Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

I. DERECHO AGRARIO

REGLAMENTO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

A casi un año de haber sido promulgada la Ley de Fomento Agropecuario se publicó su reglamento, cuya aplicación, al igual que la Ley, corresponderá a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, en sus respectivos ámbitos de administración, quedando a las autoridades estatales y municipales actuar como instituciones auxiliares, mediante convenios que celebren con las dos anteriores dependencias del ejecutivo federal para participar en algunas actividades que directamente les corresponda, sobre todo en materia de concesión de estímulos y apoyos a los productores, de acuerdo con las necesidades de cada región. Será además la Secretaría de Agricultura la encargada de las acciones que tiendan a la promoción y fomento de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, con vista a su rentabilidad en el corto, mediano y largo plazo, así como practicar los estudios agroecológicos que permitan determinar las medidas a adoptar para aumentar la potencialidad productiva de las tierras.

Es importante hacer notar que el reglamento, siguiendo la Ley en sus aspectos de productividad, señala que los productos alimenticios básicos que formen parte de la dieta de nuestra población deberán tomarse en cuenta de manera prioritaria para la elaboración de los estudios técnicos que hayan de prepararse en relación con los programas de cultivo o de impulso pecuario y sólo se permitirá la importación o exportación de productos agropecuarios o forestales, de implementos o maquinaria, cuando los requerimientos internos en materia de alimentación o industria o cuando el abastecimiento de semillas mejoradas, plaguicidas, fertilizantes y demás insumos resulten indispensables para que puedan ser cumplidos los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Ha sido en dicho Plan donde quedaron comprendidas las siguientes actividades de fomento: 1) Contribuir con los propósitos del Plan Global de Desarrollo, de aplicación prioritaria; 2) Fijar las metas específicas en materia agropecuaria y forestal; 3) Realizar aquellas acciones que se desprendan del diagnóstico económico-social que haga cada sec-

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tor y en el cual se tomen en consideración los recursos disponibles a nivel regional, los problemas de orden sociopolítico que pudieran presentarse y los objetivos sectoriales de producción.

Expresa el artículo 15 del reglamento que el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal se formulará mediante el siguiente procedimiento: *a)* La Secretaría de Agricultura preparará un anteproyecto que comprende a todos los distritos de temporal o de riego en el país, tomando en cuenta las exigencias nacionales y la situación productiva de cada distrito; *b)* Se detallarán por ciclos los patrones de cultivo, así como los rendimientos posibles y los requerimientos de inversión y gasto público necesarios para el aumento de la producción; *c)* Los distritos de temporal o de riego recibirán por conducto de los Comités de Planeación Estatal que deberán integrar, conforme lo disponen los artículos 23 a 33 de la Ley de Fomento Agropecuario, un ejemplar del anteproyecto del Plan, a fin de que realicen por su parte los ajustes que procedan en cada región; *d)* Los proyectos de los programas distritales serán enviados a la Secretaría de Agricultura para que ésta los analice, establezca su compatibilidad con las metas nacionales y con la disponibilidad de los recursos, con el objeto de preparar con su conjunto el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal; *e)* Este proyecto se remitirá a la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de que en su oportunidad sea considerado en el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Federación y puedan incluirse en este último las cantidades indispensables para cubrir la inversión y gasto público que demande el Plan; *f)* Aprobado el dictamen y realizados los ajustes procedentes, la Secretaría de Programación y Presupuesto someterá el proyecto a la consideración y análisis del presidente de la República, quien otorgará su aprobación definitiva; y *g)* Aprobado a su vez el Plan por el presidente, se publicará su versión en el *Diario Oficial* de la Federación, en forma abreviada, para su observancia.

Complementarios del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal son los programas de acción sectorial cuya elaboración se hará conforme a la metodología, normatividad y calendario que establezca la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, por contener dichos programas los objetivos, las metas y las estrategias a seguir para mejorar la productividad; instrumentos que se requieren para obtener una eficaz proporción en la reforma administrativa propuesta y el gasto público presupuestal. Se formulará además una estimación de inversiones para años posteriores y agregará un apartado especial para aplicar el

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sistema Alimentario Mexicano en lo que corresponda, a las actividades del consumo popular (artículos 11-23 del reglamento).

