

578  
205



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“DISTINCION ENTRE ORGANO Y AUTORIDAD  
EN LOS REPRESENTANTES INTERNOS DE  
NUCLEO EJIDAL”**

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOSE MARTINEZ REYES

MEXICO, D. F.

1993



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"DISTINCION ENTRE ORGANO Y AUTORIDAD EN LOS REPRESENTANTES INTERNOS DEL NUCLEO EJIDAL"

INTRODUCCION

CAPITULO I.- ORGANOS.

- A) CONCEPTO DE ORGANO.
- B) LOS ORGANOS EN OTRAS DISCIPLINAS.
- C) LOS ORGANOS EN MATERIA AGRARIA.

CAPITULO II.- AUTORIDADES.

- A) CONCEPTO DE AUTORIDAD.
- B) DIFERENTES CLASES DE AUTORIDADES.
- C) AUTORIDADES AGRARIAS.
- D) AUTORIDADES INTERNAS DE LOS EJIDOS.

CAPITULO III.- DISTINCION ENTRE ORGANO Y AUTORIDAD.

- A) LOS ORGANOS EN LAS DIFERENTES LEGISLACIONES DESDE LA LEY DEL SEIS DE ENERO DE 1915.
- B) CONFUSION ENTRE AUTORIDAD Y ORGANO EN ALGUNAS LEGISLACIONES DEL DERECHO AGRARIO.
- C) REFLEXIONES SOBRE NUESTRA OPINION ACERCA DE QUE LA REPRESENTACION INTERNA EN LOS NUCLEOS DE POBLACION EJIDAL, DEBAN TENER EL CARACTER DE AUTORIDAD O DE ORGANO.

CONCLUSIONES:

BIBLIOGRAFIA:

## I N T R O D U C C I O N

Al realizar el presente trabajo hemos tenido la conciencia de la importante necesidad de dar cumplimiento al requisito indispensable que éste representa para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Cuando nos iniciamos en la investigación del presente tema, fuimos guiados siempre por la inquietud que concebimos, sobre la necesidad que sobre el particular tiene el pueblo campesino de México, de ser resueltos los problemas agrarios. Como en este caso, en lo que se refiere a discernir la confusión que se creó en las diferentes legislaciones agrarias sobre el concepto que se le debe dar a la representación interna del ejido y que consecuencias o efectos se han producido, si dentro del ejido se han producido abusos y arbitrariedades a la sombra de éstas oscuridades de la Legislación Agraria.

En el primer capítulo se expone el concepto de órgano para analizarlo y detectar sus elementos naturales en primer término, para después buscar sus características en disciplinas jurídicas como: La Teoría del Estado, El Derecho Constitucional, El Derecho Administrativo y naturalmente desde la materia Agraria y así encontrar que es el órgano en el marco de la Ley.

En el segundo capítulo investigaremos el concepto de Autoridad, analizando su concepto para conocer sus características y así mismo descubrir las diferentes clases de

Autoridades pertenecientes al poder público, hasta llegar al concepto específico de autoridad interna del ejido.

En el capítulo tercero trataremos discernir los conceptos de autoridad y órgano, desde la ley del seis de enero de 1915 hasta nuestros días, así como también aclarar dicha confusión de órgano ó autoridad en materia agraria, contemplando las diferentes legislaciones de la materia y al final arribar al planteamiento de nuestro problema en el sentido de -- que los representantes del núcleo ejidal deben ser considerados como autoridades de jure o como órganos autónomos de -- derecho social.

El derecho agrario rompiendo barreras, dando origen a -- trascendentales problemas y haciendo nacer un espíritu nuevo lleno de inquietudes y zozobras, ha cambiado la faz de la -- sociedad en muchos de sus aspectos. Hoy se levantan por do -- quier millares de hombres antes oprimidos, subyugados, que -- al grito redentor de las organizaciones aunan la esperanza -- de encontrar un verdadero bienestar social.

De este cambio, de estas transformaciones de la sociedad parte el interés del Derecho Agrario y no se queda ahí -- sino que sigue avanzando hacia un pleno período de desarrollo.

## CAPITULO I.- ORGANOS.

### A) CONCEPTO DE ORGANO

El Estado necesita, al igual que todas las asociaciones en caminadas a la consecución de fines comunes, una serie de órganos que obren en su nombre, sustenten y ejecuten la voluntad colectiva: el concepto de órgano es un concepto metafórico, la palabra órgano está tomada del orden biológico, que supone en el Estado una realidad orgánica; en sentido social, el órgano es -- una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse, ni existir sin órganos que lo hagan funcionar.

Para la determinación conceptual del órgano se presentan-- las siguientes tesis: "la que considera que existe identidad entre el órgano y la persona física, o sea que el órgano es la -- propia persona física encargada de la formación, creación y ejecución de la actividad del poder público, y otra que estima al órgano como un centro de competencias, esfera de atribuciones, entidad abstracta, independiente del titular o persona física -- que la representa."<sup>(1)</sup>

A lo anterior hay que agregar la connotación de órgano como institución: es decir, "como complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos, debidamente organizados entre sí, con orientación hacia una finalidad, o sea la actividad que debe ejercer. Por eso se dice que constituye una -- una unidad jurídica, una institución."<sup>(2)</sup>

(1) Serrá Rojas Andrés. Teoría General del Estado. Edit. Porrúa.- México. 1982. pág. 219.

(2) Olivera Toro Manuel. Manual de Derecho Administrativo. México Editorial Porrúa. Cuarta Edición. 1976. pág. 231.

Consideramos que las personas jurídicas de Derecho Público--realizan dos funciones: las puramente materiales y las jurídicas, éstas últimas requieren una valoración interna y no una mera ejecución, suponen actividad ideológica y volitiva al conferirse dichas actividades a personas físicas, por lo que constituyen las facultades a grupos de atribuciones, que cuando tienen relevancia frente a los administrados o gobernados, forman un círculo de atribuciones que forzosamente están unidos en una persona física de la cual no se puede prescindir y, así señala Renato Alessi en su Sistema Istituzionali di diritto amministrativo italiano. 1953.--pág.80: "la necesidad de añadir este elemento subjetivo al objetivo en la construcción de la noción de Órgano, es porque el oficio en sustancia no es sino una mera abstracción, de donde resulta que el órgano no puede actuar sino a través de las personas físicas que están impersonadas en las facultades o atribuciones, cuya actividad viene imputada jurídicamente al órgano."<sup>(3)</sup>

Otros estiman que el oficio, en su elemento objetivo, es la obligación de una persona física para cumplir determinada función del Estado y en su elemento objetivo se compone del conjunto ideal de atribuciones y poderes, un círculo determinado de competencias del Estado, delimitados por el Derecho Público."<sup>(4)</sup>

A través del oficio del Estado se manifiesta en forma parcial, ante la imposibilidad material de presentarse todo en su actuación. El órgano constituye el rector del oficio y es la persona física ligada al ente por estrecho vínculo, su actuación es siempre imputada a esa persona física.

(3) Guido Zanobini. Diritto amministrativo. tomo I. pág. 104. Edit. Araya. Argentina. 1974. Edición en Español.

(4) Porrúa Pérez. Edit. Porrúa. Teoría Gral. Del Estado. México. Pág. 159.

Nosotros consideramos con mayor claridad esta posición doctrinaria cuando se dice que el órgano esta compuesto de dos elementos: titular e institución. El primero es la persona física -- con capacidad psíquica. La segunda constituye el elemento abstracto y objetivo, integrado por el conjunto de competencias; sin embargo, dicha doctrina señala que no es posible separar el concepto subjetivo ( titular) del objetivo (institución ),siendo preciso unificarlos en completa identidad y decir que el órgano es una institución que actúa a través de su titular: cuando éste actúa, desaparece su individualidad y se confunde con el ente mismo y a su vez, no se puede hablar de órgano como abstracta esfera de atribuciones, porque representa algo vivo, que no puede comprenderse sin su titular, que es el vínculo de unión con el ente. Este último no podría ser explicado sin el elemento subjetivo." <sup>(5)</sup>

El maestro Serra Rojas, redundando sobre el concepto en investigación, manifestando que "en derecho público, el órgano puede ser una persona, una institución, una unidad administrativa a --- quien se encomiendan aplicaciones parciales de la Ley. Y continúa diciendo que el órgano es un medio de acción para realizar finalidades sociales. Estamos ante la presencia de " Una unidad Jurídica " a quien encomendar la realización de determinadas preposiciones. El órgano es una esfera de competencias que se integra con los elementos importantes: 1) Es la persona o conjunto de personas o titular llamadas funcionarios públicos que tienen a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el círculo determinado de su competencia; 2) El segundo elemento es la unidad a la que la ley le asigna una finalidad. Esta Unidad se forma con diversas posibilidades o capacidades jurídicas; competencia, derechos, limitaciones; sin ellos sería sólo un conjunto de normas irrealiza---

(5) Santi Romano. Corso di Diritto Administrativo. pág. 102.

bles meramente literarias. Las personas sin el órgano carecerían de la necesaria capacidad para actuar; ella es la que le da la titularidad para poder cumplir con los preótipos del orden jurídico. El órgano permanece en la vigencia de la ley, en tanto que sus titulares se van renovando bajo el imperio de la política práctica é de las circunstancias".<sup>(6)</sup>

"En una de sus obras póstumas se pregunta Ortega y Gasset: --- ¿Quién es el sujeto de esa acción humana que llamamos prohibir, mandar legalmente? ¿Quién nos manda? y contesta: "no es el hombre guarría, ni el hombre alcalde, ni el jefe de Estado. Así, el sujeto de ese hacer que es prohibir, que es mandar. Quien prohíbe y quien manda -decimos- es el Estado". Y añade más adelante ¿Es el Estado un hombre? Evidentemente que no. Y Luis XIV padeció una ilusión grave cuando creyó que el Estado era él, tan grave que le costó la cabeza a su nieto. Nunca, ni en el caso de la más extrema autocracia, ha sido un hombre el Estado: será aquél, a lo sumo, el hombre que ejerce una determinada función del Estado".<sup>(7)</sup>

Al respecto Hans Kelsen manifiesta que: " El orden estatal es creado en todos sus grados por individuos cuya función productora de normas se halla regulada por el Derecho, en tanto que la norma de grado superior, señala las condiciones según las cuales ha de ser establecida la norma de grado inferior. Órgano del Estado es, por tanto, quien crea e ejecuta de alguna manera el orden estatal. Urge que nos demos cuenta de que en la teoría del Estado, únicamente se -

(6) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit., pág. 221.

(7) Ortega y Gasset, José. Obras Completas. Madrid. 1948. 1963. pag. 142.

plantea el problema acerca de la función objetiva del órgano, como hecho creador o ejecutivo de la norma, y no del concepto del sujeto titular del órgano. El individuo que desempeña la función de órgano es decir, el llamado titular del órgano, como tal, sólo es traído a colación, en cuanto que es quien realiza los actos regulados por el orden jurídico".

En nuestra opinión, el órgano es un concepto jurídico que no tiene una existencia visible. Su realidad es puramente jurídica. Las atribuciones y potestades asignadas por la Ley a cada órgano constituyen su competencia, la que no puede ser alterada por quienes la ejercen, ya que su cumplimiento constituye una obligación, no una facultad. Es a través del derecho como se crean los órganos, en situaciones jurídicas determinadas que contienen la intención del legislador para encomendarles tareas de interés público. Un acto de voluntad imputa al órgano la función que se le encomienda y son los propios seres humanos -gobernantes-, los que se encargan de realizar esos propósitos. Así el titular está previsto de la voluntad activa del órgano.

El titular como vemos está previsto de dicha voluntad. Los actos de voluntad individual, dice Recaredo Fernández de Velasco, realidades como titulares de los órganos del Estado, son actos del Estado para tratar de declarar este fenómeno hacemos uso de las siguientes teorías: A) Representación; se considera que a la Nación le corresponde el goce de la Soberanía. Su ejercicio se atribuye con carácter de mandato a uno o varios individuos que actúan en representación de los órganos del Estado y que, sin tener derechos propios, actúan por delegación de la sociedad políticamente organizada. La falsedad de esta doctrina radica en que los gobernantes, representan

(8) Hans Kelsen. Compendio de Teoría General del Estado. pág. 203

tes del Estado, no están sujetos a las obligaciones contractuales de la institución que el derecho civil establece como mandato. Por otra parte, esta teoría confunde al órgano con el titular. B) Actuación estatal por sus órganos. El estado aparece cuando se constituye por medio de sus órganos y la actuación de ellos es la del Estado mismo, sometido a las normas de la competencia, sin suprimirse -- por el cambio o acefalía de los titulares, los que obran conforme a las reglas de legalidad y de la jerarquía. Así órgano y titular no pueden confundirse ni identificarse. Los que actúan son los órganos y si desaparecen la persona como entidad de derecho. De esa suerte el Estado es el "Órgano Total Jurídico" que diría Adolfo Merkle. Esta tesis se adecúa a nuestra concepción de órgano, diferente del titular. C) Propiedad del Estado sobre sus órganos. Los actos de los órganos son actos del Estado, por la propiedad de éste sobre aquellos. Hay un estatuto de propiedad que el Estado tiene sobre sus -- órganos. Esta idea carece de explicación real, por no existir esa -- apropiación del órgano.

Consideramos al respecto, que si los órganos son entidades abstractas, esferas de competencia, los titulares que son personas físicas no hacen sino manifestar la voluntad del Estado, dentro de sus atribuciones, sin que pueda alterar las facultades conferidas legalmente al órgano. El cumplimiento de ellas es su obligación, principio que es básico dentro del derecho público: por eso es improcedente cualquier delegación de facultades que los titulares pretendieran hacer, salvo que medie autorización legal expresa.

La competencia administrativa no es propiedad de los titulares de los órganos, son atribuciones del Estado.

Para tener un panorama más amplio del concepto órgano, consideramos necesario presentar la siguiente clasificación:

Existen diversos puntos de vista para clasificar a los órganos, Mauriou, los clasifica en : representativos, que operan la realización del cuerpo político (Jefe de Estado), y agentes que tienen poderes que derivan de los primeros.

Fernández de Velasco, hace una clasificación múltiple, pero según su constitución y la trascendencia jurídica de sus resoluciones, los divide en activos, consultivos, deliberantes y mixtos.

El órgano activo tiene la potestad de decisión y ejecución. Los consultivos sólo dictaminan en materias que los órganos activos les someten a su consideración. Los deliberantes tienen potestad decisoria, pero no ejecutan sus resoluciones. Los mixtos participan simultáneamente de los órganos activos y de los consultivos.

Fraga, establece dos categorías: Los de autoridad y los auxiliares.

"Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está al frente de un órgano de autoridad".

"Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonce se tiene el concepto de órganos auxiliares."<sup>(9)</sup>

Los órganos de autoridad pueden no tener facultades de ejecución, sino sólo de decisión, y los auxiliares pueden ser de preparación y de consulta.

