

Derecho agrario 280

atún mexicanas, subraya la razón histórica y jurídica que asiste a México en su actitud de ejercer su soberanía indiscutible sobre tales recursos y en la extensión de las 200 millas, tal como ha quedado reconocido en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas.

José BARRAGÁN

DERECHO AGRARIO

KRIEGER, Emilio, "Constitución y Ley de Fomento Agropecuario", *Seminario de evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 181, pp. 40-90.

Una de las observaciones que se hicieron, incluso públicamente, fue la de que la reciente Ley de fomento agropecuario contenía preceptos contrarios a la Constitución y a algunas leyes, como la Ley de la reforma agraria. Krieger en este trabajo se propone examinar la constitucionalidad de dicha Ley de fomento agropecuario en un sentido amplio, de manera que le permita al autor ofrecernos un juicio crítico de la misma. Para ello, analiza la base constitucional que proporciona el apoyo jurídico a la propiedad agraria; luego estudia las innovaciones que se introducen en este campo por virtud de la mencionada ley, y finalmente se pregunta si estas innovaciones son o no acordes con la Constitución.

La Constitución, recuerda Krieger, claramente señala que corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras y las aguas comprendidas en el territorio patrio, y que toca a la nación transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

Según el principio expuesto, consagrado en el artículo 27 de la Constitución, la voluntad de la nación es el fundamento y el sustento de la propiedad privada en México. Desechándose, dice Krieger, las ideas de buscarle su fundamento en la divinidad, en el derecho natural, en los derechos del hombre o en las herencias. Se trata de un derecho que el Estado otorga a los particulares con las características y modalidades que la propia Constitución establece y puede establecer e imponerle a dicha propiedad privada las modalidades concretas que estime acordes con el interés público. Además, como señala el mismo artículo 27 constitucional, el Estado es competente para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación privada,

como la tierra y el agua, a fin de distribuir equitativamente la riqueza pública; para cuidar de su conservación; para impulsar el desarrollo del país y mejorar las condiciones de vida de la población.

Del razonamiento anterior Krieger deduce que en la medida en que la Ley de fomento agropecuario se contenga dentro de esos límites, caerá dentro del marco constitucional y responderá obviamente al interés público. ¿Esta ley, se pregunta el autor, respeta los límites constitucionales realmente?

No —responde Krieger— ya que la facultad para imponer límites a esta propiedad no se encuentra expresamente asignada al Congreso de la Unión y, en base al 124 constitucional, será una facultad de las legislaturas estatales. Tal facultad, dice, se encuentra efectivamente en los códigos civiles estatales. Después de esta conclusión el autor se pregunta si dicha ley responde, al menos, a los fines agrarios que prevé la Constitución, y señala como fines los siguientes: destruir la gran propiedad rural o latifundio y eliminar la explotación de los campesinos; restituir y dotar en su caso, de tierras a los núcleos de población campesina que carecen de ellas; organizar la producción colectiva de los campesinos a través del sistema ejidal.

Por ello, se vuelve a preguntar Krieger si la Ley de fomento agropecuario responde y persigue esos fines. De nuevo la respuesta es negativa, y para fundamentarla cita párrafos de la iniciativa presidencial de donde se deduce, en efecto, que los fines son otros, todos ellos cifrados en la necesidad de aumentar la producción de productos básicos. Más aún, parece que la Ley confía más en que ese aumento de producción se obtendrá con la ayuda de la propiedad privada, dejando de lado el sentido social y colectivo de la propiedad rural, como pone de manifiesto con un amplio análisis de articulado de la ley.

Krieger, al propio tiempo que hace los señalamientos referidos, insiste en el riesgo de dar entrada y permitir el desarrollo del capitalismo en el campo, sobre todo a la injerencia de las grandes empresas transnacionales.

Un magnífico análisis. Con toda claridad Krieger ha mostrado, no tanto las contradicciones entre esta Ley de fomento agropecuario y la Constitución, sino los puntos diferentes o distintos que se formulan en una y otro. Puede aumentarse la producción, ciertamente, pero no se hará siguiendo el sentido social de la reforma agraria de manera cabal.