Con el objeto de obtener resultados positivos en la aplicación del Plan, la Secretaría de Agricultura dará a conocer a los comités directivos de cada distrito de temporal o de riego, con una anticipación mínima de tres meses al inicio de cada ciclo productivo, cuáles cultivos agrícolas y qué actividades pecuarias o forestales son básicas para la región en donde se encuentren ubicados, e indicará la disponibilidad y precios de insumos y servicios, con indicación de los precios de garantía que hayan sido fijados a productos alimenticios. Proporcionará también cualquier informe adicional que requieran los productores para coadyuvar al mejor cumplimiento de las metas productivas (artículos 24-30).

La organización de la producción en los distritos de temporal, así como la constitución y fundamento de las unidades de producción, cuestiones que integran la parte fundamental de la Ley de fomento agropecuario, son materia del título tercero del reglamento que examinamos. Respecto de lo primero, se indica que una vez organizado cada comité directivo de un distrito de temporal, sus miembros deberán reunirse una vez cuando menos, de acuerdo a calendarios previamente aprobados para hacer posible la asistencia de la mayoría de ellos y evitar la falta de quorum. Dichos comités se encuentran facultados para designar comisiones de auxilio técnico y para elaborar los programas de actividades que incluyan las políticas a desarrollar en materia de organización económica y social de los productores asociados. Por otra parte, entre sus múltiples funciones conviene resaltar las que corresponden a los programas agropecuarios de cada distrito, vigilar la ejecución de esos programas una vez que hayan sido autorizados por la Secretaría de Agricultura y formular los programas de asistencia técnica y de extensión agropecuaria que se hubieren proyectado de acuerdo a sus disponibilidades de personal y equipo. Es además de su competencia exclusiva coordinar la organización de los productores para acceder al crédito oficial y privado; formular y proponer a las instituciones del ramo los programas técnicos de crédito de avío y refaccionarios destinados a la promoción o el aseguramiento de cultivos y ganados; formular y promover programas de abastecimiento de insumos de acuerdo con los Centros de Investigación Agropecuaria de la región (artículos 34-40).

Una vez que se conozcan y evalúen los resultados de los programas, precisa formular las instrucciones y recomendaciones cuya aplicación sea más eficaz en programas futuros. Para ello se analizarán los proyec-

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tos de obras de infraestructura y comercialización, tomando en cuenta su repercusión económica y social; estos proyectos serán remitidos a las autoridades que deban intervenir (federales o locales) para su aprobación y su ejecución, encontrándose obligados los productores a colaborar en su realización.

En lo relativo a la constitución de las unidades de producción, ésta podrá hacerse ante notario público o ante la autoridad federal de mayor jerarquía que actúe en el lugar donde se organicen, dependiente de la Secretaría de Agricultura o de la Secretaría de la Reforma Agraria. El acta constitutiva deberá contener: *a)* Los datos de ubicación de la unidad; *b)* los nombres de las personas que la integren; *c)* el objeto de la unidad; *d)* su duración; *e)* la aportación de cada una de las partes; *f)* los gravámenes impuestos a predios rústicos que vayan a formar parte de la unidad; *g)* el domicilio legal de la unidad; *h)* todo lo que corresponda a la administración; *i)* un planteamiento somero de los casos en que la unidad pueda disolverse anticipadamente; *j)* lo concerniente al reparto de utilidades y distribución de pérdidas; *k)* métodos o sistemas que se implanten para la designación de las personas que integren los consejos de administración o del administrador cuando esto proceda, con especificación de las facultades que a unos u otro se otorguen; *l)* la conformidad de las partes para agotar, en su caso, el procedimiento administrativo de que habla el artículo 38 de la Ley cuando se presente un conflicto interno o un problema de indefinición de derechos. y *m)* las demás provisiones que convengan los asociados para el mejor desarrollo de la unidad.

