necesitan, como por ejemplo, del Banco Mundial para el Programa Cooperativo FAO Banco Mundial; del Fondo de las Naciones Unidas para la INFANCIA (UNICEF), para actividades de asistencia técnica, y del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, para financiar las actividades afines en los programas de campo de la FAO.

Además, algunos países desarrollados, en virtud de programas de ayuda bilateral, entregan fondos a la FAO para sufragar la ejecución, por cuenta suya, de una parte de dichos programas.

La FAO también administra un Programa de Cooperación Técnica (PCT) financiando con fondos procedentes de su Programa Ordinario, cuyo costo, para 1978-1979, fue de 25.6 millones de dólares. En la actualidad esta cifra se ha multiplicado por dos. Con este último programa, el PCT y la FAO prestan ayuda inmediata a los países que se encuentran ante necesidades imprevistas o que se hallan en situaciones de emergencia.

b).- La F.A.O. como Tribuna Internacional.

La FAO es un organismo que convoca reuniones internacionales y les presta los servicios necesarios para su desenvolvimiento. Se celebran reuniones a fin de llegar a un acuerdo internacional para estabilizar el comercio de productos básicos, regular la pesca en aguas oceánicas, informar acerca de los tipos de niveles de aditivos que se permiten en los alimentos que se venden en los mercados internacionales, etc. También se celebran reuniones de científicos y expertos para intercambiar información y opiniones acerca de las investigaciones que se llevan a cabo sobre temas tales como genética vegetal, elaboración de alimentos y manufactura de papel.

La Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, constituida conjuntamente por la FAO y otros organismos especializados, y la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha aprobado más de 130 normas alimentarias internacionales y publicado muchas disposiciones que son objeto de comercio internacional. Unos 45 países han incorporado estas normas a su legislación nacional.

En grado cada vez mayor, la FAO señala, a la atención de los interesados, las repercusiones normativas de la información que se facilita o que se derivan de las reuniones que patrocina.

Después de la grave disminución de las reservas mundiales de cereales causada por las malas cosechas de 1972, la FAO propuso un sistema para mantener un nivel mínimo de seguridad alimentaria mundial, mismo que aun es vigente.

Todos los países, tanto los desarrollados como los menos desarrollados, colaborarían en la creación de reservas nacionales de alimentos que podrían utilizarse de acuerdo con un sistema internacional de coordinación a fin de contrarrestar las consecuencias de malas cosechas futuras.

La Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma en noviembre de 1974 y a la que la FAO prestó servicios de secretaría, aprobó estas propuestas y solicitó a la FAO que preparase un Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial.

Así se ha hecho hasta fines de 1980 habían firmado el Compromiso más de 90 países, que representan más del 95 por ciento de las exportaciones mundiales de cereales y más de la mitad de todas las importaciones.

La experiencia de la FAO en proyectos de campo, así como los informes de los Estados Miembros, indican que existe todavía un elevado porcentaje de la producción alimentaria mundial que se pierde por una u otra razón.

Para resolver este problema, la FAO lleva a cabo un programa destinado a reducir las pérdidas de alimentos cuyo presupuesto inicial fue aprobado por la Conferencia Bienal de la Organización, en 1976, e incrementado en 1986.

c).- La F.A.O. como Fuente Mundial de Información.

La FAO recopila la información más recientes sobre alimentos, agricultura, silvicultura y pesca en todo el mundo y las comunica a los Estados Miembros para uso de planificadores oficiales, investigadores, hombres de negocios, estudiantes y público en general. Los anuarios estadísticos abarcan la producción, el consumo, el comercio y los precios de centenares de productos. Se efectúan análisis regulares de la situación y las perspectivas de suministros mundiales de alimentos y de la agricultura.

En las monografías se resumen los resultados de las investigaciones realizadas en muchos países. Los catálogos especiales internacionales facilitan informaciones tales como fabricantes de tractores, institutos de ingeniería agrícola, existencias de material genético de cereales disponibles para los agricultores y para los proveedores de semillas forestales. Cada 10 años, la FAO coordina y publica los resultados de un censo mundial de recursos agropecuarios.

A la FAO confluyen los estudios sobre cuestiones agrícolas en escala mundial. Por ejemplo, en la actualidad, se realiza un estudio sobre tendencias posibles del desarrollo agrícola, hasta fines del siglo actual, que indicará los esfuerzos y las inversiones que necesitarán hacer los gobiernos, en la medida en que estén dispuestos a comprometerse a eliminar el hambre y la mala nutrición. Se pretende que el mundo inicie el próximo milenio con el menor problema alimenticio posible, con objeto de poner en práctica los programas ambiciosos que se están elaborando.

d).- La F.A.O. como Servicio de Alerta.

La FAO vigila con especial atención la situación alimentaria de los países en los que la escasez de alimentos sigue siendo un problema y mantiene informados a los gobiernos, mediante el Sistema Mundial de Información de Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura, acerca de las zonas en las que podría presentarse la amenaza del hambre.

Otros servicios informan sobre los brotes de enfermedades de las plantas y los animales y siguen de cerca su propagación. Cuando se plantean situaciones de hambre general, la OFICINA DE OPERACIONES ESPECIALES DE SOCORRO DE LA FAO puede evaluar las necesidades y coordinar la ayuda urgente de los gobiernos y de otros

otros organismos, y también colaborar en la planificación a largo plazo, para rehabilitar la agricultura de las zonas especialmente afectadas.

e).- La F.A.O. como Estimulante en la Acción Popular.

Por medio de la Campaña Mundial contra el Hambre/Acción pro Desarrollo (CMCH/AD), la FAO da a los pueblos y a sus organizaciones la posibilidad de participar activamente en el proceso de desarrollo.

Más de 200 comités nacionales CMCH/AD y grupos no gubernamentales en todo el mundo colaboran en esta campaña.

La misión de la Campaña es fomentar la consecución de los objetivos de la FAO mediante la participación del pueblo en el desarrollo rural. En todas sus actividades la Campaña, por conducto de las instituciones nacionales, trata de identificar las necesidades locales y de fomentar una reacción de los organismos adecuados. En las actividades de la Campaña, se tiene en cuenta la necesidad de introducir cambios sociales, técnicos y económicos.

CAPITULO TERCERO

**ALGO SOBRE DERECHO AGRARIO**

## CAPITULO TERCERO

### **ALGO SOBRE DERECHO AGRARIO**

1.- VISION RETROSPECTIVA.- El Derecho Agrario, entendido objetivamente como la regulación de las tierras de labor y su explotación, es muy antigua, tal vez porque las actividades agrícola y pecuaria fueron de las primeras que el hombre empezó a realizar rumbo a la civilización.

El Código de Hamurabi, (16) llamado así en honor de su autor, el sexto rey de la dinastía semítica occidental de Babilonia, es una compilación la primera de la que se tiene noticia en la historia del derecho de órdenes dictadas por los reyes babilónicos y de costumbres sumarias y semíticas, constituido de 280 leyes esculpidas en piedra negra, (17) que se conserva en el museo francés de Louvre, algunas de las cuales tratan de la relación entre los hombres y la tierra, en función de clases sociales.

Las leyes de Solón, conocidas así en honor de uno de los siete sabios de Grecia, contienen los principios fundamentales de lo que se podía calificar con cierta propiedad de reforma agraria, quizás la primera en la historia, en virtud de la cual se procuraba el parcelamiento de la tierra. A través de ellas se fomentó la mejora de los cultivos.

Por su parte, en Roma se promulgaron, relacionadas con el agro y su cultivo o explotación, y por ello se pueden calificar de agrarias, las leyes Cassia, Licina, Flamina, Sempronía, Servilia, Flavia y Julia, de los años 468, 376, 232, 135, 63, 60 y 59, antes de Cristo. Hay quien sostiene que algunos aspectos de la Ley de las XII Tablas son de carácter típicamente agrario.

En razón de su historiografía, el derecho agrario, según ha quedado dicho, es acaso una de las materias más antiguas del derecho; pero no como disciplina autónoma y menos con naturaleza propia, como hoy se le conoce y se le clasifica, sino como formando parte de las normas del derecho civil. Se puede decir que esta suerte ha corrido en todas partes del mundo y en todas las culturas antiguas, incluso, en América, las prehispánicas.

---

(16) Escriche, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, pág. 105.

(17) Enciclopedia Bansa, T.III, Pág. 209a.

## CAPITULO TERCERO

### **ALGO SOBRE DERECHO AGRARIO**

1.- VISION RETROSPECTIVA.- El Derecho Agrario, entendido objetivamente como la regulación de las tierras de labor y su explotación, es muy antigua, tal vez porque las actividades agrícola y pecuaria fueron de las primeras que el hombre empezó a realizar rumbo a la civilización.

El Código de Hamurabi, (16) llamado así en honor de su autor, el sexto rey de la dinastía semítica occidental de Babilonia, es una compilación la primera de la que se tiene noticia en la historia del derecho de órdenes dictadas por los reyes babilónicos y de costumbres sumarias y semíticas, constituido de 280 leyes esculpidas en piedra negra, (17) que se conserva en el museo francés de Louvre, algunas de las cuales tratan de la relación entre los hombres y la tierra, en función de clases sociales.

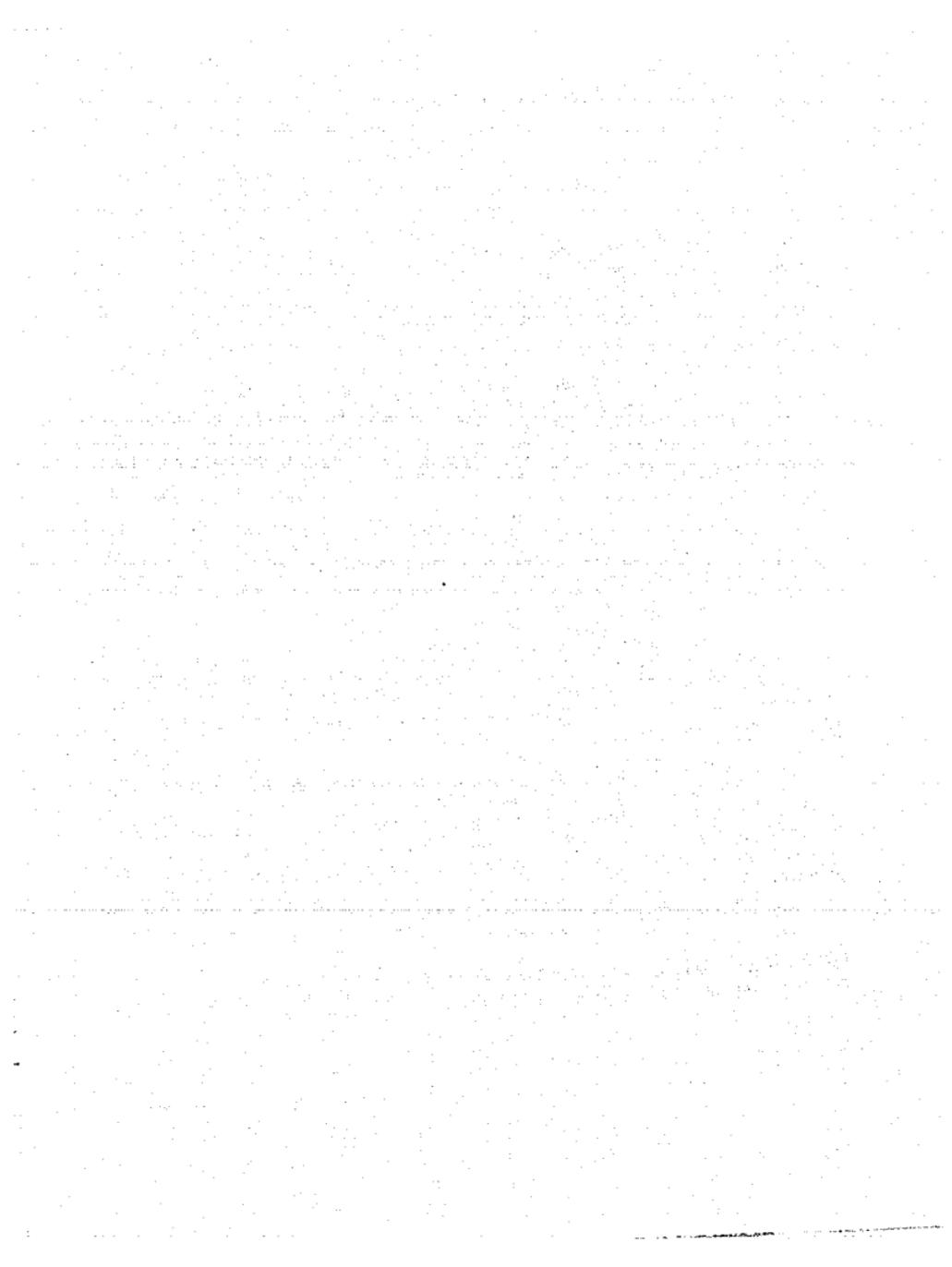
Las leyes de Solón, conocidas así en honor de uno de los siete sabios de Grecia, contienen los principios fundamentales de lo que se podía calificar con cierta propiedad de reforma agraria, quizás la primera en la historia, en virtud de la cual se procuraba el parcelamiento de la tierra. A través de ellas se fomentó la mejora de los cultivos.

Por su parte, en Roma se promulgaron, relacionadas con el agro y su cultivo o explotación, y por ello se pueden calificar de agrarias, las leyes Cassia, Licina, Flamina, Sempronía, Servilia, Flavia y Julia, de los años 468, 376, 232, 135, 63, 60 y 59, antes de Cristo. Hay quien sostiene que algunos aspectos de la Ley de las XII Tablas son de carácter típicamente agrario.

En razón de su historiografía, el derecho agrario, según ha quedado dicho, es acaso una de las materias más antiguas del derecho; pero no como disciplina autónoma y menos con naturaleza propia, como hoy se le conoce y se le clasifica, sino como formando parte de las normas del derecho civil. Se puede decir que esta suerte ha corrido en todas partes del mundo y en todas las culturas antiguas, incluso, en América, las prehispanicas.

(16) Escriche, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, pág. 105.

(17) Enciclopedia Bansa, T.III, Pág. 209a.



En una segunda fase, si fuera admisible la discriminación conceptual, que corresponde a nuestra era, hasta el siglo XIX, los países de la cultura occidental continúan considerando al régimen jurídico de la propiedad de las tierras y las relaciones jurídicas agrarias, como parte del derecho civil.

