

00721
869



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"ESTUDIO JURIDICO COMPARATIVO ENTRE LA LEY DE
ORGANIZACIONES GANADERAS VIGENTE Y LA LEY DE
ASOCIACIONES GANADERAS ABROGADA"

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
ALEJANDRO / SOSA ARCINIEGA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. IGNACIO RAMOS ESPINOSA



25 DE MAYO DE 2003

Q



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

MARIA DEL CARMEN ARCINIEGA Y SAN NICOLÁS

MAMÁ:

Quiero agradecerte profundamente por todos tus esfuerzos, sabes bien que el compromiso que hoy culmina y empieza a la vez, nunca hubiera sucedido sin tu presencia.

Ahora te brindo la conclusión de este trabajo y la celebración de mi examen profesional, en agradecimiento por ser mi mamá, la mejor de todas... la más bella del mundo.

Te quiero mucho.

JOSÉ ALEJANDRO SOSA YAÑEZ

PAPÁ:

Quiero que sepas que este trabajo también es tuyo, ya que mi formación profesional la debo en gran medida a todos tus valiosos consejos...

Gracias por estar siempre conmigo y expresarme los más bellos detalles que un padre puede tener hacia un hijo, gracias por ser el mejor padre de todos...

Te quiero mucho.

...ción general de información
...tundir en formato electrónico e imp
...cido de mi trabajo profesional
NOMBRE: ALEJANDRO SOSA
ARCINIEGA
FECHA: 24 JUNIO 03

b

IGNACIO RAMOS ESPINOSA

MAESTRO:

En mi memoria estará siempre presente, aquella tarde en la que le pedí la oportunidad de ser su adjunto... a partir de entonces, no ha pasado un solo día sin que aprenda de Usted...

Gracias por enseñarme a ser abogado y sobre todo, gracias por ser mi maestro...

Con afecto.

C

Asimismo, quiero dedicar este trabajo...

A José Israel Sosa Arciniega, mi hermano y compañero, a quien respeto y quiero profundamente.

A Elizabeth Aguilera Hernández, quien ha llegado a mi vida para siempre... te amo.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México.

A mi Facultad de Derecho.

Quiero expresar un agradecimiento especial para todos los profesores que ha a lo largo de mi vida han intervenido en mi formación académica.

Finalmente, agradecer a todos mis compañeros de la Generación 1994-1998 de la Facultad de Derecho.

d



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 29 de mayo de 2003

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, SOSA ARCINIEGA ALEJANDRO, con número de cuenta 9105018-0 ha elaborado la tesis denominada "ESTUDIO JURIDICO COMPARATIVO ENTRE LA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS VIGENTE Y LA LEY DE ASOCIACIONES GANADERAS ABROGADA", bajo la dirección del Lic. Ignacio Ramos Espinosa y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



C.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón...- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

e



Ciudad Universitaria, 26 de mayo de 2003.

LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA,
Director del Seminario de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México.
Presente.

Muy respetable Señor Director.

Le comunico que el C. ALEJANDRO SOSA ARCINIEGA, quien bajo mi dirección tiene inscrito en ese Seminario a su digno cargo, el trabajo recepcional titulado "*Estudio jurídico comparativo entre la Ley de Organizaciones Ganaderas vigente y la Ley de Asociaciones Ganaderas abrogada*", ha finalizado su investigación.

En esa virtud y tomando en cuenta que el trabajo realizado por el tesista constituye una investigación seria y de excelente calidad académica, sustentada tanto en la bibliografía nacional y extranjera, así como en la legislación y jurisprudencia aplicables; ruego a Usted que, de no tener inconveniente, autorice la tesis concluida que adjunto se servirá encontrar y que cuenta con la aprobación del suscrito, a fin de que el referido alumno proceda con los trámites respectivos para presentar su examen profesional.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE,
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU


LIC. IGNACIO RAMOS ESPINOSA
Presidente del Tribunal Universitario
Universidad Nacional Autónoma de México

F

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN.....	4
 CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES	
I. LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS AGRÍCOLAS NACIONALES.....	8
II. DECRETO RELATIVO A LA CREACIÓN DE LAS CÁMARAS AGRÍCOLAS NACIONALES.....	15
III. LEY SOBRE CÁMARAS AGRÍCOLAS QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARÁN ASOCIACIONES AGRÍCOLAS.....	36
 CAPITULO SEGUNDO ANÁLISIS JURÍDICO LEY DE ASOCIACIONES GANADERAS	
I. BASE CONSTITUCIONAL.....	53
A) Decreto Promulgatorio.	
II. OBJETO DE LA LEY.....	72
III. FINALIDAD DE LAS ASOCIACIONES GANADERAS.....	73
IV. SUJETOS DE LA LEY.....	76
A) Ganaderos.	
B) Secretaría de Agricultura y Fomento.	
C) Registro Nacional Agropecuario.	
V. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS GANADEROS.....	88
VI. ESQUEMA ORGANIZACIONAL.....	91
A) Asociaciones Ganaderas Locales.	
B) Uniones Ganaderas Regionales.	
C) Confederación Nacional Ganadera.	
VII. DERECHO DE ASOCIACIÓN.....	96
VIII. EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS GANADEROS.....	103
A) Autorización de los organismos ganaderos.	
B) Registro de los organismos ganaderos.	
C) Control y vigilancia sobre los organismos ganaderos.	
D) Apoyos.	
IX. DISOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES.....	120
X. SANCIONES.....	124

**CAPITULO TERCERO
ANÁLISIS JURÍDICO
LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS**

I.	BASE CONSTITUCIONAL.....	128
	A) Facultades del Congreso de la Unión.	
	B) Facultades implícitas.	
	C) Iniciativas presentadas al pleno de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.	
	1º. De nueva Ley de Asociaciones Ganaderas. Fecha: 6 de abril de 1998. Presentada por el Diputado Felipe de Jesús Rangel Vargas, PAN.	
	2º. De Ley de Organizaciones Ganaderas. Fecha: 28 de abril de 1998. Presentada por el Diputado Fabián Pérez Flores, PRD.	
	3º. De Ley de Organizaciones Ganaderas. Fecha: 29 de octubre de 1998. Presentada por el Diputado Juan Arizmendi Hernández, PRI. Turnada a la Comisión de Ganadería.	
	D) Dictámenes a las iniciativas en las Cámaras de Diputados y Senadores de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.	
	1º. De la Comisión de Ganadería, con Proyecto de Ley de Organizaciones Ganaderas. 11 de diciembre de 1998.	
	2º. De las Comisiones Unidas de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Estudios Legislativos Tercera. Minuta con Proyecto de Ley de Organizaciones Ganaderas. 14 de diciembre de 1998	
	E) Promulgación de la "Ley de Organizaciones Ganaderas".	
	1º. Decreto Promulgatorio de Ley.	
	2º. Fe de erratas	
	F) Constitucionalidad de la Ley de Organizaciones Ganaderas.	
II.	NUEVA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS.....	174
III.	OBJETO DE LA LEY.....	176
IV.	FINALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES GANADERAS.....	177
V.	SUJETOS DE LA LEY.....	181
	A) Ganaderos	
	B) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	
	C) Registro Nacional Agropecuario.	

VI.	NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES GANADERAS.....	187
VII.	ESQUEMA ORGANIZACIONAL.....	189
	A) Asociaciones Ganaderas Locales.	
	B) Uniones Ganaderas Regionales.	
	C) Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.	
	D) Organizaciones Nacionales de Productores por rama especializada o por especie producto.	
VIII.	DERECHO DE ASOCIACIÓN.....	198
IX.	EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES GANADERAS.....	200
	A) Registro de las organizaciones ganaderas.	
	B) Control y vigilancia sobre las organizaciones ganaderas.	
	C) Apoyos.	
X.	DISOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES.....	211
XI.	SANCIONES.....	212

**CAPITULO CUARTO
COMPARATIVO CONCEPTUAL ENTRE
LA LEY DE ASOCIACIONES GANADERAS ABROGADA
Y LA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS VIGENTE**

I.	ESTUDIO COMPARATIVO.....	216
	A) Objeto de los ordenamientos.	
	B) Concepto de ganadero.	
	C) Derecho de asociación.	
	D) Finalidad de las organizaciones.	
	E) Modelo organizacional.	
	F) Registro de las organizaciones.	
II.	PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS.....	223
	A) Facultad reglamentaria.	
	B) Propuestas para las disposiciones reglamentarias.	
	CONCLUSIONES.....	228
	BIBLIOGRAFÍA.....	234

INTRODUCCIÓN

Debemos mencionar que los títulos de los ordenamientos que se analizan en esta tesis, son suficientes para pensar que se trata de un estudio de Derecho Agrario; sin embargo, existen elementos en la Ley de Asociaciones Ganaderas abrogada en 1999 y en la Ley de Organizaciones Ganaderas vigente, cuyo análisis no podríamos llevar a cabo sin acudir a las herramientas doctrinarias que nos brinda el Derecho Administrativo.

En este sentido, el presente trabajo tiene como propósito analizar las referidas legislaciones desde una perspectiva de Derecho Administrativo, enfocándonos específicamente en el estudio del acto administrativo, ya que las organizaciones ganaderas son figuras asociativas que nacen a la vida del derecho en virtud de un acto del Poder Ejecutivo Federal que les dota de personalidad jurídica.

Asimismo, revisaremos la base constitucional sobre la cual el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Organizaciones Ganaderas vigente y analizaremos el ejercicio de facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo Federal, ya que la Ley de Asociaciones Ganaderas abrogada, fue emitida mediante un Decreto del Presidente de la República.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que la Ley de Organizaciones Ganaderas es producto de una intensa actividad parlamentaria que logró el consenso de las principales fuerzas políticas representadas en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, de ahí que nos abocaremos al estudio del proceso legislativo respectivo.

Cabe señalar que las historias detrás de la aprobación de dicho ordenamiento tienen que ver con el análisis de la garantía de libre asociación, cuyo contenido es de fundamental relevancia para la vida democrática del país, por lo que también llevaremos a cabo un análisis del artículo 9º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La investigación se encuentra desarrollada en cuatro capítulos, dedicado el primero a la revisión de los antecedentes en materia de organización de productores pecuarios, el segundo y tercero al análisis pormenorizado de la Ley de Asociaciones Ganaderas y Ley de Organizaciones Ganaderas, respectivamente; finalizando con un estudio comparativo entre dichos ordenamientos y propuestas para el Reglamento de la nueva Ley.

Finalmente, acompañados del estudio de instituciones como el *sistema federal*, el ejercicio de *facultades extraordinarias*, la *garantía de libre asociación*, el *proceso legislativo*, el *acto administrativo* y la *facultad reglamentaria*, entre otras, realizamos este análisis comparativo entre la Ley de Asociaciones Ganaderas abrogada y de la Ley de Organizaciones Ganaderas vigente.

CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

En la revisión de los antecedentes legales en materia de organización de los productores pecuarios del país, tenemos que remitirnos a las siguientes fuentes formales. En primer lugar encontramos el Decreto publicado en el Diario Oficial del martes 21 de diciembre de 1909, relativo a la Organización de los Servicios Agrícolas Nacionales, mismo que constituye un documento de referencia obligada en el desarrollo de este tema debido a las remisiones que se hacen de éste en ordenamientos posteriores que analizaremos. El siguiente documento es el Decreto Ley sobre Cámaras Agrícolas Nacionales que se publicó en el Diario Oficial del 25 de diciembre de 1909 y que trató la garantía de asociación de manera especializada, enfocada a la constitución de organizaciones de productores que velarían por los intereses de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y demás industrias derivadas.

El ordenamiento que sucedió al anteriormente citado, fue publicado en el referido órgano de difusión el sábado 27 de agosto de 1932, denominado Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas y que como antecedente en la materia, introdujo numerosos principios que hasta hoy revisten a estas figuras asociativas y que fueron recogidos por la Ley de Asociaciones Ganaderas del 12 de mayo de 1936, en la que se especificó el procedimiento de constitución, organización y funcionamiento de estas agrupaciones, reconociendo su importancia para el desarrollo de la ganadería nacional. Cabe mencionar que algunas de esas disposiciones fueron heredadas a la Ley de Organizaciones Ganaderas del 6 de enero de 1999 que actualmente rige a ese sector.