Yo estoy de acuerdo en que en México el fundamento último de la propiedad privada es la nación, la propietaria originaria; y que la propiedad privada subsiste, pero como precario, según se explica en la

exposición de motivos del que será artículo 27 constitucional. Esta es la misma concepción medieval, cuando el rey era el dueño absoluto de todo, incluso de las vidas de sus súbditos, quienes tenían en precario diversos bienes, con la salvedad de que ahora es la nación y no el rey; es una comunidad organizada democráticamente y no un rey arbitrario y absoluto.

También estoy de acuerdo en que corresponde a los estados la competencia originaria sobre sus tierras y aguas, pero por un razonamiento diverso al que nos ofrece Krieger. Es decir, son competentes, no porque la Constitución no haya incluido de manera expresa esta competencia entre las facultades del Congreso de la Unión, sino porque nación y federación son dos conceptos distintos: Federación equivale a pacto, a ficción jurídica. Nación, en cambio, dice población y dice territorio, que son los dos elementos esenciales de los estados y municipios.

José BARRAGÁN

LÓPEZ MONROY, José de Jesús, "La tenencia, posesión y propiedad rural. Evolución histórica", *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981, pp. 11-38.

Consta este trabajo de cuatro partes. La primera está dedicada a esclarecer o explicar el concepto de propiedad, posesión y tenencia; en la segunda entra en el análisis de estas instituciones, según las diversas etapas por las que pasan, que serían tres —según el autor— estudiando la etapa o antecedente hispano en esta segunda parte de su trabajo; mientras que el antecedente prehispánico y la etapa del derecho indiano se estudian en las partes tercera y cuarta, respectivamente, del trabajo.

Sobre el concepto de propiedad, el autor hace suya la definición de Carnelutti y los elementos que de la misma propiedad ha recogido el *Digesto*. Propiedad es pues la disposición del uso y disfrute de las cosas. Posesión, en cambio, sería el poder de hecho sobre una cosa, implicando la existencia de los dos elementos clásicos del *corpus* y del *animus possidendi*. La tenencia, por último, significa aprehensión corporal y actual de un bien. En el mismo planteamiento el autor estudia la figura de la *detentación*, que sería una figura diferente a la posesión, porque la detentación no implica el elemento del *animus possidendi*.

Pues bien, con estas nociones, López Monroy pasa revista a cómo se aceptan y a cómo se delinear en las tres etapas históricas mencionadas.

La etapa hispana, a su vez, se divide en cuatro periodos: el periodo prerromano; periodo romano; periodo visgótico y la época de la Re-

conquista. López Monroy destaca en todos estos periodos el tránsito que se observa de una concepción de la propiedad eminentemente urbana de las primeras etapas a una concepción de propiedad rústica, tránsito que desde luego introdujo importantes diferencias en uno y otro caso. El autor menciona por ejemplo el hecho de que la propiedad originaria de los celtas y de los iberos era de carácter familiar comunitario; mientras que después se fijará un sistema rígido de transmisión por medio de las primogenituras. Asimismo subraya la preponderancia de las actividades agrícolas sobre las urbanas para entrar en la situación de los señoríos, cuando se clasifican las tierras en solariegas, abadengas y realengas. Las tierras solariegas corresponden a los señores y ricos hombres; las abadengas a la Iglesia y las realengas al rey. Con razón, López Monroy destaca la importancia de esta etapa visigótica, por cuanto el sistema de señoríos perdurará hasta su supresión en 1811.

La etapa prehispánica, a su vez, se divide, según el autor, en tres periodos: el de poblamiento o nomadismo; el de sedentarización o clásico y el posclásico o militarista azteca, al que se refiere y estudia en este trabajo. En esta etapa se subrayan las tres clases de tierras existentes, el *tecpancalli*, el *pitlalli* y el *calpulli*, o tierras del señor, tierras de los aristócratas y tierras del pueblo, respectivamente.

De la etapa del derecho indiano destaca la función que ejercen algunas instituciones como la encomienda, la alhóndiga, el ejido, junto a las tierras de la Corona y a las figuras tradicionales que subsisten de los pueblos indígenas.