Durante las dos etapas o fases, se formó la convicción de la naturaleza civil de lo que hoy conocemos como derecho agrario, primero con un criterio positivista empírico y, con posterioridad, elaborándose diversas doctrinas, con direcciones a veces encontradas, sobre todo a partir del siglo XIV. A principios de la actual centuria hizo crisis la corriente civilista, precisamente con la aparición de las doctrinas del llamado derecho social, cuya sustancia ideológica llega a su extremo con la fundamentación que se le ha pretendido dar de corte marxista. Hagamos, pues, el siguiente recorrido:

La fundamentación doctrinal encontró su expresión, propiamente dicho, en la teoría del derecho natural, es decir, en la que sostenía que el derecho de propiedad, como otros muchos, brotaba de la naturaleza de las cosas, cuando no de la naturaleza del hombre como se percibe en el jurisconsulto holandés Hugo Grocio, y con el filósofo inglés J. Locke, así como por la escuela económica fisiocrática. Todo ésto se tradujo en la afirmación de los principios fuertemente individualistas que dominaron la vida rural y las actividades agrícolas hasta la primera guerra mundial. Así, pues las relaciones jurídicas entre los elementos constitutivos del mundo rural, basadas esencialmente en los vínculos y las relaciones personales, han fluctuado entre el individualismo y el colectivismo que, según Fromm, (18) sigue siendo, no obstante, humanismo.

La labor codificadora o legislativa en esta materia, en el transcurso de los siglos XVIII y XIX, profundamente marcada por la revolución industrial, puso de nuevo en discusión la doctrina de los derechos reales, sobre todo el de propiedad inmobiliaria. La propiedad de la tierra, con la fundamentación jusnaturalista, iba a constituir por mucho tiempo tal vez el cimiento del derecho civil y, en términos más generales, del derecho privado. Sin embargo, los códigos civiles de inspiración conservadora y patrimonista que

(18) El Humanismo Marxista.

que no concedían ningún lugar a las preocupaciones sociales, habían de ser muy pronto examinados y ásperamente criticados por numerosos doctrinarios políticos que los consideraron como un instrumento al servicio del capitalismo. El derecho privado, inmovilizado en el rígido corsé de la codificación, revelaba muy pronto su importancia para resolver con eficacia y armonía los conflictos surgidos entre lo individual y lo social, cuya agudeza aumentaba por el motivo mismo de la evolución general incontenible de la sociedad. Mientras tanto, las corrientes políticas del período posterior a la primera guerra mundial, una de cuyas reivindicaciones esenciales era el retorno al concepto de la justicia social, habían puesto pie poco a la industria, en efecto los trabajadores se habían beneficiado de la concentración inherente a las estructuras mismas de la producción industrial y, gracias sobre todo a la acción sindical, habían conseguido que prevaleciera en época más temprana su dignidad de productores, mientras que los agricultores, geográficamente aislados, y con demasiada frecuencia replegados en sí mismos por obra de su tradicional individualismo, sólo comenzaron a percibir con notable retraso el alcance de su función y los derechos que de ella se derivaban en el marco de una economía en plena transformación.

En consecuencia, los poderes públicos iban a verse obligados a intervenir de un modo cada vez más profundo, en nombre del interés general y de la justicia social, en esferas que hasta entonces pertenecían exclusivamente al derecho privado.

A su vez el mundo rural sufría la influencia de las corrientes reformistas que consagraban la constitucionalidad de los elementos territoriales y el elemento humano bajo la intervención conjunta de numerosos factores, entre los cuales los más determinantes eran los siguientes:

a).- El factor económico, con la necesidad de incrementar la productividad orientando y planificando la producción:

b).- El factor social y moral sobre el tema de la redistribución de los ingresos, la individualización del productor, la justificación de la propiedad por el trabajo, la emancipación del individuo y la desaparición de las estructuras feudales.

Esta evolución se manifestó, sobre todo por una actividad intensa de promulgación de leyes que consagraban la sustitución del anterior liberalismo por un intervencionismo cada vez más acusado, sobre todo en los países del Tercer Mundo,

donde, en proporción mayor que en otros, la compenetración del derecho privado y el derecho público había estampado su huella en la legislación reformadora.

Uno de sus efectos, entre otros, ha sido el de que la libertad del individuo se encuentra de ahora en adelante, menos en el acceso a la propiedad de la tierra que en la intervención, del Estado para impedir que dicha propiedad se transforme en un instrumento de privilegios.

De esta forma se ha elaborado un edificio jurídico original en muchos aspectos y particularmente en lo que respecta a sus consecuencias para el mundo de la agricultura.

Cualquiera que sea el valor respecto de expresiones tales como el derecho rural, derecho agrícola, derecho de las actividades agrícolas, derecho social agrario, derecho agrario, etc, sobre las cuales siguen aún polemizando eminentes juristas, es forzoso reconocer que la expresión Derecho Agrario, retenida y utilizada por la mayoría de las escuelas de pensamiento jurídico, ha adquirido verdaderamente carga de naturalización, más especialmente desde los tres decenios últimos en el curso de los cuales ha sido objeto de estudios e investigación sistemática, y aunque numerosos autores y doctrinarios no hayan conseguido hasta ahora ponerse completamente de acuerdo sobre su naturaleza, su objeto o su contenido, la variedad de las definiciones que se han dado a este término son testimonios de esas divergencias. El Derecho Agrario tiende indudablemente a constituir un conjunto doctrinal y normativo particular con características que, como veremos en el estudio que haré a través de mi desglosamiento de la presente Tesis, le confiere una fisonomía específica.

De un modo paralelo, los organismos encargados de aplicar las normas jurídicas que rigen las actividades y el desarrollo del agro han tenido, por lo general, que elaborar reglas de procedimiento de particulares y especializarse hasta formar un verdadero conjunto jurisdiccional encargado exclusivamente de la administración de la justicia agraria, tomando este término en su aceptación más amplia.

Las diversas direcciones de la doctrina jurídica, filosófica jurídica, sociológica y económica, han dejado su huella en los conceptos y definiciones del Derecho Agrario.

Para algunos autores, el Derecho Agrario es una rama del derecho objetivo

que participa de los clasificados como privado y público, es decir, mixto, como es en Arcangeli, Ballarín, Gazollo y Pereira, lo que significa que para ellos el derecho únicamente admite la clasificación dicotómica tradicional.

Para otros, como Magaburu, se trata de un derecho autónomo; pero no lo clasifican. En cambio otros, no obstante no clasificarlo, señalan sus características y sus finalidades, como en el caso de Vivanco, quien destaca, además de su sentido normativo de la actividad agraria y del fomento agropecuario, que el Derecho Agrario tiende o debe tender a proteger los recursos naturales renovables.

En Swiatkowaki y Reterman se manifiesta claramente que el Derecho Agrario es una rama, dentro de la clasificación general de las disciplinas jurídicas, autónoma y de sentido socialista, lo que le da el carácter de Derecho Social.

Veamos algunas definiciones:

A. ARCANGELI.- "Por derecho agrario debe entenderse el conjunto de normas, de derecho privado y de público, que rigen a las personas, bienes, actos y relaciones jurídicas en la esfera de la agricultura." (19)

R. MAGABURU.- "El derecho rural es el conjunto autónomo de preceptos que recae sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria, establecidos con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad derivados de aquellas explotaciones."(20)

A. LEAL GARCIA.- "El derecho agrario es el derecho de los predios rústicos y de la empresa agrícola, o sea el conjunto de normas jurídicas que regulan la pertenencia, uso y disfrute de las fincas rústicas y el desenvolvimiento de la empresa agrícola." (21)

---

(19) Il diritto agrario e la sua autonomia.- Revista di Diritto Agrario, pág. 197 y siguientes.

(20) La teoría autónoma del Derecho Rural. pág. 139.

(21) "El derecho agrario y sus modernas orientaciones". Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, pág. 600.

J.L.OSORIO.- "El derecho agrario es el conjunto de normas pertenecientes a las personas, a las propiedades y a las obligaciones rurales." (22)

C. CARRARA.- "...el conjunto de normas jurídicas que rigen la actividad agraria en sus sujetos, en los bienes a ellos afectados y en las relaciones jurídicas instituidas para ejercer dicha actividad." (23)

M. DE JUGLART.- "Por derecho rural se entiende en general el conjunto de reglas aplicables a los bienes y a las personas que viven en el campo." (24)

L. MENDIETA Y NUÑEZ.- "El derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y las explotaciones de carácter agrícola." (25)

G. BOLLA.- "Una ordenación jurídica interna, concebida para fomentar el funcionamiento y la organización de los elementos y fuerzas ideales y reales de la producción y para institucionalizar la economía en el marco de los intereses superiores y respondiendo a fines proclamados constitucionalmente. (26)

V. JIMENEZ LANDINEZ.- "...el conjunto de normas jurídicas que establece y regulan el derecho del hombre a la propiedad de la tierra y a las facultades y las obligaciones que para el individuo y para el Estado se derivan del mismo." (27)

RITTERMAN.- "...el conjunto de las prescripciones que regulan las relaciones de producción de la agricultura de modo muy particular y sobre todo con miras a su reconstrucción socialista." (28)

(22) Diritto Rural. en Revista di Diritto Agrario, Pág. 207.

(23) "Corso di Diritto Agrario en Ibidem, pág 215.

(24) "Droit Rural". en Ibidem, Pág. 230.

(25) Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Pág. 3.

(26) "Scritto di Diritto Agrario," en Revista di Diritto Agrario, pág. 270.

(27) La reforma agraria integral, Pág. 71

(28) "El derecho agrario y el sistema jurídico" en Revista di Diritto Agrario, Pág. 285.

A. BALLARIN MARCIAL.- "Es el sistema de normas tanto del derecho privado como de derecho público especialmente destinadas a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción agraria en su conjunto, según unos principios peculiares de esta rama jurídica." (29)

L. A. GAZOLLO.- "...un derecho mixto que regula la propiedad rural y el ejercicio de las actividades agrícolas en cuanto se encaminan a la producción." (30)

R. SWIATKOWSKI.- "...el conjunto de las normas jurídicas que regulan las relaciones sociales vinculadas a la formación del régimen agrícola y a su reconstrucción socialista, así como las formas económicas de esta reconstrucción." (31)

J. R. ACOSTA CAZAUBON.- "El derecho social agrario es el conjunto de las normas y principios que se ocupan de disciplinar las relaciones jurídicas del sector agrícola y de regular la distribución de la propiedad y tenencia de la tierra a fin de establecer la justicia social en el campo." (32)

R. DI NATALE.- "...un conjunto de normas jurídicas que tienen por fin el desarrollo económico y humano del mundo rural mediante la transformación del régimen de la propiedad y de la tenencia de la tierra, el fomento de las actividades agropecuarias y la conservación racional de los recursos naturales." (33)

R. VICENTE CASANOVA.- "...es el conjunto de normas y principios que regulan la propiedad territorial y que orientan y aseguran su función social." (34)

---

(29) "Derecho Agrario..

(30) "Derecho Rural. Ibidem, Pág. 300

(31) "Derecho Agrario en Polonia", en Revista de Diritto Agrario, Pág. 340.

(32) "Manual de Derecho Agrario." Universidad Central de Venezuela, 1967, pág. 60

(33) "Construcción del Derecho Agrario Latinoamericano". Rev. de la Facultad de derecho de la Universidad de Carabo, Venezuela, Num. 12 y 17, pág. 10, 12, 1967.

(34) "Derecho Agrario. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1967, Pág. 16.

A.C. VIVANCO.- "... el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a objetos rurales y con el fin de proteger los recursos naturales renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad. (35)

F. PEREIRA SODERA.- "...el conjunto de principios y normas de derecho público y de derecho privado que tienen por fin disciplinar las relaciones emergentes de las actividades rurales con base en la función social de la tierra." (36)

RAUL LEMUS GARCIA.- "...es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica." (37)

Resulta hoy francamente difícil dar un concepto o una definición de derecho agrario, precisamente porque, si bien por un lado los estudiosos de esta disciplina no se ponen de acuerdo, no menos cierto es que no es posible partir de las constantes del derecho objetivo agrario, que está en todas partes disparados en todas las direcciones, por ejemplo, no es lo mismo en el derecho francés, en el británico, en el de los países de Europa oriental que se están transformando hacia el liberalismo, en el derecho cubano, en el africano, en el latinoamericano y, finalmente, en el mexicano. En éste, últimamente se ha producido un cambio espectacular y radical neoliberalista, que lo ha alejado radicalmente de la línea ideológica que tenía durante la Ley de Reforma Agraria. Se trata, sin embargo, de intentar alguna conceptualización por nuestra parte, lo que procedemos hacer de acuerdo a lo siguiente: Debemos distinguir entre la rama normativa jurídica, que pretendemos conceptualizar, y la disciplina científica que se encarga de su estudio. Desde la primera, el Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la tenencia de la tierra y la organización para su explotación, para la realización de diversos fines sociales, unos para la comunidad nacional e internacional, de contenido económico, y otros para los agricultores, cualquiera que sea su clasificación en razón de la tenencia territorial, en el marco de la justicia social.

(35) "Teoría de Derecho Agrario". La Plata, Argentina, 1967, Tomo I, Pág. 192.

(36) "Diritto Agrario o Reforma Agraria". Sao Paulo, Brasil, 1968, Pág. 25.

(37) Derecho Agrario Mexicano. 2da. Edición, Pág. 27.

Desde la segunda, el Derecho Agrario es una disciplina de la enciclopedia jurídica que se encarga del estudio de las normas del derecho también llamado agrario, de sus instituciones, de los principios que la rigen, de la jurisprudencia, de la técnica jurídica y de los fines y valores que con ellas se persiguen.

Junto al Derecho Agrario, como disciplina científica, se debe estudiar, para una mejor comprensión de la realidad en la que se aplica el derecho de la materia, sociología y antropología agrarias, economía agraria, etc., ramas del conocimiento que por su especialidad no pueden formar parte de la ciencia jurídica llamada Derecho Agrario; pero que con éste, no cabe duda, proporcionan una visión más completa del agro, de los actores del mismo y de las circunstancias en que se da el fenómeno agrario.

Con todo ésto nos encontramos ahora en la aptitud de comprender la diversidad de direcciones que vimos en los conceptos y definiciones transcritos, pues en unos prepondera una inclinación más o menos expresa de ciertas ideologías, en otros, el sedimento es de índole economicista, en otros la aportación es simplemente formal jurídica y sin compromiso de fondo, en tanto que en otras direcciones se percibe una inquietud integral con la naturaleza, para caer, sin descuido de otros elementos necesarios, en el terreno de la ecología.

