

MARCO JURIDICO DE LA AGROINDUSTRIA DE PROPIEDAD SOCIAL

Por: Lic. José Ramón Medina Cervantes

SUMARIO

I. Planteamiento del problema. II. Constitucionalismo y problemática agraria. III. Reforma agraria y agroindustrial de propiedad social. IV. Marco jurídico de la agroindustria ejidal. V. Entorno jurídico-operativo de la agroindustria de propiedad social. VI. El Derecho ante la crisis o crisis del Derecho. Conclusiones.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la problemática agraria de México convergen un cúmulo de variables de tipo histórico, sociológico, económico, antropológico, jurídico y otras que le han revertido y por consecuencia han propiciado su empantanamiento. En estas condiciones las políticas de pragmatizar la reforma agraria, han tenido un comportamiento por demás irregular; obligando a un replanteo de metas y objetivos en que queda implícito el relativo al renglón jurídico.

La concepción original de las instituciones agrarias básicas como los ejidos, comunidades y colonias se orienta a que sean los agentes económicos responsables de las actividades primarias localizadas en el medio rural. Criterio que se modifica a partir de 1971, para que esas instituciones agrarias estén en consonancia con el desarrollo económico nacional y a la vez sean amortiguadores de la explosión demográfica del campo. En esta tesitura fundamentalmente los ejidos y los pequeños propietarios contemplan en sus programas la transformación de sus materias primas y en una menor proporción servicios conexos.

Esto obliga al cambio de la normatividad jurídica agraria, que parte en 1971 con la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), hasta las reformas constitucionales del artículo veintisiete de 1983. En las que se contempla la agroindustria de propiedad social, fincada básicamente en la personalidad jurídica del ejido.

Sin embargo ¿cuál ha sido la respuesta de estas agroindustrias ante esta responsabilidad? ¿Hasta dónde incide el marco jurídico para el cumplimiento de los objetivos de esas personas morales? A estas interrogantes trataremos de dar respuesta, en la presente exposición.

II. CONSTITUCIONALISMO Y PROBLEMÁTICA AGRARIA

Las diversas formas de tenencia de la tierra que se practican durante la época prehispánica, entre las más significativas se encuentran los calpullalli, sufren el embate de los conquistadores durante los trescientos años a que es sometida nuestra nación. En ese lapso, mediante capitulaciones y más concretamente vía mercedes se donan tierras a los conquistadores. Mas la parte progresiva de apropiación de esas tierras, es por medio de confirmaciones, composiciones y compraventas.¹

La balbuceante política agraria fincada en la colonización durante la Independencia, posibilita las Leyes de Reforma y en especial la Ley de Desamortización del Clero Secular y Regular de 1856, que incluye en el contenido y alcance del artículo 27 de la Constitución del 57. Paso inmediato para las leyes de Nacionalización de 1859 y la de Baldíos de 1863. Con esto se formaliza la conculcación de la propiedad de las comunidades indígenas y se abre el camino para la política agraria del porfiriato, en que se incuban las compañías deslindadoras, como células del latifundio mexicano.

En los balbuceos de la revolución, al igual que en la etapa de madurez de la misma, los planes y programas de los caudillos, dirigentes e ideólogos de ese movimiento centran el apartado agrario en el aspecto restitutorio y dotatorio de tierras.² En tanto que en algunos postulados, como la Ley Agraria Villista de 1915, se incluye la creación de empresas agrícolas.

El paso inmediato para el constituyente de 1917 en el apartado agrario, es la ley del 6 de enero de 1915, en que se ponen las bases de los procedimientos restitutorios y dotatorios, y de la magistratura agraria. Estos lineamientos agrarios los recoge el constituyente, replanteando el contenido y objetivos a cumplir de la propiedad en el artículo veintisiete.³

¹ Cfr. CASO, Angel: *Derecho agrario*; 1a. ed., Porrúa, México, 1950, pp. 41-46.

² Cfr. MEDINA CERVANTES, José Ramón: *Bases socio-jurídicas del Artículo Veintisiete Constitucional*; 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1984, pp. 23-61.

³ Cfr. FABILA, Manuel: *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*; 1a. reimpre-
sión de la 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Secretaría de
la Reforma Agraria, México, 1981, pp. 307-311.

En base a la propiedad originaria del Estado, este transmite el dominio de la misma a los particulares para crear la propiedad privada. Al unísono crea la propiedad social, que sirve para constituir los ejidos, comunidades, nuevos centros de población agrícola y auténtica pequeña propiedad.