(9) Gabine Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. págs. 237 y 238.

b) LOS ORGANOS EN OTRAS DISCIPLINAS.

Entramos al estudio de los organos, en primer término desde el punto de vista del Derecho constitucional y al respecto RAFAEL ROCI-NA VILLEGAS manifiesta que: " La Constitución es la norma fundamen-  
tal del Estado, la norma por virtud de la cual se establecen las reglas mediante las cuales se habrá de crear todo el derecho objetivo existente que deriva de la norma constitutiva. La Constitución es la norma que le da unidad a todo el sistema jurídico.

Además de este significado lógico-jurídico, la Constitución tiene un significado jurídico positivo, o sea, ya no es la norma fundamental hipotética que es menester suponer para de ahí derivar todas las siguientes, sino una constitución positiva, vigente en un Estado determinado. Esta es principalmente la que establece ya en una forma concreta los métodos de creación de todo el ordenamiento positivo en un Estado; a su vez la Constitución jurídica positiva tiene un doble significado: material y formal; desde el punto de vista material, la constitución sólo comprende un conjunto de reglas que fijan la creación del Derecho y de los Organos productores del mismo, fijando su competencia, es decir, únicamente se referirá al sistema de creación tanto por cuanto a las reglas de elaboración, como por cuanto a los órganos que crean el Derecho; pero no abarcará dentro de este sentido material ningún otro aspecto, ninguna otra norma diversa de la que se refiere a este sistema de producción. En cambio, la constitución en su sentido formal, comprende el conjunto de normas elaboradas por el poder constituyente, o poder especial y que no sólo se refieren a fijar los métodos de creación de un ordenamiento jurídico, sino también abarcarán determinadas instituciones que por razones políticas o históricas, se consideran de carácter fundamental y que deben ser protegidas por la estabilidad de la norma constitucional, dado --

que ésta requiere un conjunto de formalidades para su modificación, a las cuales no queda sujeta la norma ordinaria. Por lo tanto al elevarse el carácter de norma constitucional, una determinada institución, se le garantiza con las formalidades necesarias para evitar fácilmente su reforma. Así, en la Constitución, desde el punto de vista formal, se ha acostumbrado incluir no sólo la competencia del poder legislativo, sino también la de los demás poderes: del ejecutivo y del judicial y la forma como quedarán éstos poderes organizados. -- Ya en este aspecto se sale la constitución de su carácter rígido, estricto, supuesto que comprende una materia ajena a la creación del Derecho. Además como sucede en nuestra constitución, ciertas materias distintas de los derechos públicos subjetivos y de la competencia de los órganos del Estado, se han elevado a la categoría de instituciones constitucionales. Son distintas las solemnidades de constitución de cada uno de éstos órganos; más estrictamente la constitución del órgano supremo constituyente; quien establece las normas para crear el órgano legislativo ordinario y finalmente al ejecutivo, facultad reglamentaria. Tanto en la ley y en el reglamento se establecen normas jurídicas generales de menor grado, si se parte del reglamento con relación a la ley y de ésta a la constitución." <sup>(10)</sup>

Al respecto el maestro Andrés Serra Rojas nos brinda el siguiente panorama del órgano en materia Constitucional y relacionado al derecho administrativo: "Como ha habido quien piense que en países que tienen una organización como la nuestra, el derecho administrativo carece de autonomía, debiendo regirse todas las relaciones del estado por normas de carácter constitucional, por lo que se hace indispensable precisar las relaciones que existen entre el derecho administrativo y el derecho constitucional sobre el órgano.

(10) Rojina Villegas, Rafael. Estado. Mexico. 1968. 2a. Edición. pag. 296.

Como es bien sabido, el derecho constitucional encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado, a la organización y relaciones entre el poder público y los derechos fundamentales de los individuos en tanto que constituyen una limitación o una obligación para el mismo Estado.

También es perfectamente sabido que en el derecho constitucional de los Estados modernos, admitiéndose el principio de la separación de poderes, se instituye el poder legislativo, el poder Ejecutivo y el poder judicial, como los órganos fundamentales por medio de los cuales la Nación ejerce su Soberanía.

Así se demuestra la existencia de relaciones entre el derecho constitucional y el derecho administrativo, pues si éste se desprende de aquél en la forma que antes hemos dicho, es indudable que los principios de organización del poder ejecutivo, de su funcionamiento y de la situación que tengan los particulares frente a la administración, tendrán que influirse por el sistema mismo de la organización constitucional.

Así, en primer término, las leyes que regulan al detalle la organización de las autoridades administrativas, y que forman parte del derecho administrativo, habrán de tomar como base los principios que la constitución establece al crear el Poder Ejecutivo, al determinar sus relaciones con los otros poderes del Estado, al precisar la intervención que los funcionarios administrativos tengan en la actuación de aquel poder."<sup>(11)</sup>

Del texto relacionado que se ha expuesto en párrafos preceden--

(11) Andrés Serra Rojas. Teoría General del Estado. Edit. Porrúa. México 1981. pág. 218.

tes podemos concluir que al derecho constitucional le compete todo lo relativo a la organización fundamental del Estado, a la determinación de los órganos jerárquicos de su gobierno, a las atribuciones o facultades de éstos y a los derechos fundamentales de los individuos.

En cuanto a la relación del concepto órgano con el Derecho administrativo, tenemos que al examinar la estructura de la administración relativa al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización jurídica requiere de personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones."<sup>(12)</sup>

"La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores."<sup>(13)</sup>

Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. "La administración pública se hace, desde luego y esencialmente por hombres", dice M. Waline. Es necesario determinar el régimen jurídico en que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan las resoluciones por medio--

(12) Gregorie Roger. La función Pública. traducción de Armando Colín. -- 1954. pág. 282.

(13) Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas. pág. 244.

de la cual se realiza la función administrativa.

La amplitud de la función administrativa impone por una parte-- la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra , por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia.

La profunda transformación del Estado moderno lo obliga a reallizar una tarea intervencionista muy amplia y exige de condiciones-- adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, ta les como su valor moral, capacitación técnica, una necesaria disci-- plina en su actuación y la conciencia de su elevada misión."<sup>(14)</sup>

Cada día es más numerosa esta organización administrativa que-- va tomando nuevas modalidades, al crearse dentro del Estado, pero -- con un régimen jurídico especial, entidades que requieren de un personal técnicamente preparado, que ha acabado por adoptar nuevos princ-- ipios de organización."<sup>(15)</sup>

El Poder Ejecutivo Federal es uno de los poderes por medio de - los cuales el pueblo ejerce su soberanía ( art. 41 de la Constitu-- ción). La acción de este poder se realiza por el Gobierno y por la-- administración pública, en la cual se desenvuelve la función públi-- ca. Nos podemos valer de una figura por medio de la cual se explica-- esta organización funcional: un triángulo que tiene en su vertice su perior al Presidente de la República y abaje toda la organización ad ministrativa que debe ser atendida por funcionarios y empleados, con-- los diferentes grados, facultades y denominaciones a los que alude-- su ley especial y demás leyes administrativas."<sup>(16)</sup>

(14) Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamenta-- ria del apartado B) del artículo 123 constitucional. D.O. 1963-XII-28.

(15) Carlos García Oviedo. Derecho Administrativo. T.I. pág. 665.

(16) Waline M. Derecho Administrativo. 8a Edición. 1959. págs. 775.

Un órgano jurídico es una esfera abstracta de competencia "deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas, e -  
bién, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas -  
son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que for--  
man parte integrante de su estructura y representan los instrumen--  
tos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de--  
querer, de obrar, y de estar en relación con otros sujetos de dere--  
che".<sup>(17)</sup>

El Estado como persona jurídica, se integra con la totalidad -  
del orden jurídico, el cual a su vez se encuentra fraccionado en --  
una diversidad de órganos, zonas jurídicas del Estado para realizar  
sus fines, en las porciones de competencia que ha creído convenient--  
te crear."<sup>(18)</sup>

Según el profesor Gropalli, nos señala al respecto que: "dos -  
elementos concurren a constituir el órgano, uno objetivo y otro sub--  
jetivo: El primero es dado por el cargo a quién está confiada la --  
realización de uno o más de los varios deberes del Estado, y se con--  
creta en un conjunto de funciones, de poderes y de medios; el segun--  
do está constituido por la persona o por las personas físicas encar--  
gadas del puesto público y por medio de las cuales quiere y con--  
sus propios fines."<sup>(19)</sup>

La tesis se complementa con esta afirmación: "Los dos element--  
os -cargos, empleos públicos o instituciones o personas físicas e -  
funcionarios- contribuyen conjuntamente a formar los órganos y es--

(17) José A. Llorens Borrás. La estructura del Estado. Bosch Ed. pág. 9

(18) Hans Kelsen. Teoría General del Derecho. UNAM, 1988. traducción--  
Eduardo García Máynez. pág. 208.

(19) Alessandro Gropalli. Doctrina del Estado. 1952. traducción Flores--  
García. pág. 147.

sólo mediante su existencia y cooperación que es asegurada al Estado una indispensable continuidad de acción".<sup>(20)</sup>

Sólo los seres humanos están dotados de razón, voluntad y sensibilidad. Cualquier estructura, organización o procedimiento de técnica jurídica que se forme, es puesta en acción por personas físicas. En segundo lugar, cualquier equiparación que se haga de las personas morales con las físicas, son formas culturales, de las que el hombre se vale para auxiliarlas y aumentar sus posibilidades de satisfacción de las necesidades sociales."<sup>(21)</sup>

Las personas jurídicas de derecho público, como las personas jurídicas de derecho privado, expresan la voluntad de una institución jurídica por la organización directiva. Sin embargo, repetimos, no hay más voluntad real que la de los seres humanos directamente o dando realidad a la voluntad contenida en una norma jurídica que re-<sup>(22)</sup> presenta en ese caso la voluntad de una comunidad."

La esfera de competencia que delimita al órgano no crea una personalidad jurídica. Entre el Estado y sus órganos no hay ninguna relación, porque en cada caso de actuación de un órgano es el propio Estado el que actúa.

Es necesario precisar que pueden constituirse personas morales de derecho público, con su propia competencia. Entre estas personas y el Estado se establecen relaciones jurídicas de diversa naturaleza.

Entre los órganos también pueden crearse relaciones jurídicas de variados alcances. Toda la organización administrativa se funda en las relaciones de los múltiples órganos de la administración pu-

(20) The Associated Press, 2<sup>a</sup> de diciembre de 1951. La decadencia moral.

(21) F. Pueyo Alvarez. La Morfología del Poder político y la burocracia. Rev. Ad. Pub. Madrid. 1956. pág. 11.

(22) Monroe Berger. Burocracia y Desarrollo. Rev. Mex. de Soc. Núm. 2. 1958 pág. 441.

( 23 )  
blica."

Así, se debe distinguir el órgano de su titular. El primero es una creación legal, una esfera de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los su puestos de su competencia.

Por otro lado, el titular es una persona física -es decir, un ser humano-, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto.

Otro aspecto muy importante es el que se presenta en relación-- a que, la división de la competencia entre los órganos da lugar a la calificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades-- que le son atribuidas.

Desde este punto de vista, del maestro Gabino Fraga, los órganos de la administración pueden separarse en dos categorías: unos que -- tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.

Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversa manera sus atribuciones, originándose con ese motivo una clasificación de ellos.

Existen, en primer término, órganos auxiliares de preparación, que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos de los órganos dotados de autoridad quienes deben decidir y ejecutar.

En segundo lugar existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien un-

(23) Olivera Toro, Manuel Ob. Cit. Pág. 79.

tarios. Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Así, puede suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para conocer la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos -- son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la ley imponga a la autoridades la obligación de escuchar previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano de consulta. Propiamente, aquí se encuentra ya un órgano que no es simplemente consultivo, sino que en realidad se trata de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.

Al señalar los caracteres de la competencia indicamos que, por regla general, la posibilidad de realizar un acto no se encuentra íntegramente confiada a un sólo órgano, sino que, como una garantía para el buen funcionamiento de la administración, se exige la intervención de diversos órganos.

La división de la competencia se hace por lo regular siguiendo estos tres criterios: por razón de territorio, por razón de materia y por razón de grado.

Por razón de territorio hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercer su competencia.

Desde el punto de vista mencionado los órganos administrativos pueden ser órganos generales u órganos locales.

La competencia administrativa del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, que se extiende a todo el territorio nacional, hace de dichos funcionarios órganos generales de la --

administración.

La competencia del jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Agentes de las Secretarías de Estado dentro de las demarcaciones especiales en que se divide el territorio, los constituye en órganos locales.

La competencia por materia deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública distribuye los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal entre las diversas Secretarías.

Por último, la competencia por razón de grado tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos niveles.

Por lo general, esa distribución se realiza estableciendo unas relaciones de jerarquía que implica subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros.

En estos casos, el órgano inferior y el superior conocen el mismo asunto, pero la intervención del que conoce en último lugar -- esta condicionada por la conclusión de funciones del que conoce en primer término, significando además que aquél guarda una relación de superioridad respecto de este último.<sup>(23)</sup>

(23) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa, pág. 236.

C) LOS ORGANOS EN MATERIA AGRARIA.

Recordando que en la exposición de motivos del Código Agrario de 1940, se distingue entre autoridades y órganos agrarios, porque las primeras ejecutan y los segundos no; otro criterio distintivo podría ser que las primeras son singulares y los segundo plurales.

Al respecto, el anteproyecto de nuevo código agrario de Lucio Mendieta y Nuñez y Luis Alcórreca publicado por el Centro de Investigaciones agrarias, D.F., 1964, en su página 13, dice: "Se suprime la distinción entre Autoridades y Órganos Agrarios, que no tenía objeto y se prestaba a confusiones". Y decimos que se trata de un error porque en derecho administrativo -- y el código agrario lo es en esencia -- se distingue sin confusión alguna lo que es una autoridad de un órgano o dicho de otra manera, en atención a la división de competencia entre los órganos de la administración en -- razón de la naturaleza de las facultades que le son atribuidas, pueden separarse en dos categorías; unas que tienen el carácter de -- órganos auxiliares. Ahora bien cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades o preparar elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones ( el caso típico, el cuerpo consultivo agrícola) entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

Para robustecer lo anteriormente mencionado, citamos la doctrina del maestro Gabino Fraga, quien nos indica que: " Cuando las -- facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia -- para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones y entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

El maestro Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, hacen la siguiente mención respecto al concepto de órgano agrario: " Se denominaba así a los miembros, corporaciones o individuos que desempeñaban una función relacionada con la Ley Agraria, sin que ésta les conceda o no autoridad propiamente dicha.

Tanto el Código Agrario promulgado en el año de 1940 como el que entro en vigor en 1940 como el que entró en vigor en 1942, hacían el distingo entr autoridades agrarias y órganos agrarios.