Por otro lado encontramos, como constantes, en todas las definiciones los datos siguientes: a) Que se trata de normación jurídica; b).- Que la normación es referente a un elemento objetivo, la tierra, en torno del cual giran los conceptos tenencia, fertilidad (calidad), hectáreas, humedad (temporalidad y riego), clasificación (de agostadero, etc.), y otros más; c).- Que igualmente se refiere a un elemento subjetivo, agricultor o campesino, en torno del cual gira la organización de los grupos de agricultores (pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros) determinada por la Ley, dando lugar a la pequeña propiedad, al ejido y a la comunidad y, finalmente, d).- A las relaciones jurídicas entre los elementos subjetivos con motivo de los objetivos. Fuera de estas constantes, todos los demás elementos son accidentales, tales como la corriente ideológica subyacente, tendencia económica, de-terminación política, etc.

Por otro lado, el derecho agrario, de acuerdo a las tendencias políticas económicas, es un instrumento de desarrollo social.

3.- Regionalidad del Derecho Agrario.- Las definiciones que se han citado demuestran claramente que el derecho agrario dista mucho de constituir una disciplina

rigurosamente uniforme y homogénea. La misma diversidad de las estructuras agrarias y de las actividades agrícolas en función de las contingencias y de las realidades regionales, y los cuales pueden ser de orden: físico (tierras, suelo, aguas, clima); biológico (flora y fauna), sociopolítico (costumbres, estructura administrativa, orientaciones políticas); técnico-económico (desarrollo técnico, inversiones, etc.).

La ordenación y la dinámica jurídicas correspondientes adquieren inevitables aspectos variados, ya que si la planificación económico-social es la sustancia de una política variada. El derecho agrario es la expresión formal de esa política, por lo que su carácter es rigurosamente regional. Esto explica que el ordenamiento jurídico sea, no obstante las constantes mencionadas, rigurosamente regional.

Por esto mismo el derecho agrario, en calidad de ciencia jurídica y también como reflejo de intereses específicos y diversos en el tiempo y en el espacio, adquiere una fisonomía diferente según el lugar y la época, como subraya acertadamente un eminente autor latinoamericano que citaremos a continuación: "...puede considerarse que hay tantos derechos agrarios como países". (38)

No es pues inexacto tener referencia a derechos agrarios europeo, africano, latinoamericano, etc... dadas las peculiaridades y las contingencias locales, tal como se reflejan especialmente en los instrumentos jurídicos utilizados para resolverlas.

Trataremos a continuación en forma muy resumida, por razones geográficas, de esas diversidades y peculiaridades que dan al derecho agrario las características que le distinguen.

a).- Africa Intertropical.

Sucediendo al régimen colonial, cuya política en materia de derecho de tierras tendía a la introducción de un sistema individualista de propiedad, inspirado, según los países, en el Código Civil Francés, en la Common Law: o en el "Grundbuch", con resultados más o menos discutibles, ya que estos principios nacidos de conceptos occidentales engendraban o favorecerían la especulación de las autoridades de los Estados que han adquirido recientemente su independencia.

---

(38) Reno di Natale, op. cit., Pág. 23

Han resuelto hacer frente a los imperativos económicos y sociales del desarrollo respetando, en teoría, el derecho consuetudinario; pero únicamente en la medida en que no obstaculice la marcha hacia el progreso.

En la práctica se puede comprobar que las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia agraria, de la mayoría de los países de la región, aun que se refieran en general a ciertas tradiciones vinculadas a la solidaridad de los "clanes", a la ocupación por estirpes y a los principios de la propiedad colectiva o comunitaria, no dejan por ello de contener conceptos resucitamente reformistas y renovadores que señalan evidente apartamiento del carácter sacro del derecho tradicional y una restricción de una esfera de aplicación en lo que al régimen de tierras se refiere. (39)

Pese a la gran diversidad de las corrientes jurídicas actuales, es posible descubrir un eje común en la elaboración del derecho agrario africano.

El Estado manifiesta una tendencia neta de apoderarse del derecho de propiedad de las tierras de aptitud agrícola, por un lado, y, por el otro, a redistribuir el derecho de su cultivo a los particulares, imponiéndoles la obligación de realizar trabajos de explotación conforme a normas agroeconómicas que respondan a las técnicas de la agricultura moderna.

Esta tendencia ha surgido de la necesidad de desarrollarse utilizando el capital inmediatamente disponible, es decir, la tierra y los hombres, necesidad cuyo examen ha hecho ver a los gobernantes africanos el potencial inherente en los recursos de las tierras de labranza y la insuficiencia de los métodos de cultivo utilizados hasta ahora.

a).- Necesidad de dotar al estado de los medios de adquirir las tierras necesarias para la realización de la política de desarrollo, lo que podría calificarse de

(39) Mifsud. Derecho Agrario Consuetudinario en Africa, Págs. 14 y siguientes.

Asimismo es recomendable las siguientes obras:

-A.N. Allot. Essays in African law. Butterworth. Londres.

-M. Bachelet. Systemes fonciers et Réformes agraires en Afrique Noire. París, 1963.

-D. Cridtodoulou. Réforme des régimes fonciers coutumiers africains, Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria, FAO, Roma, 1966.

nacionalización de las tierras.

b).- Incorporación al patrimonio privado del Estado o al patrimonio nacional, por motivos de interés público, de las tierras detentadas en virtud de la costumbre y que no ha sido objeto de un procedimiento de comprobación de derechos.

c).- Disociación del derecho de nuda propiedad y del derecho del disfrute; el primero, reconocido exclusivamente al Estado; el segundo, adjudicado algunas veces a los individuos, pero más generalmente a las comunidades.

d).-Tendencia de restringir o anular la individualización de los derechos sobre la tierra y mantenimiento de la inalienabilidad de la misma; el título de propiedad se convierte en prueba de un derecho de explotación que puede ser cedido bajo reserva del respeto de las condiciones destinadas a frenar o impedir toda especulación.

e).- Lucha contra la fragmentación por medio de la concentración parcelaria y la modificación de las costumbres sucesorias.

f).- Obligación de realizar una explotación efectiva y racional por medio de incentivos o de sanciones de carácter fiscal, principalmente, so pena de prescripción de los derechos de ocupación.

g).- Reinstalación y redistribución de las poblaciones en el marco de las operaciones de colonización vinculadas a los planes de desarrollo.

h).- Estímulo a la cooperación e implantación de sistemas de explotación comunitarios fuertemente socializados.

Es notable el hecho de que el intervencionismo del Estado se extienda, en profundidad, a todos los sectores del mundo rural y de que la legislación agraria, por definición, proceda más del derecho público que del derecho privado.

Por otro lado, la inestabilidad técnica del derecho consuetudinario, debida a su expresión verbal y a su heterogeneidad, explica la razón de que numerosos países se orienten necesariamente a una codificación de su legislación agraria.

Se comprobará que el conjunto de estas medidas ha devuelto el concepto

de la propiedad, ya de orden público, ya privado, su función social, y en este sentido el derecho territorial africano ha dado pruebas de su originalidad indiscutible.

b).- América Latina.

El derecho agrario latinoamericano moderno, en su fase inicial de desarrollo, se ha centrado inicialmente en los problemas jurídicos de la reforma agraria integral.

Es decir, de la reforma agraria propiamente dicha, acompañada por medios que apuntan principalmente a lo siguiente: hacer que el crédito agrícola sea más accesible a los pequeños agricultores, organizar la asistencia técnica, facilitar el acceso a los mercados, garantizar un precio de venta remunerativo para los productos de la explotación, desarrollar la asistencia social, etc. Los legisladores de antaño, cegados por el binomio latifundios-minifundios y deseos de abolir lo más rápidamente posible las formas opresivas de explotación heredadas del período colonial, han mostrado una tendencia tal vez en algunos casos exageradamente a subordinar los conceptos económicos de productividad, de eficacia y de consumo a los objetivos políticos y sociales.

La declaración de Porto Alegre aprobada el término del Primer Congreso Interamericano de Derecho Agrario celebrado en octubre de 1971, es un ejemplo de ese cambio. En consecuencia, en su fase de elaboración, el derecho agrario de los países América Latina se ha basado en ideas-fuerza un tanto heterogéneas según el grado de politización o de radicalización que ha distinguido a las medidas de las reformas agrarias. Esta preeminencia de la política sobre la economía debía, sin embargo, dejar paso con bastante rapidez a una situación de equilibrio sancionada por la conciliación de los objetivos sociopolíticos y económicos.

Las líneas directrices de este documento, que constituye a la vez una verdadera Carta de la Reforma Agraria en el Nuevo Mundo y un enunciado de las normas jurídicas que le sirven de apoyo, pueden analizarse esquemáticamente en la forma siguiente:

A).- El derecho agrario tiene por principal objeto el estatuto jurídico de la propiedad de la tierra y de las actividades agrícolas.

B).- El principio de la funcionalidad socioeconómica, así como la de la

justicia social, deben constituir la base de los regímenes de propiedad y utilización del suelo, en sus aspectos subjetivo, objetivo y causal, que se vuelven a encontrar intensificados en el concepto de la empresa, entendida en el sentido de la organización permanente, racional y democrática de los factores de la producción.

C).- La vida rural debe, por consiguiente, organizarse con la ayuda y el apoyo de las autoridades gubernamentales en beneficio de los que trabajan la tierra y cuyas actividades tienen por fin la producción de bienes esenciales para el conjunto de la comunidad.

D).- En consecuencia, es preciso instaurar sobre bases económicas, sociales, científicas y tecnológicas, una política agrícola que otorgue una importante función al crédito y a los ingresos, garantizando precios de venta equitativos, brindando facilidades de comercialización e instituyendo incentivos fiscales, etc...

E).- El aprovechamiento de las aguas, que también forman parte del patrimonio nacional, debe reglamentarse teniendo en cuenta los intereses respectivos de los individuos y de la comunidad, con objeto de obtener de ellas una utilización mejor y más racional, especialmente con miras a la producción agrícola.

F).- En el contexto de la inmigración urbana y tomando en consideración la incapacidad de la industria en el estado actual su desarrollo para absorber nuevos efectivos de mano de obra, conviene fijar el hombre en la tierra, procurándole posibilidades decentes y equitativas tanto en lo que respecta a los ingresos como en lo relativo a la vivienda, la enseñanza, la capacitación profesional, la higiene y la salud.

G).- En cuanto a los trabajadores agrícolas asalariados, estacionales o de otras formas de explotación, conviene asegurar su derecho al trabajo y a la seguridad social, teniendo en cuenta las particularidades locales económicas y sociales. Las asociaciones campesinas pueden especialmente contribuir a asegurar su representación y su protección de una manera democrática, basada en realidades objetivas y en datos sociológicos específicos.

A título subsidiario conviene señalar la línea de conducta de los países signatarios de la declaración de Porto Alegre en lo que respecta a los aspectos interestatales de las actividades jurídicas y de las mutaciones estructurales vinculadas a la reforma agraria, con miras a crear la unificación económica del subcontinente. Esta línea

de conducta se expresa en la siguiente forma:

La reforma agraria es una decisión política y constituye una necesidad fundamental prioritaria como medio de método, proceso e instrumento de la expansión económica del continente latinoamericano, garantizando a la vez a cada estado el derecho de escoger su propio camino para llegar a una utilización racional de las tierras.

Dentro de esta orientación, es conveniente reforzar la acción de los organismos interamericanos e internacionales con objeto de que sostengan y estimulan los estudios y proyectos relativos a la mejora de las situaciones jurídicas agrarias. Paralelamente, los gobiernos de los países de la región deberían formar un frente común por medio de acuerdos y convenios multinacionales destinados a asegurar la defensa de sus producciones en los mercados internacionales.

Siendo el objetivo último la creación de un mercado común, estos países deben desde ahora ponerse de acuerdo para coordinar sus economías en un plan global, fijar prioridades, delimitar las potencialidades de cada uno, etc...

Un eminente especialista agrario boliviano, afirma que desde el punto de vista teórico doctrinal existe un concepto específicamente latinoamericano del derecho agrario que se enuncia así: "El derecho agrario es hoy una doctrina y un conjunto de normas jurídicas que tienen por fin el desarrollo económico y humano del mundo rural mediante la transformación del régimen de la propiedad y la tenencia de la tierra, el fomento de las actividades agropecuarias y la conservación racional de los recursos naturales. (40)

c).- Asia y Extremo Oriente. (41)

El derecho agrario en esta región se inspira en conceptos socioeconómicos radicalmente diversos que van desde el reformismo revolucionario al reformismo moderado, lo que le da una fisonomía relativamente heterogénea y hace difícil de aceptar una visión de conjunto.

(40) R. Di Natale, *op. cit.*, pág. 80.

(41) SEN LIN. Political importance of land Reform in Southeast Asia, Universidad de Hartford, (Connecticut), Estados Unidos 1992.

Los regímenes de tierras vigentes en los países de esta región se basaban, por lo general, esencialmente, en un concepto feudal de la tenencia de la tierra, y de las relaciones humanas en la esfera rural, y los legisladores han tratado de modificar este estado de cosas con diferentes métodos y procedimientos que pueden clasificarse en tres principales clases, a saber:

A).- El método abolicionista, mediante la supresión pura y simple del régimen de tierras feudal o semifeudal y su sustitución por un régimen de pequeña propiedad privada o bien por un régimen de tenencia colectiva o comunitaria.

En algunos casos, como en el Japón, la operación se ha realizado en forma de la compra por el Estado de las grandes propiedades privadas y la reventa de esas tierras a los agricultores que las cultivan, para permitir el acceso a la propiedad de estos últimos. En algunos Estados de la India, especialmente el de Kerala, el legislador ha actuado utilizando la expropiación sin indemnización con el fin de instaurar un régimen socialista de posesión de la tierra.

En China, los legisladores del partido comunista han instituido un sistema basado, según los casos, en la confiscación o requisa de las tierras con miras a su reparto entre los municipios rurales, con el objetivo no sólo de elevar en lo inmediato el nivel de la vida de los campesinos sino también, a mas largo plazo, de liberar las fuerzas productivas de las regiones rurales y desarrollar la producción agrícola para abrir el camino a la industrialización. (42)

B).- El método reformista en que se inspira la doctrina agraria, Sri Lanka Tailandia, entre otros países, esta basado en la idea de que el régimen de tierras existente puede corregirse atenuando sus defectos más graves, es decir, mejorando la situación de los arrendatarios y de otros poseedores a título precario, garantizando a la vez los derechos fundamentales de los propietarios.