Asimismo, en la revisión de la evolución del marco jurídico que ha regulado a la ganadería organizada de este país, no podemos dejar de considerar las transformaciones que ha sufrido la hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que es la autoridad encargada del ejercicio de las facultades registrales relativas a las organizaciones ganaderas, siendo un elemento indispensable para poder comprender los antecedentes en el tema que se desarrolla.

I. LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS AGRÍCOLAS NACIONALES

El martes **21 de diciembre de 1909** fue publicado en el Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos, la **Ley Sobre la Organización de los Servicios Agrícolas Nacionales** que emitió el Congreso de la Unión y que entró en vigor a partir del 1o. de julio del año siguiente al de su publicación. Este ordenamiento se integró por 56 artículos y un transitorio, dividido en nueve capítulos que son:

- I. Servicios Agrícolas Federales;
- II. Enseñanza Agrícola;
- III. Experimentación Agrícola;
- IV. Plagas de la Agricultura y de la Ganadería;
- V. Propaganda Agrícola y Pecuaria;
- VI. Concursos y Exposiciones;
- VII. Crédito y Estadística Agrícola;
- VIII. Conservación, Exploración y Explotación de Bosques; y
- IX. Colaboradores de la Secretaría de Fomento en los servicios relacionados con la Agricultura.

La responsabilidad de la aplicación de las disposiciones de esta Ley se confirió a la entonces Secretaría de Fomento que fue creada con la Ley de Secretarías de Estado del 13 de mayo de 1981¹.

Al respecto, es conveniente mencionar que el primer antecedente de esta dependencia lo encontramos en la vieja Dirección General de Industria que se creó mediante decreto del 2 de diciembre de 1842 y que funcionó dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación hasta el 28 de abril de 1953, toda vez que fue creado el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio que posteriormente adquiriría el rango de Secretaría de Estado al crearse la referida Secretaría de Fomento, siendo éstos los primeros antecedentes de la hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,

El ordenamiento que en estas líneas revisamos, creó la Dirección General de Agricultura dependiente de la mencionada Secretaría de Fomento, que tendría a su cargo la atención de las siguientes responsabilidades:

- a) Enseñanza agrícola;
- b) Producción agrícola y pecuaria;
- c) Previsión y extirpación de las plagas que afecten a la agricultura y a la ganadería;
- d) Estadística agrícola y pecuaria;
- e) Inmigración y emigración rural;
- f) Legislación rural para el Distrito Federal y Territorios;
- g) Concursos y exposición agrícolas y ganaderas;
- h) Crédito agrícola;

¹ Campero Cárdenas, G. Héctor. *La organización de la Administración Pública en México*. 1ª edición. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1999. p 309.

- i) Comercio de los productos agrícolas;
- j) Conservación, repoblación y explotación de los bosques en el Distrito Federal y Territorios y en las tierras nacionales o baldías de los Estados; y
- k) Exploración de las condiciones biológicas del territorio nacional.

La referida unidad administrativa fue expresamente dotada con cinco departamentos que le estuvieron jerárquicamente subordinados para la atención de la competencia que le fue conferida:

- a) Departamento de enseñanza agrícola y pecuaria, experimentación agrícola y plagas de la agricultura y de la ganadería;
- b) Departamento de propaganda agrícola;
- c) Departamento de economía rural y estadística agrícola y pecuaria;
- d) Departamento de bosques; y,
- e) Departamento de exploración biológica del territorio nacional.

Es importante señalar que en esta Ley simplemente se mencionó la denominación que tendría cada uno de estos Departamentos sin señalar sus atribuciones, toda vez que el legislador dejó esta tarea para las disposiciones reglamentarias que se emitieran en su caso y al respecto, consideramos que el no haber señalado la competencia de estas cinco unidades administrativas constituye una evidente falta de técnica jurídica, en virtud de que si el Poder Legislativo llegó al extremo de asignar la denominación de las áreas con las que se integraría la referida Dirección General, también debió señalar la competencia que éstas tendrían, a fin de evitar que existiese conflicto en la distribución de las responsabilidades, confiando, así suponemos, que con el simple nombre que a cada uno de los Departamentos le asignó, se podría advertir la naturaleza de las funciones que les

tocaría desarrollar. Es en este plano es en donde vale la pena reflexionar sobre el concepto de órgano del Estado.

El maestro Andrés Serra Rojas menciona que "... el Estado necesita, al igual que todas las asociaciones encaminadas a la consecución de sus fines comunes, una serie de órganos que obren en su nombre y 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 viva; 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. Un órgano es una esfera de competencia, una posibilidad jurídica²..."

Retomando el concepto de la "esfera de competencia", el maestro Gabino Fraga señala que existen dos teorías para explicar el origen de la competencia de la que goza un órgano, la primera que se funda en la delegación y la otra que considera que ésta proviene de una asignación que hace la Ley³.

Por lo que respecta a la primera teoría que explica la competencia del funcionario por una delegación de facultades, parte de la base de que en la Administración Pública "... el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él solo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de ellas a otros órganos que en esta forma obran en representación de aquél, manteniéndose, por lo mismo, la unidad del Poder Ejecutivo que se presupone en el régimen constitucional³..."

La crítica a esta posición es que a cada uno de los órganos del Estado, le han sido conferidas determinadas facultades atendiendo a la división del trabajo

² Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. p 544.

público; es por ello, que quienes se desempeñen como titulares de los mismos, no pueden considerar dentro de su esfera patrimonial las facultades propias del órgano y mucho menos podrán delegar la responsabilidad de su ejercicio a otros órganos, sin no cuentan previamente con la facultad para hacerlo.

La segunda teoría del maestro Gabino Fraga denominada del **"origen legal de la competencia"**, sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos del Estado. Esta teoría se basa en el principio de legalidad que señala que una autoridad puede tomar decisiones en determinada materia, siempre y cuando exista una Ley que la faculte para ello. Tal parece que en el sustento de esta teoría estuviese implícita la disgregación de la unidad del Poder, al crear diversas esferas de competencia que funcionarían autónomamente en tanto que su capacidad de acción proviene de un origen distinto a una consideración presidencial; sin embargo, la organización administrativa está basada en un número de relaciones tales, que permite el funcionamiento de esta pirámide cuya cúspide es el órgano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

En esa virtud, refrendamos el señalamiento hecho en líneas anteriores para advertir la falta de técnica en la que incurrió el legislador al no asignar competencia a los referidos Departamentos, de tal suerte que creo una serie de órganos sin competencia; además de que coartó la capacidad de organización de la entonces Secretaría de Fomento, al asignarle expresamente las cinco áreas de apoyo que destinaría para el cumplimiento de la legislación en comento, siendo que la creación y atribuciones de los órganos con los que cuenta una dependencia o entidad, como medida de cortesía entre Poderes, podríamos considerarla como competencia del Titular del Poder Ejecutivo⁴.

³ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p 125.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de

Cabe destacar que hoy en día difícilmente podríamos encontrar un acto legislativo de carácter formal y material, en virtud del cual se crease toda una estructura dentro de la Administración Pública Federal, hasta llegar al punto de designar la denominación que tendrían los Departamentos integrantes de la misma, tal y como se hizo en el ordenamiento que se analiza y que obedece a las circunstancias históricas del momento.

Por lo que respecta a la enseñanza agrícola, el Capítulo II de esta Ley señaló que estaría dividida en:

- A) Elemental.- Sería obligatoria en las Escuelas de Instrucción Primaria y estaría sujeta a los programas y reglamentos que expidiera la entonces Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- B) Secundaria.- Se impartía en las denominadas Estaciones Agrícolas Experimentales y estaría sujeta a los programas y reglamentos que expidiera la Secretaría de Fomento. Estaba dirigida a los hijos de los agricultores, a quienes se les preparaba en lo relativo a los cultivos especiales de cada región.
- C) Superior.- La Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria tuvo la responsabilidad de impartirla con el objeto de formar Ingenieros Agrónomos, Hidráulicos y de Montes, y Veterinarios, bajo los lineamientos de la Secretaría de Fomento.

ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

- D) Especial.- Esta se impartía mediante cursos cortos sobre algún ramo de la explotación agrícola, pecuaria o sobre sus industrias derivadas, sujeta a las disposiciones de la Secretaría de Fomento. Estos cursos se desarrollaban en la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria, en las Estaciones Agrícolas Experimentales y en los centros agrícolas experimentales que designaba la misma Secretaría de Fomento.

En todos los casos, la Secretaría de Fomento gozaba de la facultad para determinar los lineamientos de los programas de enseñanza que se impartieran al efecto; además de que la propia Ley autorizó a dicha Dependencia para brindar apoyo a los centros de enseñanza públicos de las entidades federativas o privados.

El Capítulo III relativo a la experimentación agrícola señaló que en la Estación Agrícola Central y en las Estaciones Agrícolas Experimentales⁵ establecidas a lo largo del territorio nacional, se llevaría a cabo el estudio de las enfermedades de las plantas y del ganado, a fin de prevenir los medios para combatirlas. Así también, el personal de estos centros tenía la obligación de resolver las consultas del público relacionadas con estas materias.

Las Estaciones Agrícolas tenían por objeto el aumento en el rendimiento de las cosechas, reducción de los costos de producción y mejoramiento de la calidad de los productos⁶; además de realizar estudios periódicos en materia pecuaria y difundir sus actividades entre los productores mediante un sistema de propaganda que coordinaba la Secretaría de Fomento. Cabe señalar que dicha Dependencia designaba los lugares en donde se establecerían las Estaciones Agrícolas y para

⁵ Las Estaciones Agrícolas Experimentales tuvieron como función directa e inmediata, la de enseñar a los agricultores la manera de obtener mayores beneficios aumentando el rendimiento de sus cosechas y reduciendo los costos de producción.

⁶ Vale la pena destacar que aunque se trata de un Decreto de principios del siglo pasado, recoge el concepto de "mejoramiento de la calidad" como un valor agregado de los productos agropecuarios.

ello, solicitaba la opinión de los gobiernos de las entidades federativas respectivas y de las Cámaras Agrícolas Nacionales.

La Estación Agrícola Central a través de sus divisiones, se encargó del estudio de las plagas en el ganado y reportaba sus trabajos a la Dirección General de Agricultura, misma que comunicaba a los productores los procedimientos para prevenirlas y combatirlas, distribuyendo de manera gratuita las vacunas y sueros necesarios para las enfermedades del ganado. En caso de que las plagas representasen una amenaza para los intereses agrícolas o ganaderos del país, la Secretaría de Fomento tenía la facultad de declarar de utilidad pública su extinción, asignando el presupuesto que fuese necesario para combatirlas.

II. DECRETO RELATIVO A LA CREACIÓN DE LAS CÁMARAS AGRÍCOLAS NACIONALES

El sábado 25 de diciembre de 1909 fue publicado en el Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos el "Decreto relativo a la creación de las Cámaras Agrícolas Nacionales" que expidió el Congreso de la Unión⁷ y que estuvo

⁷ El maestro Miguel Acosta Romero señala que "...los Decretos legislativos están previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución que prevén, el primero, que todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Ley o Decreto; el segundo, el procedimiento de discusión, interpretación, reforma, etc., de las Leyes o Decretos.

Considero que cuando el Congreso de la Unión emite Decretos, y con la aclaración ya mencionada en líneas anteriores, de que la Constitución no da bases para distinguir entre Leyes y Decretos, y que la práctica en México ha sido de usar indistintamente uno u otro término, aplicando el criterio de doctrina, el Decreto legislativo será todo aquel que emane del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, actos mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular, tal es el caso que se acuerde que se inscriba el nombre de un prócer de la Patria con letras de oro en el recinto del Congreso de la Unión, de que se cite a los miembros del Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, etc.

Desde luego, formalmente son actos que derivan del Poder Legislativo, y crean situaciones concretas y en los términos de la Ley del Diario Oficial de la Federación, deben publicarse en el mismo". Vid: Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 13ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. p. 1059.

integrado por 21 artículos y tres transitorios, sin que adoptara una división en cuanto a capítulos o secciones para clasificar su contenido.