José BARRAGÁN

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio "La Ley de fomento agropecuario", *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981, pp. 252-280.

La reforma agraria continúa decayendo hasta convertirse en una verdadera desorganización, como lo prueba la disminución alarmante de la producción agrícola. Antes México exportaba maíz, frijol, azúcar; ahora tiene que importar a muy alto precio miles de toneladas de estos alimentos, comenta Lucio Mendieta y Núñez en este estupendo trabajo, en que analiza los grandes desaciertos de la Ley de fomento agropecuario en función de la Ley de la reforma agraria y el propio artículo 27 constitucional.

Comienza esta ponencia precisando el programa, el mensaje y los

puntos clave de la reforma agraria del mencionado artículo 27 constitucional: la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población; la creación de nuevos centros de población con idénticos propósitos; el fraccionamiento de los latifundios; las restituciones de aquellas tierras que les fueron enajenadas con base a las leyes desamortizadoras. Propósitos, dice Mendieta y Núñez, absolutamente incumplidos, al ser malamente interpretados por la propia Ley de la reforma agraria y por su inaplicación o inejecución en último término.

Las dotaciones en favor de los núcleos de población se transformaron o cambiaron por dotaciones individuales entre quienes, en el momento de hacerse el censo correspondiente, demostraron carecer de ellas, pasando por alto las necesidades reales de todo el núcleo social, de toda la comunidad rural en cuestión. De ahí que, pasados los años, las dotaciones individuales se fraccionaron más y más, deviniendo gran parvifundismo; mientras paralelamente iban sumándose más y más campesinos del mismo núcleo poblacional que carecían de tierras... Este error, comenta el autor, fue fatal, pues provocó la pulverización de los ejidos; porque las dotaciones de tierra atenderían las necesidades de individuos particulares y para un momento dado, cuando la Constitución preveía resolver las necesidades de todo el grupo social en el momento de la dotación y para su futuro.

Más tarde, nos confiesa el autor, él personalmente tuvo la oportunidad de introducir las reformas oportunas para remediar el mal inicial. Con todo, resultó inútil, y estas reformas sólo sirvieron para hacer algunos negocios inconfesables, y la situación se hace cada día más grave, subraya.

La Ley de fomento agropecuario se creó para remediar esta situación. Se trata de una ley de doble carácter: orientada a acrecentar la productividad agrícola y agraria y a la agrupación de los minifundios. Sin embargo, se le pueden señalar graves errores.

Se apoya dicha Ley de fomento agropecuario, dice Mendieta, en la idea falsa de que ya se realizó o está por terminarse la redistribución del agro y que ahora lo indicado es organizar a los pequeños propietarios con los ejidatarios y comuneros, para aumentar la producción. La Ley ignora la realidad actual del ejido, y no toma en cuenta la situación del campesinado. Se pretende aumentar la producción auxiliándolos con maquinaria, fertilizantes y técnicas avanzadas. La introducción de la maquinaria desplazará la mano de obra; el aumento de la producción por unidad parcelaria podrá aumentar, pero dada la

situación extrema del parvifundismo realmente no aliviará la situación, no digamos del país, sino tan siquiera de los propios ejidatarios, por el consecuente aumento de los costos por el uso de la maquinaria, fertilizantes y técnicas avanzadas.

Además, será muy difícil agrupar a los pequeños propietarios con los ejidatarios, porque tradicionalmente se ha propiciado la invasión de sus tierras y se ha creado un mutuo y profundo recelo y resentimiento.

Por otro lado, los errores continúan en la propia Ley de fomento agropecuario: se degrada al comisariado ejidal frente a la autoridad de las unidades de producción. La parte relativa a la tierra ociosa resulta inconstitucional: carece de fundamento para expropiar o aprovechar dichas tierras ociosas, ya que la Constitución no impone la obligación de cultivarlas a ningún propietario; ni se darán los motivos que justifiquen la pretendida utilidad pública tal como lo prevé dicha Ley de fomento agrario.