El lapso de 1917-1920 es del ensayo error, para reglamentar el artículo veintisiete desde la óptica agraria. Las disposiciones tecnojurídicas-administrativas conocidas como circulares, de ninguna manera agilizan la problemática agraria. Es con la Ley de Ejidos de 1920 donde se inician los balbuceos de la sistematización agraria, que se encauza en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927. Mas el paso definitivo son los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942. Este último código que estuvo vigente hasta 1970, y que estaba lejos de conformar una verdadera reforma agraria, se enmarca en la etapa del estancamiento legislativo.⁴

En ese lapso de 1920-1970 se privilegia la normatividad agraria, para distribuir y redistribuir la tierra con fines agrícolas. Y en mínima parte para organizar a los ejidatarios, comuneros y colonos a efecto de otorgar el crédito agrícola. (Ley de Crédito Agrícola de 1926 y reformas subsecuentes hasta 1955).⁵ Por este conducto impulsar en parte los procesos de transformación de los productos del campo.

También influye en los objetivos socioproductivos de los ejidos, comunidades, colonias y pequeña propiedad las modificaciones y adiciones al artículo veintisiete constitucional.⁶ Que se centran en el aspecto contencioso agrario, y de sobreprotección a la propiedad privada agraria, alejándose del contenido original del referido artículo.

III. REFORMA AGRARIA Y AGROINDUSTRIA DE PROPIEDAD SOCIAL

La dinámica, estancamiento o retraso de las instituciones agrarias va hermanada con la concepción de la reforma agraria. A fin de integrar a los campesinos al crecimiento económico, con el firme propósito de hacerlos partícipes de todos los aspectos políticos-sociales-culturales de México, para transformar a la sociedad en más igualitaria y por consecuencia justa.⁷

⁴ Cfr. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio: *Cuatro etapas de la reforma agraria en México*; 1a. ed., Asociación Nacional de Abogados, México, 1969, pp. 9 y 19-24.

⁵ Cfr. ALBORNOZ, Alvaro. *Trayectoria y ritmo del crédito agrícola en México*; 1a. ed., Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1966, pp. 101-105.

⁶ Las modificaciones y adiciones se dan en las siguientes fechas: 10/I/1934, 6/XII/1937, 9/XI/1940, 21/IV/1945, 12/II/1947, 2/XII/1948, 20/I/1960, 8/X/1974, 6/II/1975, 6/II/1976 y 3/II/1983, Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto: *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios*; 1a. ed., México, 1982, pp. 69-91.

⁷ MARTINEZ RIOS, Jorge: *Las alternativas de la reforma agraria mexicana frente al proceso de marginalización*; en Martínez Ríos, Jorge et al: *Seminario latinoamericano sobre reforma agraria y colonización*; 1a. ed., UNAM, México, 1975, p. 552.

En nuestro caso, si bien la reforma agraria en parte cambia la estructura de la sociedad, también es cierto que principalmente los ejidos no cumplen en toda su magnitud su presencia y cometido asignado. Problemática que se contempla en la Ley Federal de Reforma Agraria, en el que los ejidos y comunidades se conciben como empresas sociales con fines agroindustriales.

Es indispensable aclarar que en el campo mexicano la actividad productiva está polarizada por 22 888 ejidos, que agrupan a 2 258 729 ejidatarios, que detentan 75 672 hectáreas; o sea el 38.5% del total nacional de tierra cultivable. Por otro lado hay 996 103 propietarios privados, que usufructúan 70 341 hectáreas, que significan 35.8% del total nacional. En efecto la agroindustria es una opción para todos los agentes económicos, que participan en los espacios rurales. Independientemente si son ejidatarios, comuneros, colonos o propietarios privados.

Siendo el tema de nuestra charla, el referente a la agroindustria de propiedad social, la centraremos a la de carácter ejidal, por ser la más representativa. Sin desmedro de la agroindustria privada. Los objetivos generales de la agroindustria es transformar a los ejidos en centros agrícolas industriales, superando la etapa productiva de artículos para el consumo directo y de proveedor de materias primas. Esta estrategia implica compaginar los cultivos, la ganadería, la explotación forestal, etcétera, con las riquezas del subsuelo, de los mares, de los ríos, lagunas, corrientes de aguas, el sol, y el viento como fuerzas energéticas integradas a la agroindustria.⁸

Desde la óptica conceptual jurídica, la agroindustria ejidal es una empresa social con personalidad jurídica, con objetivos socioproductivo definidos, a cumplir por los ejidatarios, en un marco de planeación democrática, a fin de generar bienes y servicios, y a la vez un excedente económico para beneficio de sus agremiados.

