

III. DERECHO ECONOMICO

LEGISLACION FEDERAL EN MATERIA ALIMENTARIA

Para poder definir el marco jurídico nacional aplicable en materia de alimentos, es menester tocar diversos aspectos como son: el régimen de propiedad de tierras y aguas; el régimen de la organización de la producción y del aprovechamiento y conservación de recursos agropecuarios y pesqueros; el régimen del crédito y recursos financieros, agrícolas y pesqueros, el régimen de la comercialización de los productos alimenticios; el régimen sanitario; y el régimen de la intervención y control estatal en materia de alimentos.

1. Para estructurar el régimen de propiedad de tierras y aguas se debe partir, necesariamente, del artículo 27 Constitucional, el cual permite la existencia conjunta de la propiedad ejidal, la propiedad comunal y la propiedad privada tanto de tierras como de aguas con los requisitos señalados en el artículo citado. Además de él, el marco jurídico nacional cuenta con:

a) *Ley Federal de la Reforma Agraria*. (D. O. 16 de abril de 1971), que señala las autoridades agrarias y sus atribuciones; define la organización económica y política de ejidos y comunidades, así como la extensión y procedimientos de dotación, fusión, división y expropiación de tierras y bienes de propiedad ejidal y comunal; define el procedimiento agrario y sus instancias; define los bienes inafectables; ordena la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas y sus modificaciones; impone la obligación de la planeación agraria y señala las sanciones en caso de responsabilidad agraria.

b) *Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General* (D. O. 21 de enero de 1926) y su reglamento (D. O. 26 de mayo de 1926) en los que se especifican las condiciones bajo las cuales los extranjeros (personas físicas o morales) pueden adquirir el dominio de tierras y aguas. Para ello, también es necesario tomar en cuenta lo establecido por la *Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera* (D. O. 9 de marzo de 1973).

c) *Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías* (D. O. 7 de febre-

ro de 1951), en donde, además de definir cada uno de esos términos, se señalan los procedimientos para adquirir este tipo de terrenos que puede ser, inclusive, en forma gratuita para quienes tengan capacidad física para la agricultura, legal para contratar, deseos de dedicarse a las labores del campo en forma personal y cuyos bienes no excedan de un valor de \$3,000.00 M. N.; las reglas a las que deben sujetarse la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la celebración de contratos de arrendamiento de terrenos nacionales con las personas que, cumpliendo con los requisitos que el artículo 8 señala, así lo soliciten; reglamenta la fracción XVIII del artículo 27 Constitucional referida a los contratos y concesiones gubernamentales que permitieron el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad; y, finalmente, reglamenta las operaciones de deslinde.

d) *Ley Federal de Aguas* (D. O. 11 de enero de 1972), importante para la materia alimentaria no sólo porque se refiere a la propiedad de aguas, sino porque regula su explotación, uso y aprovechamiento racional, a fin de distribuir equitativamente los recursos hidráulicos; delimita los distritos de riego, de drenaje y protección contra inundaciones y de acuacultura.

Esta ley es reglamentaria de los párrafos V y VI de la Constitución; en su artículo segundo declara de utilidad pública una serie de obras, actos y usos hidráulicos entre los que comprende las obras de riego, drenaje, desagüe, control de avenidas y defensa contra inundaciones de terrenos agrícolas; la compactación de tierras ejidales, comunales y de propiedad privada en los distritos de riego, para el más racional y equitativo aprovechamiento del agua; y las obras hidráulicas destinadas a la formación, conservación y mejoramiento de los suelos para usos agropecuarios.

e) *Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, relativo a la zona Económica Exclusiva* (D. O. 13 de febrero de 1976), ordenamiento que legisla sobre una materia muy discutida, aún, a nivel internacional, pero que permite a México aprovechar los recursos marítimos que se encuentran en los límites de las 200 millas, especialmente en la pesca.

f) *Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera* (D. O. 9 de octubre de 1948), en el cual se señalan las superficies de la pequeña propiedad inafectable, definiéndose las clases de inafectabilidad tanto agrícola como ganadera; la duración de las mismas; los trámites de soli-

cidad de concesiones de inafectabilidad; los requisitos para que se concedan; las obligaciones de los concesionarios; las causas de derogación de los decretos de inafectabilidad; los procedimientos de ejecución de los decretos de concesión y los derogatorios, y los procedimientos de señalamiento de áreas inafectables dentro de predios afectables.

g) *Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional (D. O. 21 de abril de 1936)*, aplicable en lo que no se oponga a la Ley Federal de Aguas mientras se expide su reglamento, así como el *Reglamento de la Ley del 19 de diciembre de 1956 en materia de aguas del Subsuelo (D. O. 27 de febrero de 1958)*.

h) *Reglamento del artículo 124 de la Ley Federal de Aguas (D. O. 3 de diciembre de 1975)*, en el cual se establece el procedimiento para otorgar concesiones de aguas para riego.