Este Decreto del Congreso de la Unión especificó que todas las figuras asociativas que estuviesen organizadas en apego a sus disposiciones, recogerían la denominación de "Cámaras Agrícolas", teniendo como objeto fundamental el pugnar por los intereses de la agricultura, incluyendo en ésta a la ganadería, de ahí que se constituyesen organizaciones que pugaban por los intereses de los productores pecuarios, pero que obtenían su registro bajo el rubro de organizaciones agrícolas⁸.

El Decreto en comento señaló las actividades que perseguirían las organizaciones constituidas bajo su amparo, entre las que destacan las siguientes:

- Gestionar ante el Gobierno de la República y ante las autoridades del Distrito Federal o de la respectiva entidad federativa, todas las medidas en beneficio de los intereses de la agricultura. Esta facultad se considera esencial para la ganadería organizada en el país, de hecho es una disposición que se encuentra aún vigente en la legislación sobre la materia y que tiene que ver con la figura de la representación de los intereses de quienes integran estas organizaciones.
- Opinar e informar a las autoridades y público en general, sobre los asuntos que se refieran al progreso de la agricultura y ganadería. Cabe señalar que el Estado Mexicano consideró en su momento y así lo sigue haciendo, que la constitución y funcionamiento de este tipo de figuras asociativas no podría dejarse al amparo de disposiciones civiles o mercantiles en donde el interés privado esta por encima del interés colectivo, de ahí que se haya creado un documento normativo específico para el tratamiento de estas organizaciones,

⁸ El propio artículo 10. del Decreto relativo a la creación de las Cámaras Agrícolas Nacionales, señaló que el objeto de estas figuras asociativas fue el de procurar por los intereses de a agricultura, incluyendo en esta a la ganadería, la selvcultura y demás industrias derivadas.

cuyo funcionamiento se considera de interés público, toda vez que fungen como órganos de consulta del Estado en materia agropecuaria y participan en las actividades de planeación.

- Establecer y fomentar, dentro y fuera de la República, exposiciones y museos de agricultura. Debemos mencionar que las ferias ganaderas constituyen un ejercicio importante para la vinculación de los productores del país, debido a la concurrencia de médicos veterinarios, compañías farmacéuticas, autoridades agropecuarias y otras unidades relacionadas que dan a conocer nuevas tecnologías y difunden el consumo de los productos derivados de esta actividad.
- Establecer y sostener relaciones con las demás cámaras agrícolas nacionales o extranjeras, y con toda clase de instituciones oficiales o privadas que tengan por objeto el fomento y desarrollo de la agricultura; así mismo, se harían representar por medio de delegados en los congresos de agricultura, internacionales, nacionales o regionales, y en conferencias u otras reuniones que tengan por objeto promover los intereses agropecuarios.
- Fomentar la enseñanza agrícola por medio de publicaciones y conferencias, concediendo premios a obras que traten de agricultura en sus diferentes ramos.
- Pugnar por la organización de los productores agropecuarios en figuras que les permitan proporcionar capitales para sus actividades y mejorar las condiciones económicas y morales de los trabajadores del campo.
- Procurar la extirpación de las plagas de la agricultura y ganadería, otorgando el apoyo necesario para lograr la realización de éstos propósitos.
- Contribuir a la formación de la estadística agropecuaria que sirve de instrumento para la toma de decisiones en materia de política agropecuaria.

Esta actividad está relacionada con el propósito de estas organizaciones al constituirse como órganos de consulta y colaboración del Estado.

- Formar listas de peritos que tengan los requisitos legales para que las autoridades puedan escoger de entre ellos a personas que deban ser oídas en cuestiones técnicas relacionadas con la agricultura.
- Coadyuvar de manera general con la acción de las autoridades y a solicitud de éstas, en asuntos relacionados con el sector agropecuario.

Este Decreto señaló que en cada una de las entidades federativas, territorios federales⁹ y el Distrito Federal, se podría constituir "una sola" Cámara Agrícola Nacional que fungiría como el organismo regional identificado con los propósitos de la protección y fomento de los intereses de los productores agropecuarios de la zona; sin embargo y como una excepción, el propio ordenamiento en su artículo 2o. le otorgó a la Secretaría de Fomento la facultad de autorizar la constitución de más de una de estas figuras asociativas por Estado, siempre y cuando así lo justificaran las condiciones del desarrollo agrícola de dicha entidad y las necesidades de sus distintas regiones, siendo éste un claro ejemplo de una facultad discrecional, toda vez que el supuesto para su ejercicio fue demasiado genérico y de difícil motivación, bastaría simplemente preguntarnos que ante la

⁹ Tal y como lo señala el maestro Manuel González Oropeza, los territorios federales son circunscripciones territoriales sobre las cuales el gobierno federal ejerce actos de soberanía. Se trata de un tipo de entidad federativa que está sujeta inmediatamente a los supremos poderes de la federación por lo que carece de un gobierno electo popularmente, ya que los gobernadores son designados por el Presidente de la República; no cuenta con legislatura propia, siendo el Congreso de la Unión el órgano encargado para la legislación relativa, y el Poder Judicial es organizado igualmente mediante disposiciones normativas emanadas del Congreso de la Unión. En lugar de Constitución Política, los territorios federales cuentan con leyes orgánicas promulgadas por el Congreso de la Unión, cuyo objetivo es estructurar la Administración Pública, mas no establecer la organización de los otros poderes de gobierno que son característicos en los Estados. Estas leyes orgánicas individuales aparecieron hasta 1971, ya que con anterioridad se regulaban en conjunto, a través de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928. Vid: "Diccionario Jurídico Mexicano". 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. - Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991. p.3080.

petición para la creación de una Cámara Agrícola Nacional en un Estado en donde ya existe una autorizada, ¿cómo podría la Secretaría de Fomento negar la solicitud bajo el argumento de que las condiciones del desarrollo agrícola de dicha entidad y las necesidades de sus distintas regiones no lo permiten?

El maestro Ignacio Burgoa al respecto de la motivación, señala que ésta "...Implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa¹⁰.

No obstante lo anterior, existen casos como el que nos ocupa, en los que las disposiciones normativas otorgan a la autoridad un amplio espacio para la toma de decisiones al caso concreto y dicha posibilidad de libre adecuación de la norma se identifica con la denominada facultad discrecional, sobre la que el maestro Burgoa hace la siguiente reflexión "... la motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama facultad discrecional para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de

derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en un disposición legal, pues sin ésta, aquella sería arbitraria, es decir, francamente conculcadora del artículo 16 constitucional. La discrecionalidad entraña la potestad decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. En otras palabras, la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás importa la potestad de alterarlos. La sola idea de que una autoridad pueda, a pretexto de ejercitar dicha facultad, actuar sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo el régimen de derecho mediante la vulneración al principio de legalidad que lo sustenta..."¹¹

Tal vez parecería intrascendente el punto referido, pero la posibilidad de constituir una Cámara Agrícola Nacional en donde ya existe una, tiene que ver con la libertad de los productores para afiliarse a la figura asociativa que mejor les convenga y en virtud de este Decreto, solamente tuvieron la posibilidad de hacerlo en aquella que hubiese autorizado la entonces Secretaría de Fomento.

El "modelo de organización" que adoptó este ordenamiento para estructurar a los productores agropecuarios del país, estuvo fincado en la existencia de organizaciones circunscritas en cada una de las entidades federativas, toda vez que con excepción de las que se constituyesen en el Distrito Federal y territorios federales, las Cámaras Agrícolas estaban sujetas a los procedimientos establecidos en las legislaciones locales.

¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 26ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p 604.

¹¹ *Ibid.* ídem. p 605.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CÁMARAS AGRÍCOLAS
EN LOS TERRITORIOS
FEDERALES



CÁMARAS AGRÍCOLAS
EN LOS ESTADOS

CÁMARA AGRÍCOLA
EN EL D.F.

Tipo de Organización	Legislación Aplicable
1 Cámara Agrícola Nacional para el Distrito Federal	Sujeta al Decreto
1 Cámara Agrícola Nacional en cada uno de los territorios federales	Sujeta al Decreto
1 Cámara Agrícola Nacional en cada uno de los Estados	Sujeta a la legislación local

Por otra parte, es interesante destacar el contenido del artículo 3o. de este Decreto que dice:

Artículo 3º. El **domicilio** de la Cámara Agrícola Nacional del Distrito Federal, será **la Ciudad de México**. El de las demás Cámaras Agrícolas Nacionales será **designado por la Secretaría de Fomento**, prefiriéndose la Capital del respectivo Estado o Territorio, o algún otro centro de importancia desde el punto de vista de los intereses de la agricultura.

En cuanto al concepto de domicilio el maestro Rafael Rojina Villegas señala que "...es un atributo más de la persona. Se define como el lugar en que una persona reside habitualmente con el propósito de radicarse en él. De esta definición se desprenden dos elementos: 1º La residencia habitual o sea, el **dato objetivo** susceptible de prueba directa, y 2º El propósito de establecerse en determinado lugar o sea, el **dato subjetivo** que no podemos apreciar siempre mediante

pruebas directas, pero que sí es posible comprobar a través de inferencias y de presunciones¹².

En virtud de lo dispuesto por el artículo 3° antes señalado, el asiento del domicilio de las Cámaras Agrícolas lo determinaba un acto de autoridad que consideramos absurdo, toda vez que fue una clara intromisión a la libre organización y funcionamiento de estas figuras asociativas que nacen a la vida jurídica, tal y como lo veremos en páginas posteriores, en virtud de la emisión de una autorización del Poder Ejecutivo Federal, precedida desde luego por la voluntad de los asociados; pero en ningún momento dichas organizaciones formaron parte de los órganos del Estado, de ahí que no exista argumento sólido que justifique que a las Cámaras Agrícolas se les haya constreñido la facultad para decidir sobre uno de sus atributos, por lo que tal disposición fue un exceso del legislador.

Existen domicilios que se denominan legales y que funcionan para determinadas personas en razón de que en sus casos, "... no es menester que exista la residencia habitual o el principal asiento de los negocios, pues el derecho, por otras razones determina imperativamente el domicilio, contrariando una situación objetiva que pudiera servir de base para fincar en otro lugar el domicilio real de esas personas; pero por la situación jurídica... el sistema jurídico prescinde del domicilio real e impone el legal..."¹³.

En cuanto al artículo 3° que hemos señalado, habría que preguntarnos ¿cuáles fueron las razones que se consideraron al elaborar esta Ley para obligar a las Cámaras Agrícolas a ubicar su domicilio en el asiento de las capitales de los Estados?; ¿por qué en esos sitios, si la actividad agropecuaria se desarrolla preferentemente fuera de las capitales?; ¿qué argumentos de fondo hubo tras de esa determinación?. Si las respuestas no las podemos derivar del contenido del

¹² Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo I. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001. p 485.

¹³ *Ibid.* p 490.

propio ordenamiento o de la naturaleza jurídica de las propias organizaciones, entonces tendremos que atender a la gran capacidad o incapacidad del legislador.

No omitimos manifestar que la restricción a la libertad para fijar el domicilio de las organizaciones, se heredó a los ordenamientos que con posterioridad organizaron a los productores agropecuarios.

Por lo que respecta a los integrantes de las Cámaras Agrícolas Nacionales, el artículo 4o. del Decreto en comento, señaló que éstos deberfan ser agricultores sin importar el lugar dentro del territorio nacional en donde radicaran sus negocios agrícolas. No obstante lo anterior y solamente para el caso de la constitución de las cámaras agrícolas nacionales, fue requisito indispensable el que por lo menos la mitad de sus fundadores tuviesen sus explotaciones agrícolas en la entidad federativa en donde se asentaría dicha organización¹⁴.

Si bien este requisito se estableció con el propósito de vincular a las Cámaras con la entidad federativa en la cual se constituyesen, por una deficiencia en la redacción del precepto, dicha disposición solamente operaba para los miembros fundadores, pudiéndose presentar el caso de que por futuras admisiones y exclusiones de socios, las organizaciones fuesen perdiendo esta vinculación al ser integradas por productores que no tuviesen sus explotaciones en la zona en la que estuviese constituida la Cámara Agrícola Nacional, pero que por los distintos apoyos gubernamentales, les conviniese pertenecer a una determinada organización.