IV. MARCO JURIDICO DE LA AGROINDUSTRIA EJIDAL

Afirmábamos que mediante las leyes de crédito agrícola, en especial la de 1955, se trató de organizar a los ejidatarios con fines agroindustriales, vía las sociedades locales de crédito. Criterio que se redefine en la Ley Federal de Reforma Agraria, al reconocer y formalizar la personalidad jurídica del ejido, y a la vez considerarlo como una empresa social.⁹ Con esto se ponen las bases para el desarrollo de las opciones empresariales del ejido, vía la agroindustria.

Para ser viable la dimensión del ejido industrial, se prohija una super-

⁸ LOMBARDO TOLEDANO, Vicente: *En torno al problema agrario*; 1a. ed., CNC-PPS, México, 1974, p. 362.

⁹ Cfr. RINCON SERRANO, Romeo: *El ejido mexicano*; 1a. ed., Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980, pp. 125-126.

estructura jurídica que no sigue un comportamiento armónico y de verdadera operatividad. Así el marco se conforma con nuevas disposiciones y algunas que ya estaban vigentes. Este entorno se circunscribe a la siguiente normatividad jurídica: Artículo 27 constitucional, y de las siguientes leyes: Federal de Reforma Agraria, de Trabajo, del Seguro Social, de Impuesto Sobre la Renta, del Valor Agregado, de Organizaciones Auxiliares de Crédito, de Aguas, para el Fomento de la Pesca, Forestal, Minera, General de Crédito Agrícola, de Asociaciones Agrícolas, de Asociaciones Ganaderas, de Sociedades de Solidaridad Social, de Fomento Agropecuario, General de Cooperativas, de Sociedades Mercantiles, de Educación Agrícola, de Sanidad Fitopecuaria, Orgánica de la Administración Pública, sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, y Código Civil. Compaginadas con los reglamentos respectivos: Impuesto Sobre la Renta, Valor Agregado, Fomento Agropecuario, de Cooperativas, de Colonias, de Asociaciones Agrícolas, de Asociaciones Ganaderas, para Campañas de Sanidad Animal, para el Control y el Uso de Herbicidas, Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Secretaría de la Reforma Agraria, de Parcelas Escolares, de Sanidad Fitopecuaria, y para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes.

A esto se suman las reformas constitucionales —3 de febrero de 1983—, en los artículos 25 y 26, y las adiciones al artículo 27 (XIX y XX).¹⁰

Por lo que corresponde al artículo 25 se reafirma la rectoría económica del Estado, con el propósito de impulsar el desarrollo económico nacional bajo la responsabilidad de los sectores público, privado y social. Este último comprende a los ejidos, comunidades, cooperativas y empresas de trabajadores; organizados para la "... producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". Estrategia comprendida en un sistema de planeación nacional (Artículo 26 Constitucional).

En tanto que en el artículo 27-XIX se establece: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral. . . Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolas de interés público". Planteamiento que conlleva a las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, que en la Exposición de Motivos ensancha los objetivos de los ejidos, a "... unidades de producción integradas y operadas por agrupaciones campesinas firmemente organizadas y autónomas".¹¹ Estas unidades de de-

¹⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Legislación-Jurisprudencia-Doctrina)*; 1a. ed., Porrúa, México, 1983, pp. 286-287 y 370.

¹¹ CAMARA DE DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION: *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria*; 1a. ed., México, 1984, p. 15.

sarrollo rural integral, quedan incorporadas en los artículos 135, 138, 146 y 147 LFRA, mismas que ya se contemplaban en las Leyes de Fomento Agropecuario y de Crédito Agrícola respectivamente.

Este esquema de industrialización rural, como parte de la reforma agraria integral se pragmatiza en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en que se aceptan los errores cometidos en las últimas dos décadas que frenaron el éxito de las agroindustrias. De ahí que se replanteen los objetivos de la industrialización rural, en base en la agroindustria cohesionada con las instituciones agrarias básicas, cooperativas y unidades de producción.¹²

V. ENTORNO JURIDICO-OPERATIVO DE LA AGROINDUSTRIA DE PROPIEDAD SOCIAL

Se parte que el ejido en sí es una empresa social, una unidad para el desarrollo rural integral, obviamente con una sólida personalidad jurídica. De ahí que con este soporte jurídico, el ejido pueda llevar a cabo todas las actividades directas e indirectas agroindustriales.

Dentro del mismo marco jurídico, se establece un abanico de opciones para que el ejido cree otras personas morales de carácter social, y pueda llevar a cabo sus objetivos agroindustriales. Entre las alternativas se encuentran las uniones de ejidos y de comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, cooperativas, sociedades de solidaridad social, sociedades mercantiles, uniones de crédito, mutualidades, asociaciones con el Estado/particulares, unidades de desarrollo rural, y otros organismos semejantes entre los que se contemplan los fideicomisos.

Si bien la operación agroindustrial se enfoca al ejido en lo general, desde el ángulo de sus verdaderas posibilidades es más factible en el ejido colectivo, que en el parcelado. Es de aclarar que los ejidos nacen con un patrimonio aportado por el Estado, mediante la resolución presidencial. Patrimonio que en los parcelados se divide: a) social: bosques para uso común, parcela escolar, etcétera, y, b) particular: parcela y solar a favor del ejidatario. En cambio en los colectivos, el ejidatario es acreedor a todo el patrimonio del ejido, excepto su solar y su predio para granja familiar.

Estas consideraciones nos llevan a que si la agroindustria, se finca en la personalidad jurídica del ejido, su estructura descansa en su reglamento interior, asambleas ordinarias, extraordinarias y de balance y programación; comisariados, consejos de vigilancia y auxiliares tecnoadministrativos. En cambio si se opta por el régimen cooperativo, sociedades mercantiles, etcétera, se tiene que cumplir con lo prescrito por la legislación específica. En

¹² Cfr. DE LA MADRID HURTADO, Miguel: *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*; 1a. ed., Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pp. 26, 40, 134, 136, 209, 240, 267, 268, 278, 286, 293, 294, 305, 308, 311, 314, 349 y 360.

ambos casos, no existe obstáculo alguno de recurrir a la ciencia administrativa y a sus expertos, para vivificar los programas agroindustriales. Remarquemos: la administración está al servicio de la sociedad, sin importar la clase de empresa, bien sea privada o social.

Por lo que toca a la responsabilidad agroindustrial, la parte programática y normativa corresponde básicamente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que específicamente la concretiza en el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial. En tanto que la organización de los productores, queda a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria. En menos proporción participan las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, Pesca y Comercio y Fomento Industrial.

No obstante la amplitud del universo para el desarrollo de la agroindustria, ésta se ha regulado y localizado en las ramas agrícola, ganadera, forestal, recursos minerales no metálicos y en el sector turístico y servicios conexos. Quedando por explotar a otros ricos apartados del área rural.

La agroindustria se clasifica como necesaria, lo que le da ventajas fiscales en impuestos como el de la renta, valor agregado, a la exportación y otros de consideración comprendidos en los planes de desarrollo regional. Es de considerar que, las agroindustrias no pueden ver gravadas más que con una tasa máxima del 5% sobre el valor anual de la producción comercializada, si se acogen a la personalidad del ejido.

En el renglón crediticio, las agroindustrias formalmente pueden obtener financiamientos blandos de la banca de segundo piso —Fondos de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Especial para Financiamientos Agropecuarios, Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fideicomiso Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y otros—, a más de cajones específicos de la banca nacionalizada, y en especial el sistema BANRURAL.

Las agroindustrias tienen preferencia para ser concesionarias de los bienes producidos por el sector paraestatal. De la misma forma, recibir a menor precio energía eléctrica, combustible, fletes en el sistema ferroviario, etcétera. Igualmente prioridad para que sus bienes sean adquiridos por el sector público, y a utilizar los canales de distribución en la red CONASUPO y otros almacenes que directa e indirectamente tiene injerencia el Estado.