2. El régimen de la organización de la producción y aprovechamiento y conservación de recursos agropecuarios y pesqueros, por los siguientes ordenamientos, además de algunas ya citadas como la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas:

a) *Ley de Fomento Agropecuario (D. O. 2 de enero de 1981)*, ordenamiento muy debatido y ampliamente criticado, cuyo objetivo es el fomento de la producción agropecuaria forestal para satisfacer las necesidades del país y al mismo tiempo elevar las condiciones de vida del campo.

Para lograr su objetivo, hace imperativa la realización de planes y programas de desarrollo agropecuario y forestal, define el concepto de distrito de temporal, su establecimiento, delimitación, aprovechamiento y organización; hace factible la apertura de la frontera agrícola, en los términos y prioridades señalados por el Sistema Alimentario Mexicano (incorporación al cultivo de tierras con características ecológicas propias que ya hayan sido trabajadas, aunque estén ociosas por problemas de diversa índole; ampliación de áreas agrícolas por desmonte; incorporación de nuevas áreas al cultivo, fundamentalmente de tierras ganaderas con potencia agrícola; y la incorporación de nuevas tierras mediante nuevos sistemas de riego) señalando el procedimiento para la ocupación temporal de tierras ociosas; permite la asociación voluntaria entre ejidos, comunidades y pequeños propietarios en unidades de producción (éste es, posiblemente, el punto que más controversia ha causado, y realmente es un peligro si no cuenta con una buena reglamentación que permita a ejidatarios y comuneros estar en igualdad económica e inclusive política frente a los pequeños propietarios); fomenta el agrupa-

miento de minifundios; crea el Fideicomiso de Riesgo compartido; permite el acceso a la asistencia técnica y al crédito de productores con ciertas características; y finalmente, establece recursos y sanciones.

b) *Ley Federal para el Fomento de la Pesca (D. O. 25 de mayo de 1972)*, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en la medida que regula el fomento y aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas como elementos naturales susceptibles de apropiación. Es un ordenamiento cuyo objetivo es la pesca, la protección de la flora y fauna acuáticas, la investigación de los recursos y el cultivo de las especies, y la regulación de los mercados interno y externo de la producción pesquera.

Para cumplir con su objetivo regula y fomenta la pesca en aguas interiores de propiedad nacional, en aguas del mar territorial, en aguas extraterritoriales con embarcaciones de bandera mexicana, en zonas exclusivas o preferenciales que establezca la federación, en aguas suprayacentes a la plataforma continental, en la plataforma continental y aguas de alta mar; señala las autoridades responsables de la aplicación de la ley cuya observancia es de interés público y social; crea la Comisión Nacional Consultiva de Pesca; establece el Registro Nacional de Pesca, señalando los lineamientos para la inscripción de pescadores, embarcaciones, varaderas, astilleros, instrumentos e instalaciones pesqueras, de los establecimientos dedicados a la investigación pesquera, las asociaciones deportivas de pesca y los acuarios y plantas para cultivos destinados a la producción de especies pesqueras, así como las causas de pérdida del registro; señala los trámites para obtener concesiones, permisos y autorizaciones requeridas para la pesca comercial y deportiva, así como para el cultivo de especies cuyo medio normal de vida sea el agua, así como las causas de caducidad y revocación de las concesiones y de la cancelación de permisos y autorizaciones; establece actividades reservadas a las sociedades cooperativas y de producción pesquera fomentando su organización y sus actividades; regula la promoción, fomento, repoblación, cultivo, desarrollo y control de las especies biológicas cuyo medio normal de vida sea el agua; crea el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero; señala cuales son las infracciones que merecen sanción; hace imperativo el establecimiento de servicios de control, inspección y vigilancia; y, finalmente, señala los recursos administrativos que se pueden oponer contra las resoluciones dictadas con fundamento en dicha ley.

c) *Ley Forestal (D. O. 16 de enero de 1960) y su reglamento (D. O. 23 de enero de 1961)*, en donde se prevén los casos en que puede reali-

zarse el desmonte para habilitar tierras al cultivo, y se toman medidas contra la erosión, entre otras disposiciones.

d) *Ley de Conservación del Suelo y Agua* (D. O. 6 de julio de 1946), cuyo objetivo es el fomento, protección y reglamentación de la conservación de los recursos de suelos y aguas básicas para la agricultura nacional haciendo imperativo el establecimiento de los distritos de conservación del suelo.

e) *Ley Federal de Caza* (D. O. 5 de enero de 1952), que tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre regulando su aprovechamiento. Para ello se establecen medidas de protección; se señalan las zonas de reserva nacionales, refugios para animales y zonas vedadas de propagación; se limitan los cotos de caza y el ejercicio del derecho de caza; se reglamenta la expedición de permisos de caza, el uso de armas de caza y medios de captura y el transporte de animales silvestres y sus productos; y se señalan los delitos de caza estableciéndose las respectivas penas y sanciones.

f) *Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas* (D. O. 25 de abril de 1980), que establece los lineamientos a través de los cuales se administran y funcionan las colonias agrícolas y ganaderas.

3. Para el régimen del crédito y recursos financieros, agrícolas y pesqueros se cuenta con los siguientes ordenamientos.

a) *Ley que crea el fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura* (D. O. 31 de diciembre de 1954) y su reglamento (D. O. 6 de mayo de 1955), ordenamientos que establecen un fondo de garantía que se maneja en fideicomiso por el Banco de México, S. A.

b) *Ley General de Crédito Rural* (D. O. 5 de abril de 1976), ley que entiendo por crédito rural el otorgado por las instituciones autorizadas, destinado al financiamiento de la producción, beneficio, conservación y comercialización agropecuaria; al establecimiento de industrias rurales, y, en general, a atender las diversas necesidades de crédito del sector rural del país que diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingresos de los campesinos. Este ordenamiento integra un sistema de crédito rural formado por el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., por los bancos regionales de crédito rural, por la Financiera Nacional de Industria Rural, S. A., y los fondos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidas por el Gobierno Federal en instituciones nacionales de crédito; define a los sujetos y operaciones de crédito rural; y define las operaciones especiales de apoyo al crédito rural.

c) *Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino* (D. O. 2 de enero de 1981), en la que se establecen los Seguros Agrícola Integral, Ganadero, conexos a la Actividad Agropecuaria, y de Vida Campesino. El primero tiene por objeto resarcir al agricultor del 100 por ciento de las inversiones reales efectuadas en los cultivos, incluyendo el valor del trabajo realizado cuando se pierda total o parcialmente la cosecha como consecuencia de alguno de los riesgos establecidos por la propia ley (sequía, exceso de humedad, helada, bajas temperaturas, plagas y depredadores, enfermedades, vientos huracanados, inundación, granizo, onda cálida, incendio); el Seguro Ganadero tiene por objeto resarcir al asegurado del valor de su ganado cuando perezca o pierda su función específica, así como proporcionar servicio médico veterinario y medicinas cuando enferme el ganado; los seguros conexos a la actividad agropecuaria tienen por objeto resarcir al asegurado de los daños que sufran los bienes directamente relacionados con la actividad agropecuaria y forestal; el seguro de vida campesino cubre, en caso de muerte del asegurado, una suma de dinero a los beneficiarios designados. Todos ellos se prestarán por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., y aquellas instituciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público faculta para tales efectos.

d) *Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S. A.* (D. O. 31 de diciembre de 1979), organismo que tiene por objeto la promoción y financiamiento de actividades pesqueras, portuarias y navieras.

4. Para integrar el régimen de la comercialización de los productos alimenticios contamos con los siguientes ordenamientos, partiendo, indiscutiblemente, del artículo 28 Constitucional:

a) *Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios* (D. O. 31 de agosto de 1934) y sus reglamentos, los que, al igual que el propio artículo 28 Constitucional, prohíben la existencia de monopolios, estancos o cualquier acto que tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios excepto en los casos expresamente señalados por el precepto constitucional y su ley orgánica.

b) *Ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica* (D. O. 30 de diciembre de 1950), ordenamiento que faculta al ejecutivo federal para imponer precios máximos y en general para intervenir en la producción y comercialización de artículos alimenticios de consumo generalizado, entre otras cosas.

c) *Ley Federal de protección al consumidor (D. O. 22 de diciembre de 1975)*, ordenamiento que establece medidas imperativas a fin de que el consumidor esté correctamente informado sobre peso, contenidos, precios, ingredientes, propiedades y características de los productos alimenticios que adquieren, entre otras cosas.

d) *Ley de asociación de productores para la distribución y venta de sus productos (D. O. 25 de junio de 1959)*, cuyo objetivo es la constitución de asociaciones de productores especializados en la producción agrícola e industrial, asociaciones que no tendrán fines de lucro y estarán constituidas en forma que no sea mercantil.

e) *Decreto por el que se crea el organismo público federal descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (D. O. 1o. de abril de 1965)*, organismo con facultades para intervenir en los mercados de consumo como regulador, en los términos de su artículo tercero.