El último de los ordenamientos consideró como órganos agrarios al Departamento del Ramo con todas sus oficinas, incluido el -- Cuerpo Consultivo Agrario, a las Comisiones Agrarias Mixtas, a la Dirección de Organización Agraria dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y al Departamento de Asuntos Indígenas.

La Ley Federal de Reforma Agraria, actualmente en vigor, no--- hace distingo entre órganos y autoridades y habla solamente de la organización de las autoridades agrarias, indicando a quien está-- encomendada la aplicación de la Ley."<sup>(24)</sup>

Lo anterior se refleja en la magistratura agraria estructurada en forma notoriamente singular: Hay autoridades y órganos agrarios que, sin formar parte del Poder Judicial, son verdaderos jueces; y sin ser necesariamente juristas aplican la ley en unos casos y en otros seleccionan cuidadosamente la norma que debe aplicarse en un caso determinado como le haría un juez; a veces funcionan recibiendo expedientes en segunda instancia y a veces en instancia única; una veces actúan vinculados al concepto de competencia estatal y otras al concepto de la competencia federal. en fin, ofrecen modalidades y variantes dignos de toda consideración jurídica para-- deducir de nuestras meditaciones los lineamientos de esta nueva --

(24) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. México. 1982. Primera Edición. pág. 578-579.

magistratura y órganos jurisdiccionales agrarios de la más fuerte y vigorosa rama del Derecho Social, El derecho Agrario. La fracción XI del artículo 27 de la Constitución Federal establece la --- excepción y delega facultades judiciales en el Poder Ejecutivo, -- cuando autoriza a éste aplicar las leyes agrarias. Así la magistratura agraria resulta un poder judicial delegado o material e integra los tribunales agrarios.

Todas las modalidades anteriores señalan que en la materia -- agraria los órganos y autoridades agrarias tienen un notorio aumento en sus poderes, y singularidades que la doctrina tradicional -- del proceso no explica, sino que dichas modalidades son adecuaciones para que se cumpla el principio eje del derecho agrario, que es la aplicación de un derecho de propiedad sujeto a las modalidades -- que dicta el interés público y que tiene una función social que -- cumplir.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 modificó la concepción anterior de la magistratura agraria haciendo desaparecer la distinción que hubo entre autoridades y órganos agrarios. Los representantes campesinos de la comisión redactora del anteproyecto -- de esa ley, consideraron en primer término dicha distinción como -- perjudicial al campesino porque el juicio de amparo no procede --- cuando se interpone en contra de un órgano que carece de autoridad como en la práctica los campesinos erróneamente interponían juicio de Amparo en contra del Órgano Consultivo Agrario, en lugar de la autoridad responsable y, obviamente, perdían el juicio como no tratarse de una autoridad ejecutiva sino de un órgano de consulta, -- las organizaciones campesinas pidieron la desaparición de dicho criterio distintivo. Pero al considerarse que el Cuerpo Consultivo -- Agrario de acuerdo con el artículo 27 Constitucional es un órga-

no de consulta y su calidad de tal no puede modificarse por una -- ley secundaria tuvo que respetársele su calidad de órgano y tratársele en un capítulo aparte. Todas las demás personas legales, individuales o colectivas, que el anterior Código Agrario de 1942 distinguía entre autoridades y órganos fueron incluidas en un sólo capítulo bajo el rubro común de autoridades agrarias.

Y finalmente concluye Martha Chávez Padrón, diciendo que: "la distinción entre órganos y autoridades agrarias es necesaria, desde el punto de vista material o cuantitativo, para diferenciar una -- autoridad singular, de un todo orgánico administrativo; por ejemplo, el capítulo de responsabilidades agrarias se establece no sólo en función de la principal autoridad responsable, sino también -- de todas las personas que forman parte del órgano agrario, o sea -- de todos los empleados y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria; en otras palabras, no porque la ley omita mencionar -- como órgano a la Secretaría, ésta deja de existir material, administrativa y legalmente; por estas razones enunciaremos ahora los órganos agrarios con fundamento en lo señalado en el Código Agrario de 1942."<sup>(25)</sup>

Así, tenemos en primer lugar dentro de los órganos agrarios a la:

A) La Secretaría de la Reforma Agraria. Este órgano agrario es prototipo de los nuevos órganos judiciales del derecho social, por ser órgano de tipo popular integrado por personas a su servicio que pueden o no ser juristas, no obstante que maneja variados juicios y conceptos estrictamente jurídicos. Como antecedente, el Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, sustituyó a -- a la antigua Comisión Nacional Agraria en 1934 y tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional, fracción IX, mediante la --  
(25) Martha Chavez Padrón. El proceso Social Agrario. pág. 59.

la cual se creó en la fecha indicada, una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

Con la exposición de motivos del Código Agrario de 1942 se --  
explico que " el principio que ha regido la distribución de compe--  
tencias, es el de reservar para el Departamento Agrario la genera--  
lidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa--  
en la materia, como son aquéllas en virtud de las cuales se conocen  
crean, modifican y destruyen derechos agrarios; en tanto que a la  
Secretaría de Agricultura se le encomienda lo propiamente agríco--  
la. Y en efecto el precepto 10 de la Ley Federal de la Reforma --  
Agraria de 1971, al tratar del titular de la Secretaría de la Re--  
forma Agraria como autoridad, tienen como punto fundamental el se--  
ñalado por la exposición de motivos: la creación, modificación, tras--  
misión y extinción de los derechos agrarios, o sea, una actividad--  
esencialmente jurídicos-agraria. Las explicaciones relativas al --  
titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad da--  
das anteriormente, son aplicables a la Secretaría como Órgano Agra--  
rio.

En segundo lugar tenemos a:

B) El Cuerpo Consultivo Agrario, es el único consejo cuya crea--  
ción se previó en la Constitución Federal; en efecto, el artículo  
27, en su fracción XI, inciso c), señaló desde 1934 la creación de  
"un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designa--  
das por el Presidente de la República y que tendrán las funcio--  
nes que las leyes reglamentarias le fijen".

Claramente se estableció que este consejo era un órgano "auxi--  
liar del ejecutivo de la Unión.

Extremadamente interesante nos resulta este órgano agrario,--

tipico del nuevo Derecho Procesal Agrario en donde, como toda rama del derecho social, se presentan modalidades, pues dicho Órgano actualmente no se compone de personas cuya profesión sea la jurídica sino una mezcla de representantes de diversas corrientes sociales, políticas y jurídicas. Es un Órgano que aunque teóricamente se considera vinculado a la Presidencia de la República: prácticamente lo está a la Secretaría de la Reforma Agraria: sus opiniones aunque no tienen fuerza de autoridad, son normalmente las que preceden el sentido en que resuelve definitivamente el C. Presidente de la República; y sus acuerdos, sin ser sentencias de cuerpo judicial o leyes del poder judicial, tienen muchas veces la fuerza de la cosa juzgada y el poder de llenar lagunas legales e interpretar leyes agrarias. La innovadora estructura social de este Órgano agrario-- permanece oculta en el tránsito de una febril actividad, pero su investigación a la luz del Derecho Social, puede traernos interesantes consideraciones jurídicas.

C) Las Comisiones Agrarias Mixtas. Estos Órganos agrarios tuvieron como antecedente a las antiguas Comisiones Locales Agrarias ubicadas en cada Entidad Federativa. Tienen su fundamento legal en el artículo 27 Constitucional, fracción XI, inciso C), que señala la creación de una "comisión mixta, compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que la misma Ley orgánica y reglamentaria determine.

El artículo 12 de la ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 ( que fue modificado mediante Decreto del 30 de diciembre de 1983).

## C A P I T U L O II. AUTORIDADES.

### A) CONCEPTO DE AUTORIDAD.

El concepto de Autoridad tanto en el derecho administrativo-- mexicano como en la doctrina universal, se debe en lo esencial, a la manifestación de la voluntad del poder administrador del Estado frente a los particulares. Por ello el órgano de autoridad es vital en el desenvolvimiento de la función administrativa y en el ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a las unidades-- entes o estructuras que integran a la administración pública, cuando se trata de hacer prevalecer el orden y la paz pública y velar-- porque las actividades de los gobernados se apeguen a la legalidad administrativa.

En la actualidad se han formulado muchas definiciones del -- concepto de autoridad, entre otras cabe mencionar las siguientes:-- "La división de competencia entre los órganos de administración da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que le son atribuidas. Desde este punto de vista, los -- órganos de la administración pueden separarse en dos categorías, -- unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el cafa-- cter de auxiliares. Cuando la competencia otorgada a un órgano im-- plica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que a-- fecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus -- determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investi-- do de facultades de decisión y ejecución se está frente a un órga-- no de autoridad".<sup>(26)</sup>

Por su parte el Maestro Alfonso Noriega opina que: "Tienen el carácter de autoridades, aquellas entidades que están investidas de  
(26) Lic. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 3a. -- edición. pp 197 y 198.

de las facultades de decisión o de ejecución y que en consecuencia están dotadas de competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten las esferas de los particulares y la - de imponer a éstos sus determinaciones".<sup>(27)</sup>

En concepto de Ignacio Burgoa, éste nos manifiesta que: "Autoridad es el órgano estatal, investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce una creación, una extinción de situaciones en general, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo -- ello en forma imperativa."<sup>(28)</sup>

Para Eduardo Fallares, el concepto de autoridad consiste en: "Que define el concepto de autoridad en términos claros y sencillos, diciendo que es toda autoridad de hecho o de derecho que viole las garantías individuales o ataque la soberanía local o federal de los estados, dictando, ordenado, ejecutando o tratando de ejecutar el acto reclamado, de acuerdo con lo que disponen los artículos 103 de la Constitución y primero de la Ley de Amparo."<sup>(29)</sup>

Por lo que respecta a la opinión del Licenciado Andrés Serrano Rojas, quien nos señala lo siguiente al respecto: " Al sujeto del acto administrativo se le llama genéricamente autoridad, por lo que precisa este concepto. Se ha establecido una relación entre poder y autoridad, viendo en el primero una capacidad imperante de hecho y en la segunda a manera de legitimación del poder o pretensión legítima de obligar. De acuerdo con este autor , el poder es aquella condición de superioridad capaz de producir el fenómeno social de la obediencia; poder de capacidad de hacerse obedecer, en tanto --

(27) Lic. Alfonso Noriega. Lecciones de Amparo. Edit. Porrúa, 1982, 4a. -- edición, pág. 325.

(28) Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, 1984, pág. 44.

(29) Eduardo Fallares. Dicc. de Amparo. Edit. Porrúa, 1985, 5a. ed. pág. 49.

que poseer autoridad quiere expresar tener título legítimo, tener derecho a exigir esa obediencia.

Por lo tanto autoridad es toda persona revestida de poder propio, de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece. Autoridad no es sólo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo con sus --  
(30)  
funciones."

Y así, para tener un panorama más amplio, y después de haberse expuesto los conceptos vertidos por varios doctrinarios sobre la autoridad, a continuación expondremos las ideas contempladas-- por el tratadista Licenciado Hector Gonzalez Uribe, al respecto -- nos señala que " que la autoridad del Estado no es más que una exteriorización particular del múltiple y complejo problema de la -- autoridad en la vida social. En todos los grupos humanos hay autoridad: la del padre de familia, la del jefe de oficina, del Secretario del Sindicato, la del rector de la Universidad, la del Obispo en su diócesis. Cada uno de esos tipos de autoridad tiene sus -- propiedades específicas y su ámbito particular de aplicación. Exigen del súbdito una obediencia que varía según la proporción de-- su personalidad que esta comprometida en la relación de que se trata. Pero es siempre una autoridad limitada. En cambio la del Estado --sin dejar de tener el triple límite que le impone el bien de -- lo público y lo temporal-- es una autoridad total y que goza del-- monopolio de la coacción física. De ella nadie puede escaparse.

Y es, al mismo tiempo, una autoridad que no puede dejar de -- existir mientras el hombre viva en sociedad. Podrá estar basada -- ampliamente en el convencimiento e tener un doble dosis de poder -- material, pero sería una ilusión pensar que los seres humanos pudieran prescindir de ella y cooperar espontáneamente y sin coacciones--  
(30) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit.

a las realizaciones de los fines del Estado.

Normalmente, la acción de gobernar se lleva a cabo mediante - normas jurídicas, que pueden ser de muy diversas clases: Generales, como las leyes y reglamentos; o particulares, como las sentencias - de los tribunales o las decisiones administrativas. Puede decirse que en cierto modo, las ordenes de la autoridad pública se identifican con las fuentes formales del derecho positivo estatal.

En su acción de gobernar a los hombres, la autoridad del Estado debe oscilar en todo momento entre dos polos que marcan una fuerte y constante tensión dialéctica: la fuerza y la persuasión, frente a los reacios, que no quieren entrar por el camino de la colaboración en el bien público temporal, el Estado debe emplear la fuerza coactiva.<sup>(31)</sup>

Olga Hernández Espíndola, en el Diccionario Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, afirma que: "el concepto de Autoridad tanto en el derecho administrativo como en la doctrina, se debe en lo esencial, a la manifestación de la voluntad del poder administrador del Estado frente a los particulares. Por ello, la autoridad es vital en el desenvolvimiento de la función administrativa y en el ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a las unidades, entes o estructuras que integran a la administración pública, cuando se trata de hacer prevalecer el orden y la paz públicos y velar porque las actividades de los gobernados se apeguen a la legalidad administrativa.

En la doctrina no es usual encontrar una definición de autoridad, pues la conjunción de los elementos orgánicos y de estructura administrativa suelen tratarse con profusión, sin ahondar en el

(31) Hector Gonzalez Uribe. Teoría Política. Porrúa, México, 1972. pág. 335.

alcance que el vocablo autoridad imprime a la forma organizativa. - El mérito de la delimitación del contenido del concepto corresponde al maestro Gabino Fraga citada anteriormente.

Del concepto anotado derivan rasgos, cuyo comentario se hace indispensable para conocer el alcance que en el derecho administrativo tiene la naturaleza de autoridad:

a) La autoridad como unidad integrante de la administración, se explica a través de la necesidad que el poder ejecutivo tiene de contar dentro de la estructura administrativa con un medio a través del cual pueda manifestarse al exterior, necesidad que la técnica jurídica ha satisfecho dotando a la persona jurídica que representa al Estado, de unidades, entes o dependencias a las que la ley faculta para actuar en un ámbito y materias expresamente establecidas. En este caso los órganos de autoridad carecen de autonomía y personalidad jurídica propia, pues forman parte de la persona jurídica que reviste al Estado.

En este aspecto de la ubicación de la autoridad en la administración debe hacerse notar, como privativo de la naturaleza jurídica de la autoridad, su pertenencia a una estructura jerárquica propia de la centralización administrativa del ejecutivo de la unión radica en que al dejar muy claro que las autoridades se identifican por regla general con las dependencias administrativas o Secretarías de Estado, así como con los órganos que la integran, de tal manera que para identificar a cuales órganos de la administración pública se confieren facultades de decisión e de ejecución es pertinente remitirse al texto de la ley que rige en la esfera administrativa la competencia de cada autoridad, los reglamentos interiores de cada dependencia, o en su caso al régimen jurídico de la delegación de facultades que correspondiera a las dependencias de que se trate. La excepción a esta regla general, sin embargo, exis

(32)  
te."

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estado vacilante en esta materia, y en sus ejecutorias -- hay manifiestas contradicciones y errores indiscutibles. Las principales tesis que hemos encontrado, son las siguientes: a) Por autoridad debe entenderse a toda persona que disponga de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho, y no basta que ejerza funciones públicas sino que es necesario que sus actos lleven el imperio inherente a la facultad de obrar. (Tomo XXIII, -- pág. 134).

En esta tesis hay dos cosas importantes. Una consiste en que se considera como autoridades a las de hecho y no sólo a las de -- "derecho", es decir, a las que ejercen el poder público sin haber sido nombradas o establecidas de acuerdo con la Ley.

Esto tiene gran importancia práctica, que ha sido reconocida en otra ejecutoria porque si sólo se admitiese el amparo contra -- las autoridades legalmente constituidas, los particulares quedarían sin defensa respecto de los atropellos cometidos por las de -- hecho, con lo cual se restaría al juicio gran parte de su eficiencia y valor social como político.

En un país como México, resulta absurdo pretender que sólo -- sea autoridad la que puede demostrar que ha sido nombrada con el -- debido respeto a las normas jurídicas. La ejecutoria agrega que no basta que una persona ejerza funciones públicas para que deba ser considerada como autoridad; es necesario, además, que sus actos -- "lleven el imperio inherente de la facultad de obrar".

La frase es oscura. ¿Qué es eso de imperio inherente a la -- facultad de obrar? ¿Se hace referencia con ello a la facultad de --

(32) Olga Hernandez. Dicc. Juri. Mexicano. Edit. Porrúa. UNAM. Méx. 1992.  
pág. 2293-2294.

disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones que dicte la autoridad? La facultad de obrar es la regla general en un país libre y, por sí mismo no lleva aparejada ningún imperio. Este es propio de cierta clase de autoridades, y consiste en hacer cumplir sus mandatos mediante procedimientos de coersión, por lo cual, la última parte de la tesis que se analiza no es sino una modalidad de la primera. Además, es falso que sólo pueda o deba considerarse como autoridad, a quien pueda hacer uso de la fuerza pública. Carecen de esta prerrogativa instituciones como las -- cámaras de legisladores, a quienes nadie les puede negar el carácter de autoridades.

En derecho público, dice otra ejecutoria, se entiende por autoridad a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando, necesarios para imponer a los -- particulares sus propias determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del Estado; pero tratándose del juicio de Amparo, no debe examinarse este concepto con el criterio antes expresado, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esa circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que en el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares.

Por último y para los efectos del Amparo, el maestro Alfonso Noriega concluye el tema de la siguiente forma, a la cual nos adherimos nosotros, en que: "de acuerdo con las doctrinas de derecho público, por autoridad debemos entender aquéllos órganos que están en atención a lo dispuesto por la ley, investidos de facultades de

de decisión y de ejecución. Con el fin de hacer más clara la exposición de esta doctrina, queremos consignar la opinión respectiva del maestro Gabino Fraga, quien dice: " La división de competencia entre los órganos de la administración da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que le son -- atribuidas. Desde este punto de vista, los órganos de la administración pueden separarse en dos categorías, unos que tienen el carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares. Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución , se está frente a un órgano de autoridad"<sup>(32)</sup>

En consecuencia, se debe aceptar, que a diferencia de los órganos que tienen el verdadero carácter de autoridades, existen --- otros, que se pueden llamar auxiliares, que carecen de las facultades de decisión y de ejecución, toda vez que su actividad se reduce a coadyuvar con las autoridades en la ejecución de las decisiones por éstas dictadas.

Podemos pues, afirmar que tienen el carácter de autoridades, aquellas entidades que están investidas de las facultades de decisión o de ejecución y que, en consecuencia, están dotadas de la --- competencia necesaria para realizar actos de naturaleza jurídica - que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones."<sup>(33)</sup>

(32) Fraga, Gabino. Ob. Cit. pág. 98.

(33) Noriega, Alfonso. Ob. Cit. pág. 326-327.

B) DIFERENTES CLASES DE AUTORIDADES.

Al respecto de este inciso, lo enfocamos en primer lugar desde el punto de vista de la Autoridad Jurisdiccional, por lo que creemos conveniente iniciarlo con la valiosa opinión de los maestros Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, los que nos señalan que: "Los órganos de la función jurisdiccional son los Juzgados y los Tribunales. Los titulares de éstos órganos se denominan jueces y magistrados.

La denominación de Juez se emplea generalmente para designar al titular de un órgano jurisdiccional unipersonal: la de magistrado para designar al miembro de un órgano jurisdiccional colegiado, sin embargo, en ocasiones, se emplea la palabra Magistrado aplicándola a los jueces que ostentan las categorías superiores de la organización judicial del país. Estos funcionarios reciben también, en México, la denominación de Ministros (Los de la Suprema Corte)<sup>(34)</sup>

Por su parte Carlos Arellano García, manifiesta lo siguiente: "Que en el derecho interno del Estado, suele distribuirse la jurisdicción entre diversos órganos del Estado, según la materia sobre la cual versa la controversia y se ha estructurado una distribución de atribuciones para conocer de controversias civiles y mercantiles, penales, laborales, administrativas, fiscales y de amparo.

La materia civil y mercantil se encarga a los juzgado y tribunales con jurisdicción civil lato sensu.

La materia penal se encarga a los jueces y tribunales especializados en la materia penal o a los jueces y tribunales de paz penal de primera instancia. Las controversias laborales, según el sistema del artículo 123 constitucional y de la ley federal del trabajo son.

(34) Pina Rafael De. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México. 1987. pag. 125 y 126.

a las juntas de conciliación y a las de conciliación y arbitraje.

En lo federal los problemas fiscales corresponden a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación. En cuanto a la jurisdicción estatal fiscal, las entidades federativas ya han organizado su respectiva jurisdicción fiscal regional.

La materia contenciosa administrativa, en varias entidades federativas en el Distrito Federal, ya se ha encomendado a tribunales de lo contencioso administrativo que se han constituido para conocer de las controversias que se suscitan por la aplicación de las disposiciones administrativas.

Los problemas sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, presuntamente conculcatorios de los derechos subjetivos públicos de los gobernados, corresponden al amparo y se ha dado jurisdicción neta al poder judicial de la Federación con la realización en los casos permitidos por la Ley de Amparo.

Este criterio clasificativo enfoca las controversias según la rama del Derecho en la que se producen para que la resolución de ellas quede a cargo de un tribunal o juzgador con jurisdicción especializada" (35)

En opinión de Andrés Serra Rojas, dice: "La función jurisdiccional llamada también función judicial, es la actividad que corresponde al Poder Judicial.

Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales de circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de

(35) Arellano García, Carlos. T. Gral. del Proceso. Edit. Porrúa. 1982. -- pág. 125 y 126.

lación y en Juzgados de Distrito.

Por excepción el Poder Legislativo y el Ejecutivo realizan --- materialmente actos jurisdiccionales. Estos casos son por lo regular por lo que se refiere al Legislativo; el artículo 74 fracciones V y VII de la Constitución; el artículo 76 fracciones V, VI y VII de la Constitución; y por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, cuando interviene en las numerosas controversias agrarias, obreras, fiscales y laborales de los servidores públicos.<sup>(36)</sup>

El concepto de autoridad responsable en el Juicio de Amparo --- nos proporciona un panorama más amplio, al determinar la Corte a --- cuales considera como tales, en este sentido tenemos la opinión de Carlos Arellano García, en los siguientes términos: "La palabra reg responsable, es un adjetivo que alude al sujeto obligado a responder - de alguna persona o por alguna cosa.

En consecuencia, la autoridad responsable debe ser una persona revestida de poder para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona.

La autoridad responsable en el juicio de Amparo es el órgano - estatal bien federal, local o municipal.

Por la trascendencia que tiene adoptar un concepto de autoridad responsable en el amparo, procedemos al análisis de los elementos de tal noción.

La autoridad responsable es un órgano estatal, el amparo proce de sólo contra actos de autoridades no contra particulares. El am-- paro no se endereza en contra de la persona física, que como titu-- lar, encarna al órgano del Estado. Se dirige en contra del Organe--  
(36) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pág. 170.

recho que afectan a los particulares en su persona o en su patrimonio y de imponer dichos actos en forma imperativa.

La doctrina, desde un principio, consideró que en relación con el acto reclamado, debía de considerarse la existencia de dos situaciones jurídicas diferentes: el origen, la fuente, la procedencia de dicho acto, por una parte y por la otra, la ejecución del mismo, de esta manera surgieron los conceptos de autoridad que dicta u ordena y autoridad que ejecuta o trata de ejecutar, es decir de la autoridad de la cual emana el acto reclamado y la autoridad que lo ejecuta.

De acuerdo con las consideraciones hechas en párrafos inmediatos anteriores, podemos resumir el resultado de nuestra investigación y afirmar lo siguiente: Autoridad responsable es aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo y por tanto es autoridad responsable la que dicta u ordena , ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado.

### C) AUTORIDADES AGRARIAS

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Reforma Agraria, son Autoridades Agrarias: El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, El Jefe del Departamento del Distrito Federal La Secretaria de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, El Cuerpo Consultivo Agrario,<sup>(37)</sup> y las Comisiones Agrarias Mixtas. Hay que hacer notar que en la enumeración que hace la Ley, en algunos casos se señala como autoridades a los titulares de las dependencias y, en otros, a las propias dependencias. En primer supuesto se encuentran los titulares de los poderes ejecutivos federal y locales, y en el segundo las Secretarías de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Lo anterior se debe aparentemente a la carencia de una adecuada técnica legislativa, toda vez que si bien puede ser autoridad un órgano de la administración pública, la misma se ejerce a través de sus legítimos representantes, en estos casos, los titulares de las mismas.

Por otra parte, también debemos apuntar que algunos autores -- opinan que a las autoridades señaladas en la ley deberían incorporarse los comites particulares ejecutivos, los comisariados ejidales y las delegaciones agrarias, por estar contempladas en la Constitución las dos primeras, y por intervenir en la aplicación de las normas agrarias las últimas.

En este último sentido, Lucio Mendieta y Nuñez explica que la enumeración hecha por la ley es incompleta, pues en el artículo 27-

(37)El Cuerpo Consultivo Agrario fué incluido en el art. 2o de la Ley Federal de Reforma Agraria. Como Autoridad. En la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. del 17 de enero de 1984.

constitucional reformado se menciona a los comités particulares --- ejecutivos y a los comisariados ejidales que aplican las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia y además los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones."<sup>(38)</sup>

Ahora bien , al no precisar la ley qué se entiende por autoridades administrativas y cuales son ellas, conviene acudir a la doctrina y a la interpretación judicial para poder determinarlas. Al respecto, doctrinariamente se ha considerado que autoridad es el -- órgano de la administración pública con facultades de decisión y - ejecución.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció al respecto la siguiente jurisprudencia:

Autoridades, quienes le son:

El término autoridades para los efectos del amparo comprenden a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

El Presidente de la República, en los términos del artículo 27 Constitucional, específicamente su fracción XIII, el Presidente de la República constituye la suprema autoridad agraria; calidad que - le es reiterada en el artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma -- Agraria al señalar que:

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a

(38)Mendieta y Nuñez Lucio.El Problema Agrario de México.Edit.Porrúa. 1977. pág.309.

a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

El artículo 2 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, fracción I, señaló al Presidente de la República como autoridad a la cual le está encomendada la aplicación de la Ley; el artículo 8 de la citada Ley, reformado mediante Decreto del 30 de diciembre de 1983 (D.O.F., 17-I-84) especifica sus atribuciones señalando que es la suprema autoridad en materia agraria, que está facultado para -- tomar las medidas que sean necesarias para realizar los objetivos-- de la Ley y Dictar Resoluciones definitivas inmodificables en los -- expedientes de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población ejidal, confirmación de bienes comunales, de expropiación de bienes ejidales y comunales, de establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades y las demás que le señala la Ley.

La autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no sólo se considera una especie de juez supremo que dicta la última resolución e interpreta las leyes, sino que tiene además facultades legislativas en materia agraria: éstas facultades se localizan en el artículo 480 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, mediante el cual puede establecer interpretaciones o llenar lagunas legales; además es sabido que el Presidente de la República puede proveer reglamentando las cuestiones agrarias desde el decreto de las bases de 1921, el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal de la República, y los artículos-- 476 y 473 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

La Ley de la materia expresa que los titulares de los poderes ejecutivos de los Estados, y el jefe del Departamento del Distrito

Federal constituyen autoridades agrarias, sus facultades las señalo el artículo 9 y fueron: recibir las solicitudes agrarias; proveer lo necesario para la substanciación de los expedientes; proveer lo necesario para la substanciación de los expedientes y las ejecuciones provisionales; nombrar y remover a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas y expedir nombramientos a los Comités Particulares Ejecutivos; emitir su opinión en los expedientes de creación de un nuevo centro de población ejidal, y de expropiación fundamentalmente dictar los mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución, dotación de tierras o aguas, dotaciones complementarias y ampliación de ejidos.

En cuanto a la designación de autoridad del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Lic. Antonio de Ibarrola, cita al maestro Lucio Mendieta y Nuñez, en su crítica al artículo 2 de la Ley actual, en el sentido de que: "Establece la Constitución (73) que es el Presidente de la República quien tendrá a su cargo el gobierno del Distrito Federal y nombrará al encargado de él. En forma inexplicable nuestra Constitución infringe aquí una capitula de un artículo a los habitantes del Distrito Federal, quienes no podemos siquiera opinar sobre la persona que ha de gobernarnos.

No comprende el Maestro, con sobrada razón, que un mero representante del Ejecutivo pueda constituirse en Autoridad Agraria, tanto más cuanto que la constitución, cuya aplicación de estricto derecho, al mencionar a los gobernadores de nuestras entidades federativas omite al del Distrito Federal. No le confiere por lo tanto facultades decisorias en materia agraria. Cuida el maestro, en su anteproyecto de no mencionar como autoridad al jefe del Departamento del Distrito Federal."<sup>(39)</sup>

(39) Antonio de Ibarrola. Derecho Agrario. Edit. Porrúa. México. 1983. 2a. edición. pág. 325.

Toca a la Secretaría de la Reforma Agraria, aplicar la Ley de la materia, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencias a otras autoridades. Es decir, es quien lleva la responsabilidad de instrumentar las normas rectoras de la reforma agraria. En los marcos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a esta Secretaría conocer de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la organización de ejidos; del fomento de la industria rural ejidal y de sus actividades complementarias, así como el manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos.