A renglón seguido anotaremos otras ventajas para las agroindustrias, entre las que destacan terrenos de la federación y del Distrito Federal para construir bodegas, frigoríficos y almacenes. Con el propósito de establecer centros de distribución directa de sus productos, a pequeños y medianos comerciantes. También el de promover Centros de Adiestramiento Industrial Ejidal (a constituirse con aportaciones del gobierno federal y de las agroindustrias), para capacitar recursos humanos para las agroindustrias. Esto se complementa con el servicio social de pasantes relacionados con la agroindustria. En base a la relación obrero-patronal —la que no es de todo clara

para los ejidatarios, a la vez propietarios y trabajadores de la agroindustria—, los trabajadores son acreedores al seguro social.

Hay otros aspectos jurídicos que se generan, e inciden en la operación de la agroindustria ejidal. Bástenos citar el de la distribución del excedente económico. Que se debe hacer mediante la combinación del trabajo aportado y de su derecho como propietario de la agroindustria.

VI. EL DERECHO ANTE LA CRISIS O CRISIS DEL DERECHO

Las instituciones jurídicas tienen constantes que justifican su nacimiento pero a la vez preveen la adecuación conforme a la sociedad en que está contemplada su vigencia. Ante los serios desajustes manifestados en los últimos años, los científicos sociales y en este caso los juristas están obligados a dar respuesta a los problemas jurídicos que golpean la estructura de la sociedad. Como en este caso las instituciones agrarias, y sus opciones vía la agroindustria.

No olvidemos que el sistema legal mexicano y en especial el agrario, se ha vuelto confuso y por ende falto de armonía. Frente a disposiciones novedosas que tienden al modernismo, se sigue viviendo con estructuras legales vetustas e inaplicables, o bien instituciones obsoletas que desdicen lo que se pregona de nuestro progreso social.¹³

La ciencia jurídica tiene que modernizarse, sin perder de vista los valores que la alimentan, para crear un sólido cuerpo de teoría y doctrina agraria que sirva de soporte a las instituciones. A efecto de que sea un valladar de la crisis, y no un alimentador de la misma. En este último caso, confirmaríamos la premonición a Pietro Barcellona: “Los sacerdotes del derecho asisten impasibles a la caída de los dioses”.

Conclusiones. El balance de quince años de práctica de agroindustrias de propiedad social, es desalentador. No en sí porque no sea una opción viable. Que para reforzarla, se requiere de integrarla en programas específicos de desarrollo rural integral.

Desde la óptica jurídica es indispensable, establecer niveles de operatividad:

- 1) En función del marco jurídico vigente crear el Reglamento Nacional de Agroindustrias de Propiedad Social.
- 2) En una segunda etapa, conformar una sistemática agraria.
- 3) Propiciar una verdadera legislación de reforma agraria, desprovista del aspecto contencioso.

¹³ Cfr. SEPULVEDA, César: *Los juristas y la crisis actual del Derecho en México*; en *Boletín mexicano de derecho comparado*; UNAM, México, año XII, núm. 35, mayo-agosto 1979, p. 488.

Así las instituciones agrarias serán motores del desarrollo rural, generando bienes materializados en panes, carnes, conservas, muebles, zapatos y demás satisfactores que hoy escasean en muchos de los hogares de todos los mexicanos y en especial de sus productores.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Legislación-Jurisprudencia-Doctrina)*, 1a. ed., Porrúa, México, 1983.
- ALBORNOZ, Alvaro: *Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México*; 1a. ed., Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1966.
- CAMARA DE DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION: *Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de la Reforma Agraria*; 1a. ed., Porrúa, México, 1984.
- CASO, Angel: *Derecho Agrario*; 1a. ed., Porrúa, México, 1950.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel: *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*; 1a. ed., Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.
- FABILA, Manuel: *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*; 1a. reimpr. de la 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente: *En Torno al Problema Agrario*; 1a. ed., CNC/PPS, México, 1974.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón: *Bases Socio-Jurídicas del Artículo Veintisiete Constitucional*; 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1984.
- MARTINEZ RIOS, Jorge: *Las Alternativas de la Reforma Agraria Mexicana Frente al Proceso de Marginalización*; en Martínez Ríos, Jorge et alii; *Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización*; 1a. ed., UNAM, México, 1975.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio: *Cuatro Etapas de la Reforma Agraria de México*; 1a. ed., Asociación Nacional de Abogados, México, 1969.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios*; 1a. ed., México, 1982.
- RINCON SERRANO, Romeo: *El Ejido Mexicano*; 1a. ed., Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980.
- SEPULVEDA, César: "Los juristas y la crisis actual del Derecho en México"; en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*; UNAM, México, Año XII, No. 35, mayo-agosto 1979.