Para la constitución de las Cámaras Agrícolas Nacionales era necesario que cuando menos veinte productores se reunieran para dicho efecto y levantaran por cuadruplicado un acta en presencia de la primera autoridad **política respectiva**.

¹⁴ Este Decreto no especificó que debiese entenderse como agricultor para efectos de la constitución de estas Cámara Agrícolas Nacionales, pudiéndose generar el supuesto que estas figuras asociativas se constituyesen por personas que practicarán una actividad agrícola.

El artículo 5o. del Decreto señaló los contenidos mínimos que deberían guardar las actas de constitución, destacando los siguientes:

- a) Lugar, fecha y hora de celebración de la asamblea constitutiva.
- b) Nombres de los miembros que estuvieron presentes.
- c) Contribución que cada miembro fundador se obligue a pagar para ayuda de gastos de la organización, sin que se previese la aportación de los futuros asociados o miembros no fundadores.
- d) Prohibición de que la Cámara desarrollara actividades distintas a las permitidas por el propio Decreto en su artículo 1o., bajo esta regla de "facultades expresas" las organizaciones estaban impedidas para realizar actividades políticas, toda vez que éste propósito no estaba consagrado expresamente en el ordenamiento en comento, ya que el funcionamiento de estas agrupaciones obedecía formalmente a razones de tipo económico; sin embargo, es importante señalar que el alcance de esta prohibición tal vez no fue considerado por los autores del ordenamiento, toda vez que el nacimiento de estas figuras asociativas obedeció en gran medida a la organización política del sector agropecuario¹⁵.

¹⁵ "... la organización de los sectores mayoritarios ha sido uno de los factores centrales en el sistema político mexicano. Ni duda cabe acerca de que en el país en el que los dirigentes revolucionarios iniciaron la construcción del nuevo régimen, la mayor parte de la población estaba constituida por enormes masas de campesinos que de muy diversas maneras habían participado en la lucha armada y en los que, por lo menos teóricamente, habría de sustentarse el Estado mexicano derivado del movimiento de 1910".

"... políticamente los campesinos resultaron a la postre un sector especialmente neurálgico al que la Revolución, si quería ser tal, necesariamente tendría que asimilar. No porque de ellos dependiera fundamental y únicamente la consolidación del nuevo régimen, porque ésta radicaría también en los obreros, sino más bien, debido a que en un México rural su presencia en la formación del cuerpo social y en la consecución de la estabilidad política no podía hacerse a un lado. En la medida en que los hacendados perdieran paulatinamente su fuerza ante la aparición creciente de nuevas formas de propiedad de la tierra y de otros estilos políticos, aquellos antiguos peones ofrecían el riesgo de quedar a la deriva políticamente y era en ese nuevo punto donde el Estado debía intervenir para incorporarlos a las instancias gremiales creadas desde arriba". Meyer. Lorenzo. Pról.: Granados, Otto. "Las organizaciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- e) Se podrían incluir otras cláusulas para el debido funcionamiento de la organización, siempre y cuando no contraviniesen el marco jurídico que las regulaba.

Aunque para la celebración de la asamblea constitutiva de una Cámara no se solicitaba permiso alguno a la Secretaría de Fomento, el Decreto estableció la obligación de que en dicho acto estuviese presente la primera autoridad política respectiva que tenía la obligación de certificar las calidades de los socios, a fin de asegurarse de que fueran verdaderos ganaderos, intervención que no está contemplada en la legislación vigente, pero que sin lugar a duda es importante para poder constatar que la figura asociativa nace con el propósito económico y no político como lo observaremos en análisis posteriores.

Una vez que los socios firmaban el acta de constitución, procedían a la redacción de los Estatutos que regirían la vida de la Cámara, mismos que contendrían normas relativas al establecimiento de la Junta Directiva que se integraba por cuando menos cinco miembros (no establecía el máximo) y tendrían la representación de la organización. Así mismo, se tenían que prever disposiciones relativas a las facultades de ese órgano de dirección; las condiciones en que la Cámara podía obligarse respecto a terceros; las obligaciones de los socios y los requisitos para la admisión de los mismos; las bases para la administración de la asociación; los requisitos para modificar los Estatutos y las reglas para su liquidación.

Es importante destacar que el artículo 6o., fracción VI del Decreto, señaló que los Estatutos de las cámaras deberían prever los motivos de exclusión de sus socios, entre los que forzosamente se incluirían las siguientes hipótesis:

1. Cuando cayeran en quiebra o concurso.
2. Cuando fuesen condenados en un juicio criminal.

Respecto de la segunda causal, el artículo 11 del propio Decreto señaló:

Artículo 11. El impedimento establecido por el artículo 6o. en su inciso VI, fracción A, subsistirá mientras el quebrado o concursado no haya obtenido rehabilitación. **La condenación en juicio criminal sólo constituirá un impedimento mientras el reo esté privado de su libertad, salvo que en la sentencia se hubiere impuesto la pena de rehabilitación para ejercer algún derecho ó la de suspensión de algún empleo, cargo u honor.** En estos casos el impedimento durará todo el tiempo fijado para la inhabilitación ó la suspensión en la sentencia respectiva.

La adopción de estas hipótesis de exclusión protegió el perfil de quienes fungirían como socios dentro de las cámaras, ya que se buscaba que quienes participaran en éstas, gozaran del libre ejercicio de sus capacidades en beneficio de los objetivos que perseguía el gremio. En cuanto a las causales de exclusión, cabe mencionar que en el sector ganadero existe una muy importante preocupación por el combate al robo de ganado, mejor conocido como "abigeato", de ahí que en muchos de los estatutos de estas agrupaciones se haya previsto una exclusión dirigida a toda aquella persona que hubiese cometido un delito del orden patrimonial en general.

Continuando con el proceso de constitución de las cámaras, una vez celebrada la asamblea de mérito, los asociantes entregaban a la Secretaría de Fomento un ejemplar del acta que se hubiese levantado con ese propósito y otro de los estatutos que hubiesen aprobado, a fin de que ésta revisara su contenido y en caso de no ser contrarios al "Decreto relativo a la creación de las Cámaras Agrícolas Nacionales", emitiera la autorización de funcionamiento de la

organización, publicando la declaración correspondiente en el Diario Oficial del Gobierno Federal¹⁶

El artículo 8o. de este Decreto que señaló:

"Artículo 8o. Las Cámaras Agrícolas Nacionales del Distrito y Territorios federales, adquirirán personalidad civil desde el momento en que sea publicada en el Diario Oficial la declaración a que se refiere la parte final del artículo anterior. En consecuencia, podrán contratar y obligarse en todos aquellos asuntos relacionados con los fines de su institución y tendrán capacidad para adquirir y administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, dentro los límites que fija el artículo 27 de la Constitución de la República."

De lo antes expuesto podemos advertir varias consideraciones que merecen comentarse:

A) El procedimiento administrativo para la "aprobación del funcionamiento" de una Cámara Agrícola Nacional, iniciaba con la presentación de una solicitud ante la Secretaría de Fomento, acompañada de los originales del Acta que

¹⁶ "En sus orígenes el Diario Oficial de la Federación era un órgano de propaganda, tenía novelas, folletines, publicidad, etc., no obstante ser una publicación oficial del gobierno. Con el tiempo, el Diario Oficial de la Federación ha ido teniendo una estructura mejor para facilitar su manejo, ya que anteriormente existieron graves vicios en su publicación que hacían difícil su consulta, como ejemplo tenemos el hecho de que en ocasiones las leyes se publicaban sucesivamente durante varios días, la existencia de alcances o suplementos, etc., creemos que es posible que en un futuro inmediato se utilicen además los medios de comunicación masiva para dar mayor difusión a las leyes". Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial. Volumen I.* 3ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. p 41.

ARTICULO 2o.- El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente. Vid: *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se hubiese levantado el día de la celebración de la asamblea constitutiva y de los Estatutos de la organización respectiva, además de incluir la certificación de la autoridad política correspondiente.

B) La Secretaría de Fomento como la autoridad competente para decidir sobre la autorización de funcionamiento de una organización agrícola, daba trámite a la petición y procedía a la revisión de la documentación que se le presentaba, a fin de determinar su procedencia.

C) El ordenamiento no señaló plazo alguno para que la autoridad emitiese su respuesta, ni estableció la obligación de notificar personalmente al interesado sobre el contenido de la misma; sin embargo, para el caso de que la Secretaría de Fomento autorizara el funcionamiento de una Cámara, era necesario que su resolución se publicara en el Diario Oficial del Gobierno Federal, a fin de que surtiera plenamente sus efectos. El día en el que se realizaba la publicación referida, la Cámara Agrícola Nacional adquiría personalidad jurídica¹⁷.

Es importante señalar que aunque se hubiese querido que la constitución de una Cámara Agrícola Nacional se diera a conocer a nivel nacional, no se debió condicionar los efectos jurídicos de la resolución de la autoridad, a la publicación respectiva, ya que el peticionario tenía en todo momento el derecho de recibir personalmente la respuesta a su escrito¹⁸.

¹⁷ Roberto Dromi señala en cuanto a la forma en los actos administrativos que se entiende como "... el modo de exteriorización de la voluntad administrativa.

La omisión o incumplimiento parcial de las formas de instrumentación (escritura, fecha firma, etc.), de las formas de publicidad (notificación), puede afectar en distintos grados la validez del acto, según la importancia de la trasgresión. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. La publicación no suple la falta de notificación. La falta de publicación no vicia al acto". Vid: Dromi, Roberto. "Derecho Administrativo". Sexta Edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1977. p.239.

¹⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EFECTOS DE SUS PUBLICACIONES. La publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación no surte efectos de notificación, a menos que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes. Segunda Sala, tesis

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En virtud de lo anterior, consideramos que el procedimiento debió prever la obligación de notificar personalmente la resolución, misma que generaría efectos constitutivos de personalidad jurídica, en favor de la organización respectiva y por ello, su difusión a nivel nacional se debió fijar como un acto posterior a la notificación mencionada y no suplirla.

La resolución de la Secretaría de Fomento tenía el carácter formal y material¹⁹ de un acto administrativo²⁰, ya que era una decisión emanada de uno de los órganos del Poder Ejecutivo que determinaba una situación jurídica de carácter concreto.

El esquema que se adoptó en el ordenamiento que se revisa para la constitución de este tipo de figuras asociativas, en donde es necesaria la presencia de las voluntades de los productores que concurren en la decisión de organizarse con la autorización del Estado; es el mismo que adopta la legislación vigente en la materia, por lo que el análisis minucioso de la naturaleza jurídica de este procedimiento, lo desarrollaremos en capítulos posteriores.

648, Apéndice 1988, Segunda Parte, Pág. 1088. Vid: Poder Judicial Federal. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo III materia administrativa. México 1995. p.37.

¹⁹ En cuanto a la clasificación de las funciones del Estado, el maestro Gabino Fraga señala que las podemos clasificar en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos. Vid: Gabino Fraga, Miguel. Op. Cit. p. 29.

²⁰ "El acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano administrativo del cual surten efectos jurídico-administrativos, porque versa sobre materias o relaciones administrativas. Es un acto que resuelve cuestiones concretas o dispone para casos particulares". Vid: Álvarez-Gendín, Sabino. "Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I. Bosch, Casa Editorial. Barcelona 1958. p. 318.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Destaca el hecho de que el Decreto mencionase que en virtud de la aprobación de funcionamiento de una Cámara Agrícola Nacional, ésta adquiriría "personalidad civil" y no simplemente personalidad jurídica. El maestro Rafael Rojina Villegas señala que por persona jurídica debemos entender "... el ente capaz de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto que puede ser susceptible de tener facultades y deberes, de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra, el ente capaz por el derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo o pasivo en dichas relaciones²¹".

La palabra "persona" es una metáfora tomada por los antiguos del lenguaje teatral. Persona designaba, en latín, la máscara que cubría la cara del actor, y que tenía una apertura provista de láminas metálicas, destinada a aumentar la voz; por tanto, la palabra persona se deriva de la misma raíz de *personare* (para sonar). Como había tipos invariables para cada papel, se adivinaba el personaje viendo la máscara.²²

Es importante mencionar que "... la persona, por antonomasia, es la individual, el hombre abstracto, sujeto de derechos y obligaciones, aunque en Roma no fue siempre sujeto de derechos y obligaciones, por existir esclavos, considerados jurídicamente como cosas; pero al aludir a las personas jurídicas, sustantivando toda la expresión, indicando una colectividad, una organización capaz de derechos y obligaciones que posee un patrimonio que responde de los actos jurídicos que los titulares del órgano de la institución hayan podido realizar...²³".