Por lo que hace al titular de esta dependencia, éste es quien tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la Secretaría a su cargo, ante el Presidente de la República. Entre sus funciones principales destacan las de ejecutar la política en materia agraria dicte el presidente; representar al propio presidente en los actos relacionados con esta materia salvo que estén reservados a otra autoridad; proponer al presidente de la república la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población agrícola y todos aquellos que la ley reserve a su competencia; organizar y promover los ejidos y fomentar la industria rural; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y a los conflictos que se susciten en los ejidos.

Recientemente se le incorporaron como atribuciones las de dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, así como expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad;

En cuanto a ésta última atribución, cabe resaltar que el pre-

de la Madrid en la exposición de motivos que explicitó el proyecto de reformas y adiciones a la Ley, al referirse a los certificados de inafectabilidad, con precisión manifestó que un análisis cuidadoso del artículo 27 Constitucional pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones determina que la expedición de cada certificado de inafectabilidad, deba ser sometida al cuerpo consultivo agrario y a la aprobación del ejecutivo federal, sobre todo cuando la naturaleza de los certificados no es sino la de una constancia de que un predio no excede a los límites legales, dado el supuesto de que esté en explotación. Esto vendría a clarificar que dicha expedición no implica un acto constitutivo de derechos."<sup>(40)</sup>

En efecto, la fracción VI del artículo 10 de la Ley Federal de la Reforma Agraria precisa, como lo señalamos, como atribución del Secretario de la Reforma Agraria, la de "Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley, salvo en caso expresamente reservados a otra autoridad".

Esto es, no estando señalado constitutivamente esta facultad, no habría objeción para que se otorgara al Secretario de la Reforma Agraria."<sup>(41)</sup>

Por otra parte, con el nuevo texto se da un sólido avance en la agilización del procedimiento y se descarga al ejecutivo federal de tareas cuyo desahogo puede quedar en manos del responsable de la dependencia agraria, maxime que el otorgamiento de certificados de inafectabilidad es un acto declarativo y no de efectos constitutivos."<sup>(42)</sup>

(40) Massieu, Mario. Revolución del Derecho Agrario. Edit, Porrúa, México Edit. P. 1984, pág. 196 y 197.

(41) Ibidem.

(42) Ibidem.

Rafael Rodríguez Barrera, afirma sobre este punto que un análisis cuidadoso del artículo 27 constitucional, pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones atribuye expresamente al jefe del Ejecutivo federal, la facultad de ser necesariamente él quien expida los certificados de inafectabilidad a que alude la fracción XIV del propio precepto constitucional. El constituyente permanente, reglamentó sólo la expedición de certificados, y en tales condiciones, no hay razón de orden jurídico para que la ley reglamentaria del propio precepto constitucional reglamente algo que aquél no contempla. además, ninguna otra ley prevé que necesariamente sea el presidente de la República o alguna otra autoridad quien expida los certificados"<sup>(43)</sup>

Finalmente, hay que mencionar que la Constitución Mexicana vigente establece en su artículo 27, fracción XI, la base constitucional de esta dependencia al preceptuar:

Art. 27...

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por lo que hace a la materia agraria la planeación, fomento y asesoría de la producción agrícola, avícola, apícola y forestal en cuanto a los aspectos crediticios, educativo, de control sanitario, de irrigación, . Así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la Ley federal de la Reforma Agraria señala las atribuciones del titular de la Secretaría. Entre ellas se encuentra la de determinar los medios técnicos adecuados para el fo-

(43) Rodríguez Barrera, Rafael. Reforma Agraria. Porrúa, México. pag. 214

la Comisión, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, es designado y substituido por el Presidente de la República de una terna que le presenta la liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad a que corresponda la Comisión de que se trate. El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que reside en la Capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal.

Los requisitos para integrar la Comisión Agraria Mixta son, en el caso del presidente, secretario y primero y segundo vocales, ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República; no poseer predios rústicos--cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables y no desempeñar cargo alguno de elección popular. En el caso del tercer vocal, es decir, el representante de los campesinos--deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos. Los miembros de la Comisión, no tienen señalada una duración en el cargo, salvo el caso del representante campesino, que durará tres años.

Las atribuciones de esta Comisión son: substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del ejecutivo local; y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

D) AUTORIDADES INTERNAS DE LOS EJIDOS.

Los núcleos de población, según Mario Ruiz Massieu, tienen como representantes a diversos órganos. En principio, durante la tramitación de la acción agraria que les permita obtener las tierras, se encuentran representados por un Comité Particular Ejecutivo; posteriormente, una vez conformado el ejido, sus órganos son la Asamblea General, los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia."<sup>(44)</sup>

Por su parte, Martha Chávez Padrón, nos señala que: "Una vez que hay ejecución provisional de un mandamiento, o ejecución definitiva de una Resolución Presidencial Positiva, puede aplicarse el término ejidal a los órganos representativos de los campesinos, antes solicitantes y ahora beneficiados. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, denomina a estos órganos como autoridades y esta observación nos permite distinguir tres casos:"<sup>(45)</sup>

I.- Hay órganos agrarios que representan transitoriamente a los núcleos de población.

II.- Hay autoridades ejidales permanentes, que se relacionan con la estructura interna del ejido y sus necesidades de representación legal.

III.- Hubo casos en que las autoridades ejidales podían equipararse, transitoria y señaladamente, a las típicas autoridades que pueden usar de la impositividad, como es el caso de la facultad económica impositiva coactiva que señaló el artículo 196, fracción V del Código Agrario de 1942, mediante la cual los comisariados podían retener o cobrar los impuestos prediales. Bajo la nueva Ley, el

(44) Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario. UNAM. México. 1987. pág. 256.

(45) Martha Chávez Padrón. El Proceso Social Agrario. Edit. Porrúa. 1986 México. pág. 76.

artículo 106, fracción VI, sustituyó dicho sistema por el depósito - que cada ejidatario debe hacer de sus impuestos.

En cuanto a este concepto José Ramón Medina, Precisa que "conrelación a las Autoridades internas de los núcleos agrarios, el centro decisorio de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal radica: 1) las asambleas generales; 2) Los comisariados ejidales y de bienes comunales; y, 3) los consejos de vigilancia.

1) Las asambleas generales. Integradas por los ejidatarios de núcleo de población correspondiente, en pleno goce de sus derechos ejidales y por consecuencia, constituye el órgano que tiene atribuida la máxima autoridad del poblado.

2) Los comisariados ejidales y de bienes comunales. Son una autoridad ejidal -Presidente, Secretario y Tesorero propietarios y suplentes- formada por ejidatarios con plenos derechos ejidales y electos en asambleas extraordinaria convocada al respecto. El comisariado desempeña las funciones de mandatario del núcleo de población, a efecto de planear, organizar y administrar a la empresa social ejido. Aclarando que estas autoridades no responden al sentido y extensión tradicional del término. Ya que carecen de facultades de decisión y ejecución, que son consustanciales de cualquier autoridad.

A mayor abundamiento, los Comisariados Ejidales se deben enfocarse bajo dos aspectos:

...Como autoridades ejecutoras que intervienen en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, y como encargados de la administración de los bienes agrarios y de la vigilancia de los fraccionamientos, esto es como administradores:...

3) Los consejos de vigilancia. Son una autoridad ejidal -Presidente, Secretario y Tesorero- compuesta por ejidatarios con sus derechos ejidales vigentes, que fueron electos en asamblea general extraordinaria convocada para dichos fines.

Los Consejos de Vigilancia desempeñan funciones de auxilio a los comisariados Ejidales, pero combinadas con las de control de esa autoridad ejidal."<sup>(46)</sup>

Si tuvieramos que jerarquizar las instituciones jurídicas que recoge y formaliza la Ley Federal de Reforma Agraria, sin lugar a dudas es la relativa a la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades. Que de tiempo atrás se venía gestando, más "... sobrentendida en el Código anterior desde el momento en que se les reconocía capacidad para tener derechos y obligaciones en relación con la propiedad y posesión de bienes rústicos.

En este contexto el ejido y la comunidad de hecho y derecho se consideran como empresas sociales, que conllevan a un replanteo de la organización de sus autoridades. Sin pasar por alto que la célula son los ejidatarios y comuneros, respaldados en el patrimonio ejidal, para cumplir en forma oportuna, eficiente y económica; -- los objetivos que le dieron origen y la justifican como institución agraria.

Mario Ruiz Massieu, ampliando su comentario al respecto, -- agrega que "Una vez establecido en la Constitución de la República que los ejidos y comunidades gozan de personalidad jurídica, es posible reconocer a la Asamblea General como máxima autoridad interna. Esta se encuentra formada por todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de sus derechos. Existen tres clases de asambleas ge-

(46) José Ramón Medina Cervantes, Normas e Instituciones Agrarias. -- Editorial. Marla. México. 1987. pág. 329

nerales: las ordinarias mensuales, las extraordinarias y las de balance y Programación.

Las facultades y obligaciones de la Asamblea General son, entre otras, formular y aprobar el reglamento interior del ejido: elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia; Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido; dictar los acuerdos relativos a la forma de disfrute de los bienes ejidales y comunales; promover el establecimiento dentro del ejido de industrias; autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del Comisariado; discutir y aprobar los informes y estados de cuenta que rinda el Comisariado Ejidal; aprobar convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido; conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido; acordar la asignación de unidades de dotación y solares; y, opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y de disputas respecto de derechos hereditarios ejidales." (47)

Por otra parte, José Minojosa Ortiz, hace un comentario en cuanto a las atribuciones de las asambleas, señalando que como suprema autoridad de ejidos y comunidades, pueden intervenir en todos los asuntos comprendidos dentro de los objetivos de estas peculiares personas morales, pero la lentitud para su reunión y toma de decisiones hacen imposible su intervención directa en el manejo cotidiano de los negocios jurídicos que exigen atención constante e inmediata. En estas condiciones, la Asamblea solo se ocupa de los asuntos de monta o de carácter general, y señala las directivas que orientan la acción del órgano ejecutivo en el que delega la realización con-

(47) Mario Ruiz Massieu. Ob. Cit. pág. 260.

creta de la actividad a desarrollar" <sup>(48)</sup>

Cabe apuntar que para Raúl Lemus García la Asamblea General es la Suprema Autoridad en el ejido, sus decisiones revisten la mayor trascendencia para encauzar la vida económica, social y política de la comunidad, ya que interviene en la aprobación de programas relativos al proceso productivo, en la elección y renovación de autoridades internas, revisión y aprobación de los informes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia y de los actos más importantes para beneficio del núcleo ejidal." <sup>(49)</sup>

Los comisariados ejidales se encuentran contemplados en el inciso c) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional que expresamente establece que " para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". Asimismo, por lo que hace a los comisarios de bienes comunales, éstos encuentran su base legal en el artículo 46 de la Ley de Reforma Agraria que apunta que en los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán Comisariados, Consejeros de Vigilancia y Asambleas Generales de acuerdo con las normas establecidas por las autoridades ejidales.

Las facultades y obligaciones de los Comisariados son representar al núcleo de población ejidal y comunal, recibir en el momento de la ejecución, los bienes y la documentación correspondiente; vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deben ser objeto de adjudicación: info

(48) Minojosa Ortiz, José. El Ejido en México. México. Ed. CENAM. 1983. --- pág. 26.

(49) Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano. México. Porrúa. M. 1975. pág. 72.

mar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisiciones, por extranjeros, hacer cumplir los acuerdos que dicten las asambleas Generales y las autoridades agrarias.

Es importante hacer notar que las facultades y obligaciones -- que a los Comisariados les corresponden son en forma conjunta y no separadamente, así lo expresa la ley de la materia, .

Por otro lado se manifiesta que los Comisariados ejidales, no son autoridades, ya que si bien es cierto que la fracción II del -- artículo 4o. del Código Agrario, incluye a los comisariados ejidales entre las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, pero también es verdad que de -- tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo -- 43 del mismo ordenamiento les marca. Se desprende que no son autoridades sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes." (50)

Ahora, cabe mencionar, por último al Consejo de Vigilancia que según la definición suministrada por Antonio Luna Arroyo, para quien el Consejo de Vigilancia es la Autoridad de los Núcleos de población ejidal y comunal integrada por tres ejidatarios o comuneros, -- con sus respectivos suplentes, que desempeñan los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero; son electos y removidos por las Asambleas Generales y sus funciones las determina La Ley Federal de la Reforma Agraria." (51)

(50) Semanario Judicial de la federación (apéndice 17/75) 3a. parte. t I. tesis. 18. pp 41 y 42.

(51) Luna Arroyo, Antonio. Ob. Cit. pág. 121.

C A P I T U L O III. DISTINCIÓN ENTRE ÓRGANO Y AUTORIDAD.

A) LOS ORGANOS EN LAS DIFERENTES LEGISLACIONES AGRARIAS, DESDE LA LEY DEL SEIS DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS QUINCE.

Todas Nuestras Instituciones Agrarias parten del Decreto del 6 de enero de 1915 y se afianzan en nuestro sistema legal con la Constitución de 1917; y que los tribunales agrarios y la magistratura--no podían ser la excepción.

Dicho Decreto, según lo manifiesta Martha Chávez Padrón, creó la autoridad de los Gobernadores de los Estados, Jefes Militares, -- Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comites -- Ejecutivos; a partir del Decreto del 19 de septiembre de 1916 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 del mismo mes y -- año, que reformó la del seis de enero de 1915, el Presidente de la República fue señalado como Autoridad Agraria, facultándosele para otorgar títulos definitivos de la propiedad restituida o dotada a -- los pueblos necesitados. Pocas transformaciones han tenido los órga nos y autoridades agrarios desde entonces; en la Ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920 desaparecieron los Jefes Militares como autoridades agrarias, por haber cesado su necesidad histórica.

El Decreto de las Bases del 22 de noviembre de 1921 estableció la jerarquía de la autoridades con el orden siguiente: Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias, Comités Particulares-- Ejecutivos; y autorizó a la máxima autoridad agraria para que reglamentara las leyes agrarias que se expidieran. Fundándose en esta -- autorización, el Presidente de la República Alvaro Obregón, expidió el Reglamento Agrario del 11 de abril de 1922, en el que se siguieron los mismos lineamientos ya establecidos para autoridades agra--rias; sólo se observó que hubo una laguna legal respecto de las jun

tas de Aprovechamiento de los ejidos, que volvió a llenarse hasta - 1933.

Es hasta las reformas constitucionales efectuadas por el Decreto del 10 de enero de 1934, cuando se efectuó un cambio de significación; y dicho cambio se reflejó en el primer Código Agrario del - 22 de marzo de 1934. En la exposición de motivos del Decreto citado se señaló que entre las medidas prácticas y eficaces para resolver nuestros problemas está "la creación del Departamento Agrario que, con constitución adecuada, con funciones propias y con una división de trabajo ajustada a lo que la práctica y experiencia ha impuesto, venga a resolver las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos"; que "la creación del Departamento Autónomo Agrario. . . implica forzosa y necesariamente la reforma constitucional respectiva", así como "la reforma de la Ley del 25 de Diciembre de --- 1917 ( de Secretarías de Estado), sustrayendo a la Secretaría de -- Agricultura y fomento, el conocimiento de aquellas cuestiones que-- serán exclusivas del Nuevo Departamento".

Por estas modificaciones legales la Comisión Nacional Agraria cedió su lugar al nuevo Departamento Agrario y a las Comisiones que fueron substituidas por las Comisiones Agrarias Mixtas.

El siguiente Código Agrario, del 23 de septiembre de 1940, presentó con mayor técnica la división de la materia, incluyendo las-- autoridades agrarias; es muy importante transcribir la parte de la exposición de motivos de dicho código que aclaró que " en materia de organización de autoridades y atribuciones de las mismas, se distingue entre autoridades y órganos agrarios, porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones -

Agrarias Mixtas; se consagró la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario y se aumentó el número de sus consejeros de cinco a ocho; se definieron las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas como Organó Consultivo Agrario de primera instancia; se agregó un capítulo especial para las atribuciones de las Asambleas Generales de Ejidatarios, las que se celebrarán por lo menos una vez al mes, especialmente para dar cuenta en ellas del manejo del fondo de la comunidad; la organización agraria se confirió a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la que puede delegar sus funciones al organismo descentralizado de Estado, Como el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

En la exposición de motivos del Código del 30 de diciembre de 1942 se señaló que " el principio que ha regido para la distribución de competencias es el de resolver para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquéllas en virtud de las cuales se reconocen, crean, modifican y extinguen derechos agrarios; en tanto que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda lo propiamente agrícola; y se distinguió entre las autoridades que actúan propiamente a nombre del Estado y las comunidades agrarias.

Por acuerdo del 30 de mayo de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de marzo de 1948 se creó una Comisión Mixta que sirvió de enlace entre el Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Por Decreto del 24 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 del mismo mes y año, el Departamento de Asuntos Agrarios asumió las funciones y atribuciones que antes ejercía la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través la-

Dirección de Organización Agraria Ejidal.

Mediante Decreto del 10. de Julio de 1953, publicado en el --- Diario Oficial de la Federación el 5 de Agosto del mismo año, se -- creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios que dependía directamente del jefe del Departamento Agrario.

Por Decreto del 31 de Diciembre de 1962, publicado en el Dia-- rio Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963 todo lo relati-- vo que antes estaba bajo la competencia de la Secretaría de Agri-- cultura y Ganadería pasó a depender del Departamento Agrario, hoy-- Secretaría de la Reforma Agraria.

A través del Decreto de fecha 16 de abril de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de la Reforma --- Agraria , que de acuerdo con esta, son vertidas las siguientes opi-- niones, en primer lugar Martha Chávez Padrón señala que la actual-- Ley Federal de Reforma Agraria borra la anterior diferencia entre-- autoridades y órganos agrarios, al ocuparse sólomente de autorida-- des, y destaca como innovación fundamental que las Comisiones Agra-- rias Mixtas se conviertan en órganos de primera instancia para asun-- tos interejidales, descentralizando la justicia agraria y permitien-- do que los campesinos diriman sus controversias en sus localidades, sin tener que desplazarse hasta las oficinas centrales. A esto cabe agregar que todas las autoridades administrativas del país deben -- actuar como auxiliares en los casos en que la ley así lo indica.

Algunos autores, entre los que se encuentra Lucio Mendieta y - Nuñez, consideran que la enumeración, hecha por la ley es incomple-- ta, ya que el artículo 27 Constitucional menciona a los comites par-- ticulares ejecutivos y a los comisariados ejidales, que en su esfe-- ra de competencia aplican disposiciones agrarias y, además, los de--

los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones.<sup>59</sup>

Cabe anotar que el artículo 27 Constitucional se refiere, en su fracción XI, a una dependencia directa del Ejecutivo Federal -- encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución (Secretaría de la Reforma Agraria), al Cuerpo Consultivo Agrario, a las Comisiones agrarias mixtas, a los comités particulares ejecutivos y a los comisariados ejidales.

Por lo que respecta a la Nueva Ley Agraria, por Decreto de fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, se decretó en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en el Capítulo I, artículo primero que "Los tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a lo que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional. Así también en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Julio de 1992 se dispuso que "los Tribunales Agrarios han sido creados como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por el Senado de la República, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional.

Que con fecha primero de abril de 1992, la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos designó los Magistrados integrantes del Tribunal Superior Agrario, los que rindieron protesta de ley en la misma fecha según publicación en el -

Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1922:

La nueva legislación agraria también incluye en su Título --- Séptimo a otro órgano, al cual designa como Procuraduría Agraria-- y así lo señala en su artículo 134, que a la letra dice "La procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria."

Estableciendo sus facultades en el Artículo 135 de la mencionada Ley, en los siguientes terminos "La procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente."

Por último la multicitada Ley señala o designa como Organos internos del Nucleo Ejidal, en su sección tercera, en el artículo 21 de la siguiente forma " Son Organos de los Ejidos: I.- Las Asambleas; II.- El comisariado Ejidal, y : III.- El consejo de vigilancia.

De acuerdo a las innovaciones observadas en la Nueva Ley Agraria, los organos mencionados, como la creación de los Tribunales -- Agrarios y de la Procuraduría Agraria, consideramos que se ha dado un gran paso en la impartición de justicia en el campo mexicano .

B) CONFUSION ENTRE AUTORIDAD Y ORGANISMO EN ALGUNAS LEGISLACIONES DEL DERECHO AGRARIO.

Sobre este inciso, nos referiremos a un aspecto en el Derecho agrario, que ha traído arrastrando toda una serie de confusiones, en el sentido confuso de que si, quienes dictan o ejecutan las resoluciones o actos de autoridad dentro de la magistratura agraria, deben llamarse Autoridades u órganos.

Así, nuestro sistema jurídico agrario contempla toda una estructura de órganos con atribuciones en relación a la substanciación de los procedimientos agrarios, que los perfilan como autoridades materialmente jurisdiccionales en lo que se refiere a la aplicación del derecho agrario.

Sobre estos órganos, que en su conjunto integran lo que la doctrina denomina la magistratura agraria, y cuya organización y competencia ya hemos analizado anteriormente, Martha Chavez Padrón ha señalado que: " al encontrarnos con los órganos y autoridades agrarias no estamos frente al típico órgano judicial. La intuición popular, expresada en el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 pidió la creación de tribunales especiales; y al efecto, a partir del decreto del seis de enero de 1915 se crearon órganos y autoridades que bien pronto dependieron del Poder Ejecutivo Federal, con un carácter muy especial y a los cuales más que considerarseles -- como órganos administrativos típicos, debe considerarseles como -- tribunales especiales."<sup>(52)</sup>

(52) Martha Chavez Padrón. El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa. 1978. pág. 31.

En cuanto a esta serie de confusiones, tenemos la opinión de José Ramon Medina Cervantes, al respecto nos dice que: " En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del -- 23 de abril de 1927, intitulaba el Capitulo Segundo: "De las-- Autoridades Agrarias"; comprendiendo al Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, Los Gobernadores de los - Estados, Las comisiones Locales Agrarias, las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados, y los Comites Partícula-- res Ejecutivos.

Nos continua ilustrando, diciendonos que " Acorde a la primera reforma del artículo 27 constitucional ( 10 de marzo de-- 1934), el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (22-- de marzo de 1934), en un capítulo único, del título primero -- trata lo referente a " las Autoridades Agrarias", con esa --- jerarquía considera al Presidente de la República, el Jefe del Departamento Agrario, los Gobernadores de las Entidades Federales, las comisiones agrarias mixtas, Los Comites Ejecutivos-- Agrarios y los Comisariados Ejidales

Después nos señala que: "tal criterio se modificó en el -- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 23 de sep-- tiembre de 1940, que en el libro primero, destinaba el Capitu-- lo Primero para las "Autoridades y Organos Agrarios". Con la categoría de autoridades agrarias consideraba al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y Territorios Fe-- derales, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Se-- cretario de Agricultura y Fomento, los Jefes de los Departamentos Agrarios y Asuntos Indígenas respectivamente, los ejecuto--

de las resoluciones agrarias, los Comites Ejecutivos Agrarios, y los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.

Como Organos Agrarios ubicaba al Cuerpo Consultivo Agrario y a los siguientes funcionarios del Departamento Agrario: El Secretario General, el Oficial Mayor, los Delegados Agrarios y las dependencias necesarias que complementarían y completarían el funcionamiento de las anteriores. Con igual categoría consideraba a las Comisiones Agrarias Mixtas, las Asambleas -- Generales de Ejidatarios y de miembros de núcleos de población dueños de bienes comunales, los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales, el Banco Nacional de Credito Ejidal y demás instituciones similares que se fundaran.

Finalmente, nos menciona que: " En el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1942, se eliminan como órganos agrarios a los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comites Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y los Bienes Comunales. En tanto que los órganos agrarios los redujo al Departamento Agrario con todo su -- aparato administrativo, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario las Comisiones Agrarias Mixtas, la Secretaria de Agricultura y fomento, que ejercía funciones por conducto de la Dirección --- General de Organizaciones Agrarias Ejidales, y el Departamento de Asuntos Indígenas."<sup>(53)</sup>

Por su parte, Raúl Lemus García nos proporciona su opinión al respecto: " Mencionando que la Ley Federal de la Reforma Agraria, dedica el libro primero a regular la materia relativa a las Autoridades Agrarias y al Cuerpo Consultivo Agrario.

(53) Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Edit. Harla. -- 1987. México, D.F. págs. 314 y 315.

La distinción obedece evidentemente, a que las Autoridades -- Agrarias que enumera en su artículo 2o. tienen, en la materia, facultades de decisión y potestad para ejecutar sus resoluciones, lo que no ocurre con el Cuerpo Consultivo Agrario, constitucionalmente instituido como mero órgano de consulta.

El citado maestro reitera su exposición, expresando que:-- "La Ley Federal de Reforma Agraria supera técnicamente al Código anterior, por cuanto en este ordenamiento en los 45 primeros artículos que integran el Libro Primero, se trata de la organización y competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y ejidales, estableciendo una verdadera mescolanza, que-- introdujo confusión en la verdadera naturaleza de los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, que motivó una tesis -- jurisprudencial de la M. Suprema Corte de Justicia de la Na--- ción, en el sentido de que los Comisariados Ejidales no son -- Autoridades Agrarias, sino órganos de representación, autoridades internas de los ejidos y comunidades, semejantes a los -- que operan en cualquier otro tipo de asociación o sociedad --- civil o mercantil. Innovaciones, trascendentales y dignas de mencionarse de la misma ley federal, en el campo que se analiza, son entre otras, las siguientes: las Comisiones Agrarias -- Mixtas, dejan de ser exclusivamente órganos consultivos de los Gobernadores de los Estados y Territorios y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para asumir atribuciones de -- Autoridades Agrarias, según mandamiento contenido en la fracción IV del artículo 12 de la iniciativa que faculta para resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en

las demás cuyo conocimiento les está atribuido. Es indudable - que esta reforma legislativa sienta las bases de una descentra- lización de la justicia agraria, porque la competencia que se- otorga a las Comisiones Agrarias Mixtas, coadyuvará a resolver- en forma definitiva, los cientos de miles de controversias que- actualmente se ventilan en las Oficinas Centrales del Departame- nto de Asuntos Agrarios y Colonización. Y termina indicandono- que las autoridades Agrarias que intervienen en los procedi- mientos, son por naturaleza de carácter administrativo, ca- rácter que conservan desde la Ley del 6 de enero de 1915 y que en la actualidad <sup>(54)</sup> consagra la fracción XI del artículo 27 de la Carta Magna."

Para Mario Ruiz Massieu, el tema que nos ocupa, no cita-- de la siguiente manera su opinión : "Que la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 2o. enuncia como autoridades-- agrarias a: el Presidente de la República, lo Gobernadores de- los Estados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaria de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agr- rarias Mixtas.

Nos menciona, que Algunos autores, entre los que se cuen- ta Lucio Mendieta y Nuñez, consideran que la enumeración, he- cha por la Ley es incompleta, ya que el artículo 27 constitu- cional menciona a los comités particulares ejecutivos y a los- comisariados ejidales, que en su esfera de competencia aplican

(54) Lemús García, Raúl. Legislacion Agraria. Ed. Limsa. México. D.F. 1972. págs. 51 y 52.

disposiciones agrarias y, además, los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones. Cabe hacer notar que el artículo 27 constitucional se refiere, en su fracción XI, a una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la Leyes agrarias y de su ejecución ( Secretaría de la Reforma Agraria), al Cuerpo Consultivo Agrario, a las Comisiones Agrarias Mixtas, a los comités particulares ejecutivos y a los comisariados ejidales." (55)

Otro aspecto interesante de citar dentro de este análisis es el relativo a la calidad de autoridades de los funcionarios y órganos enunciados por la ley. Al respecto, Luis G. Alcerreca apunta que la Ley Federal de Reforma Agraria no confiere tal calidad, ya que simplemente dice " la aplicación de esta Ley está encomendada a ...", lo que seguramente dará lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los juicios de garantías de que conozca, aclare la verdadera interpretación que deba darse a ese artículo." (56)

Desde otro punto de vista, Martha Chavez Padrón, considera que la actual Ley borra la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios para ocuparse solamente de autoridades, precisando que únicamente el Cuerpo Consultivo Agrario conserva la categoría de órgano. Agrega esta autora que la innovación fundamental estriba en que las comisiones agrarias mixtas se convierten en órganos de primera instancia - - -

(55) Ruiz Massieu, Mario. Ob. Cit. Pág. 215.

(56) Alcerreca G, Luis. Análisis de la Reforma Agraria. México. 1974 pág. 25.

para asuntos interejidales con la finalidad de descentralizar la justicia agraria." (57)

Para el maestro Antonio de Ibarrola, esta incertidumbre nos la expresa de la siguiente forma: "Abrigamos en nuestra patria arraigados errores por lo que hace al concepto de autoridad, y ni siquiera hemos llegado a captar cuál es el origen -- del poder en toda sociedad. Muchas veces se evitarían dificultades notablemente con sólo reconocer con sencillas que todo poder dimana de Dios. Nos señala que las autoridades y órganos agrarios y ejidales, pasaron a ser en el anteproyecto autoridades, criterio que hoy se conserva. En el libro primero de la derogada Ley de Reforma Agraria, se habla de autoridades agrarias, sin dar ese carácter, por los motivos que se han pormenorizado, al cuerpo consultivo. En el libro segundo con mayor tino jurídico, se habla de la representación y autoridades de los núcleos ejidales." (58)

Por lo que respecta a la Nueva Ley Agraria, manifiesta, nuevamente, al señalar en su artículo 21, que son órganos de los ejidos; la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, volviendo con esto otra vez a crear confusión el legislador, ya que en algunos artículos todavía se mencionan características o atribuciones de autoridad de los representantes del núcleo ejidal.