C).- El método de abolición selectiva que aplican con matices diversos Indonesia, Filipinas, Nepal y viet Nam, constituye un término medio entre las fórmulas antes citadas y consiste en abolir las disposiciones más antisociales del régimen de tierras vigentes. la tierra y todos los demás recursos naturales se someten a la fiscalización superior del Estado, que tiene obligación de hacer que se utilicen en el mejor interés de

---

(42) Ley del 28 de junio de 1950, Artículo primero.

los ciudadanos. La propiedad de la tierra se considera como una función social y este título se ve sometida a ciertas limitaciones y restricciones. Como contrapartida, se adoptan medidas para facilitar la concesión de crédito agrícola, fomentar el riesgo y la lucha contra las inundaciones, mejorar el habitat y ampliar

desde hace ya largo tiempo objeto de una codificación, y que bajo la influencia de las normas y decisiones de la Comunidad Económica Europea tiende a la uniformidad, consagra el mantenimiento del concepto de la propiedad privada en su acepción capitalista y patrimonialista, pero se esfuerza por eliminar determinados defectos de la economía liberal encuadrando el ejercicio de los derechos del propietario en un número determinado de restricciones y limitaciones, especialmente en el caso de la explotación indirecta en lo que respecta a los arrendatarios. Con ello se trata de garantizar a estos últimos la seguridad y la estabilidad necesarias para que puedan desarrollar su espíritu de iniciativa.

Además el legislador ha previsto una serie de disposiciones destinada no sólo a hacer que el sector agrícola en su conjunto tenga acceso a los beneficios de la seguridad social reconocidos a los otros sectores, sino también a incitar a los cultivadores a que acepten una jubilación anticipada, con objeto de rejuvenecer la población activa y aprovechar la ocasión de su retiro para aplicar medidas de ordenación del territorio rural. Por último y es también una tendencia que prevalece en todas las legislaciones de los países de que se trata se acentúan en algunos lugares la afirmación del concepto de empresa o de empresario y en otros del concepto de explotación (43), lo que después de todo no constituye más que un matiz, ya que evidentemente el primer concepto sólo debe,

---

(43) F. Baur "Der landwirtschaftliche Betrieb als juristische Einheit nach Deutschem Recht", en Atti del Primo Congresso Internazionale di Diritto Agrario. Florencia, 1954. D. Barbero. "Fondo e azienda nell'impresa agricola," en Atti del Primo Congresso Internazionali di Diritto Agrario, Florencia, 1954 A. Ballarin Marcial. "La formación, concepto y fines de un derecho agrario de la empresa", en Atti del Primo Congresso Internazionale di Diritto Agrario. Florencia, M.F. Rabaglietti. Propieta tierriera, impresa e aziendbanel sistema del'ordinamento.

en verdad, considerarse como una extrapolación del segundo. (44)

La unidad productiva, es decir, la explotación se convierte en el eje de la legislación agraria del país y en el elemento constitutivo y específico de una reglamentación jurídica particular. Constituye por ello el denominador común de estas legislaciones.

En este caso da el tono la escuela española, algunos de cuyos eminentes representantes han forjado definiciones (45) del derecho agrario que dan cuenta, perfectamente, de la orientación actual de esta disciplina en el Occidente europeo y consagran el desplazamiento del centro de la actividad productiva del propietario al empresario.

Todo ello implica evidentemente la necesidad de reconocer a los poderes públicos amplias facultades de fiscalización en la esfera de los contratos rurales, de la ordenación del espacio rural, de la ampliación de la seguridad social a los medios agrícolas, de la concesión a las empresas de los medios necesarios para su funcionamiento, etc., y el problema consiste en encontrar los medios que permitan conciliar el intervencionismo del Estado con los principios fundamentales de la economía liberal.

Por último, el juego de las disposiciones del Tratado de Roma confirma la similitud de las legislaciones en lo que se refiere a la unidad ideológica y jurídica, referente a la agricultura, en el plano regional de la Europa occidental (46) que, hoy día, se encuentra en un proceso de estandarización, porque la unidad continental se está transformando, merced a su impulso inicial de unidad económica, para su consolidación, en un bloque económico, el primero en la historia de la humanidad, con el que se abre paso la recomposición y reordenación económica del mundo.

---

(44) Osmanesyk, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Nacionales Unidas.

(45) Véase la definición del derecho agrario de A. Ballarín Marcial, ya transcrita en el inicio de este capítulo. Señalamos no obstante la idea expresada por otro eminente jurista español (J.L. de los Mozos en Estudios de Derecho Agrario, editorial Tecnos, Madrid, 1972), según la cual la imagen del derecho agrario como derecho de la empresa agrícola, es más una construcción ideal y retórica que una realidad conceptual.

(46) Informe del V Congreso Internacional de Derecho Agrario, Bruselas, 4-9 Agosto 1958.

e).- Europa Oriental.

Un panorama diferente presenta Europa oriental debido, sobre todo, a que ha experimentado cambios profundos y espectaculares que le han impedido, acaso por la ideología subyacente, el progreso del derecho agrario como sistema normativo y como disciplina autónoma.

En efecto, primero por su conformación socialista (A) y, segundo, por su advenimiento al liberalismo, en la casi totalidad de los países del oriente europeo, el derecho agrario se quedó en su fase inicial no obstante que ellos vivieron revoluciones violentas, en gran medida agrarias, lo que no tiene sino explicación hipotética. Probablemente se deba a que, en las condiciones de una economía estrictamente planificada, la economía de Estado, la realización de los objetivos se efectúa por medio de la fusión, en un sólo sistema, de todos los elementos jurídicos y metajurídicos que concurren en él, como parece insinuar Aksenyonok, (B) lo que, desde nuestro punto de vista, dificulta enormemente el trabajo de aislar las normas que pudieran constituir propiamente el derecho agrario, precisamente porque con ellas concurren otras de naturaleza diferente, como pueden ser la de índole económica, de planificación social, etc., que de alguna manera también inciden en lo agrario.

No obstante lo expuesto, resulta claro que la normación jurídica agraria que tuvieron esos países de Europa oriental durante su etapa socialista y que, probablemente aún subsista puesto que apenas se encuentran en el proceso de transformación, descansa en la noción de tierra, entendida como instrumento de producción agropecuaria; más este concepto se debe entender como abstraído del comercio y, salvo excepciones, irreductible a la propiedad privada. El sistema jurídico agrario, si así se le puede llamar, descansa en los principios y objetivos siguientes:

---

(A) El decreto de nacionalización de las tierras del 26 de octubre de 1917 constituyó, en lo que fuera la URSS, el fundamento de la legislación agraria posterior, cuya codificación data de 1922. La ley de 1968 originó los códigos de tierras de las diferentes repúblicas. Asimismo, el estatuto del 28 de noviembre de 1969, aprobado por el Consejo de Ministros, con la categoría y fuerza de ley, estableció la organización agraria a base de los llamados Kolkjoses, con base en el reparto de tierras entre los campesinos, como aconteció en Polonia también.

(B) Fundamentos de Derecho Soviético, Moscú, 1962.

A) La regulación del derecho de propiedad en sus diferentes aspectos: Propiedad del Estado y propiedad de las cooperativas y organismos análogos. Asimismo todos los actos relacionados con ellos, tales como transferencias, sesiones, intercambios, etc., que en el lenguaje jurídico de occidente se circunscribe dentro de los actos traslativos de dominio (compraventa, donaciones, permuta, sesiones, etc.).

B).- La organización de la producción agrícola en sus diferentes aspectos, desde la explotación agrícola familiar hasta la explotación empresarial agrícola de Estado, pasando por las diferentes formas de asociación, así como sus correspondientes servicios.

C).- La creación de instrumentos jurídicos concebidos para influir directamente en la productividad agrícola, es decir, generadores de obligaciones relativas a la esfera técnica agrícola, tanto en el campo de la investigación científica, experimentación técnica agropecuaria e hidráulica, fitotécnica, etc., cuanto en su aplicación práctica..

D).- La creación de entes jurídicos llamados a servir de enlace entre la economía rural y la economía urbana, entre los productores agropecuarios y los consumidores de los productos, todo en el marco de una adecuada planificación por parte del Estado.

De acuerdo a estos principios y objetivos, resulta claro que en la medida en que se aceptara o llegaré aceptar la propiedad privada de la tierra, se desplazaría inevitablemente la función social de la misma, lo que dio lugar, aun dentro de los países socialistas y con mayor razón fuera de ellos, a discusiones severas que, por antitéticas siempre fueron irreductibles.

A pesar de las dificultades técnicas y científicas para la determinación de las normas propiamente de lo que nosotros conocemos como derecho agrario y, con base en ello, en el orden doctrinal, el establecimiento de su correspondiente disciplina autónoma, en los últimos años, los anteriores a la perestroika, los países de esas latitudes e ideología fueron incorporando a los planes programáticos de sus escuelas de derecho, un algo parecido al derecho agrario.

f).- Oriente Medio y Africa del Norte.

El Derecho Agrario de los países de esta región, aunque sigue estando

fuertemente impregnado de los principios y de la preceptiva del Corán, se ha centrado en la reestructuración del régimen de tierras después de las revoluciones que han dado fin, fundamentalmente, a los regímenes feudales que aun subsistían y, en otros casos, a los sistemas coloniales, sobre todo en el norte de Africa.

El derecho agrario, dentro de los parámetros del corán, es un estatuto de las tierras y aguas que regula su aprovechamiento y explotación, y las relaciones de toda índole que se dan entre quienes a ellas se dedican. Los principios que determinan dicha legislación son, sintéticamente, los siguientes:

A).- El estado es propietario de todas las tierras de la Nación, quien las distribuye entre los particulares en las diversas formas jurídicamente admitidas por el orden legal del propio Estado.

B).- Parcelación de grandes propiedades y adjudicación, en propiedad, de las parcelas, a quienes las trabajan.

C).- Introducción de las relaciones de tipo socialista entre los productores y el Estado.

D).- Estímulo a la agricultura colectiva e institución de un sistema de cooperativas de la reforma agraria, con adhesión obligatoria, especialmente en las zonas valorizadas por grandes obras de mejora: avenamiento, riego.

4).- Otras Instituciones Jurídicas Agrarias.

Hemos visto en el inciso anterior que el derecho agrario, en dicha acepción se encuentra una parte de su base en la aplicación, en la esfera contractual, de determinados conceptos jurídicos específicos resueltamente derogados del derecho común, creados para responder en las mutaciones estructurales e institucionales de la agricultura y para ofrecer a los agricultores las vías y medios que les permiten mejorar, a la vez, su potencial productivo y sus condiciones de vida.

Con este mismo espíritu, el legislador se ha visto impulsado a promulgar, en función de su finalidad que es la normalización y el desarrollo de las actividades agrícolas, normas jurídicas específicas cuya esfera de aplicación se extiende a los servicios

de apoyo, es decir, tanto al crédito y a la previsión social como al régimen sucesorio, a la fiscalización, etc.

a).- Legislación sucesoria.- Las medidas relativas a la ordenación del territorio rural y especialmente a la concentración parcelaria y a la creación de unidades de explotación económicamente viables incluidas en las últimas legislaciones agrarias, quedarían rápidamente sin efecto si el régimen sucesorio general vigente que es una de las causas de la parcelación siguiera aplicándose en la esfera agrícola.

Para asegurar la indivisibilidad de la explotación se ha instaurado, en muchos países industrializados o en vías de desarrollo, un régimen sucesorio especial, cuyas disposiciones, que constituyen una derogación radical del derecho sucesorio clásico, tienen por fin designar un heredero único que reciba la totalidad de la explotación, con objeto de que ésta conserve su carácter de unidad de producción y se facilite la indemnización de los otros coherederos, otorgando al heredero adjudicatario de los bienes raíces una ayuda financiera en forma de préstamos a largo plazo y bajo tipo de interés. El heredero adjudicatario tiene, por ende, algunas obligaciones y en especial la de no vender la propiedad de que se trata antes de un plazo determinado.

Existe, por consiguiente, un verdadero régimen sucesorio agrario que se sale de las normas clásicas del derecho civil y que constituye todo un aparato que puede ser considerado, con acierto, como prácticamente independiente del régimen sucesorio clásico.

## 2).- Legislación crediticia agrícola. (C)

Es un hecho constante que, más especialmente en los países en desarrollo, no exista ninguna compenetración entre el mundo financiero y el mundo rural. El crédito bancario ordinario es inaccesible al agricultor porque este último no inspira confianza al Banco, porque sólo puede pagar un interés bajo y porque tiene necesidad de los plazos de reembolso más largos que los Bancos tienen costumbre conceder. Por ello la mayoría de los Estados han dado carácter de servicio público al crédito agrícola instrumento de su política económica y social, y se han encargado de su impulso, dirección y fiscalización.

Por lo general se crea en el vértice una Caja nacional de crédito agrícola, establecimiento de derecho público, y se establecen en la base cajas locales o regionales, organizadas a veces en forma de sociedades cooperativas de crédito mutuo. La gestión de la Caja nacional corre a cargo de un consejo de Administración que comprende representantes de las cajas locales y regionales, es decir, agricultores. Es, pues evidente que en este caso hay una compenetración del derecho público y del derecho privado y que se altera el concepto de servicio público en su acepción clásica.

Por otro lado, en el plano de las garantías, el legislador introduce al lado de las seguridades y privilegios legales de derecho común, seguridades convencionales específicamente agrícolas en forma, sobre todo, de prendas sin desplazamiento de posesión y de hipotecas inmobiliarias, que derogan radicalmente el derecho común.

Por último, se ha creado un nuevo sistema de crédito adaptado especialmente a las necesidades y a las condiciones particulares de la familia agrícola, que conjuga armoniosamente el crédito y el aspecto técnico; se trata del crédito agrícola supervisado. Este sistema ha sido estudiado a fondo por Dario B. Brossard, quien sostiene: "Por ello ha surgido un nuevo sistema constituido por el crédito agrícola supervisado, en el que conjugan debidamente el crédito y la capacitación y donde se tienen en cuenta las necesidades y las condiciones de vida peculiares de la familia agrícola. Tal sistema de crédito denominado también en algunos países de capacitación, de habilitación o planeado, se caracteriza por su función esencialmente educativa y social. Tiene principalmente por objeto elevar el nivel económico y cultural de los campesinos, haciendo que aumenten su producción e ingresos, que mejoren sus condiciones de vida, convirtiéndolos en agricultores independientes, capaces de obtener y utilizar en forma cualquier otro tipo de crédito.

El crédito agrícola supervisado se aparta de las normas del crédito bancario corriente en cuanto su éxito depende de tres elementos principales: a).- planificación cuidadosa de la explotación de la finca y del mejoramiento del hogar; b).- participación de la familia del agricultor en la preparación y ejecución de dichos planes; y c).- adecuada orientación impartida por los supervisores.

He aquí las características que algunos expertos latinoamericanos atribuyen a los programas de crédito agrícola supervisado:

A).- Los préstamos se basan en planes a largo plazo de mejoramiento de

la explotación agrícola y de las condiciones de vida en el hogar. Estos planes integran y ejecutan mediante la confección de planes anuales de trabajo.

B).- Los plazos son flexibles, ajustándose a un plan variable de pagos, según las posibilidades de pago del prestatario y el grado de ejecución de los trabajos planeados.