Es de interés aclarar respecto de la constitución de las unidades de producción que cuando se integren con ejidos o comunidades entre sí para participar en el riesgo compartido, se regirán por las disposiciones conducentes de la Ley Federal de la Reforma Agraria (artículo 32 de la Ley de Fomento Agropecuario), y estarán obligadas a cumplir los programas aprobados por los comités y a desarrollar los programas de productividad propuestos. Las partes en estos casos tendrán características generales semejantes y un similar grado de desenvolvimiento económico y social con el objeto de que exista equilibrio en la relación productiva de los asociados. En cuanto al valor de los bienes aportados se fijará por medio de avalúo y servirá de base para el reparto de utilidades conforme al porcentaje que corresponda a cada una de las partes. Por lo que ve a los trabajos que en calidad de aportación desempeñen algunos miembros de las unidades, éstos se contabilizarán para el efecto de su

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

participación en las utilidades al igual que en los rendimientos que se obtengan, valuándolos por jornadas de labor y superficies de cultivo; y al elaborarse las liquidaciones al final de ciclo agrícola, no serán objeto de compensación, sólo se harán los descuentos de los anticipos que se hubiesen entregado al asociado y sin practicar ninguna otra deducción en los beneficios (artículos 49-63).

El título cuarto comprende lo relacionado con el apoyo a la producción y lo referente a la comercialización de los productos, incluyéndose en el comercio tanto lo que atañe al uso de maquinaria, equipo, instalaciones y almacenamiento, al igual que la protección respecto de los precios de los principales productos en los mercados nacionales e internacionales. Habrá de tomarse en consideración también el empaque, las tarifas de almacenaje y transporte, se calcularán asimismo los gastos por la prestación de tales servicios, el arrendamiento de maquinaria, equipos mecánicos o instalaciones, el monto de las inversiones y el uso a que se destinen los bienes que hayan sido aportados por los miembros integrantes de la unidad. La Secretaría de Agricultura revisará los contratos que sean celebrados con tercero y analizará y aprobará los servicios o los arrendamientos cuando procedan, sobre todo los que traten de la comercialización de los productos. Estos contratos serán sancionados y registrados de ser aprobados, siempre que se encuentren ajustados a las políticas de distribución y consumo que hayan sido previamente establecidas.

En cuanto a los capítulos del crédito y riesgo compartido el reglamento establece que sólo la institución oficial de crédito rural y de seguros, encargada de elaborar los programas técnicos, podrá otorgar créditos de avío o refaccionarios y el aseguramiento de los cultivos o el ganado. Los programas que tales instituciones preparen serán difundidos por medio de boletines que podrán ser adquiridos en las oficinas de los distritos de temporal o en las propias instituciones de crédito, y en su contenido estarán incluidas las necesidades nacionales y el apoyo que se dará a los productores, de carácter económico, que les permita elevar sus condiciones de vida y de trabajo en el campo. El riesgo compartido se fijará para cada unidad también por medio de programas y de convenios especiales que celebren los comités directivos de los distritos de temporal con el Fideicomiso de Riesgo Compartido creado con tal finalidad. Estos convenios los revisará la Secretaría de Agricultura y de encontrarlos ajustados a la Ley podrá aprobarlos para su ejecución (artículos 103-112).

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los títulos quinto y sexto regulan la reagrupación de la pequeña propiedad: el minifundio, las granjas, los huertos familiares, la asociación de los parvifundistas y lo relativo a las tierras susceptibles de cultivo. La finalidad de toda explotación agrícola es que resulte intensiva y permita una mayor producción en beneficio de los agricultores de escasos recursos o de los propietarios de pequeñas extensiones de terreno. Se busca ante todo hacer costeable la explotación de terrenos de agostadero que ofrezcan condiciones propicias para el cultivo de granos alimenticios, por lo que tendrán que realizarse estudios agrológicos que permitan comprobar el potencial agrícola de las tierras en las que se proyecte producir, para establecer, de acuerdo con las condiciones climatológicas o de humedad del suelo, la posibilidad de llevar a cabo algún programa de productividad (artículos 123-138).