(57) Chavez Padron, Martha. Ob Cit.

(58) Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario. Ed. Porrúa. México. 1983. pág. 339.

INCISO C)

REFLEXIONES SOBRE NUESTRA OPINION ACERCA DE QUE LA ---  
REPRESENTACION INTERNA DE LOS NUCLEOS EJIDALES DEBAN TENER--  
EL CARACTER DE AUTORIDAD O DE ORGANO.

Bajo el principio de llevar más libertad y justicia--  
al campo mexicano, la Reforma al Artículo 27 de la Consti--  
tución y la expedición de la correspondiente Ley Agraria re  
presentan un cambio de gran importancia para superar el --  
bajo desarrollo que el sector rural ha tenido desde tiempo--  
atras, en relación con la economía. Producción del cambio, la-  
reforma de la legislación agraria no obliga a nadie, sin em-  
bargo , a cambiar su situación presente, sino que habre op-  
ciones al desarrollo de las formas constitucionales histó--  
ricas de propiedad de la tierra: el ejido, la comunidad y -  
la pequeña propiedad. Da rango Constitucional al ejido y a  
la comunidad, y seguridad plena a las tres formas.

La reforma da nuevas facultades a los nucleos ejidales  
y a sus miembros sobre los terrenos que habitan y en los -  
que explotan la tierra, delimitados legalmente.

Cancela la tutela paternalista y supone una capacidad--  
de los hombres del campo para tomar las decisiones que los-  
conduzcan, con sus familiares, a mejores niveles de bienes--  
tar y calidad de vida; abre las condiciones para que esa --  
capacidad se ejerza con nuevas libertades.

Para comenzar a discernir sobre nuestro problema a re-  
flexionar, y después de hacer mención a estos breves ante--

cedentes de las reformas, citaremos la reforma Constitucional del artículo 27 en su párrafo VII, que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, y cuyo texto a la letra dice: "VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas..

...La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que señale la Ley. El comisariado ejidal o de bienes comunes, electo democráticamente en los términos de Ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea."

Así como también el contenido de los artículos 9, 10-21 y 22 de la Ley Agraria vigente, misma que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, y cuyos textos a la letra dicen: "Artículo 9o.- Los Núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título." "Artículo 10.- Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la Ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Nacional Agrario, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido...." "Artículo 21 .- Son -- Organos del Ejido:

- I.- La Asamblea;
- II.- El comisariado ejidal, y;
- III.- El consejo de vigilancia.

"Artículo 22.- El órgano Supremo del Ejido es la ---  
 asamblea, en la que participan todos los ejidatarios."

Hemos hecho mención de los contenidos de los numerales, tanto de la reforma constitucional como de la Nueva-Ley Agraria, porque consideramos necesario tomar como --- punto de referencia para el inicio del planteamiento del problema que pretendemos resolver, dilucidando el carácter que queremos demostrar y que se le tiene que dar a -- los representantes internos del núcleo ejidal, en vista - de lo cual, en primer lugar, analizaremos el reconocimiento que a nivel constitucional se le otorgó a los núcleos de población, al dotarlos de personalidad jurídica.

Para lo cual consideramos muy importante conocer el punto de vista al respecto del Maestro Andrés Serra Rojas quien nos expresa lo siguiente: " En un principio actuaron los hombres libremente. no conociendo en esas épocas otra idea de personalidad jurídica que la idea de fisco, sostenida por un propósito patrimonial. La creación de -- las personas jurídicas obedece a su utilidad y a su necesidad. Utilidad porque merced a ellas se reúnen y unifican intereses y propósitos colectivos.

La personalidad jurídica es una creación de la Ley, apoyada en los fines sociales que se le reconoce. Señala.

su nacimiento el momento en que el Estado le permite adquirir una personalidad jurídica. De una simple situación de hecho, con limitada trascendencia en el orden jurídico el reconocimiento del Estado les otorga su plena capacidad-- dentro de las formas y condiciones que la misma Ley pre-- vee, es decir el Estado crea el régimen jurídico apropiado a cada ente jurídico, para asegurar sus propósitos sociales.

La legislación Constitucional y Administrativa, otorgan personalidad jurídica a las instituciones públicas,-- les fija el régimen jurídico adecuado para la realización de sus fines, los límites de su capacidad y las relaciones con el Estado.

La personalidad jurídica es una noción valiosa del derecho, por medio del cual se da unidad jurídica y posibilidad de acción ilimitada a un grupo de personas que -- unen -en formas diversas- sus intereses para realizar determinadas finalidades.

La persona de derecho público es aquella que ha sido creada por la ley o por decisión gubernamental, mientras-- que la persona de derecho privado ha sido creada espontáneamente por los particulares o por otras personas de derecho privado."<sup>(64)</sup>

(64) Serra Rojas Andrés. Ob.Cit.

En el mismo orden de ideas ,Bernardo Perez Fernandez del Castillo, nos precisa su opinión sobre la misma idea en los siguientes términos: " En la Legislación Mexicana se considera que sólo tienen personalidad jurídica, aquellas entidades o corporaciones a quienes la ley expresamente se las otorga. Las personas morales necesitan ser representadas por personas físicas que tengan capacidad de goce y ejercicio.

El artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal vigente, establece quienes son personas morales:

Son personas morales:

I.- La Nación, los Estados, y los Municipios.

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III.- Las Sociedades civiles o mercantiles:

IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123.....

..... Los ejidos y comunidades , los partidos y asociaciones políticas y aquellas otras a quienes las leyes especiales se la otorguen, también tienen personalidad jurídica.

El artículo 27 del Código Civil citado, establece -- que las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que los representen, sea por disposición de la Ley o por las relativas a sus escrituras constitutivas (65) y estatutos."

(65) Bernardo Perez Fernandez del Castillo. Poder y Mandato. Edit. Porrúa. Séptima Edición. México. pág. 99.

Con la siguiente cita reafirmamos el reconocimiento que a nivel constitucional se le otorgó al núcleo de población ejidal y después de haber asentado las características de la personalidad jurídica en las citas antes mencionadas, ahora derivamos a lo expresado en el folleto editado por el Instituto de Capacitación Agraria, donde se expresa que: " En el primer párrafo de la fracción VII del reformado artículo 27 Constitucional, se incluye el reconocimiento , a nivel constitucional , de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y las comunidades, con lo que se termina una época de indefinición sobre su capacidad jurídica para realizar los actos lícitos previstos en las Leyes agrarias, civiles y mercantiles. Con este reconocimiento, los ejidos y comunidades podrán realizar cualquier acto lícito previsto por las leyes, tales como poseer bienes, cotratar, asociarse, contraer obligaciones, ser sujetos de crédito, etc., en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otra persona física o moral....

...Ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí con el Estado o con terceros, para el aprovechamiento de sus recursos productivos, sin que tengan que ser autorizados para ejercer estos derechos...

....Siguiendo el mismo principio de igualdad jurídica, se menciona que será la asamblea general el órgano supremo del ejido o de la comunidad, tal como sucede en todas las demás personas morales, es decir en cualquier sociedad civil o mercantil y que dicha asamblea tendrá autonomía para decidir sobre los asuntos del ejido o de la comunidad

idad siempre y cuando se respete lo señalado por las leyes--  
reglamentarias. Asi tambien se señala la existencia y fun--  
ciones del comisariado ejidal o de bienes comunales, asignán  
doles las funciones de representación y administracion".<sup>(66)</sup>

Consideramos interesante hacer mención del punto de vis  
ta que expresa el maestro Lucio Mendieta y Nuñez, en su te--  
vto El Problema Agrario en México, con el que se nos muestra--  
ya el antecedente de que en la anterior legislación agraria--  
se le tenia otorgada personalidad jurídica al núcleo de po--  
blacion ejidal, pero sin la plena libertad de decision que--  
goza ahora, al respecto nos dice: " Este libro segundo es --  
una de las grandes innovaciones introducidas en la legisla--  
cion agraria porque se trata de hacer de los ejidos, comuni--  
dades y nuevos centros de poblacion agricola, verdaderas un  
dades economicas organizandolas para la producción y venta -  
de sus productos agropecuarios y con el objeto de estrechar--  
entre sus miembros los lazos de solidaridad, la conciencia de  
grupo y la responsabilidad colectiva.

En este capítulo es donde aparece la intención de los -  
autores del proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria , para  
hacer del ejido una unidad económica, "una verdadera empresa  
agrícola" que al actuar concertadamente no sólo en la explo-  
tación de sus tierras sino en la venta en común de los pro--  
ductos de esa explotación, hallarán grandes ventajas económi  
cas que redundarán en beneficio de los ejidatarios y sus fa-  
milias.

El éxito de la transformación del ejido actual en el --  
que cada ejidatario es independiente, en una organización --  
(66) Instituto de Capacitación Agraria . pág . 19.

comunitaria de explotación y mercado está condicionado a la rehabilitación de los ejidos de que se ocupa la ley más adelantada. Sólo cuando cada centro ejidal tenga tierra suficiente cuya explotación sea agrícola y económicamente viable, crédito y asistencia técnica y cuando se eleven sus condiciones sociales y culturales, podrá constituirse en "empresa rural" con perspectivas alagüeñas.

Pero debe tenerse en cuenta que una ley, un Código, no se dictan sólo para el presente sino que cuando son el resultado de una visión de verdaderos estadistas, se proyectan -- hacia el porvenir, parten de lo que es para alcanzar lo que debe ser de acuerdo con la justicia social. Si se maneja de hoy en adelante, con prontitud, eficacia y honradez la rehabilitación del gran número de ejidos que están en la miseria -- por los errores y las inmoralidades y la ineptitud que se -- conjuraron en los repartos de tierras y aguas desde 1915 -- hasta la total vigencia del Código Agrario de 1942, si se da un gigantesco impulso a la alfabetización y a la instrucción y a la cultura en los medios rurales, la configuración de los ejidos como "empresas" rurales transformará radicalmente, en un sentido de progreso económico, cívico y social -- los campos de México.

Se requiere también, para esto, una rigurosa aplicación de las responsabilidades en materia agraria pues de otro modo, al convertirse los ejidos en "empresas rurales" manejadas por los Comisariados ejidales, se dará lugar a innumerables abusos."

(67) Lucio Mendieta y Nuñez. El Derecho Agrario en México. -- Edit. Porrúa. México. 1991. ·pág. 337.

En el mismo tenor, la Autora Martha Chavez Padrón en su obra "El Derecho Agrario en México", atinadamente menciona la calidad que se le dió al núcleo de población ejidal y para demostrarlo, nos lo expone de la siguiente forma: "-- Como el tema de la personalidad legal del ejido es muy importante en relación con su organización, pasaremos a referirnos a él. Desde la Ley Reglamentaria sobre repartición de -- tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario -- ejidal del 29 de diciembre de 1925 se señaló en el artículo --tercero que los ejidos tenían capacidad jurídica reconocida -- por el artículo 27 constitucional y el artículo 11 de la Ley -- 6 de enero de 1915, expresándose algo así que es obvio en -- materia agraria, pero que al no seguirlo repitiendo las leyes subsecuentes motivaron que a los ejidos se les aplicaran -- otras disposiciones que los obligan a probar su capacidad y -- constituirse en sociedades mercantiles duplicando innecesariamente su capacidad. De esta ignorancia de la naturaleza -- de la "persona moral ejido" se deriva el querer sobreponer -- la organización de las cooperativas, las sociedades locales -- de crédito, etc. Tal fué el caso de la Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926 y su reglamento del 16 de abril del mismo año que dijo se organizarían sociedades cooperativas de créditos que se agruparían en uniones cuando ya --- hubieran comprado las acciones suscritas por el Gobierno --- para otorgar créditos al campo. La Ley de Créditos Agrícolas del 2 de enero de 1931 volvió a insistir en el funcionamiento de sociedades cooperativas agrícolas; igualmente la del -- 24 de enero de 1934 en donde se inició el sistema que ya no -- está vigente de sobreponer en el ejido, que tiene perso---

nalidad legal, las sociedades locales de crédito agrícola, muchas veces con grupos solidarios que no solamente duplicaban sino triplicaban, cuadruplicaban, etc., los grupos con personalidad jurídica dentro del ejido, con las consecuentes dificultades sociales y políticas.

Por todas las consideraciones anteriores se reafirma la convicción de que el ejido es una institución con personalidad y patrimonio propios, perfectamente constituida para actuar directamente. Por eso la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, volvió a establecer expresamente que el ejido tiene personalidad jurídica propia, para contratar por sí o en favor de sus integrantes los créditos que necesite para la explotación de sus recursos, para comercializar, operar silos, almacenes y bodegas, transportar carga, establecer bodegas, frigoríficos y almacenes, contratar créditos para establecer industrias, establecer centrales de maquinaria, y además de la explotación normal agrícola, ganadera y forestal, los ejidos podrán explotar recursos no agrícolas, ni pastales como el turismo, la pesca y la minería.

Entender que el ejido tiene personalidad, que ya está constituido para actuar tanto civil como mercantilmente, era un hecho aceptado desde hacía mucho tiempo dentro de la Secretaría de Reforma Agraria, pues, por ejemplo, al revisar los contratos que un ejido celebraba, siempre se aceptaba su personalidad jurídica y jamás se requirió para que formalizara escritura al respecto; ."<sup>(68)</sup>

(68) Martha Chavez Padrón. El Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa. México. 1989. pag.483.

Y una vez que de todas las consideraciones expuestas,-- sobre el concepto de la personalidad jurídica otorgada por - la Constitución y de La legislatura agraria vigente, hemos-- llegado a la conclusión que de que el núcleo ejidal es un -- ente con especiales características y en razón de que la ley le concede personalidad jurídica, con plena autonomía y amplia capacidad de obrar, puede llevar a cabo todos los actos que estén de acuerdo con la naturaleza de la institución y - con su objeto, ya lo podríamos considerar como empresa rural sociedad civil o sociedad mercantil, ubicando así su personalidad jurídica, en unos caso como de derecho público sin - facultades de imperio, en el caso de ubicarse como empresa de participación estatal de acuerdo al interés general -- que en cierta época así lo exigiera y en otras por el derecho privado como ente independiente y libre para poder obrar libremente y no olvidando tampoco su posición desde el punto de vista del derecho social, como en esencia debe interpretarse al derecho agrario, por lo tanto al tener el núcleo ejidal el carácter de persona moral, lógicamente debe actuar como tal.