C).- Se seleccionan como prestatarios los agricultores que por sus condiciones de trabajo y con una adecuada orientación, tienen posibilidades de progreso. En el proceso de selección interviene, con carácter consultivo, un comité local.

D).- Los tipos de interés suelen ser inferiores a los corrientes. No se pretende que cubran los costos del programa, los cuales en realidad no son imputables solamente al crédito, ya que están confundidos con los costos de la labor educativa que ejerce sobre el agricultor y su familia.

E).- La garantía básica de este tipo de préstamo reside en la selección adecuada del prestatario, en la preparación cuidadosa de sus planes de trabajo agrícola y doméstico y, principalmente, en la orientación que se le da y en la vigilancia que sobre el mismo se ejerce.

F).- Finalmente, pero de primordial importancia, más que simplemente prestatario, el agricultor es beneficiario de una amplia labor educativa, tanto en lo referente a sus técnicas de producción, cuanto en lo relativo a su hogar. El crédito actúa de instrumento en esta labor básica. La elaboración del plan de habilitación, la asistencia técnica en la ejecución del plan, la supervisión de los créditos y la labor de la trabajadora social, son medios para ir reformando los hábitos y costumbres del sujeto y lograr su elevación material y cultural. La acción educativa además de individual es colectiva, ya que se ejerce sobre el conjunto de los agricultores del poblado, sean o no prestatario." (D)

C).- Legislación sobre la protección y la previsión sociales en los diversos países del mundo. En los países de la región europea, más particularmente que en el resto del mundo se ha promulgado disposiciones especiales relativas al régimen de seguridad social aplicable a los agricultores. Estas disposiciones comportan diferencias más o menos

grandes, según los países, con las reglas de derecho común, pero la tendencia general es la de instituir normas legislativas y reglamentarias específicas del mundo agrícola, tanto si se trata de trabajadores asalariados como los agricultores cultivadores.

En algunos casos la introducción de medidas especiales, por ejemplo, la adjudicación de una prestación complementaria, eventualmente en forma de renta vitalicia, a los agricultores ancianos que ceden su explotación en determinadas condiciones, se inscribe dentro del marco de la política de ordenación de las estructuras agrarias aplicada por el país de que se trate.

Obsérvese que hay en esta esfera una especialización de la legislación social por su finalidad, su aplicación a la agricultura, para adquirir, así, su carácter netamente derogatorio del derecho común.

En el aspecto fiscal, (E) la finalidad y la necesidad de estimulación de productividad y promoción de reformas, ha llevado al legislador a concebir medidas fiscales cuyo objeto es menos el de aportar al Estado ingresos fiscales, que el de ejercer una presión para poner en acción una política determinada y orientar las actividades agrícolas en función de dicha política.

Las disposiciones correspondientes están incluidas, según los países, ya en las leyes fiscales generales, ya en los textos de carácter fiscal específicos de las actividades agrícolas, ya también en las leyes de reforma agraria.

Los objetivos que se tratan de alcanzar varían, según las condiciones y los contextos locales; pero en general las disposiciones legislativas consideradas se basan en número determinado de idea-fuerza que son los siguientes:

A).- Estimular las inversiones en algunos sectores de la agricultura y fomentar una mejor explotación de las tierras agrícolas.

(E) Véase sobre esta materia: P. Moral López "La legislación fiscal como medio de la reforma agraria en el plano económico y social", FAO 1965; J. Sanz "Taxation" Some considerations concerning its importance in the economic development of the agricultural sector". ICIRA. Santiago de Chile 1970; A. Gelsi Bidart "Derecho agrario y Derecho Tributario," Segunda reunión Ibero americana de Derecho agrario., Bogotá, 1972.

B).- Penalizar a los propietarios que dejan sus tierras sin explotar o no las explotan suficientemente, así como a los propietarios que practican el ausentismo sistemático y la explotación indirecta de las tierras.

C).- Impedir la constitución de grandes propiedades mas allá de los límites permitidos, y estimular la división de los latifundios y la redistribución de las tierras.

D).- Otorgar exenciones fiscales a los agricultores que han tenido acceso recientemente a la propiedad de la tierra.

E).- Cobrar una contribución sobre las plusvalías resultantes de los trabajos de mejora y especialmente del riego realizados por las autoridades públicas.

F).- Otorgar exenciones fiscales a las agrupaciones, asociaciones y cooperativas de producción, con objeto de estimular la explotación colectiva.

G).- Fomentar algunos cultivos en función de las necesidades de la economía nacional, como en el caso de estimular la constitución o reconstrucción de masas forestales en los terrenos con aptitud forestal. (F)

Se comprueba pues, que existe una verdadera fiscalización agraria cuya expresión jurídica tiende a identificarse con el derecho agrario en lo que respecta a sus finalidades y su funcionalidad.

Recordemos, pro memoria, en la esfera de las inversiones, del trabajo, del sindicalismo, de la cooperación, etc..., la existencia de regímenes específicos del mundo rural, que el legislador suele distinguir, en el plano de la terminología, añadiéndoles el adjetivo agrario o agrícola, para señalar así la pertenencia de esos regímenes a un sistema netamente diferenciado de los demás.

(F) Como en el caso de El Salvador, en su reciente Ley Forestal de febrero de 1973 que dice: "Art. 37. El Estado establecerá los necesarios estímulos crediticios, fiscales o de cualquier otra índole, para que los propietarios de predios no sujetos a aprovechamiento forestal efectúen trabajos de creación o fomento de masas arboladas. Los inmuebles sujetos a tributación, cuando sean objeto de forestación o reforestación, quedarán exentos del pago de aquélla en lo que se refiere a la parte afectada por la forestación o reforestación, desde que se inicie ésta hasta que exista renta forestal por el debido desarrollo de las especies."

## CAPITULO CUARTO

### **NUESTRO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

## CAPITULO CUARTO

### NUESTRO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El conocimiento del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, requiere, ineludiblemente, hacer referencia a la disposición homónima de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, decretada por el Congreso Constituyente convocado por el Plan de Ayutla el 1o. de marzo de 1854, que aunque evidente no tenía ningún propósito agrario, en el sentido de la actual Constitución, tuvo consecuencias innegables en el campo y en la actividad agrícola, como ahora pasamos a exponer:

1.- El artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana tiene su antecedente, sostiene René Ramón Rosales,(47) en la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1857, conocida como Ley Lerdo, que ideológicamente responde al liberalismo económico individualista en que se formó la plejade de ilustres mexicanos que son conocidos como reformadores o reformistas, quienes quisieron modelar a México según las doctrinas económicas y filosóficas políticas del liberalismo e individualismo francés, en voga en Europa y en América, y que habían hecho un culto a la razón, como atributo por autonomía de individuo humano. Sólo el hombre, consecuentemente, entendido como individuo, merced a su razón, era capaz de las más grandes realizaciones en todo los órdenes, por lo que a él, y soamente a él, se le deberían reconocer derechos fundamentales.

En realidad esa dirección del pensamiento económico y filosófico se encontraba en pugna con toda corriente que pudiéramos llamar corporativista o colectivista, porque ella representaba el entorpecimiento de la razón, que era netamente individual, y consecuentemente de todo progreso, que tenía sustento en aquella.

Pues bien, los liberales mexicanos del siglo pasado congruentes con esta doctrina veían en la iglesia un corporativismo dañino, ya que ella sostenía, como todavía lo hace, que como cuerpo místico se constituía con la comunidad católica, es decir, que

---

(47) Ideología y Organización agraria en México (Ensayo). Págs. 9 y siguientes.

representaba la concreción de una doctrina colectivista, misma que, para la realización económica social, exigían su permisión o su actividad corporativa. A esto se debe agregar que su acaparamiento de tierras rurales representaba, por esta misma razón, la inmovilidad económica de ellas, con lo que se dañaba el desarrollo social, amén de la ingerencia que tenía en asuntos típicamente políticos, esencialmente explicable por la protección de sus intereses económicos y por la ambición, ciertamente indirecta y a veces no tanto, del poder político.

De igual manera la propiedad comunal de los indígenas, reconocida por los reyes españoles desde la colonia, representaba un obstáculo para el desenvolvimiento económico, cuando menos en los términos del pensamiento reformador de los mencionados liberales.

Todo lo expuesto se corrobora con lo sostenido expresamente por dichos liberales, cuando aseguran: "...uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública..." (48) dentro de la cual se encontraba constituyendo la mayor parte, la llamada propiedad rural.

En congruencia con esta toma de posición ideológica, sostiene Martín Quirarte, el 25 de junio de 1856, "...Miguel Lerdo de Tejada daba la ley que lleva su nombre, para desamortizar los bienes del clero y suprimir toda forma de propiedad comunal." (49)

A éste respecto comenta lúcidamente Martha Chávez Padrón: "...el artículo 1o. ordena que todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que actualmente pagan, calculada como rédito al 6% anual. Lo más grave sigue comentando fue que el artículo 3o. dijo que 'bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o

---

(48) Cfr. Exposición de motivos de la "Ley de desamortización". de legislación Agraria en México, de Fabila, Pág. 103.

(49) Visión panorámica de la historia de México. Pág. 138.

fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida. Este artículo continuará ser interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos, caían bajo en cinco reglas el imperio de la Ley de Desamortización". (50) Mas adelante nos advierte la autora, que el artículo 25 de dicha ley preceptuaba, reiterando el criterio ya mencionado, "...que, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces..." (51) No cabe duda que, en efecto, dicho ordenamiento legal afectó a las comunidades indígenas, las cuales mantenían tal carácter desde el precolombino, pasando por la colonia hasta la etapa de la Reforma, puesto que se adecuaba al texto de la ley en dos sentidos, a saber: En primer lugar respecto de la definición de "corporación", puesto que eran agrupaciones humanas naturales de "carácter" perpetuo o indefinido, y, en segundo lugar, según enseña Chávez Padrón, (52) eran administrados dichos bienes por ayuntamientos, a los que también se refiere la ley.

Por lo que toca a la razón ideológica, resulta claro que las comunidades indígenas, surgidas en el prehispánico, respondían a otras concepciones, fundamentalmente enlazadas con lo teogónico (53) y, por tanto, totalmente lejanas del liberalismo económico del individualismo filosófico, cuyos resultados, en el orden práctico también eran distintos: Aquellas además de a su teogonismo, respondían a un sistema económico de digna subsistencia. Estas, en cambio, buscaban la producción de la riqueza, misma que se habría de obtener mediante la movilidad de los bienes observando "a piejuntillas" los principios de la libre circulación de los mismos y la libre concurrencia de las personas, en absoluto acatamiento de la ley de la oferta y la demanda.

Por otro lado, Martín Quirarte cree encontrar una razón psicológica que le subyace a la cierta rudeza de la ley de Desamortización, por lo que hace a los bienes de la iglesia, en el radicalismo no sólo ideológico sino, y acaso más, emocional del liberal

(50) El derecho agrario en México, Pág. 162.

(51) Idem.

(52) Idem.

(53) Rosales H., René Ramón. Loc. Cit.

Lerdo de Tejada. Escribe al respecto: "Si alguien fue jacobino..., ese hombre fue Miguel Lerdo de Tejada. su inmenso odio a la iglesia contrastaba con la actitud ponderada de Juárez y Ocampo,..." (54) Esto hace suponer validamente que dicha ley hubiera sido mas radical y probablemente sus consecuencias en el agro más funestas, de no haber mediado la recia personalidad de los demás liberales, sobre todo de Juárez, quien no pretendía "... aniquilar al clero, sino vencerlo como poder civil," (55) mermandole su poder económico y poniendo a circular los bienes que tenía, por cierto, en una gran mayoría improductivos. A este respecto observa Silva Herzog: "Por supuesto que siendo los liberales católicos practicantes, creyentes en los dogmas religiosos, con excepciones que confirman la regla (como el caso de Lerdo, agregaríamos), no pensaron en despojar a la Iglesia de sus cuantiosos bienes sino en hacerlos circular para de esta manera robustecer el desarrollo económico del país". (56)

Los debates de la Comisión correspondiente, integrada por Ponciano Arriga, Ignacio L. Vallarta, José María Castillo Velasco e Isidro Olivera, y el pleno del constituyente de 1856-57, incursionó en el tema de la acumulación inhumana de la propiedad de la tierra, con la convicción final de que no se pretendía destruirla, sino toda aquella que estaba improductiva era necesario ponerla en circulación, lo que habría de producir que emergieran como propietarios de ella, las clases humildes y se incorporaran al movimiento económico, razón por la que, en el artículo 27 de la nueva constitución, se incluyó, en su segundo párrafo, el texto del artículo 25 de la Ley Lerdo. El primer párrafo se refiere a la suprema protección de la propiedad de las personas y a su excepcional expropiación. El texto enunciado en primer lugar es del tenor siguiente: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cual quiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." (57)

---

(54) Ob. Cit. Pág. 148

(55) Idem.

(56) Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria, Pág. 84.

(57) Constitución Política de la República Mexicana, Edición oficial del gobierno de la República, en Palacio, 1877.

Dada la orientación del novedoso artículo 27 de la Constitución de mediados del siglo pasado, que era la misma de la Ley de Desamortización, las consecuencias fueron, en el orden práctico, contraria a los propósitos que la alentaron, lo que comenta Jesús Silva Hersog de la siguiente manera: "La conclusión es obvia: la Ley de Desamortización y el artículo 27, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no obstante las buenas intenciones de los legisladores, estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó demostrado en los años posteriores." (58) En este mismo sentido se pronuncia Jean Mayer, (59) cuando asegura que ambas disposiciones fueron calamitosas para las comunidades indígenas, puesto que produjo dos perniciosos efectos: El estrictamente jurídico fue que se les privó de personalidad y de los derechos sobre sus tierras que, incluso, los reyes de España les habían reconocido como provenientes del precolombino. El jurídico-económico consistió en que les fueron quitadas sus tierras, mismas que, congruentemente con dichas disposiciones y contrariamente a su "ratio legis", acrecieron o dieron nacimiento, según el caso, a irracionales enormes fundos rústicos. Todo esto tenía como propósito, según cavilación del autor en cita, (60) lograr un sano movimiento económico de los bienes inmuebles y procurar nuevas fuentes de riqueza.

La respuesta de los enemigos de los reformadores se produjo en dos momentos, a saber: el de los conservadores, moderados, militares santanistas, etc, que se dio entre 1857 y 1858, y el del Archiduque Maximiliano, que tiene características muy especiales.

En el primer momento, el grupo referido, encabezado subterfugiamente por Ignacio Comonfort, el 17 de diciembre de 1857, proclamó el Plan de Tacubaya, de cuyos tres puntos, el inicial, declaraba nula la Constitución Política de la República Mexicana. Ya, en 1858, Félix María Zuluaga, después de haber sido electo por este grupo Presidente interino de la República, acorde con el citado Plan, procedió a derogar la Constitución y las leyes que habían salido legítimamente de los reformistas, anteriores, sobre todo la Lerdo y la Juárez, y las posteriores a la misma (61). Todo esto significaba, por lo que se refiere a los efectos de la Ley de Desamortización, que las propiedades de las corporaciones a que ella se refiere, quedaban jurídicamente intocables, así fueran las del clero o las de las

---

(58) Ob. Cit. Pág. 92.

(59) Problemas campesinos y revueltas agrarias (1821-1910), Pág. 26.

(60) Idem.

(61) Enciclopedia de México, T. II, Col.180, Pág. 90.

comunidades indígenas. Otro aspecto bien distinto era el de la realidad empírica que se había generado por dicha ley, que no se podía borrar de un plumazo.

Por lo que se refiere a Maximiliano, existen criterios encontrados. Por un lado Silva Herzog asegura que "...reconoció y ratificó las leyes de desamortización y de nacionalización..., (62) procediendo a legislar el fraccionamiento individual, en beneficio de indios y mestizos, de los terrenos de común repartimiento y de las comunidades.

Mayer, por su parte, asegura (63) que Maximiliano, contrario a los reformistas, en lo que a las tierras se refiere, les reconoció personalidad jurídica a las comunidades, a las que les devolvió aquellas de las que había sido privados por efecto de la Ley de Desamortización, según el archiduque iba teniendo dominio político en las diversas entidades. Asimismo les otorgaba, congruente con lo antedicho, cierta libertad a los peores. Maximiliano-asegura la impresión de ser "...Josefino más que liberal, rousseauista mas que volteriano, que se ha dado el lujo de enemistarse tanto con los liberales como con los conservadores, entre otras causas por su agrarismo y su indigenismo..." (64)

Nosotros estimamos que, en efecto, Maximiliano asumió, que no reconoció ni ratificó precisamente porque era un gobierno distinto al de Juárez y hubiera supuesto sumisión al mismo, las leyes de Desamortización y la de Administración de justicia y orgánica de los tribunales de la nación del Distrito y Territorios, conocida como Ley Juárez, por la que se suprimieron los fueros eclesiásticos y militares, con lo que se afectó, igual que como lo hicieron los liberales, los bienes y los intereses de la iglesia; pero no así en lo referente a la propiedad inmueble de las comunidades indígenas, respecto de las cuales procedió de la manera como señala Mayer.

Con el éxito de la República, la vigencia de la Constitución Política de la República Mexicana y de las leyes liberales, anteriores y posteriores a ella, se prolongó hasta el segundo decenio del presente siglo.

---

(62) Idem.

(63) Ob. Cit., Pág. 31

(64) Idem.

2.- El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hoy vigente, ha tenido, contemplada su visión unitaria, una evolución ideológica interesante a partir de su homónimo de la Constitución anterior, pasando por la Ley del 6 de enero de 1915, conocida como Ley Cabrera, hasta nuestros días.

a).- En efecto, como ha quedado visto, el artículo 27 de la Constitución de 1857 era absolutamente liberal, por el que los reformistas buscaban la operancia práctica de los principios de la libre concurrencia de las personas y voluntades y de la libre circulación de los bienes, así como el imperio de la ley económica de la oferta y la demanda. La desamortización de los bienes inmuebles rurales de la iglesia y de las comunidades, tuvo el propósito consecuente de los principios y Ley económicos mencionados, de ponerlos en circulación y generar con ello el incremento de la riqueza nacional, propósito lamentablemente no alcanzado.

b).- Por su parte, la Ley del 6 de enero de 1915 buscaba la realización de ideas que en modo alguno era socialistas, aunque, desde cierta perspectiva se pudiera suponer así. El concepto de "ejido" que maneja, desde el punto de vista ideológico resulta impreciso, pues, al parecer, evoca el concepto español (65) al referirse a las tierras comunes de los pueblos de los que éstos fueron despojados y a la necesidad de reconstituirlos; mas, en otro sentido, y eso es lo novedoso, dichas tierras no habrían de pertenecer en común al pueblo, sino que, divididas en pleno dominio con las limitaciones necesarias de disposición, habrían de distribuirse entre los miembros del mismo que a ellas tuvieran derecho.

Como se ve claro, el "ejido" de Dn. Luis Cabrera es híbrido, pues se refiere a las tierras que se hallaban a la salida de los pueblos y a la necesidad de reconstituirlos. Únicamente se puede reconstituir lo que había estado constituido previamente, que en lo particular era el ejido español; pero a éste le priva de su carácter comunal e inalienable, dándole el de parcelación y el de propiedad privada con limitaciones sociales.

---

(65) El ejido español era un solar a la salida del pueblo que no se labra ni planta, destinado al solaz de la comunidad, que era su titular, con carácter inalienable.

Desde el punto de vista de las propiedades comunales, como lo era el ejido español, se pudiera llegar, no, sin censura, a una clasificación, ciertamente forzada, de concepción socialista. Desde el punto de vista de la reducción del ejido a propiedad privada parece que la ubicación habría de ser liberal; pero no se pierda el punto referente a sus limitaciones de disposición. Dn. Luis escribió en el proyecto de ley. "...es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que se ha de quedar dividido en pleno dominio aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores puedan fácilmente acaparar esa propiedad (66).

A este respecto, comenta Chávez Padrón (67), que el ingenioso Pastor Rouaix, quien participó con el licenciado Cabrera en el proyecto de ley que comentamos, aclaró que en ella se alude al ejido queriendo mas bien significar lo que en la Colonia fueron las tierras de repartimiento. Esto, desde luego, es parcialmente cierto; pero en el concepto cabreriano la distribución de las fracciones eran en dominio, en tanto que la noción de las tierras de repartimiento conllevaba un carácter comunal, sólo que para su disfrute, que habría de ser individual, se parcelaba y su asignación se hacía por sorteo.

Como se ve claro, la ubicación ideológica de la Ley Cabrera no es precisamente liberal, en el sentido del siglo pasado, como tampoco lo es socialista, pues no se pronuncia en contra de la propiedad privada de los medios de producción y en favor de su colectivización, como tampoco responde finalmente, a la noción comunitaria española de la época novohispana. Dicho en expresión positiva: tal ley es liberal, en nueva significación y con sentido social, tendiente a proteger a los campesinos de todo tipo de desposesión, despojo, etc.

Es liberal la ley Cabrera, porque en primer lugar responde a la preeminencia de la filosofía política económica individualista: Ciertamente ello se percibe de la parcelación en dominio de los ejidos, para su distribución entre los ejidatarios. En ésto subyace la convicción de que sólo así se podrá hacer productiva la actividad labriega, en primer lugar en beneficio del propio campesino y, en segundo, de la sociedad.

---

(66) Cfr. Fabila, M. Cinco siglos de legislación agraria en México, Pág. 270.  
(67) Ob. Cit., Pág. 200 y 201.

"No se tratar de revivir las antiguas comunidades escribe Cabrera, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esas tierras (debidamente parceladas y en propiedad privada) a la población rural (a quienes la constituyen) miserable que hoy conoce de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida;..." (68)

Los elementos jurídicos de la propiedad fueron reducidos, para darle una función social, de la siguiente manera: Desde luego el "ius utendi" se encuentra incólume, no así el "fruedi" y el "abutendi", sobre los que pesan limitaciones, mismas que en regulaciones posteriores se habrían de desarrollar.

Ahora bien, las limitaciones implican doble beneficio, a saber: Del campesino individual, propietario de la parcela, que por su pobreza e ignorancia es vulnerable ante todo intento de privación de esa tierra, con lo que se le proporciona seguridad jurídica respecto de la misma (En este sentido se confirma la posición ideológica individualista liberal, pero matizada por la protección), y de la sociedad, porque mediante la protección se propicia la productividad agropecuaria, tan necesaria para el desarrollo económico del país. (En este sentido se percibe la función social de la propiedad, razón por la cual la sociedad está interesada en que el labriego produzca y viva dignamente de lo que produce).

El proyecto Carranza de Constitución, en lo referente al artículo 27, seguía, en gran medida, la Ley Cabrera; sin embargo en él se perciben algunos conceptos no existentes en ésta, por cuyo motivo subrayamos en su transcripción todo lo referente a la materia agraria.

Artículo. 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para su uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la explotación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las Corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o

---

(68) Fabila, M. Loc. Cit.

para administrar mas bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, 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 los ministros de culto, 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, de que fije como legal y por un término que no exceda de diez 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 nuevo 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 cualquiera 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 establecimientos 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 crédito, podrán obtener capitales impuesto sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes."

Como ha quedado dicho, este proyecto responde, en lo fundamental, a las directrices ideológicas y a los postulados jurídicos formales de la Ley del 6 de enero de 1915. Veamos, por tanto, hasta que punto es exacta nuestra afirmación.

A).- En lo referente a la propiedad de las tierras rurales, respecto de los pueblos, Carranza pensaba en el ejido español. Ciertamente, el párrafo cinco de su propuesta comienza con la expresión "Los ejidos de los pueblos...", es decir, en aquellos solares ubicado a la salida del pueblo.

B).- En lo que se refiere a su parcelación, nada expreso se encuentra en dicho texto; sin embargo se infiere del citado párrafo, "en fine", específicamente de la expresión "entre tanto se reparten...", que administrada con el último párrafo, mismo que facultad a los bancos a imponer capitales sobre propiedades rústicas, si infiere que el reparto será del dominio, "ius utendi", de las parcelas en lo individual. Sólo de esta manera es posible pensar en la imposición de capitales. Entre tanto se hace la asignación parcelada de la propiedad, Carranza proponía que los ejidos fueran disfrutados en común por el pueblo. Obsérvese que nada más alude al disfrute colectivo y esto transitorio, lo que encuentra su explicación en que le subyace la idea de la propiedad privada de parcelas.

C).- La protección de la propiedad individual de las tierras ejidales se percibe, a lo largo de la propuesta, en la preceptiva concebida en términos negativos, es decir, de manera prohibitiva o privativa, y excepcionalmente positivo, más precisamente permisivos, previo cumplimiento de ciertas condiciones. Esto explica expresiones como, por ejemplo, "Las corporaciones e instituciones religiosas... no tendrán capacidad legal para...", "Las instituciones de beneficencia pública o privada... en ningún caso podrán estar bajo el patronato... de corporaciones religiosas ni de los ministros de cultos...", "Ninguna corporación civil podrá tener en propiedad o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos...", etc. En todo caso, con la salvedad de los únicamente necesarios para su objeto social expreso, siempre que cumplan la condición de que sean, en primer lugar, de beneficio social, y en segundo, en ellos no hay ingerencia, ni directa ni indirecta, de corporaciones religiosas o de ministro de culto.

Resulta claro de este esquema, que el proyecto de presidente Carranza, en efecto, respondía sustancialmente a la Ley denominada Cabrera, mismo que inspiró a la Comisión correspondiente del Congreso Constituyente, para la concepción del texto que propuso a la suprema asamblea de Querétaro, como lo pasamos ahora a exponer.

El proyecto de la Comisión del artículo 27 fue elaborado por los Diputados Pastor Rouaix, Julián Adame, D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Torres B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorado, Dionisio Zavala, E.A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí, asesorados por los licenciados Andrés Molina Enríquez y José I. Lugo, Consultor de la Comisión Nacional Agraria y Jefe de la Dirección de Trabajo en la Secretaría de Fomento, respectivamente. El texto es el siguiente:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendida dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La capacidad para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas de la nación, la explotación de ellas y las condiciones a que deberá sujetarse la propiedad privada se regirán por las siguientes prescripciones.

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierra, aguas y sus accesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la república Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo a lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos respecto de ellos a las leyes y autoridades de la nación. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación representada por el Gobierno federal, quien determinará a los que deban continuar después a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios religiosos de asociaciones religiosas o cualquiera otro edificio que hubiere sido construido o destinado

a la administración propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación, si fueren construidas por subscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada;

III.- 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 y directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esa 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.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal tendrán en común el dominio y la posesión de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915, ya que se les den en lo de adelante por virtud de las disposiciones de este artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común; entretanto se reparten conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellos más que los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los parcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellos se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes.

V.- Las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyesen para explotar cualquier industria fabril minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que en el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso;

VI.- 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 que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV., V y VI, 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. 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;

VIII.- Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción o enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía en estado comunal, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido despojadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo del decreto de 6 de enero de 1915 y demás leyes relativas o las que se expidan sobre el particular, exceptuando únicamente las tierras y aguas que hayan sido tituladas ya, en los repartimientos hechos por virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cien 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 esta fracción se decreten, serán de carácter administrativo y de inmediata ejecución.

IX.- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de terrenos a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de

población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir este objeto, se considera de utilidad pública y, por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915.

X.- La nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas y yacimientos, cualquiera que sea su forma, constituye depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y substancias que en todo tiempo tendrán el carácter de inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes. Los minerales y substancias que necesiten concesiones para ser explotados, son los siguientes; los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, como los de platino, oro, plata, cobre, hierro, cobalto, níquel, manganeso, plomo, mercurio, estaño, cromo, antimonio, zinc, vanadio, bismuto, magnesio, azufre, arsénico, telurio, estroncio, bario y los metales raros, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de rocas, como el asbesto, el amianto, el talco, cuando afecten la forma de vetas, mantos o bolsas y su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, ya sea en su estado natural o mediante procedimientos químicos; el carbón de piedra y cualquier otro combustible sólido que se presente en vetas, mantos o masas de cualquier forma. El petróleo o cualquier otro carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, ya sea que brote a la superficie o se encuentre en el suelo, y las aguas extraídas de las minas.

XI.- Son de la propiedad de la nación y estarán a cargo del Gobierno Federal; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que previene el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes de corrientes permanentes desde el punto donde ésta comience; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las de los ríos, arroyos o barrancos cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados y las aguas de las minas, Iguualmente, serán de la propiedad de la nación, los cauces, lechos y riberas de los lagos y corrientes en la extensión que fije la ley. Para el aprovechamiento de estas aguas, por particulares en irrigación, fuerza motriz o

cualquier otro uso, podrá el Ejecutivo Federal hacer concesiones y confirmar los derechos anteriores, de acuerdo con lo que prevenga la misma ley. Cualquier otro arroyo, barranco o corriente de aguas, no incluido en la enumeración anterior, se considerará como formando parte integrante de la propiedad privada en que se encuentre y el aprovechamiento de las aguas, cuando pase su curso de una firma rústica a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados, respetando siempre los derechos adquiridos;

XII.- La necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa 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, aumentándola 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 recaudación judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas;

XIII.- Desde el día en que se promulgue la presente Constitución quedará prescrito el dominio directo de la nación sobre las tierras y aguas poseídas por particulares o corporaciones permitidas por la ley, en favor de los mismos particulares o corporaciones, cuando la posesión haya sido por más de treinta años pacífica, continuada y pública, siempre que la superficie poseída no alcance el límite que se fije para cada Estado, el cual no podrá exceder de diez mil hectáreas, y que las tierras y aguas no estén comprendidas en las reservas de este artículo. Este mismo derecho tendrán en lo sucesivo los poseedores de tierras y aguas que no sean de uso común para prescribir contra el Estado o contra los particulares.