Finalmente, en el título séptimo se encuentra incluida la reglamentación de la explotación de tierras ociosas. Se entiende -según la reglamentación que analizamos- por tierras ociosas, aquellas que se encuentren sin explotación y sean aptas para la producción agrícola en las fechas de preparación y siembra en una región determinada. De encontrarse los terrenos en esta situación la Secretaría de Agricultura seguirá un procedimiento simplísimo y práctico: *a)* Formulará ante todo una declaración de ociosidad; *b)* Publicará dicha declaración en el periódico oficial y en los medios publicitarios de mayor difusión en la República para que los propietarios o afectados la impugnen si a sus derechos conviene; *c)* Dentro de un término de veinte días hábiles, siguiente a la fecha de publicación, los interesados presentarán un escrito oponiéndose a la declaración y ofrecerán las garantías que aseguren el uso y explotación de las tierras; *d)* De existir motivos o causas de fuerza mayor que les hayan obligado a mantener las tierras improductivas, los expondrán con claridad y ofreciendo pruebas que los justifiquen; *e)* Cuando se trate de tierras ociosas en litigio, será la Secretaría de Agricultura la que notifique a la autoridad judicial o administrativa que conozca del conflicto, la declaratoria correspondiente, explicando la necesidad y conveniencia de su aprovechamiento temporal, el cual durará mientras no se resuelva el litigio por sentencia ejecutoriada; *f)* Se garantizará en cualquier forma a los propiedarios la indemnización que proceda por el uso de las tierras litigiosas, la cual se consignará a la autoridad para que la entregue a quien obtenga sentencia favorable en forma definitiva.

Los interesados en explotar tierras ociosas deberán formular una solicitud a la Secretaría de Agricultura para que ésta, previo estudio de ella

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y la comprobación de que el solicitante es un campesino con derechos a salvo o un vecino del municipio en donde estén ubicadas las tierras ociosas, la turne a la empresa de participación estatal denominada Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R. L. I. P. y C. V., que tendrá que encargarse de celebrar los contratos que permitan la explotación de esas tierras. Hecha la aprobación de la solicitud se determinarán los ciclos agrícolas durante los cuales podrán ser explotadas las tierras ociosas sin resultar con posterioridad necesaria nueva declaración de ociosidad para que los solicitantes las utilicen en varios ciclos agrícolas, de resultar esto posible. De requerirse mejoras o beneficios en las tierras ociosas, los beneficiarios deberán realizarlas y el importe de las obras o valores ejecutadas se deducirá del monto de la indemnización que tenga que pagarse al propietario o poseedor, una vez que los peritos de la Secretaría de Agricultura fijen su valor (artículos 139-162).

Resultaba sumamente indispensable la publicación de este reglamento para una debida aplicación e interpretación de la Ley de Fomento Agropecuario. En el estudio que hicimos de dicha Ley (ver *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 33 mayo-agosto de 1981, pp. 555-561) expresamos, al analizar varias de sus disposiciones, que no podíamos aventurar juicios ni manifestar opiniones favorables o desfavorables en cuanto a su contenido, hasta no conocer la forma en que algunas de las acciones adoptadas quedaran reguladas o hasta no estar en posibilidad de precisar los límites de actuación tanto de la Secretaría de Agricultura como de la Secretaría de la Reforma Agraria. Contemplamos ahora que la total responsabilidad de la operación y funcionamiento de las unidades de producción, nervio motor de la Ley, queda a la primera y será virtual y reducida la intervención de la segunda; acaso en los aspectos de la organización ejidal participativa tendrá un papel importante a efecto de proteger los intereses de los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios que constituyan las unidades; fuera de esto es de mayor trascendencia el papel que desempeñen el Banco Nacional de Crédito Rural, el Fideicomiso de Riesgo Compartido, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera y los Fondos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) controlados y administrados por el Banco de México; instituciones todas a las que se ha dotado de facultades extraordinarias para regular el crédito, el transporte y el mercado de los productos que se obtengan. Se nos dirá que tratándose de aspectos productivos es en esencia a estos organismos a quienes co-

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

rresponderá el desenvolvimiento eficaz de la actividad agropecuaria y forestal. Creemos que esto pueda ser así y que se actuará con pleno sentido de responsabilidad, evitándose que una nefasta burocratización los propósitos de hacer posible que en todo el territorio de nuestro país las tierras cultivables de cualquier naturaleza puedan ser convenientemente explotadas, para satisfacer nuestra necesidad apremiante de alimentos.

SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA

DR © 1982. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas