



## Hacia un renovado marco legal para la transformación de la agricultura como una forma de superar la crisis alimentaria. (Análisis del estado de Puebla).

MARTÍNEZ BENÍTEZ, LORENZO.

PUBLICACIONES ADMINISTRATIVAS CONTABLES JURÍDICAS,  
MÉXICO, 2009, 368 p.



El presente libro tiene como propósito detectar los factores que limitan la producción agrícola. México y otros países sufren crisis en la producción de alimentos y, de manera específica, el estado de Puebla no está exento de este problema. Es una investigación donde se interpreta el desenvolvimiento de la historia de México, los problemas de la falta de crecimiento, organización y comercialización de la producción agrícola y pecuaria a efecto de encontrar alternativas de solución.

El autor considera necesario conceptualizar el problema agrario a partir de la definición de un trinomio indivisible: el hombre, la tierra y los medios para hacerla producir. Es indispensable investigar, detectar y estructurar las medidas de orden económico, de organización y de carácter legislativo, para que las reformas en materia agraria puedan funcionar a favor de todos los mexicanos que viven en el campo.

El Estado tiene obligaciones en este proceso, debe ser promotor de tecnificación, de créditos, de subvenciones, establecer reglas claras para las figuras asociativas; en general, otorgar facilidades al agricultor para ser un verdadero productor, que lo convierta en empresario agrario, para lo cual los problemas de la tenencia de la tierra en México deben ser superados, con reglas claras y que el Derecho Agrario no sólo sea de controversias, sino también se requiere que legitime esa tenencia.

En el capítulo I se presenta una visión del desarrollo de la legislación agraria, el desenvolvimiento de nuestra historia, los programas políticos que se dieron en el pre-

sidencialismo a partir del siglo xx e inicio del XXI; se examinan los antecedentes de la Revolución Mexicana y se visualiza el proceso histórico de la producción agrícola.

El autor inicia su recorrido histórico con el Plan de Ayala, firmado el 28 de noviembre de 1911 y que fuera redactado por Emiliano Zapata y Otilio Montaño. Este documento exigía a la brevedad la restitución de tierras a los pueblos campesinos, dando como resultado la primera entrega de tierras del siglo xx. Posteriormente, con la Ley del 6 de enero de 1915 se establece una reforma agraria mediatizadora y controlada al dejar a salvo la propiedad terrateniente; no obstante, planteó el reparto agrario y surgieron organismos como la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias que se encargaron de regular las dotaciones. Por su parte, la revolución agrarista del norte de Francisco Villa, creó su Ley Agraria del 24 de mayo de 1915, que buscaba disolver las haciendas en pequeñas propiedades.

El espíritu fundamental para la creación del Artículo 27 Constitucional en 1917 fue fortalecer a México protegiendo sus elementos esenciales, ejido es el concepto clave que dio origen a este artículo, específicamente para el campo, ya que estableció que los núcleos de población disfruten en común de sus tierras, siendo este precepto la base de la Reforma Agraria mexicana por su alto contenido social y económico.

Los gobiernos de 1920 a 2007, tuvieron que mantener un equilibrio político entre las fuerzas económicas y los reclamos de la población campesina, que exigían el cumplimiento de los compromisos revolucionarios. En el periodo de Adolfo de la Huerta, se promulgó la Ley del 10 de enero de 1920 que crea la deuda pública agraria. El general Álvaro Obregón expidió la Ley de Ejidos que fue el primer intento por reglamentar el Artículo 27 Constitucional, y el Reglamento Agrario de 1922 que permitió la dotación de tierras.

En la presidencia de Plutarco Elías Calles surge el crédito público, con la expedición de las Leyes de Crédito Agrícola y la de Bancos Agrícolas Ejidales promulgadas el 11 y 16 de marzo de 1926, respectivamente. Durante la época de Pascual Ortiz Rubio se desarrolló la justicia agraria con el Decreto del 12 de enero de 1932 que negaba recurso legal ordinario o extraordinario (juicio de amparo), a los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitución de tierras o aguas. Con Abelardo L. Rodríguez, se reforma el Artículo 27 Constitucional, abrogando la Ley de 1915 y se crea el Cuerpo Consultivo Agrario, una Comisión Agraria Mixta, los Comités Particulares Ejecutivos y los comisariados ejidales para cada uno de los núcleos; asimismo, en marzo de 1934 promulgó el primer Código Agrario de México.

Lázaro Cárdenas del Río consideraba fundamental al ejido en la estructura del sistema y que debería tener un gran peso social. Modificó el Código Agrario y leyes correlativas promulgando un nuevo Código el 23 de septiembre de 1940, además se crearon las Comisariados de Bienes Comunales. En la época de Manuel Ávila Camacho surgió el tercer Código Agrario, el 30 de diciembre de 1942, en el que se usaron cinco formas para el reparto de tierras: dotación, ampliación, reacomodo de parcelas vacantes, restitución y creación de nuevos centros de población ejidal. Durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés se reformó el Artículo 27 Constitucional en sus fracciones x, xiv y xv, esta última favoreció la existencia de la pequeña propiedad beneficiando a capitales privados, la reforma a la fracción XIV restableció el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria.

En el periodo de Adolfo Ruiz Cortines se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el propósito de defender los derechos de la clase campesina. Él pensaba que el reparto de tierras no cumplía con la reforma agraria, que el Estado debía canalizar elementos económicos, de bienes y servicios para que el campesinado se incorporara a la productividad del país. Posteriormente, en el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz se impulsó el agrarismo integral para una mejor organización en la estructura agraria, mejor legislación y acciones efectivas contra las prácticas que impedían los postulados de la reforma agraria mexicana, sin embargo, se redujo la inversión y el otorgamiento de créditos, incluso disminuyó la distribución de tierras.

La política agraria de Luis Echeverría Álvarez se encaminó a legislar en la materia creando tres leyes: la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Crédito Rural y la Ley Federal de Reforma Agraria. Con esta última se inició una nueva etapa, con el reconocimiento pleno a los derechos agrarios, de organización económica y de producción en ejidos y comunidades; para lo cual surgen algunas figuras asociativas como las uniones de ejidos y comunidades, asociaciones, cooperativas y unidades de producción; para organizar su trabajo colectivo se reformó el Artículo 27 Constitucional, en su fracción III, y para complementar los avances en el crédito rural se promulgó la Ley de Sociedades de Solidaridad Social; crea la *КОРЕТТ* y se convirtió el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria.

En la presidencia de José López Portillo se vivió una gran inestabilidad en el medio agrario con graves problemas como la limitación en el reparto de tierras, latifundismo, minifundismo, improductividad y simulaciones agrarias. El 24 de diciembre de 1980 fue aprobada la Ley de Fomento Agropecuario.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se reformó el Artículo 27 Constitucional y se responsabilizó al Estado de promover el desarrollo rural integral; en el Plan Nacional de Desarrollo del 30 de mayo de 1983, en el que se basa el desarrollo rural, se incorporaron diversas políticas: aspectos productivos, sociales, jurídicos y de organización. Con Carlos Salinas de Gortari se reformó el Artículo 27 Constitucional, con lo que finaliza una época de luchas agrarias mexicanas, se plantea la regulación de la propiedad a efecto de atraer inversiones al campo; asimismo, se concluyó con el reparto agrario, se dio autonomía a ejidos y comunidades y se creó el *PROCEDE*. Nació el Registro Agrario Nacional y se procedió a la desconcentración con la Procuraduría Agraria como organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones de servicio social, encargada de la defensa de ejidatarios.

Para la mejor impartición de justicia se crearon los Tribunales Agrarios, divididos en Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios, con autonomía jurídica y administrativa y con base constitucional. Lo más destacado fue la creación de la Ley Agraria que modificó los procedimientos y sistemas de aplicación para los núcleos y comunidades agrarias otorgándoles facultades para organizarse y producir en beneficio propio y de la Nación. En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se instrumentó el Programa de la Alianza para el Campo, el cual se propuso superar el rezago agrario con la conclusión de expedientes para lo cual se apoyó en los Tribunales Agrarios y en la Procuraduría Agraria.

Vicente Fox Quezada, en su Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, capítulo de Desarrollo Humano, se comprometía a capacitar y organizar a la población rural para

promover su integración y el desarrollo productivo del país, que los derechos de propiedad de sus tierras se tradujera en un mejor nivel de vida.

Con el presidente Felipe Calderón Hinojosa, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se establece que el sector rural es prioritario para el desarrollo del país, ya que ofrece alimentos a las familias, materias primas para las industrias manufactureras y de la transformación, y se fijan metas para apuntalar los elementos productivos.

En el capítulo II el autor examina el régimen constitucional del derecho agrario, se hace una interpretación de las figuras jurídicas que se instrumentaron con la reforma de 1992 al Artículo 27, realiza un análisis respecto a que se permite a los ejidatarios asociarse libremente, inclusive que adopten el dominio pleno y se da una visión general de la reforma en torno a la conformación de sociedades civiles y mercantiles en la producción. Además, se examinan las limitaciones en el aprovechamiento del régimen ejidal hasta 1992, las restricciones a la forma de aprovechamiento y se concluye que la reforma constitucional de referencia es incompleta, que no hay libertad en el aprovechamiento de los ejidatarios respecto de sus parcelas y es necesario que adquieran el dominio pleno.

En el capítulo III, el autor analiza algunos aspectos de la agricultura basado en el derecho comparado. En primer lugar se refiere a la producción agrícola en España, tomando como referencia su marco jurídico constitucional y el desarrollo del Derecho Agrario, que está más avanzado que el nuestro, incluso de muchos países de Europa.

En el capítulo V el autor sugiere que las sociedades anónimas pueden ser una alternativa para desarrollar la agricultura, indica cómo se pueden crear ese tipo de sociedades con vocación agropecuaria y forestal, además de dar los elementos jurídicos, de administración y de vigilancia de la sociedad; de las asambleas, de la información financiera y sobre su disolución y liquidación.

En el último apartado se propone la regulación de los contratos de integración agroindustrial, así como la posibilidad que se suscriban contratos agrarios entre productores y empresarios y que se integren cadenas de producción de alimentos. Considera que se debe establecer un marco de contratos agrarios, denominados agroindustriales y también fortalecer la cadena alimentaria concebida como "modernización de la tierra", que queden atrás los problemas de la tenencia de la tierra surgidos desde la Revolución y continuar la cultura de la producción, comercialización e industrialización. Propiciar un desarrollo económico evita revoluciones, aumenta la riqueza, la paz social y engrandece al país, crece la industria, los servicios, la construcción, la salud, la cultura, el turismo y bienestar.



DGEP/JUAN ENRIQUE VÉLEZ HERNÁNDEZ