XVI.- El ejercicio de las acciones que correspondan 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 el hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria."

En este proyecto, sostiene Martha Chávez Padrón, (69) campea el pensamiento de Luis Cabrera. Nos recuerda que el diputado Bojórquez, al inicio de las discusiones de nuestro precepto constitucional, calificó de magnífica la idea de que la Comisión presentara como parte sustancial de su propuesta el Decreto del 6 de enero de 1915.

Después de analizar las diversas corrientes que en su concepto concurren a discutir el perfil del derecho de propiedad, la autoría de referencia concluye que él corresponde a una noción novedosa, típicamente propia del Constituyente de Querétaro, consiste en la función social, la cual, asegura, consiste en "...hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí..., sino... también para la sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra... (propiedad sujeta) a las modalidades que dictara el interés público..." (70)

D).- El artículo 27 constitucional aprobado por el Constituyente modificó el proyecto conservando, empero, el espíritu de las ley Cabrera. Pasamos a transcribir el texto:

"Artículo 27.- 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.

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

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 las 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

---

(69) Ob. Cit. Pag. 212

(70) Ibidem, Pag. 214

propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente 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.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos 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 intermitentes que atraviesen 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 cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; 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.

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 trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

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, 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 aquellos; 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:

II.- 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. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación:

III.- 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 excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, y 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 constituyesen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión 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 condueñazgos, 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, entretanto 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 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. 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

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

propiedad privada; y 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 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 parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condeñazgos, 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 vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignarse las que necesitase. 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 sus 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 accesiones, 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 puestos 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 éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticien capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del 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 ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos 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."

De acuerdo a la doctrina Chávez Padrón, (71) la propiedad como concepto jurídico se mantiene única; pero sujeta a modalidades. Lo que diferencia a las varias formas de la propiedad rural es precisamente, la modalidad o modalidades que les asigna la Constitución y leyes Secundarias. Su fundamento es el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, que confiere a la nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Transcribimos, para mayor claridad, el texto correspondiente.

"Modalidad proviene de modus, modo, moderación; modos son las distintas maneras generales de expresar la significación de un verbo, desde el punto de vista gramatical; asimismo, en cuanto a su significación, se entiende por modo la forma variable y determinada que puede recibir o no un ser"; lo anterior nos inicia en la comprensión jurídica de una modalidad; o sea, en este caso significa el modo de ser del Derecho de Propiedad que puede modificarse en ampliaciones o restricciones, con cargas positivas o negativas, en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, bien transitoria o permanentemente, según lo vaya dictando el interés público. Esta explicación confirma nuestra tesis de que el nuevo concepto de propiedad con función social es un concepto dinámico y elástico que se actualiza constantemente respondiendo a las necesidades del país, tan sólo a través de la observancia del interés público.

Por lo anterior podemos observar, que la modalidad no merma la esencia del Derecho de Propiedad, no su fondo, sino sólo su forma o su ejercicio. En algunos casos el Derecho de Propiedad deberá ejercitarse con modalidades, como lo es no vender a extranjeros, ni permitir que éstos adquieran propiedades en la faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y cincuenta kilómetros en los litorales; otras modalidades serán transitorias, como el caso de un solar urbano, cuya propiedad sufre modalidades diferentes antes de consolidar el dominio pleno señalado por el Código Agrario; algunas serán restrictivas, como la obligación de no arrendar las tierras ejidales; otras serán ampliatorias, como la imprescriptibilidad de las tierras ejidales o cuando el ejidatario recibe una unidad individual de dotación libre de gravámenes y así se le conservan sus derechos, protegidos; a veces la modalidad afectará a todos los campesinos, como el requisito de mantener la tierra en explotación que rige tanto para ejidatarios, como pequeños propietarios; otras veces sólo afectará a un grupo de ellos, como son las diferentes modalidades que distinguen la propiedad ejidal, de la propiedad comunal, de la pequeña propiedad; etc."

---

(71) Ob. Cit., Pag. 216

p) Reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, de fecha 29 de enero de 1976.

Por iniciativa presidencial, el Congreso Constituyente Permanente reformó el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, con el propósito de lograr "...la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades;...", respondiendo a una visión ideológica colectivista, congruente con los antecedentes ideológicos provenientes desde el prehispánico, como lo sostiene René Ramón Rosales en el ya citado estudio (72), hecho con motivo del proyecto de esta reforma. A este respecto afirmaba el entonces Presidente de la República, Lic. Echeverría; "En nuestro país, la explotación colectiva de los bienes ejidales y las comunidades, está plenamente justificada tanto desde el punto de vista técnico y económico como social, histórico y político... (por lo que está) acorde con los principios de la Revolución Mexicana y con la filosofía de la Reforma Agraria..." (73) Su organización, continuaba, y su funcionamiento deben ser bajo el principio de autogestión. (74)

La Ley de Sociedades de Solidaridad Social, consecuencia de la reforma constitucional, que estimamos es aun vigente, puesto que, en primer lugar, aquella subsiste, y en segundo lugar, ésta no ha sido derogada ni expresa, ni tácitamente, pretende, de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma mencionada, que para la explotación agropecuaria y para el desarrollo de la agroindustria concurrieran, asociándose solidariamente, los ejidatarios, los comuneros, los pequeños propietarios (parvifundistas) y los trabajadores, para crear una nueva entidad jurídica llamada sociedad de solidaridad social.

El artículo primero de la ley preceptúa que la sociedad deberá ser de personas físicas, quienes deberían estar dentro de las calidades ya mencionadas; que los socios habrían de destinar parte del producto de su trabajo a la integración de un fondo de solidaridad social, que el patrimonio de la sociedad sería de carácter colectivo y, finalmente, que los socios y la sociedad podrían realizar actividades mercantiles. De los objetivos (artículo segundo) sobre todo del IV, se percibe que la sociedad podría dedicarse

(72) Ob. Cit., Capítulo IV, V y VI.

(73) Echeverría Alvarez, Luis. Proyecto de Reformas y Adiciones a los 27, 72 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (exposición de motivos), primera quincena de noviembre de 1975.

(74) Idem.

a la producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios que sean necesarios, siendo, por supuesto, agropecuarios o agroindustriales.

El patrimonio de la sociedad se integraría de las aportaciones de toda naturaleza, menos, se entiende, tierras ejidales o comunales que eran todavía entonces inalienables e imprescriptibles, provenientes de los socios, de instituciones oficiales o privadas, o personas físicas ajenas a la sociedad.

De todo ésto se percibe la intención, aunque dentro del marco ideológico colectivista, de lograr un desarrollo agropecuario y agroindustrial importante, acorde a los lineamientos de la FAO., tanto en beneficio de los campesinos cuanto de la población general del país. Es, quizás, en esta reforma donde mejor se mira esta intención.

Por otro lado se debe observar que, en tanto que para la explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales se reformó el artículo 27, como ha quedado dicho, nada se hizo en cambio para no caer en contradicción con dicha norma constitucional, con motivo de que en la Lcy Federal de Reforma Agraria se estableció que las tierras ejidales eran propiedad exclusiva del núcleo de población Ejidal, fueran industrias o parcelas. Esto, obviamente, fue anticonstitucional.

g).- El actual artículo 27 constitucional.- De acuerdo al texto actual del artículo 27 constitucional, se percibe claramente la dicotomía ideológica que en 1975 ya se había hecho notar, como lo precisamos con antelación en este capítulo, a saber: Por un lado la influencia colectivista proveniente del precolombino, patente, por un lado, en la propiedad comunal y, ejidal, cuya titularidad corresponde al ejidatario y su vigilancia al núcleo de población ejidal. Asimismo la individualista, consistente en la pequeña propiedad o parvifundio aunque en lo que atañe a la ejidal, se manifiesta en la explotación parcelaria, que es individual, como en el Calpulli. Este esquema se ve hoy con mayor claridad ideológica, sobre todo porque, al contrario del texto anterior, la propiedad ejidal ha entrado, aunque con ciertas restricciones, al comercio, lo que significa su reducción a propiedad privada.

En efecto, para explicar ideológicamente la posición que al respecto tiene hoy la norma constitucional, existen dos corrientes:

A).- la doctora Chávez Padrón, (75) como dejamos señalado en este mismo (75) Loc. citada

capítulo, sostiene que el concepto de propiedad en la Constitución es único, por lo que no es válida discriminación alguna, ni clasificación por tanto, sino que en todo caso, ella habría de responder al concepto, por cierto originado en nuestro derecho, de modalidades que dicte el interés público. De esta guisa la propiedad, en su noción romanística y europea dieciochesca se mantiene incólume, es decir, todo es propiedad privada, la cual sufre limitaciones, restricciones, etc., tanto de disposición o adquisición, visto desde el recurso del concepto, como de uso y destino. De ser así, la propiedad comunal y la propiedad ejidal se mantienen inalterables en lo esencial, lo que ha variado es la modalidad que las hacía inalienables e imprescriptibles. Ahora, al entrar, aunque con ciertas restricciones y condiciones legales al comercio, han perdido su inalienabilidad y su inembargabilidad, precisamente porque es condición "Sine qua non" de la actividad comercial que los bienes a ella destinados, sea por su naturaleza o por disposición legal, carezcan de tales limitaciones que, de acuerdo a esta doctrina, son modalidades impuestas por la ley.

B).- La otra corriente no alude a la noción de propiedad mencionada en la primera, precisamente porque de acuerdo al texto del Pacto Federal y, específicamente a su artículo 27, no hay mas noción de propiedad que las contenidas expresa o tácitamente en él. Según el texto de Querétaro, que aun es vigente, se distingue entre propiedad pública y propiedad privada. La primera es la originaria del Estado mexicano. La segunda es la que éste constituye en favor de los particulares. La propiedad rural, por su parte, se debe clasificar en atención a que la norma constitucional en mérito fue resultado, según se lee en su exposición de motivos y así lo hemos expuesto en este mismo capítulo, de la Ley Cabrera que, a su vez, reconoce la propiedad prehispánica, como se desprende de su texto y fundamentalmente de su exposición de motivos, propiedad que no fue otorgada sino reconocida por los reyes de España, pese a que a virtud de las Bulas Alejandrinas ellos tenían dentro de su patrimonio personal, formando parte de él, la propiedad del territorio novohispano. Ellos fueron respetuosos del derecho precolombino. Mediante esta interpretación se percibe claramente que en el artículo 27 constitucional existen tres conceptos de propiedad, a saber: La propiedad pública, originaria de la Nación, como en su momento, por efecto de las Bulas Alejandrinas, lo fue de los reyes de España; La propiedad privada, constituida por el Estado en favor de los particulares, tal como en su momento lo hicieron los reyes españoles, respondiendo a una ideología liberal e individualista que nos llegó por la influencia constitucional norteamericana y, posteriormente, durante la reforma nuestra, por la influencia francesa de mediados del siglo pasado y, finalmente, junto a estas nociones de propiedad, encontramos la subsistente del prehispánico, que es dicotómica, puesto que responde a una visión cosmogónica

náhuatl, que se refleja en la vida política, social y económica, que tiene, por lo tanto, un sentido de la misma índole ideológica prehispánica. Esta propiedad, insistimos fue reconocida por los reyes de España, reconocimiento subsistente en la independencia, en el efímero imperio de Maximiliano, en la Ley Cabrera y ahora en nuestro actual artículo 27 Constitucional. Omitimos, por supuesto, las leyes liberales de la reforma, sobre todo la llamada Ley Lerdo y la Constitución de 1857, que contrariando nuestra tradición prescribieron esta índole de propiedad, para quedarse únicamente con la liberal.

Sea como fuere, de acuerdo al nuevo texto del artículo 27 constitucional, por un lado se percibe que la clasificación de la propiedad sigue siendo triple, como lo hicimos notar con antelación, es decir, en pública (la originaria del Estado), en privada (creada por el Estado en beneficio de los particulares) y en la dicotómica prehispánica (reconocida implícitamente por el Estado). Si por otro lado, la tendencia de la reforma producida en el referido texto constitucional es que la clasificación quede reducida, con propósitos de desarrollo económico social, a propiedad pública y propiedad privada, ello no supone, de ninguna manera la desaparición, a fortiori, de la propiedad comunal y ejidal, puesto que a los campesinos compete determinar la reducción privada de sus tierras.

Para que opere esta reforma constitucional quedaron derogadas todas las fracciones del artículo 27 que a ella se oponen, derogación que fue expresa, y se abrió la posibilidad de que los campesinos puedan, con criterio de propietario privado, explotar por sí sus tierras, aprovechando todos los medios de financiamiento legalmente establecidos en el país; de que se asocien entre sí o con terceras personas, físicas o morales, sean nacionales o extranjeras, etc. y de que, en el supuesto de que quieran mantener la explotación comunal o ejidal, puedan adoptar otras formas de organización que pueden ser desde las Uniones, Asociaciones Rurales de interés Colectivo, Sociedades de Producción Rural, que la propia Ley Agraria establece, o la Sociedades de Solidaridad Social, que en nada se opone al actual espíritu del mencionado artículo de la Carta Magna.

También debe destacarse que la fracción XIX del mismo artículo fue adicionado, dándole a los tribunales de justicia agraria el carácter de federales, de plena jurisdicción, autonomía funcional (para dictar sus fallos). Su organización compositiva es la siguiente: Un Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios.

El propósito de estos tribunales es doble, a saber: Por un lado acabar con un sistema administrativo de justicia agraria, lento, burocrático y corrupto. Por otro, establecer un sistema técnico altamente especializado, ágil, independiente y limpio que

haga posible la justicia de la materia, la seguridad jurídica del campo y el bien común de los productores agrícolas, de la sociedad y del Estado.

### 3.- LA ALIMENTACION Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La novedosa conformación del artículo 27 constitucional es, quizás, la que más se adecua a los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, así como a sus políticas alimentarias y técnicas.

Si bien es cierto, por otro lado, que ningún documento relativo a todo el proceso legislativo de la reforma que nos ocupa hace mención expresa de la FAO, no menos certero es que las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Reforma Agraria, al pronunciarse expresamente por la modernización y actualización de citado artículo 27, sostuvieron que dicha reforma era necesaria para que en el campo se pueda generar el abatimiento de déficit de la producción agrícola. Se preguntan: "¿Cómo garantizar justicia y libertad a los campesinos y a todos los mexicanos si no somos capaces de asegurar los alimentos básicos para nuestra subsistencia?"