5. En cuanto al régimen sanitario, posiblemente el más ampliamente reglamentado, se cuenta, en materia federal, con los siguientes ordenamientos:

a) *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (D. O. 13 de marzo de 1973)*, ordenamiento que contiene disposiciones de salubridad general que regulan las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de la población nacional, señalando específicamente en la fracción II de su artículo 3o. el mejoramiento de la nutrición y de la higiene, y en la fracción IX de ese mismo precepto, el control sanitario de alimentos, declarando que tales disposiciones son de interés público y social.

Para ello se ocupa en el capítulo III del título segundo, de la nutrición, en donde se hace imperativo la realización permanente de un programa nacional de nutrición. Y en el capítulo II del título undécimo de los alimentos y bebidas no alcohólicas.

Este Código Sanitario tiene una serie de reglamentos que hacen factible su aplicación como: el Reglamento para el registro de comestibles, bebidas y similares (D. O. 5 de marzo de 1941), el Reglamento de aceites y grasas comestibles (D. O. 27 de marzo de 1956), el Reglamento de aditivos para alimentos (D. O. 15 de febrero de 1958), el Reglamento para el control sanitario de los productos de la pesca (D. O. 7 de julio de 1980), el Reglamento para el control sanitario de la leche (D. O. 24 de septiembre de 1976), el Reglamento de publicidad para alimentos, bebidas y medicamentos (D. O. 19 de diciembre de 1974), Reglamento de productos derivados de la leche y sustitutos de ellos (D. O.

27 de agosto de 1953), el Reglamento para el control sanitario de ostras y almejas (*D. O.* 6 de marzo de 1941), el Reglamento de la Policía Sanitaria de Animales (*D. O.* 4 de enero de 1929), el Reglamento de carnes propias para el consumo, preparados que de ellas se deriven y establecimientos relacionados con los mismos productos (*D. O.* 30 de marzo de 1927), el Reglamento para la Industrialización Sanitaria de la carne (*D. O.* 13 de febrero de 1950), el Reglamento de carnes frías comestibles (*D. O.* 28 de agosto de 1956) y el Reglamento de inspección sanitaria de aves destinadas al público para alimentación (*D. O.* 7 de enero de 1942). Es menester aclarar que aquellos reglamentos anteriores a la promulgación del actual Código Sanitario están vigentes en lo que no lo contravengan de acuerdo a su artículo tercero transitorio.

b) *Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental* (*D. O.* 23 de marzo de 1971), que incluimos dentro del marco jurídico alimentario por la enorme importancia que tienen los sistemas ecológicos, que tiende a proteger dicha ley, para la agricultura, la ganadería y la piscicultura.

A fin de evitar la degradación de los sistemas ecológicos establece medidas para la prevención y control de la contaminación del aire, aguas y suelos.

Esta ley es hecha operativa a través del Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos (*D. O.* 17 de diciembre de 1971), el Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas (*D. O.* 29 de marzo de 1973), y el Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (*D. O.* 23 de enero de 1979).

c) *Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos* (*D. O.* 13 de diciembre de 1974), en donde se establecen medidas específicas de salubridad que complementan aquellas establecidas por el Código Sanitario.

6. El régimen de la intervención y control estatal en materia de alimentos se complementa con los siguientes ordenamientos, haciendo la aclaración de que prácticamente todas las disposiciones citadas encuadran en este régimen, pero hacemos la distinción en virtud de que las que a continuación se mencionan no se ubican en otros rubros:

a) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (*D. O.* 29 de diciembre de 1976), cuyo artículo 26 prevé la existencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Indus-

trial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Salubridad y Asistencia, así como del Departamento de Pesca, cada uno de los cuales tiene facultades específicas para intervenir ya sea en la planeación, producción o comercialización de productos alimentarios.

b) *Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera (D. O. 9 de marzo de 1973)*, ordenamiento sumamente importante para México en virtud de que la agroindustria mexicana se encuentra casi completamente saturada por empresas transnacionales que influyen de una manera determinante en la alimentación nacional.

En este marco jurídico deben insertarse necesariamente todas las decisiones políticas y esfuerzos que el ejecutivo federal realice en materia de alimentos, de otra manera estará en imposibilidad jurídica de realizar las acciones en ellos trazados a fin de alcanzar sus objetivos.

ALICIA ELENA PEREZ DUARTE