"En efecto, junto a los sujetos constituidos por personas humanas, el derecho conoce otra categoría de sujetos, que se llaman personas jurídicas, o también (pero con frase no apropiada para todas las figuras), sujetos colectivos o, en el lenguaje de los prácticos (sugerido por la vieja terminología legislativa), entidades

²¹ Rojina Villegas, Rafael. Op. Cit. p. 115.

²² Marcel Planiol. *Traité Élémentaire de Droit Civil*. Tr: Leonel Pereznieta Castro. 1ª edición. Tomo 8. Biblioteca Clásicos del Derecho. México, 1998. p. 61.

²³ Álvarez-Gendín, Sabino. Op. Cit. p. 248.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

o entes morales. Se opera aquí una extensión de la subjetividad de la persona física (hombre) a un "ente", que es concebido a imitación de l hombre, que se comporta como verdadero y propio sujeto y que, como tal, es considerado punto de referencia de derechos y deberes²⁴ⁿ.

De esta suerte, las Cámaras Agrícolas Nacionales fungían como la estructuración de un medio capaz de conjugar la función de centro de imputación, con la realización de fines²⁵ que tenían que ver con el desarrollo de las actividades agropecuarias. La razón de que en este Decreto se hiciese hincapié de que éstas gozaban de "personalidad civil", tal vez tuvo que ver con un énfasis en cuanto a los bienes de propiedad colectiva de estas figuras asociativas²⁶.

En lo relativo al procedimiento de constitución de las Cámaras Agrícolas Nacionales, cabría destacar que el ordenamiento que se analiza dispuso que aquellas que se constituyesen en los Estados de la República (no así las del Distrito y territorios federales), deberían observar los procedimientos locales respectivos para adquirir personalidad jurídica, ya que en caso contrario, no serían consideradas para efectos de las disposiciones establecidas en el "Decreto relativo a la creación de las Cámaras Agrícolas Nacionales" y la Secretaría de Fomento simplemente les daría el trato de "organizaciones privadas". Es claro que esta disposición no fue del todo afortunada, ya que si en un Estado un grupo de productores celebraban su asamblea constitutiva sin recibir la autorización del Poder Ejecutivo local para funcionar como Cámara Agrícola y sin acogerse a otra figura asociativa del derecho civil, entonces cómo podría el Gobierno Federal reconocerlos como una persona moral²⁷.

²⁴ Messineo. Cit. por: Rojina Villegas, Rafael. Op. Cit. p. 116.

²⁵ Morineau, Oscar. Cit. por: ídem. p. 115.

²⁶ Álvarez-Gendín, Sabino. Op. Cit. p. 249.

²⁷ CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

ARTICULO 25.- Son personas morales:
(REFORMADA, D.O. 25 DE MAYO DE 2000)

I.- La Nación, el Distrito Federal, 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 de la Constitución Federal;

Así mismo, la referida disposición nos muestra que en la regulación de la organización de los productores agropecuarios, tanto la Federación como los Estados, contaban con capacidad para emitir sus propias disposiciones, aunque para el caso de la revocación del funcionamiento de las Cámaras, la Secretaría de Fomento contaba con facultades para revocar incluso aquellas que se hubiesen autorizado localmente, lo que sin duda constituyó una invasión en la competencia de los órganos.

Artículo 21. Declarada por la Secretaría de Fomento la disolución de una Cámara Agrícola Nacional, ó cuando la disolución fuere acordada de conformidad con la fracción III del artículo 19, se procederá a la liquidación de los bienes de la Cámara. Una vez pagadas las deudas, se reembolsará del sobrante a los miembros que hayan contribuido al sostenimiento de la Cámara en los últimos diez años, el importe de la cuotas que hubieren cubierto²⁸, y el saldo que resulte se aplicará a la Beneficencia Pública del Estado, Territorio o del Distrito Federal, según sea el caso. Para efectos de este artículo, toda liquidación deberá hacerse con la intervención del respectivo representante de la Beneficencia Pública.

V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas;

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

(ADICIONADA, D.O. 7 DE ENERO DE 1988)

VII.- Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

²⁸ Habría que preguntarnos ¿cómo operaría una liquidación, respecto de las cuotas de los socios, si una Cámara Agrícola Nacional no tuviese cuando menos diez años de funcionamiento?; así mismo, tendríamos que pensar en la dificultad para aplicar esta disposición al actualizar las cuotas que los socios hubiesen aportado durante los últimos diez años, tal vez con este candado se buscó proteger el patrimonio de los socios fundadores.

El patrimonio²⁹ de las Cámaras Agrícolas estaba integrado por las cuotas de sus miembros; el ingreso que obtuviesen por sus publicaciones o producto de sus exposiciones, museos y establecimientos de propaganda agrícola o de experimentación; las donaciones o legados que se constituyesen en su favor y por los subsidios de los Gobiernos de la Federación, Estados y Municipios.

En lo relativo a la protección de los derechos de asociación de los productores agropecuarios, el artículo 10 del Decreto en comento, señaló:

Artículo 10. A ningún agricultor que tenga las calidades que señala el artículo 4o. se le podrá negar su ingreso a una Cámara Agrícola Nacional, a no ser por el voto de las dos tercias partes de los miembros de ella.

Pareciera que con esta disposición quedaba protegido el derecho de participación de los productores; sin embargo, al no existir la posibilidad de constituir una Cámara Agrícola Nacional en un lugar en donde ya había sido autorizado el funcionamiento de una de ellas, se originaba una afectación a los derechos de libre asociación de los agricultores, ya que estaban obligados (sin que el texto de la norma lo consagrara de manera expresa), a participar en una sola organización aprobada por el Estado³⁰.

²⁹ En cuanto al patrimonio de las personas morales, observaremos que aun cuando de hecho algunas entidades como los sindicatos y las asociaciones políticas, científicas, artísticas o de recreo pudieran funcionar sin tener un patrimonio, existe siempre por el hecho de ser personas, la capacidad de adquirirlo. Es decir, cualquiera que sea su objeto y finalidades deben tener la posibilidad jurídica de adquirirlos bienes, derechos y obligaciones relacionadas con sus fines. Vid: Rojina Villegas, Rafael. Op Cit. p.427.

³⁰ "Nacidas más para actuar en determinadas coyunturas, que para funcionar como rigurosos organismos de clase en defensa de intereses económicos y sociales, al parecer su ligazón con el Estado ha determinado también su grado de importancia y de perdurabilidad; en la medida en que demuestran su funcionalidad para el Estado, éste responde con apoyos y concesiones limitadas que simultáneamente permiten mantener el control de bases e impulsar la movilidad política de sus dirigentes". Meyer. Lorenzo. Pról.: Granados, Otto. Op. Cit. p.17.

Para el caso de aquellos agricultores que decidiesen dejar de participar como socios en una Cámara o que fueren excluidos de la misma, dicha separación debería estar aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la organización, ya que se pretendía que previo a la baja del socio, éste cumpliera con todos los compromisos que hubiese adquirido con la propia Cámara y en razón de su membresía.

Además de la participación de los agricultores, el Decreto estableció la posibilidad de que en la organización se afiliaran personas que durante tres años, por lo menos, hubiesen prestado sus servicios como administradores o directores de fincas o negociaciones agrícolas, y aquellos que con tres años, cuando menos, de anterioridad a la fecha de la admisión, hubiesen obtenido título oficial de escuelas nacionales o extranjeras en alguna ciencia o arte relacionado directamente con la agricultura. El propósito de esta inclusión radicaba en la búsqueda de que en la organización concurrieran todos los sujetos involucrados del sector, a fin de pugnar por el desarrollo de la agricultura y el mejoramiento de los mercados; lamentablemente esta óptica no fue recogida por ordenamientos posteriores en donde la organización estuvo marcada por la participación exclusiva de los productores, perdiendo un poco el objetivo económico de esta figuras.

La manera en que estas organizaciones adquirían personalidad jurídica y la existencia de disposiciones legales que las regulaban de manera especializada, sin dejarlas al sustento de la legislación común, marcaron una relación distinta entre estas asociaciones y el Estado, en donde las Cámaras adquirían ciertas obligaciones que a continuación se señalan:

Artículo 13. Son obligaciones de las Cámaras Agrícolas Nacionales:

- I. Rendir un informe anual a la Secretaría de Fomento sobre las condiciones generales de la agricultura en su respectiva circunscripción.
- II. Cooperar dentro de su circunscripción a formar la estadística agrícola, con sujeción a las disposiciones que expida la Secretaría de Fomento.
- III. Informar sobre asuntos relacionados con los fines de su instituto, cada vez que para ello se requieran por la Secretaría de Fomento.

Así mismo, se estableció que la Secretaría de Fomento prestaría apoyo material a estas organizaciones para el mejor logro de sus objetivos; además de proporcionarles los informes que éstas les solicitaran sobre los asuntos relacionados con la agricultura y las publicaciones que en la materia generara la dependencia. Cabe destacar la gran creatividad del autor de este ordenamiento, al señalar expresamente³¹ que la Secretaría de Fomento canalizaría su apoyo "moral" a estas asociaciones, lo que sin lugar a dudas revolucionó el concepto de los órganos del Estado.

En lo relativo al apoyo material, el propio Decreto señaló que Presidente de la República podría autorizar una cantidad de dinero para que la Secretaría de Fomento la entregase, vía subsidio, a aquellas Cámaras que tuviesen problemas de financiamiento. En este caso podríamos preguntarnos si se justificaba este tipo de apoyos.

En materia de sanciones, se castigaba el uso indebido de la denominación de Cámara Agrícola Nacional con multa de hasta quinientos pesos que se hacía

³¹ Decreto relativo a la creación de las Cámaras Agrícolas Nacionales. Artículo 14. La Secretaría de Fomento prestará su apoyo moral y material a las Cámaras Agrícolas Nacionales, para el mejor logro de los propósitos y fines de éstas: les proporcionará los informes que las mismas Cámaras le pidan sobre asuntos relacionados con la agricultura, y les ministrará, sin costo alguno, las publicaciones que la propia Secretaría esté en aptitud de distribuir.

efectiva sobre lo bienes de la asociación o sobre los de los individuos que fuesen responsables.

Las Cámaras Agrícolas Nacionales tuvieron una vigencia indefinida; sin embargo, el Decreto estableció varias hipótesis por las cuales la autoridad podía revocar la autorización de su funcionamiento y que fueron las que a continuación se enlistan.

- I. Cuando el número de sus miembros llegue a ser menor de diez;
- II. Cuando no cumplan los preceptos de esta Ley; y
- III. Por el voto de las cuatro quintas partes de los individuos que las formen.

Para el caso de las dos primeras fracciones, la Secretaría de Fomento instauraba un procedimiento para garantizar el derecho de audiencia de la organización, notificándole los motivos por los cuales se revocaría la autorización de funcionamiento y la organización de mérito, contaba con un plazo de un mes para argumentar en su favor. Recibidas o no, las manifestaciones respectivas, la Secretaría resolvía el asunto y si determinaba la disolución de la Cámara, ordenaba la publicación de su resolución en el Diario Oficial.

Como pudimos apreciar, el Decreto que analizamos constituye un ordenamiento que introdujo innumerables preceptos que se heredarían a las legislaciones que con posterioridad regularon la organización agropecuaria.

III. LEY SOBRE CÁMARAS AGRÍCOLAS QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARÁN ASOCIACIONES AGRÍCOLAS

El sábado 27 de agosto de 1932 se publicó en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la “Ley sobre

Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas" que hasta el día de hoy se encuentra vigente y cuyo objeto es el de fijar las bases para la organización y funcionamiento de las Cámaras Agrícolas que existían en el país³² y que a partir de la entrada en vigor de ese ordenamiento, se les denominaría asociaciones agrícolas.