Quedando establecido en estos términos el concepto que adquiere el núcleo de población ejidal por mandato de la Ley estamos en posibilidades de poder determinar de una buena -- vez, la resolución al problema planteado, que es el de encontrar la verdadera ubicación en la realidad jurídica, de los representantes internos del ejido y que de acuerdo con lo -- hasta aquí se ha expuesto se les tiene que vincular como -- representantes de una persona moral, que puede ser de dere--

cho público con interés general, pero sin que se le otorgue por parte de la Ley ningún poder de imperio, o también de -- derecho privado, ya sea en materia civil o mercantil.

Sin que por lo tanto, se les pueda considerar o etiquetar como autoridades de pleno derecho público, con todas las facultades de imperio del poder público, a los representantes del núcleo ejidal, como en forma tan triste y absurda se les quiso facultar en forma por demás arbitraria y confusa, -- ya que se carecía de un concepto claro de autoridad y su competencia en la esfera interna del ejido, creandose con esto toda una serie de confusiones, que al respecto queremos ---- expresar citando los argumentos que tan atinadamente expuso el maestro Lucio Mendieta y Nuñez, en su obra El problema -- Agrario de México, sobre la realidad que se ha vivido en --- los núcleos ejidales, dandonos su punto de vista en la si--- guiente forma: " En realidad por el bajo nivel cultural de los campesinos es un problema la elección de las autoridades ejidales, pues aún cuando la Ley de Reforma Agraria no lo -- dice, necesitan saber leer y escribir dadas las funciones--- que tienen que desempeñar y ser personas de cierta capacidad que, por cierto, no abundan en los medios rurales por lo que se corre el riesgo de que los comisariados ejidales por falta de candidatos idóneos, caigan en manos de gentes poco aptas o responsables. Probablemente lo que va a suceder es que los comisariados y los consejos de vigilancia se turnarán cada 6 años por algún tiempo en tanto las nuevas generaciones de -- ejidatarios lleguen a la posibilidad de ocupar esos puestos. Sería necesario, para esto, que se introdujeran en los pro-- gramas de las escuelas rurales las enseñanzas indispensables

relativas a organización y funcionamiento de los ejidos.

En este capítulo en el que en el que se hace una revolución de disposiciones sobre autoridades ejidales y asambleas no se toma en cuenta la realidad social de los ejidos. Las notificaciones deberían ser personales y verbales para quienes no saben leer a fin de que se enteren realmente del objeto de las asambleas a las que se convoca. Como hemos dicho en otra parte "el analfabetismo y la ignorancia que privan en los campos de México, son causa de que al amparo de las asambleas generales de ejidatarios se cometan innumerables abusos e inmoralidades. Unas veces se hacen aparecer como aprobadas, resoluciones que no tuvieron conocimiento los ejidatarios que no saben leer ni escribir; pero se obtienen sus huellas digitales al pie de textos que en realidad desconocen. Otras veces las convocatorias para las asambleas generales y las notificaciones no se llevan a efecto o a cabo como es debido con objeto de sacar adelante asuntos que interesan y benefician solamente a un corto número de ejidatarios". Se requiere también, para esto, una rigurosa aplicación de las responsabilidades en materia agraria pues de otro modo, al convertirse los ejidos en "empresas rurales" -- manejadas por los comisariados ejidales, se dará lugar a innumerables abusos, ya que en la asamblea general, los acuerdos de la misma se toman por mayoría de votos y en la realidad política y social del ejido, generalmente los Comisariados Ejidales o pequeños grupos de ejidatarios más hábiles y capaces que el resto, capitaneados por un líder pueden obtener mayoría para organizar el trabajo en el ejido, de acuerdo con sus intereses.

En consecuencia de lo anterior y por las confusiones -- creadas, se produjeron erróneas interpretaciones en algunas leyes agrarias, como la siguiente, al facultar a las representaciones internas de los ejidos para efectuar ciertos --- actos de autoridad y equipararlas a las autoridades del poder público, tal como se desprende del siguiente texto: ----

" Hubo casos en que los órganos de representación del núcleo de población ejidal podían equipararse , transitoriamente y señaladamente, a las típicas autoridades que podían usar de la impositividad, como en el caso de la facultad económica impositiva coactiva que señaló el artículo 196 fracción V,-- del Código Agrario de 1942, mediante la cual los comisariados ejidales podían retener o cobrar los impuestos prediales. Bajo la vigencia de la Ley de Reforma Agraria en su artículo 106 fracción VI, substituyó dicho sistema por el depósito que cada ejidatario debe hacer de sus impuestos ante la autoridad competente.

Y como esta otra, que encontramos en el texto del Licenciado Raúl Lemus García, en su obra Legislación Agraria, y-- que a la letra nos indica que: " En efecto, el título séptimo del libro quinto, contiene dos capítulos que tratan respectivamente, de la conciliación y del trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas. En la fase conciliatoria, los comisariados ejidales y de bienes comunales conocerán de los diversos conflictos que surjan entre ejidatarios o comuneros-- sobre la posesión y goce de la unidades individuales de dotación... Las quejas respectivas deberán presentarse al comisariado ejidal, que levantará el acta correspondiente, citando al quejoso y a la contraparte para una junta que deberá -

celebrarse dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda..., práctica que por ser inconstitucional e incompetente fué sustituida en la Nueva Ley Agraria en el Título Séptimo, en su artículo 136, fracción III, se faculta a la Procuraduría Agraria para promover y procurar la conciliación de intereses entre ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios...

De las dos anteriores consideraciones se desprende que solamente y en forma indebida le fueron atribuidas a los comisariados ejidales facultades de autoridad de derecho público, mismas que después fueron debidamente corregidas, como la imposición económica coactiva y la de servir como conciliadora dentro del ejido.

Otro argumento que nos sirve para demostrar que los comisariados ejidales no son autoridades de jure, es el que sugiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación al manifestar que los Comisariados Ejidales, no son autoridades, ya que si bien es cierto que la fracción II del artículo 40 del Código Agrario, incluye a los comisariados ejidales entre las autoridades de los núcleos de población ejidal, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo 43 del mismo ordenamiento les marca. De lo cual se desprende que ha más de carecer de la facultad de imperio, no son autoridades sino propiamente órganos de dirección de los núcleos de población ejidal. Semanario judicial de la Federación (apéndice 17/75) 3a. parte. t. I. tesis. 18. pp 41 y 42.

Ahora bien y después que para nosotros queda claro que al desprenderse del núcleo de población ejidal, como personal, sus representantes internos, son órganos internos para darle representación y tener capacidad de obrar en su nombre y puedan llevar a cabo todos los actos que estén de acuerdo con la naturaleza de su institución y con su objeto, -- actos que desde luego carecen totalmente de fuerza de imperio por no expresarlo así la Ley.

Así si tuvieramos que jerarquizar la institución jurídica que acoge y formaliza la Ley Agraria vigente, sin lugar a dudas es la relativa a la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales. Que de tiempo atrás se veniéndose, más, que habiendo sido sobreentendida en la legislación anterior, desde el momento en que se les reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones en relación su derecho y patrimonio.

En este contexto el núcleo de población ejidal de hecho y por derecho se deben considerar como empresas sociales, lo que conlleva a un replanteamiento de la calidad con que se debe caracterizar a sus representantes internos, como órganos de representación social sin ningún carácter o facultad de imperio de poder público, sin pasar por alto que la célula son los ejidatarios, respaldados en el patrimonio ejidal, para cumplir en forma oportuna, eficiente y economicista, -- con los objetivos que le dieron origen y le justifican como Institución social agraria.

Finalmente y al haber llegado a la conclusión de que --

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

los representantes internos del núcleo ejidal, son órganos de representación que pueden tener carácter, unas veces, social y otras civil o mercantil.

Por lo tanto Determinamos, sobre la representación interna de los ejidos, que el núcleo de población ejidal es una -- empresa social y a veces civil o mercantil, al que el Estado -- dota, en la forma autorizada por la Ley Agraria de una por -- ción de tierra, aguas o bosques, con el objeto de dar oportu -- nidad de trabajo y elevar el nivel de vida en el campo mexica -- no.

De conformidad con lo establecido por el artículo 27 en -- su fracción VII y el artículo noveno de la Ley Agraria, el -- ejido tiene personalidad jurídica, lo que significa entre --- otras cosas que se cancela la tutela paternalista y se les -- otorga una capacidad autónoma a los hombres del campo para --- tomar las decisiones que los conduzca, con sus familias, a -- mejores niveles de bienestar y calidad de vida; abre las posi -- bilidades para que esa capacidad se ejerza con nuevas liber -- tades, y sus órganos internos, como representantes de la per -- sona moral ejidal o empresa social, son la Asamblea General, -- los Comisariados Ejidales y los Consejos de Vigilancia.

La asamblea General es el órgano interno de supremacía -- del ejido y tiene facultades para formular y aprobar su re --- glamento, en vista de lo cual y en el amplio marco de la Ley se da el margen amplio o necesario para que la asamblea Gene -- ral ejidal defina las reglas de su convivencia interna, a tra -- ves de su reglamento establecido por la misma de acuerdo con --

los intereses y costumbres de la comunidad, y los derechos individuales de sus miembros, así como para autorizar todos -- los convenios y contratos que celebre su órgano administrativo que es el Comisariado Ejidal.

La Representación Social, Civil o Mercantil Corresponde - al Comisariado Ejidal, Que es el órgano colegiado encargado de ejecutar (sin que esta facultad se confunda con actos de autoridad que se encuentren autorizados por la ley como actos de derecho público con atribuciones de imperio), los acuerdos de la asamblea general. Este es constituido por un Presidente, - un Secretario y un Tesorero con sus respectivos suplentes, quienes actúan y ejercen sus facultades conjuntamente.

Asimismo y en razón de que la ley le otorga personalidad jurídica y amplia capacidad de obrar como empresa social, civil o mercantil el núcleo de población ejidal, por medio de la representación de sus órganos puede llevar a cabo todos los actos que estén de acuerdo con la naturaleza de la institución y con su objeto, como representantes sociales, civiles o mercantiles, sin contar con facultades de imperio otorgada por la Ley.

## C O N C L U S I O N E S

1.- Las reformas, tanto Constitucional como de la ley reglamentaria, otorgan nuevas facultades a los nucleos ejidales y a sus miembros sobre los terrenos que habitan y en los que explotan la tierra, delimitados legalmente.

2.- Se cancela la tutela paternalista, otorgándose una capacidad de autogobierno a los hombres del campo para tomar las decisiones que los conduzcan a mejores niveles de bienestar y calidad de vida: abre las condiciones para que esa capacidad se ejerza con nuevas libertades.

3.- En el primer párrafo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, se incluye el reconocimiento de la personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal, con lo que se termina una época de indefinición sobre su capacidad jurídica para realizar los actos lícitos previstos en la Ley Agraria, así como en materia civil y mercantil.

4.- Con el reconocimiento de su personalidad jurídica el núcleo de población ejidal se debe considerar como empresa social, lo que conlleva a un replanteamiento de la calidad con que se debe caracterizar a sus representantes internos, quienes son órganos internos para darle representación social sin poseer en sus actos facultad alguna de poder público que los pudiera confundir como autoridades.

5.- Quedando establecido el concepto que adquiere el --- núcleo ejidal por mandato de la Ley, se determina que la verdadera ubicación en la realidad jurídica agraria, de los órganos internos del ejido, y de acuerdo con el acreditamiento -- de persona jurídica que se le da al núcleo ejidal, lógico resulta que dichos órganos aparezcan como representantes de una persona, que puede ser de derecho público de interés general sin poder de imperio, o de derecho privado, ya sea en materia civil o mercantil.

6.- Quedando determinado que el núcleo de población ejidal con personalidad jurídica reconocida, es una empresa social, con patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas, tiene órganos internos como sus representantes de dicha persona moral y son: La Asamblea General, Los Comisariados Ejidales y los Consejos de Vigilancia.

7.- La Asamblea General es el órgano interno de supremacía de la empresa ejidal y tiene facultades para formular y aprobar su reglamento interno, en vista de lo cual y en el -- amplio marco de la Ley, se da el margen necesario para dicho -- órgano ejidal defina las reglas de su convivencia interna, a través de su reglamento interno, establecido por la misma de acuerdo a los intereses y costumbres de la comunidad y los de rechos individuales de sus miembros, así como autorizar los - actos que celebre su órgano de administración que es el Comisariado ejidal.

8.- La representación Social,Civil o Mercantil en la ---  
empresa ejidal, le corresponde al Comisariado ejidal, que es  
el órgano colegiado encargado de ejecutar (sin que esta facul  
dad deba confundirse con actos de autoridad que se encuentren  
autorizados por la Ley como actos de derecho público con fa--  
cultados de imperio) , los acuerdos que dicte la Asamblea Ge-  
neral.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa. México. 1982.
- 2.- Olivera Toro, Manuel. Manual de Derecho Administrativo. -- México. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. 1976.
- 3.- Guido Zanobini. Diritto Administrativo. tomo I. pág. 104. -- Arayu. Argentina. 1974. Edición en Español.
- 4.- Porrúa Perez. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa México.
- 5.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. -- México. 1978.
- 6.- Rojina Villegas, Rafael. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1968.
- 7.- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho. UNAM. 1988. traducción de Eduardo García Maynes.
- 8.- Gropalli, Alessandro. Doctrina del Estado. 1952. traducción Flores García.
- 9.- Monroe Berguer. Burocracia y Desarrollo. Rev. Mex. De Sociología. Número 2. 1959.
- 10.- Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. México. 1982. Primera Edición.
- 11.- Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa. -- 1982. México. Cuarta Edición.
- 12.- Burgos Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Quinta edición. 1984. México.
- 14.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Amparo. Editorial Porrúa. 1985. México. Quinta Edición.
- 16.- Gonzalez Uribe, Hector. Teoría Política. Editorial Porrúa primera edición. México. 1972.
- 17.- Hernandez, Olga. Diccionario Jurídico. Editorial Porrúa -- UNAM. México. 1992.

- 18.- Arellano Garcia, Carlos. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1982.
- 19.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México. -- Editorial Porrúa. México. 1977.
- 20.- De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. -- México. 1983. Segunda Edición.
- 21.- Massieu Ruiz, Mario. La Revolución del Derecho Agrario - en México. Editorial Porrúa. México. 1984.
- 22.- Chavez Padfón, Martha. El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa. México. 1986.
- 23.- Medina Cervantes, José Ramón. Normas e Instituciones Agrarias. Editorial Harla. México. 1987.
- 24.- Lemús Garcia, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México. --- Editorial Porrúa. 1975.
- 25.- Lemús Garcia, Raúl. Legislación Agraria. Editorial Limsa. Primera Edición. México. 1972.
- 26.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial -- Porrúa. Cuarta Edición. México. 1968.
- 27.- Perez Fernandez del Castillo, Bernardo. Representación-Poder y Mandato. Septima Edición. Editorial Porrúa. México 1993.
- 28.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El derecho Agrario en México. -- Editorial Porrúa. México. 1991.
- 29.- Chavez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. ---- Editorial Porrúa. México. 1989.