El incremento de la productividad en el agro no sólo nos proporcionaría la satisfacción alimentaria que necesitamos, sino además, nos proporcionará divisas, lo cual es posible en razón de que nuestro país no es una ínsula en el concierto mundial.

Para mayor claridad ahora transcribimos en lo conducente, la parte relativa del dictamen:

"Otro gran problema-sostienen las Comisiones deriva de la anterior situación: el de los alimentos. ¿Cómo alimentar a una sociedad que ha visto crecer a su población en un 800%, de 1917 a la fecha, y cuenta con la misma extensión territorial explotable? ¿Cómo alimentar a 83 millones de mexicanos si nuestros niveles productivos son menores, en múltiples casos, a la media internacional? ¿Cómo garantizar justicia y libertad a los campesinos y a todos los mexicanos si no somos capaces de asegurar los alimentos básicos para nuestra subsistencia? Si queremos alimentar adecuadamente a las mayorías de nuestra población, es menester incrementar drásticamente la productividad agrícola. Si las cosas permanecen como hasta ahora, no podremos alcanzar ese propósito de justicia. Se requieren cambios de fondo que aseguren la aplicación de políticas agropecuarias que incrementen sustancialmente la productividad. Solo el 17% de las 196 millones de hectáreas que componen el territorio nacional, son aptas para la agricultura

Necesitamos idear mecanismos que permitan que, con 33 millones de hectáreas, seamos capaces de elevar el bienestar campesino, garantizar el abasto interno, proveer de materias primas a la industria, generar divisas y que propicien una redistribución más justa del ingreso nacional. En las circunstancias actuales, lograr estos objetivos supone el financiamiento adecuado en calidad y cantidad, nuevas posibilidades de asociación y la introducción de avances tecnológicos a los procesos de transformación y comercialización agropecuarios. Los hombres del campo y la sociedad en su conjunto reclaman estas medidas." (76)

Como se ve claro, de acuerdo a este dictamen, el Congreso Constituyente Permanente tuvo en cuenta que tierra, agricultura y alimentación se implican recíprocamente, como fenómenos locales de nuestro país y, además, como fenómenos universales que nos tienen vinculados, interdependientemente, con el resto de los países del orbe.

---

(76) Valle Espinosa, Eduardo. El nuevo artículo 27 Constitucional, Págs. 120, 121.

## CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La alimentación es el propósito natural, causa y justificación de la agricultura. Ambos, desde otro ángulo, son presupuesto material del Derecho.

SEGUNDA.- La alimentación y la agricultura han alcanzado, institucionalmente, una creciente importancia universal de primer rango.

TERCERA.- Agricultura y tierra importan a todo el orbe fundamentalmente en orden a la práctica tecnificada y eficiente de aquella y a la justa regulación legal y política, de ésta.

CUARTA.- Para que la agricultura y la tierra cumplan su función alimentaria se necesita, ante todo, seguridad jurídica.

QUINTA.- La FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, fue constituida el 16 de octubre de 1945, a lo mencionado en las anteriores conclusiones, para proscribir de la humanidad, gracias a la acción e incremento de sus miembros, del flagelo del hambre y sus consecuencias.

SEXTA.- México, miembro fundador de la ONU y de la FAO, es impactado e impacta a la comunidad mundial, enviando y recibiendo experiencias técnicas agrícolas y alimentarias, así como beneficiándose del apoyo de esta índole y de financiamientos y, además, de orientaciones de agricultura y alimentación de otras latitudes.

SEPTIMA.- De acuerdo a todo ésto, México ha tenido que evolucionar su normación agraria y agrícola, siempre respetando los principios que en estas materias emergieron de su revolución de 1910 y de su historia, a partir del prehispánico.

**OCTAVA.-** El Derecho Agrario se entiende de dos maneras:

a).- Como el conjunto de normas jurídicas y jurisprudencia, que regulan la tenencia de la tierra rural y la organización de los productores para su explotación, con vista a la realización de fines sociales, de contenido económico fundamentalmente, en su beneficio y del Estado, en el marco de la seguridad jurídica, el bien común y la justicia social. b).- Como disciplina jurídica que se encarga del estudio del derecho político llamado también agrario, de sus instituciones, de los principios que lo rigen, de la jurisprudencia, de la técnica jurídica y de los fines y valores que con él se persiguen.

**NOVENA.-** El Derecho Agrícola, como normación y disciplina científica, es una rama del Derecho Administrativo referente a las políticas de cultivo y alimentación, de financiamiento y sistema crediticio del agro, de educación agrícola, de seguridad agrícola, de seguridad social del campesino, de sanidad fitopecuaria y forestal, etc., siempre con respeto de las normas agrarias.

**DECIMA.-** En el orden constitucional la tenencia y explotación de la tierra ha evolucionado de un liberalismo radical, de inspiración europea en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, a un liberalismo social, hoy presente en el texto de la de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por una intermedia tendencia socializante.

**DECIMA PRIMERA.-** El artículo 27 de la Constitución de 1857, incorporando el texto de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, privó de personalidad jurídica a las comunidades, lo que produjo que dejaran de ser propietarias de sus tierras.

**DECIMA SEGUNDA.-** El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorporó a su texto la Ley del 6 de enero de 1915, o Ley Cabrera.

**DECIMA TERCERA.-** La Ley Cabrera establece que las parcelas ejidales quedan en dominio de su ejidatario titular y, para su protección, se le pone límites consistentes en inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e inarrendabilidad.

**DECIMA CUARTA.-** Las limitaciones establecidas por la Ley Cabrera y por la Constitución fueron rebasadas indebidamente por la Ley Federal de Reforma Agraria, pues estableció que, con esas mismas limitaciones, el núcleo de Población Ejidal era el exclusivo propietario de las tierras ejidales, ya fueran las indivisas o ya fueran las parceladas. De esta guisa, los ejidatarios en lo individual no eran titulares del dominio de sus parcelas.

**DECIMA QUINTA.-** En 1976, a iniciativa del presidente de la República, se reformó el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, para promover la explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales a través de sociedades de solidaridad social, persona moral establecida en su inmediatamente posterior ley reglamentaria, la de las sociedades mencionadas que es vigente.

**DECIMA SEXTA.-** La reforma y la ley mencionadas en los dos precedentes conclusiones tuvieron, como propósito, incrementar la producción agropecuaria y agroindustrial para, de esta manera, cubrir las necesidades alimentarias nacionales y exportar, de ser posible, los excedentes. Ideológicamente sólo era posible dicho propósito mediante la colectivización de los campesinos que, por otro lado, eso era una manera de promoverles su organización como clase proletaria.

**DECIMA SEPTIMA.-** El texto vigente del artículo 27 constitucional, resultado de la reforma iniciada por nuestro actual Presidente, fue concebido ideológicamente como liberalismo social del campo, puesto que, por un lado, deja subsistente la pequeña propiedad, la propiedad ejidal y la comunal y, por otro, abre su reductibilidad a propiedad privada, previo el acuerdo de la respectiva asamblea de ejidatarios o comuneros. En el primer supuesto, la ejidal y comunal continúa siendo una propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable; pero si arrendable. En el segundo supuesto, la propiedad recupera todas las características de la que está en el mercado y, por lo mismo, sobre ella pueden imponerse capitales bancarios y de otras índoles, porque ahora, sin las limitaciones anteriores, garantiza los créditos. Resulta, pues, que son los campesinos (ejidatarios o comuneros) quienes deben decidir, a través de sus asambleas, la forma de tenencia de la tierra que mejor les convenga.

DECIMA OCTAVA.- Para evitar el resurgimiento del latifundismo, el actual artículo 27 Constitucional establece límites a la cantidad de tierra que los individuos o sociedades, nacionales o extranjeros, pueden llegar a tener en propiedad, posesión o administración, sin posibilidad de interposición de personas.

DECIMA NOVENA.- La última reforma constitucional en esta materia, según el dictamen de la Comisión Conjunta de Gobernación y puntos constitucionales y de Reforma agraria, en su aspecto alimentario, manifiesta que se debe promover la inversión y productividad en el agro, para satisfacer las necesidades nacionales y para generar divisas, lo que implica participación en el movimiento mundial para la agricultura y la alimentación.

VIGESIMA.- México se encuentra inserto, sin posibilidad de sustracción, en el fenómeno global de la alimentación humana y, con ello, involucrado interdependientemente en el desarrollo tecnificado y eficiente de la agricultura del orbe.

VIGESIMA PRIMERA.- Tierra-agricultura-alimentación es un proyecto mexicano relativo a la terratenencia, organización y explotación agrícola, que partiendo del precolombino llega a nuestros días, como continuidad y unidad de pensamiento, con tan sólo el quiebre de mediados del siglo pasado, que se salva, ¡Quién lo dijera!, por la actuación josefina del segundo imperio.

VIGESIMA SEGUNDA.- El estudio de la agricultura y de la alimentación, así como de la tenencia de la tierra, llevado a cabo en este trabajo, tanto desde la perspectiva que le dimos a la FAO, cuanto de nuestro sistema jurídico agrario y agrícola, nos hace percibir que la propiedad de la tierra, su explotación y la alimentación tienen carácter universal, de suerte que la tendencia contemporánea en esta materia apunta hacia un cierto grado de uniformidad, al que apunta también nuestro país.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Cazaubon J.R.- Manual de Derecho Agrario, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1967.

Akseyonok.- Fundamentos de Derecho Soviético, Ediciones en Lengua extranjera, Moscú 1962.

Arcengelli.- "Il diritto agrario e la sua autonomia", Revista di diritto agrario, Florencia 1947.

Ballarin Marcial, A.- Derecho agrario, Editorial Revista de derecho privado, Madrid 1965.

Bolla, G.- "Scritto di diritto agrario", Revista di diritto agrario, Florencia. 1947.

Brossard, Darío B.- "Manual de crédito agrícola supervisado en América Latina", Colección Cuadernos de formato agropecuario, No. 47, FAO, New York 1984.

Carrara, F.- "Corso di diritto agrario", Revista di diritto agrario. Florencia 1947.

Casanova, R. Vicente.- Derecho Agrario, Universidad de los Andes, Mérida 1967.

Chávez Padrón, Martha.- El derecho agrario en México, Editorial Porrúa, S.A., México 1988.

De Juglart, In.- "Droit rural", Revista de Diritto Agrario, Florencia 1947.

Díaz, Luis Miguel.- Instrumentos administrativos fundamentales de organizaciones internacionales, T.I, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980.

Di Natale, R.- "Construcción del derecho agrario Latinoamericano", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, Venezuela 1967.

Echeverría Alvarez, Luis.- Proyecto de reformas y adiciones a los artículos 27, 72 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional, México 1975.

Enciclopedia Británica, Hic.- Enciclopedia Bansa, T.III, William Benton Editor, USA 1964.

Esriche, Joaquín.- Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Madrid 1895.

Fabila, Manuel.- Cinco siglos de legislación agraria (1492-1940), Banco Nacional de Crédito Agrícola, México 1941.

FAO.- La FAO en 1990, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, New York 1990

FAO.- La FAO, qué es y cual es su cometido, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura, la alimentación, Folleto No. 21, New York 1961.

FAO.- FAO. Los primeros 40 años, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma 1985.

FAO.- Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Folleto No. 2 New York 1961.

Fromm Erich.- El Humanismo Marxista, Fondo de Cultura Económica, México 1986.

Gazollo, L.A.- "Derecho Rural", Revista di Diritto Agrario, Florencia 1947.

Güitrón Fuentesvilla, Julián.- Tesis, Promociones Jurídicas y Culturales, México 1991.

Jiménez Landínez, V.- La reforma agraria integral, Ministerio de Agricultura y Cria, Caracas 1963

Osmanczyk, Edmund Jean.- Enciclopedia Mundial de Relaciones internacionales y Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, México 1976.

Osorio, J.L.- "Diritto Rural", Revista di Diritto Agrario, Florencia 1947.

Pazos, Luis.- La disputa por el ejido, Editorial Diana, México 1992.

Pereira Sodera.- "Derecho agrario o reforma agraria". Revista di Diritto Agrario, Florencia, 1947.

Quirarte, Martín.- Visión panorámica de la historia de México, Edición privada, 19a. edición, distribuida por librería Porrúa Hnos. y Cía, S.A., México 1983.

Ritterman.- "El derecho agrario y el sistema jurídico", Revista di Diritto Agrario, Florencia 1947.

Rosales H., René Ramón.- Ideología y organización agraria en México, Edición del O.P.D.F.V.G., México 1975.

Salinas de Gortari, Carlos.- Iniciativa de reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional, México 1991.

Sen Lin.- Political Importance of Lan Reform in Sautheast Asia, University of Hartford, Conneticut 1965.

Leal García, A.- "El derecho agrario y sus modernas orientaciones", Revista crítica de derecho inmobiliario, Madrid. 1987.

Lemus García, Raul.- Derecho Agrario Mexicano, 2da. Edición, Editorial Limusa, México 1978.

Magaburu, R.- La teoría autonómica del derecho rural, Editorial SantaFe Buenos Aires 1933.

Mayer, Jean.- Problemas campesinos y revueltas agrarias. (1821-1910), Colección S.E.P., Setentas, No. 80 Secretaría de Educación Pública, México 1973.

Mendieta y Nuñez, Lucio.- Introducción al Estudio de Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1946.

Mifsud, F.M. Derecho agrario consuetudinario en África, FAO, New York 1967.

Mylonas, D.- Legal and institutional aspects of agricultural Credit, FAO, New York 1972.

Ngo Ba thanh.- Le concept de propriete en Orient et en extrême Orient, FAO, New York 1988.

ONU.- Las Naciones Unidas al alcance de todos, 2da. Edición (en español).

Silva Herzog, Jesús.- El agrarismo mexicano y la reforma agraria, Fondo de Cultura Económica, México 1959.

Suriatrowsky, R.- "El derecho agrario en polonia", Revista de diritto agrario, Florencia 1947.

Valle Espinosa, Eduardo.- El nuevo artículo 27, Editorial Nuestra, S.A. de C.V., México 1992.

Vivanco, A. Teoría del derecho agrario, T.I, Edna, Buenos Aires 1987.

## C O N S T I T U C I O N E S

Constitución Política de la República Mexicana, del 5 de febrero de 1857, imprenta del Gobierno, Palacio Nacional, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición facsimilar de la original del Congreso Constituyente, dada en Querétaro en 1917, Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, "L" legislatura, México 1977.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentado), UNAM, México 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 96 edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

## L E G I S L A C I O N

Ley Federal de Reforma Agraria, 31a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.

Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Diario Oficial del 27 de mayo de 1976, México.

Ley Agraria, 3a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.