El artículo 1° transitorio de este ordenamiento señaló: "*Se deroga la Ley sobre Cámaras Agrícolas Nacionales del 21 de diciembre de 1909 y todas las disposiciones que se opongan a la presente*"; sin embargo, consideramos que el autor de esta Ley debió especificar que se abrogaba la Ley sobre Cámaras Agrícolas Nacionales y se derogaban todas las disposiciones que se opusieran a ese nuevo ordenamiento, ya que son términos distintos como lo señala el maestro Ellsur Arteaga Nava "...abrogar proviene del latín, *abrogare*, de *ab*, quitar, y *rogare*, preguntar, anular. Significa supresión total de un cuerpo legislativo: constitución, ley, reglamento, bando de policía y buen gobierno, etc., por parte de quien es competente para hacerlo. Según Capitant, la abrogación puede ser expresa, cuando el texto que abroga la pronuncia; o tácita, cuando resulta de incorporar a un texto nuevo una prescripción incompatible con la consagrada en un texto anterior. Se diferencia de la derogación porque ésta es la anulación parcial de una ley"³³.

Hecha esta precisión señalaremos que el artículo 2° transitorio del ordenamiento en comento, estableció el mecanismo para la regularización de las organizaciones constituidas al amparo de la ley abrogada y al respecto, indicó que en un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de la nueva ley, las Cámaras Agrícolas constituidas en el país deberían ajustar su organización y

³² Debido a un error de redacción, demos ese voto de confianza, el artículo 1 de este ordenamiento se dirigió exclusivamente a las Cámaras Agrícolas existentes, sin referirse a las que se pudiesen constituir, por lo que pareciera que las excluyó de los efectos de ese ordenamiento.

³³ Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. Tomo I. 1ª. edición. México, 1999. p. 385.

funcionamiento a esas nuevas disposiciones, adquiriendo la denominación de asociaciones agrícolas que hasta la fecha se encuentra vigente.

Es importante mencionar que esta Ley no es un acto legislativo de carácter formal, toda vez que fue expedida en ejercicio de facultades extraordinarias del Presidente de la República, otorgadas mediante Decreto del Congreso de la Unión, tal y como se señala en la publicación:

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaría de Gobernación.

EL C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme la siguiente Ley:

"Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en uso de las facultades que me ha concedido el Congreso de la Unión por Decreto del 21 de enero del año en curso, he tenido a bien expedir la siguiente:

Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas

Consideramos que el ordenamiento que nos ocupa debió ser producto de un proceso legislativo formal en el se presentase una iniciativa de ley y fuese discutida por las Cámaras de Diputados y Senadores para su posterior promulgación; sin embargo, el Congreso de la Unión decidió otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para que lo supliera en el ejercicio de su función y emitiera un acto legislativo de carácter material.

La pregunta en este caso estriba en saber si el Congreso de la Unión contó con facultades para emitir un Decreto de la naturaleza antes mencionada y es que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en el momento de la expedición de la referida Ley, señaló:

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29³⁴.

El precepto de referencia contiene una excepción al principio de división o separación de poderes³⁵, al indicar la posibilidad de que el Poder Legislativo se deposite en un solo individuo que será el Presidente de la República quien en uso de facultades extraordinarias se conducirá cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, en términos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo esta hipótesis el Presidente de la República se convierte en legislador extraordinario con capacidad para expedir leyes, es decir, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que el maestro Burgoa señala como *legislación de emergencia* con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala emergente.

³⁴ Gutiérrez S. y Rives S. *La Constitución Mexicana en el siglo XX*. Editorial Las líneas del mar, S.A. de C.V. 1ª. edición. México, 1994. p. 237.

³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. 9ª. Edición. México, 1994. p. 778.

Por lo antes expuesto, podemos afirmar que el Congreso de la Unión en ningún momento contó con facultades para conceder al Presidente de la República la competencia para emitir el ordenamiento que nos ocupa, toda vez que la **"Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas"** no se ubica dentro del supuesto de la excepción marcada en el numeral 29 constitucional y en esa virtud, tanto el Decreto que concede facultades extraordinarias como la Ley en comento, son actos contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A diferencia del Decreto sobre Cámaras Agrícolas Nacionales de 1909, este ordenamiento estableció un modelo de organización más delimitado al delimitar figuras asociativas a nivel local, estatal y nacional que se denominarían asociaciones agrícolas locales, uniones agrícolas regionales y la Confederación Nacional de Productores Agrícolas, respectivamente.

Este modelo de organización es el que ha prevalecido hasta la fecha y sentó las bases para la construcción de una red nacional de organizaciones de productores agropecuarios vinculados por la naturaleza de sus actividades y por una legislación que como más adelante señalaremos, propició la organización monolítica en torno a las actividades del poder político en nuestro país.

Tomando como base las aspiraciones de los ordenamientos que estuvieron vigentes en esta materia, se estableció que éstas las agrupaciones se constituirían con la unión de los productores agrícolas del país, a fin de promover el desarrollo de las actividades agrícolas de la Nación, así como la protección de los intereses económicos de sus agremiados, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- I. Organizar la producción agrícola dentro de normas racionales que propendan a mejorar la calidad de los productos, así como a la mejor

distribución de ellos, para lo cual se procurara la implantación de métodos científicos más adecuados de explotación agrícola.

- II. Gestionar y promover las medidas que tiendan al mejoramiento de las condiciones agrícolas de los productores de la República, tales como fletes de transporte, desarrollo en las comunicaciones, cuotas racionales de energía eléctrica, etc.
- III. Promover la creación, en cada uno de los lugares donde funcionen asociaciones de almacenes, molinos, plantas refrigeradoras, de empaque etc., para industrializar o conservar los productos agrícolas y presentarlos al consumidor en las mejores condiciones.
- IV. Obtener con las mayores facilidades económicas la concesión de crédito para sus agremiados.
- V. Procurar la transformación de las condiciones de la vida en el campo, cómodo e higiénico el hogar del campesino y educar a las clases rurales del país en los principios de la técnica moderna de producción.
- VI. Fomentar, cuando las condiciones sociales y económicas de los productores lo permitan, el desarrollo de la organización cooperativa.
- VII. Representar ante las autoridades los intereses comunes de sus asociados y proponer las medidas que estimen más adecuadas para la protección y defensa de dichos intereses.

La realización de estos objetivos esta vinculada con la capacidad de acción que tienen estas organizaciones en términos de la figura bajo la cual están constituidas, ya sea local, estatal o nacional, circunstancia que tiene significado para asegurar la unidad de la estructura basada en tres niveles:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



ASOCIACIONES AGRÍCOLAS LOCALES

UNIONES AGRÍCOLAS REGIONALES

**CONFEDERACIÓN NACIONAL
DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS**

El primer nivel en la estructura de este sector lo integran las asociaciones agrícolas de carácter local que desde nuestra percepción es el espacio en el que los productores tienen una mejor vinculación con su organización, toda vez que participan directamente en la toma de decisiones que tienen que ver con el ámbito de sus actividades y son la base del sector agrícola organizado, ya que para poder constituir una unión agrícola regional, que es el siguiente nivel dentro de la estructura, es necesario contar con asociaciones de tipo local.

Cabe señalar que esta Ley pugnó porque las asociaciones se constituyesen con productores especializados cuya actividad preponderante estuviese enfocada a un cultivo o rama en específico de la economía rural y en esa virtud, se señala que en cada localidad se crearán las asociaciones que correspondan a los principales cultivos o ramas que en ellas se exploten, sin que exista limitación alguna en cuanto al número de agrupaciones que se establezcan; además de que no se prohíbe la constitución de asociaciones de carácter general en las que participen productores dedicados a diferentes ramas de producción.

Es importante subrayar que en lo relativo a la garantía de libre asociación este ordenamiento respetó la decisión de los productores agrícolas para participar en

las figuras asociativas que señala la ley que se comenta, situación que quedó plasmada en los artículos 4 y 10 que a continuación se citan.

Artículo 4°.- Los productores agrícolas de la República **podrán reunirse** en asociaciones de carácter local, regional y nacional.

Artículo 10.- **Podrán funcionar** asociaciones agrícolas locales **en todos aquellos lugares** en donde diez o más productores especializados **deseen agruparse** en los términos de esta Ley.

En este sentido, podemos afirmar que los productores agrícolas cuentan con el derecho para participar en la asociación agrícola local que mejor les convenga, sin que exista limitante alguna en cuanto al número de asociaciones que se pueden constituir en una localidad, lo que quiere decir que el productor puede afiliarse a una asociación ya constituida o bien, constituir una nueva y solicitar su autorización y registro. Estas posibilidades jurídicas materializan desde nuestro punto de vista, la garantía de libre asociación consagrada en el artículo 9° de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

Artículo 9°.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de

violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Al respecto, J. Jesús Orozco Henríquez señala³⁶ que: "...el artículo 9° -que no ha sido reformado desde su adopción en 1917- establece tanto el derecho a la libertad de asociación como a la de reunión. Por la libertad de asociación se entiende el derecho humano de asociarse libremente con otras personas con cualquier objeto lícito, esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o las normas de orden público, como la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho humano de reunirse o congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica. La libertad de asociación y la libertad de reunión forman parte del capítulo I del título primero de nuestra Constitución, denominado "De las garantías individuales", y constituyen dos de los derechos subjetivos públicos fundamentales más importantes, indispensables en todo régimen democrático, en cuanto propiciaron el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación. Conviene advertir que, a diferencia de la libertad de asociación, al ejercerse la libertad de reunión no se crea una entidad jurídica propia con sustantividad y personalidad diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes; además, una reunión, contrariamente al carácter relativamente permanente de una sociedad o asociación, es transitoria, esto es, su existencia está condicionada a la realización del fin correcto y determinado que la motivó, por lo que una vez logrado éste, tal acto deja de existir".

No obstante el clima de libertad que la Ley propició en las asociaciones agrícolas de carácter local, pareciera que el texto del artículo 6 del ordenamiento que no

³⁶ Orozco Henríquez, J. Jesús. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Comentario al artículo 9°. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. 7ª. Edición. Tomo I. México, 1995. p. 85.

ocupa, contiene un mandato para que los productores constituyan este tipo de figuras asociativas en cada una de sus localidades, al señalar:

Artículo 6°.- En cada localidad se crearán las asociaciones que correspondan a los principales cultivos o ramas de la economía rural que en ella se exploten, agrupándose los productores, en cada asociación, según el criterio establecido en el artículo precedente.

En este sentido, consideramos que la redacción de de este precepto no fue la más afortunada, ya que pudiese servir de pretexto para obligar a los productores agrícolas a organizarse en una asociación de carácter local y con ello, lograr que automáticamente tuviesen que formar parte de la unión agrícola regional respectiva y acatar los dictámenes de ésta en consecuencia, ya que por disposición expresa de la Ley en comento, las asociaciones de carácter local están obligadas a afiliarse a la unión que les corresponda, tal y como se explica líneas adelante.

En lo relativo al procedimiento para la constitución de una asociación agrícola local, es necesario que cuando menos diez productores agrícolas especializados que tengan su lugar de explotación en una misma localidad, celebren una asamblea constitutiva para someterla a la autorización de la hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Esta autoridad revisa el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley que regula esta materia y emite una autorización por la que manifiesta su conformidad con la constitución, organización y funcionamiento de la asociación agrícola respectiva, otorgándole personalidad jurídica en ese mismo acto. En este sentido, para constituir una asociación agrícola local es necesaria la concurrencia de la voluntad de quienes la integran y la autorización por parte del Estado, ya que éste

último acto permite que la organización trascienda a la existencia jurídica y no de hecho.

La autorización a la que nos hemos referido, tiene el carácter de un acto administrativo en el sentido formal y material, toda vez que como señala el maestro Acosta Romero, "...se constituye como una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"³⁷.

Cabe señalar que "... en el régimen de permisos , licencias y autorizaciones se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo, y aún hay autores que hablan de estética urbana, en este aspecto"³⁸.

En el caso que nos ocupa, existe un derecho preestablecido en favor de los productores agrícolas contenido en la garantía constitucional de libre asociación; sin embargo, es necesario el cumplimiento de determinados requisitos para que puedan acogerse bajo la figura de una asociación agrícola y recibir los beneficios inherentes, de tal suerte que la autorización que en este caso se emite, es un acto administrativo constitutivo de personalidad jurídica en favor de los productores asociantes.