En suma, dice Mendieta, esta Ley tiene buenos propósitos, pero será de muy difícil y costosa aplicación: presupone que el reparto agrario se ha consumado ya, que los minifundios están juntos, unos al lado de otros; que los pequeños propietarios y los ejidatarios conviven en amistosa armonía, cuando ha habido invasiones de tierras...; que la introducción de maquinaria y todas las insumos de la técnica podrán aumentar la producción sin aumentar los costos y sin desplazar la mano de obra campesina. Todo lo cual está muy lejos de la realidad; la ley en cuestión ignora la realidad de la Reforma Agraria, y la situación real de los campesinos.

José BARRAGÁN

PÉREZ DUARTE Y N., Alicia Elena, "La Ley de fomento agropecuario como instrumento jurídico del Sistema Alimentario Mexicano", *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México UNAM, 1981, pp. 167-203.

Después de una introducción, en la que se valora el problema de la administración en el contexto del caso mexicano y de las recomendaciones de la FAO, contexto en que nace la Ley de fomento agropecuario y nace para complementar el esfuerzo del gobierno tendente a asegurar la subsistencia y los alimentos básicos a la población, la autora entra a estudiar con toda precisión qué es el Sistema Alimentario Mexicano; cuáles son sus objetivos; cuál es su marco jurídico, y luego se pregunta de qué manera la ley mencionada intenta servir eficazmente a este programa gubernamental.

Al Sistema Alimentario Mexicano se le ha definido como el conjunto de interacciones, subordinaciones, relaciones técnicas y de intercambio que establecen los agentes económicos, sociales e institucionales directamente ligados al proceso que va desde la producción de alimentos hasta el consumo y que contemplan las fases o esferas de actividad de producción, comercialización, transformación, distribución, comercio exterior, consumo y otros que le son complementarios, como indica un texto oficial citado por la investigadora Pérez Duarte.

El objetivo del Sistema Alimentario es la autosuficiencia alimentaria. Y trata de mejorar la situación nutricional de la población; reactivar la acción productiva de los campesinos y de la tierra; preservar la soberanía nacional y apoyar mínimos de bienestar, según lo previsto, dice Alicia Pérez Duarte, en el Plan global de desarrollo.

Para alcanzar tales objetivos, la investigadora nos da noticia de los estudios que se han efectuado y de 20 proyectos concretos que se han elaborado, entre los que cabe destacar el proyecto sobre la nutrición; sobre la llamada canasta de alimentos básicos; sobre el sistema alimentario internacional; consumo; granos básicos, etcétera. En particular, la investigadora se detiene a analizar el tema de la canasta básica recomendable; así como el marco jurídico que da apoyo al Sistema y que estaría constituido por el artículo 27 de la Constitución; la Ley de la reforma agraria; la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica; la Ley orgánica de la administración pública federal; la Ley federal de aguas, y la Ley de fomento agropecuario, entre otras.

De este marco jurídico únicamente se analiza con detalle la última Ley por ser éste el propósito del seminario, subrayándose por Alicia Pérez Duarte el objetivo de esta Ley, consistente fundamentalmente en el propósito de aumentar la producción, a través de una adecuada organización y planeación a nivel nacional de los factores de producción.

Por último, la autora de este trabajo nos ofrece un juicio evaluador de la Ley de fomento agropecuario como instrumento del Sistema Alimentario Mexicano; no es contraria a la Constitución y puede muy bien convertirse en un instrumento eficaz para alcanzar el objetivo esencial del Sistema Alimentario.

José BARRAGÁN

ROOK BASILE, Eva, "Legislazione sulle terre incolte e cooperazione", *Revista di diritto agrario*, Italia, vol. 59, núm. 4, octubre-diciembre de 1980, pp. 559-589.

Este artículo reviste especial importancia para el estudioso de derecho comparado porque describe la experiencia italiana en el tratamiento de tierras ociosas, tema en el que México, a pesar de la existencia de la hoy derogada Ley de tierras ociosas, empieza a trabajar con la Ley fomento agropecuario.

Es interesante observar que en la legislación italiana desde 1919 se consideraba de utilidad pública el cultivo no sólo de las tierras ociosas sino también de aquellas mal cultivadas, tarea que era asignada a cooperativas de campesinos, como lo hace notar la autora. Y añade que esta medida surgió de la necesidad de reglamentar y legitimar las ocupaciones arbitrarias que siguieron a los conflictos de la Primera Guerra Mundial.

Este control modificó sustancialmente el concepto de propiedad y se constituyó en un primer reconocimiento a las sociedades cooperativas por su idoneidad para satisfacer los requerimientos de organización en el sector agrícola.

Rook Basile explica que esas disposiciones tuvieron que ser reorganizadas debido a las mutaciones que Italia ha sufrido a lo largo de este tiempo en los ámbitos social y económico, abriendo un debate doctrinal sobre su constitucionalidad. Debate que en forma concreta y clara resume la autora.

Posteriormente expone una serie de argumentos que fortalecen el concepto de utilidad social de la propiedad frente a un derecho individualista y meramente subjetivo. En virtud de ese concepto el propietario que no utiliza racionalmente su predio, ya sea dejándolo ocioso o cultivándolo mal, es privado de su derecho de uso en favor de una cooperativa que lo haya solicitado mediante un procedimiento específico, descrito en el artículo. El procedimiento descrito es similar al estipulado en nuestra Ley de Fomento Agropecuario.

Es de hacer notar la evolución que ha sufrido la legislación italiana en esta materia, pues es una experiencia que puede ser útil al derecho nacional, sobre todo ahora que se le presenta el problema de la reglamentación de la Ley de fomento agropecuario, sin la cual no sólo es inoperante, sino puede ir en contra de todos los principios de la reforma agraria.

Esta evolución empieza por la ampliación del número de sujetos que pueden aspirar a las asignaciones, que en los términos del derecho del 2 de septiembre de 1919 eran exclusivamente las cooperativas de campesinos, y que según la ley 440 de 1978 pueden estar legitimadas las empresas agrícolas solas o asociadas, las cooperativas, las sociedades constituidas como empresas familiares agrícolas, los jóvenes y las coope-

rativas constituidas conforme a las disposiciones de la ley del 10. de junio de 1977 (de agricultores) en ese orden de preferencia.

Una observación muy atinada de la autora es que estas personas no tienen en la ley un régimen impositivo específico, lo que ocasiona interpretaciones equívocas que lesionan los intereses de muchos, especialmente del propio Estado.

Y concluye afirmando que las cooperativas agrícolas, como instrumentos de reorganización agrícola, pueden actuar directamente en la política económica del país.

Alicia Elena PÉREZ DUARTE Y N.

DERECHO CIVIL

EL BADRAWI, Adbel Mohamed, "Droit de la Famille. Rapport général", *La Protection de l'Enfant, Travaux de l'Association Henri Capitant*, París, tomo XXX, 1979, pp. 11-16.

El trabajo que se reseña se realizó en las Jornadas de la Asociación Henri Capitant que tuvieron lugar en El Cairo, República Árabe de Egipto. El tema general fue la protección del menor, precisamente en el año en el que la Organización de las Naciones Unidas lo habían declarado como año de la protección del niño.

La ponencia general escrita por el profesor Abdel Mohamed El Badrawi, profesor de la Facultad de Derecho de El Cairo, ofrece una perspectiva general de las ponencias nacionales presentadas en el Congreso; todas ellas de un gran interés para el estudioso del tema. Nos limitaremos a destacar las grandes líneas de este trabajo.

La noción de niño tiene en derecho una significación precisa; el menor de edad que es un incapaz. Sin embargo, es necesario reflexionar ante el hecho de que la niñez y la adolescencia describen un proceso continuo, que en términos jurídicos equivale a afirmar que se inicia en una incapacidad total que continúa en una disminución; en otras palabras, la vida del menor descubre diferentes etapas respecto a las cuales es necesario explicar la incapacidad.

Por otra parte, la ponencia destaca el hecho de que el menor es y ha sido siempre objeto de protección jurídica, tanto en el plano nacional, como en el internacional, en donde se destaca la Declaración de Derechos del Niño, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959. Como lo señala el profesor egipcio actualmente existe un movimiento notable en los derechos internos del