Esta Ley pugnó porque las asociaciones agrícolas locales se constituyesen con productores especializados cuya actividad preponderante estuviere enfocada a un cultivo o rama en específico de la economía rural y en esa virtud, se señala que en cada localidad se crearán las asociaciones que correspondan a los principales

³⁷ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 13ª. Edición. México, 1997. p. 811.

³⁸ *Ibid.*, p. 1028.

cultivos o ramas que en ellas se exploten, sin que se prohíba la constitución de asociaciones de carácter general en las que participen productores dedicados a diferentes ramas de producción.

Por lo que se refiere a las uniones agrícolas regionales, el ordenamiento establece que se integrarán por cuando menos tres asociaciones agrícolas locales que funcionen en una misma región agrícola. Para este efecto, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tiene entre sus facultades la de establecer las regiones agrícolas del país que sirven de marco para la constitución de las referidas uniones y se integran por un conjunto de localidades agrícolas contiguas.

El artículo 11 de esta Ley señala lo siguiente:

Artículo 11.- Se entiende por región agrícola la que, por la similaridad de actividades rurales y por las vías de comunicaciones con que cuente, pueda constituir una unidad dentro de la economía nacional. Para regularizar el funcionamiento de las Uniones Agrícolas Regionales, la Secretaría de Agricultura, por conducto de la Dirección de Ganadería, señalará las regiones económicas en que considere más adecuado dividir al país.

El ejercicio de la facultad antes referida se traduce en la emisión de un acto administrativo de efectos generales³⁹. Cabe señalar que el reglamento vigente de la hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, establece en su artículo 19 el funcionamiento de la Dirección General de Fomento a la Agricultura.

³⁹ "Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general, o en ciertos casos, una combinación de ambas...". Vid: Acosta Romero, Miguel. Op. cit., p. 812.

En lo relativo al procedimiento para la autorización y registro de las uniones agrícolas regionales, es necesario observar las formalidades establecidas para las asociaciones de carácter local; es decir, se tendrá que presentar una solicitud ante la dependencia referida en el párrafo anterior, misma que resolverá otorgando personalidad jurídica a la organización que se constituye.

Es importante destacar que la participación de las asociaciones agrícolas locales en las uniones agrícolas regionales no es un asunto de libre asociación, ya que el artículo 7 del ordenamiento que nos ocupa, obliga a las primeras a adherirse a las uniones que respectivamente existan o se constituyan en la región en donde aquellas funcionan, lo que contraviene el principio de libre asociación defendido por el propio ordenamiento en favor de los productores agrícolas.

En este sentido, debemos cuestionar el objetivo de esta filiación obligatoria, toda vez que violenta el contenido de la garantía constitucional de libre asociación, al forzar una participación sin considerar la voluntad de quienes se afilian, por lo que consideramos necesario plantear una reforma a esta Ley para salvaguardar su constitucionalidad.

Una vez integradas las asociaciones de carácter local y éstas a su vez organizadas en uniones de carácter regional, la Ley establece un tipo adicional de organización que ostenta una representación nacional y que recibe el nombre de Confederación Nacional de Productores Agrícolas, misma que consideramos es un ideal del ordenamiento que se comenta, en cuanto a que en ella pareciera que se encuentran representados los intereses de todos los productores agrícolas organizados del país.

La participación en este organismo cúpula esta basada en un mecanismo integrado por los delegados de todas y cada una de las uniones agrícolas regionales constituidas en el país, mismas que tienen la obligación de acreditar

ante la Confederación a dos delegados titulares y sus respectivos suplentes, de entre sus miembros, mismos que representarán a los productores de su región. Al respecto, consideramos que este sistema discrimina la participación de las asociaciones de carácter local constituidas en las regiones en donde no existen uniones agrícolas, máxime que la Ley establece en su artículo 13 lo siguiente:

Artículo 13.- La Confederación será el órgano por medio del cual todas las Asociaciones Agrícolas que directa o indirectamente la forman, podrán promover ante el Estado los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir las finalidades que esta Ley determina; pero para las autoridades locales los órganos serán las Asociaciones Agrícolas Locales o las uniones Locales según el lugar de radicación de las mismas y el de la autoridad ante quien proceda gestionar.

Consideramos que el contenido de este precepto se identifica con una disposición de carácter estatutario-privado, pero en ningún momento es propia de un texto legislativo, toda vez que vulnera el espíritu del derecho de petición contenido en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al impedir que las organizaciones de carácter local puedan ejercer el referido derecho constitucional ante las autoridades federales, ya que para éste caso están obligadas a formular sus peticiones a través de las Confederación Nacional, hipótesis que en ningún momento esta prevista en el referido precepto de nuestra Carta Magna.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa señala que la "...potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, **toda persona moral o física** que tenga éste carácter, se deriva como el derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8 de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir ante cualquier

autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8 constitucional, tiene como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve. Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud...⁴⁰ⁿ.

El Capítulo VI del ordenamiento que hemos analizado, establece que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, abrirá un "Registro de las Asociaciones Agrícolas" en el que se asentarán de cada una de las organizaciones:

- a) El acta constitutiva;
- b) Los estatutos y su modificaciones, y
- c) El acta de disolución y liquidación, en su caso.

Para practicar las inscripciones sobre las materias antes descritas, es necesario que la referida dependencia autorice la celebración del acto respectivo y en consecuencia, se procede a realizar el registro en los asientos correspondientes. Este sistema registral será descrito ampliamente en el Capítulo III de esta investigación.

Por otra parte, es importante analizar el contenido del artículo 17 de este ordenamiento que señala lo siguiente:

⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, S.A. 1ª. Edición. México, 1994. p. 375.

Artículo 17.- Atendiendo a que **el funcionamiento** de las asociaciones a que se refiere esta Ley es de **interés público**, el Estado dará todo su apoyo a estas mismas asociaciones y los productores que las integran, para la realización de los fines señalados en el artículo 3° de esta Ley.

Cabe señalar que este precepto justifica la existencia de un ordenamiento especializado para este tipo de figuras asociativas, toda vez que el legislador bien pudo señalar el esquema del derecho común para atender las inquietudes de organización de los productores agrícolas; sin embargo, optó por el establecimiento de un texto legal que las regulara específicamente bajo el argumento de que su funcionamiento es de interés público para el Estado. En este sentido, la Ley establece que se sancionará el uso ilegal de las denominaciones reservadas para las organizaciones que ésta regula.

Como último punto, consideramos conveniente señalar que el artículo segundo transitorio estableció un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en la que fue publicado el ordenamiento que nos ocupa, a fin de que las Cámaras Agrícolas Nacionales procedieran a regularizar su funcionamiento apegado a estas nuevas disposiciones de carácter federal, de tal suerte que las entidades federativas emitieron sus propios ordenamientos ajustados a este texto legal.

CAPITULO SEGUNDO
ANÁLISIS JURÍDICO
LEY DE ASOCIACIONES GANADERAS

I. BASE CONSTITUCIONAL

A) Decreto Promulgatorio

Es importante conocer el origen de este ordenamiento para comprender su naturaleza jurídica y determinar el sentido de su vigencia e instituciones que en su momento reguló⁴¹. La Ley de Asociaciones Ganaderas tiene un origen peculiar, ya que no es producto de un *proceso legislativo formal* en el que intervienen las dos cámaras que integran el **Congreso de la Unión**⁴², su existencia se vincula con una práctica mexicana que se dio de manera común en la primera mitad del siglo pasado, en virtud de la cual el Congreso de la Unión otorgó "**facultades extraordinarias**" al Presidente de la República para expedir Leyes en diversas materias, de tal suerte que el Poder Ejecutivo sustituía al Legislativo en el ejercicio de sus facultades⁴³.

⁴¹ La Ley de Asociaciones Ganaderas estuvo vigente hasta el 6 de enero de 1999, ya que el día siguiente entró en vigor la Ley de Organizaciones Ganaderas que será analizada en el siguiente capítulo.

⁴² "Todo proceso legislativo comienza con una iniciativa; y ésta, para derivar en ley o decreto, debe cubrir los requisitos de forma y fondo que prevé la ley, ser presentada por quienes tienen el derecho o la facultad de hacerlo, referirse a materias susceptibles de ser reguladas por el congreso de la unión, ser presentadas en el momento procesal oportuno y ante la cámara que, en su caso, debe actuar como de origen". Vid. Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional". Volumen 1. Ed. Oxford University Press. México, 1990. p. 307.

⁴³ El maestro Ignacio Burgoa al referirse a las facultades legislativas del Congreso de la Unión señala que "...estas facultades consisten en las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos materiales ya expresados (aspecto intrínseco), proviene de dicho cuerpo (aspecto extrínseco). Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término "ley" conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos, que en su oportunidad trataremos, conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma. Vid:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al respecto, Carlos Sempé Minvielle señala que "...durante mucho tiempo, al margen de la Constitución, se delegaron facultades legislativas al Presidente de la República. Venustiano Carranza quiso acabar con esta situación irregular, y explicaba en la exposición de motivos del proyecto de constitución: *Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad...dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad e legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo.*

Para evitar se continuara con esa práctica, en su proyecto de Constitución de 1857 incluyó el siguiente párrafo que subsiste en el artículo 49: *No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.*

Y sin embargo, siete días después de haber entrado en vigor la Constitución el 8 de mayo de 1917, el Congreso concedió al Presidente Carranza facultades legislativas en el ramo de hacienda, sin tiempo fijo para su ejercicio, esto es, sin observar las formalidades del artículo 29. Años más tarde la Suprema Corte pronunció una ejecutoria, justificando aquella delegación en términos tan amplios que causan asombro.

La delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo, se continuó efectuando sin existir suspensión de garantías, al margen del artículo 29. Todavía a la fecha continúan en vigor importantes leyes expedidas por el Ejecutivo, como es el caso de nuestros códigos: de Comercio (de 1889), Civil y Penal aplicables en materia federal; de Procedimientos Civiles y Penales para el Distrito Federal; Federal de

Procedimientos Penales; y las leyes generales de Sociedades mercantiles y de Títulos y Operaciones de Crédito⁴⁴.

La Ley de Asociaciones Ganaderas fue puesta en vigor mediante un Decreto Presidencial que ordenó su observancia en toda la República Mexicana y que tuvo por objeto regular la organización, constitución y funcionamiento de las asociaciones ganaderas del país.

El 12 de mayo de 1936, fue publicado en el Diario Oficial el Decreto emitido por el del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, en virtud del cual se expide la Ley que nos ocupa, sin que la misma haya sido sometida al conocimiento y aprobación de las Cámaras integrantes del Poder Legislativo Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LÁZARO CÁRDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades que me ha concedido el Congreso de la Unión por Decreto del 30 de diciembre de 1935, he tenido a bien expedir la siguiente:

Ley de Asociaciones Ganaderas...

Jeffrey A. Weldon en su estudio denominado "El Presidente como legislador, 1917-1934", señala que durante esos años "... el Poder Ejecutivo llevó a cabo cerca de 4,000 decretos a través de facultades extraordinarias, aunque el 95 por ciento de éstos tenían que ver con asuntos relacionados con la Hacienda

edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994. p. 643.

⁴⁴ Sempé Minvielle, Carlos. "Técnica Legislativa y Desregulación". 4ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 2002. p. 251 y 252.

Pública.... Algunos presidentes, particularmente Calles, recibieron la autorización para utilizar las facultades extraordinarias para legislar sobre leyes específicas, distintas a las de Hacienda, y algunas de estas leyes fueron de vital importancia. Sin embargo, el Congreso tendía a aprobar estas iniciativas delegando poderes legislativos en las últimas dos semanas de diciembre, justo antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones. Supuestamente se tomaba cuando el Congreso ya no tenía tiempo suficiente para terminar los trabajos legislativos. Quedaban entonces dos opciones: que Calles y el Congreso convocaran a una sesión extraordinaria, o que el presidente redactara la ley por él mismo. De hecho, en la mitad de los casos que no tenían que ver con Hacienda, la ley que delegó las facultades extraordinarias era muy específica en detallar las expectativas del Congreso sobre las leyes a decretarse y, en todos estos casos, la duración de las facultades extraordinarias era estrictamente limitada⁴⁵ⁿ.

Es importante señalar que al margen de lo que hemos señalado en el capítulo I de esta investigación, en lo relativo al uso de facultades extraordinarias, la discusión de fondo en cuanto al procedimiento observado para expedir la Ley de Asociaciones Ganaderas, tiene que ver con la función legislativa del Estado y con la naturaleza jurídica de aquellos actos a los que podemos denominar *Ley*, en términos constitucionales. En este sentido, vale la pena revisar dichos conceptos.

El maestro Gabino Fraga, a propósito de la función legislativa, señala que "...desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo. En México la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. Entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva.

⁴⁵ Weldon, Jeffrey A. "El presidente como legislador, 1917-1934". Estudio publicado en "El Poder Legislativo en las Décadas Revolucionarias, 1908-1934". Volumen I. Tomo 3. Enciclopedia Parlamentaria. Instituto de Investigaciones Legislativas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1997, p. 124 y 126.

El concepto de función legislativa formal, en oposición al de función legislativa material, no es simplemente teórico, como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el derecho positivo mexicano. El artículo 70 dispone que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", y tratando de buscar antecedentes que aclaren el sentido de esta disposición, encontramos que ya desde el texto primitivo de la Constitución de 1857, el artículo 64⁴⁶ distinguía las resoluciones del Congreso en "leyes o acuerdos económicos"⁴⁷.

"La función legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material o sea prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley. La ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico. El efecto de derecho que produce la ley es el que viene a darle su carácter distintivo, pues como más arriba indicamos, una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa precisamente en el efecto jurídico que a consecuencia de ellos se origina.

Ahora bien, siguiendo esa clasificación, podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que cabe definirla, como lo hace Duguit (op. cit., t. II, p. 145), diciendo que es "todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo. Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres que a ésta corresponden, es decir, que es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal;

⁴⁶ Constitución de 1857. "Artículo 64. Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley ó acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y dos Secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos Secretarios". Vid. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 21ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998, p. 616.

⁴⁷ Gabino Fraga. "Derecho Administrativo", 33ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994, p. 37.

es permanente, o sea que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley⁴⁸.

En virtud de lo anterior, consideramos que los actos de carácter general, abstracto e impersonal que son emitidos por el Poder Legislativo en ejercicio de sus facultades y bajo el concepto de *Ley*, son los únicos actos del Estado que podemos calificar con esa naturaleza⁴⁹. Sin embargo, debemos mencionar que existen actos tolerados por nuestro texto constitucional que desde el punto de vista material los podemos calificar como actos legislativos, pero en tanto no sean emitidos por el Poder Legislativo observando el procedimiento respectivo, no se les puede otorgar el carácter de *Ley*.

El maestro Elisur Arteaga en su estudio de Derecho Constitucional señala que "...en el sistema constitucional mexicano existe un poder legislativo genérico y abstracto, que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo poder ni podría serlo; ese poder en general comprende todas las manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria, como las leyes, decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter general, que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por mandamiento constitucional.

⁴⁸ *Ibid.* p.41 y 42.

⁴⁹ "En su párrafo inicial, el art. 70 dice: *Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.* La expresión transcrita está tomada del art. 43, Ley Forera de la Constitución de 36; pero la Constitución actual, al igual que la de 57, omitió la definición de ley y decreto, que se halla en el precepto de la Constitución centralista y que, en el sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. Dice el citado artículo de la Constitución de 36: *Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones establecimientos o personas.* Vid. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésima octava edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994. p. 284 y 285.

El poder legislativo genérico tiene diversas manifestaciones: reformas constitucionales, leyes y decretos ordinarios, reglamentos, etc. Para evitar una excesiva concentración de poder, y alcanzar un efectivo y adecuado ejercicio de la función, ese poder ha sido fraccionado y confiado a diferentes titulares; sin embargo, no todos son órganos colegiados.

Así, la función de reformar la constitución ha sido confiada a una combinación de órganos (art. 135); la ordinaria de hacer leyes se ha dividido en tres: una, la asignará a los poderes centrales; otra, la encomendada a las legislaturas de los estados, y una más, la confiada al presidente de la república en materias específicas como gravar el comercio internacional (art. 131) y, por conducto del departamento de salubridad, dictar las medidas preventivas indispensables para enfrentar epidemias graves o enfermedades exóticas (art. 73, frac. XVI, base 2ª); la extraordinaria ha sido encomendada en forma exclusiva al presidente de la república (art. 29).

El ejercicio de la función legislativa en su tercer nivel ha sido atribuido a diferentes entes: presidente de la república, gobernadores de los estados, asamblea legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, etc.; al ejercerla pueden emitir reglamentos, acuerdos, bandos y órdenes de observancia general.

En ese contexto, cuando el art. 50 dispone que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso general, alude a una de las tantas manifestaciones que tiene lo que aquí se ha denominado poder legislativo genérico⁵⁰.

El planteamiento del maestro Elisur Arteaga en torno a la existencia de un "poder legislativo genérico y abstracto", parte del reconocimiento de la jerarquía de las normas jurídicas y en torno a este concepto establece la participación de los órganos del Estado en el ejercicio de la *función legislativa*. En este sentido,

⁵⁰ Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 218.

"...conforme al artículo 70 de la Constitución, toda resolución del Congreso de la Unión, es decir, de las dos Cámaras que lo forman y actuando conjuntamente, tienen el carácter de "ley" o "decreto". Ambas denominaciones no sólo tienen implicación terminológica o meramente formal, sino que expresan la distinta naturaleza intrínseca o material de los actos que provienen de dicho organismo. Así, cuando se trata de la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, el acto respectivo es una ley; en tanto que los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional, son decretos en sentido estricto, teniendo los atributos contrarios, a saber: la particularidad, la concreción y la personalidad⁵¹".

Es importante señalar que el Ejecutivo Federal efectivamente participa en la actividad legislativa del Estado mediante la emisión de múltiples actos administrativos de carácter general⁵² que desde el punto de vista material podemos considerarlos como actos legislativos, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, manuales, circulares y formatos, por mencionar algunos⁵³; sin embargo, salvo lo dispuesto en los artículos 29 y 131

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 720.

⁵² El acto administrativo es particular cuando va dirigido a una persona o personas señaladas en el mismo y es general cuando va dirigido a todas las personas que se encuentran comprendidas en la situación que precisa el acto. Vid. Margáin Manatou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano". Tercera edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 2000. p.97.

⁵³ "Hemos dicho que dentro de la dinámica política social de los pueblos no es posible adoptar rigidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado la ejecutiva, legislativa y judicial se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con independencia o aislamientos unos de otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional. Bajo esta concepción estricta, y por ello impráctica o absurdamente utópica, no puede entenderse ni comprenderse el consabido principio. Entes las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse supraordinación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que, al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado. Por esta razón, si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo carece de competencia para emitir actos bajo la denominación de *Ley*, y el Poder Legislativo no puede conferirle facultades para dicho efecto⁵⁴ al amparo de la figura de la *legislación delegada*⁵⁵.

mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista en ella se denominan "legislativos" (Congreso de la Unión entre otros), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o prístinamente legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional). El poder legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas, por el Poder Ejecutivo en la acepción orgánica del concepto, es decir, por el individuo en quien este poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra Constitución se llama "Presidente de la República". Vid. Burgoa Orihuea, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 777.

⁵⁴ "Facultades legislativas del Congreso de la Unión. Estas facultades consisten en las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos materiales ya mencionados (aspecto intrínseco), proviene de dicho cuerpo (aspecto extrínseco). Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término "ley" conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos, que en su oportunidad trataremos, conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma". Vid. Burgoa Orihuea, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 643 y 644.

⁵⁵ "En la doctrina se denomina legislación delegada, la que es elaborada por el Poder Ejecutivo, sea que directamente lo faculte la Constitución, o que ésta autorice al Poder Legislativo para encomendar la elaboración de una ley determinada al Ejecutivo.

En estricto sentido, hay delegación cuando alguien delega a otro una facultad; pero cuando es directamente la Constitución la que otorga una facultad legislativa al Ejecutivo, no se trata propiamente de una delegación.

En los países europeos, es muy común la práctica de delegar facultades legislativas al gobierno. Se trata en principio de una renuncia voluntaria del Parlamento, renuncia limitada en cuanto a su objeto y a su duración; y que no impide normalmente que el Parlamento controle el uso que el gobierno hace de los poderes atribuidos.

Las causas de esta delegación de facultades legislativas, son parecidas en los diferentes países:

- a) Sobrecarga parlamentaria.- La sobrecarga parlamentaria es tal que en ocasiones los parlamentos se limitan a votar textos de principio...
- b) Impopularidad de ciertas medidas.- En ocasiones, el Parlamento consciente delegaciones temporales de facultades legislativas para evitar tener que aprobar leyes que no son visitas con agrado por la población.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe señalar que el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en 1936, año en el que fue expedido el Decreto que nos ocupa, tenía previsto el ejercicio de facultades extraordinarias:

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29⁵⁶

En este sentido, el Presidente de la República podía sustituir al Poder Legislativo en el ejercicio de su función, siempre y cuando ocurriera la hipótesis prevista en el artículo 29 de la Carta Magna entonces vigente:

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el

c) Rapidez.- A veces, la necesidad de contar con el corto plazo con un determinado texto legal, incluye en que se evite la deliberación parlamentaria. Vid. Sempé Minvielle, Carlos. Op. Cit. p. 248 A 250.
⁵⁶ Gutiérrez S. y Rives S. "La Constitución mexicana en el siglo XX". Editorial Las líneas del mar, S.A. de C.V. 1ª. edición. México, 1994. p. 237.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde⁵⁷.

Podemos concluir que las disposiciones constitucionales vigentes en 1936, no permitan al Congreso de la Unión emitir decretos para conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República con el objeto de legislar en determinadas materias, por lo que el Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Ganaderas no tiene sustento constitucional y es una violación al principio de división de poderes⁵⁸. Al margen de que, en el caso concreto, un

⁵⁷ Gutiérrez S. y Rives S. Op. Cit. p. 222.

⁵⁸ Consideramos conveniente rescatar el debate que en el mes de diciembre de 1933 se llevó a cabo en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de la votación de un Decreto delegatorio de facultades extraordinarias en favor del Presidente de la República para legislar en materia de hacienda y crédito público.

"Se pregunta a la Asamblea, en votación económica, si considera el asunto de urgente y obvia resolución. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Se considera el asunto de urgente y obvia resolución. Está a discusión en lo general."

EL C. MÉNDEZ EUGENIO: Pido la palabra en contra.

EL C. PRESIDENTE: Tiene usted la palabra.

EL C. MÉNDEZ EUGENIO: Es materialmente imposible que con una sola lectura de este interesante proyecto nos hayamos podido dar cuenta de su trascendencia e importancia, y por lo mismo no podemos votarlo conscientemente en pro o en contra; por eso me he opuesto a que se declare el asunto de urgente y obvia resolución. Por lo demás, soy enemigo de que se concedan facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, en virtud de que por técnica constitucional debe suprimirse y debe quitarse ya esa práctica irregular que se ha venido siguiendo de conceder para todo facultades extraordinarias al Ejecutivo.

En ningún precepto de la Carta Magna que nos rige existe la autorización para que podamos conceder facultades extraordinarias; por una corruptela muy deplorable, muy censurable a través de todas las Legislaturas, revolucionarias a partir del año de 1917, se ha venido concediendo facultades extraordinarias al Ejecutivo, particularmente en el Ramo de Hacienda. Yo formé parte de la Legislatura de 1917, y en ella el Presidente Carranza presentó una iniciativa por el estilo, y yo, a pesar de formar en el grupo carrancista en aquella época, fui de los setenta y cinco u ochenta diputados que votamos en contra.

Yo quiero evocar ese recuerdo en ustedes para que rectifiquemos estos procedimientos de concesión de facultades extraordinarias y nos comprometamos a trabajar y a laborar, si no en los días que nos faltan para terminar este periodo, en un periodo de sesiones extraordinarias que pueda celebrarse en cualquiera de los meses del año entrante, hasta agosto que terminan nuestras funciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si soy enemigo de esta concesión de facultades extraordinarias, discutiéndolas a fondo, mucho más lo soy y votaré en contra en este caso, cuando ni siquiera sé lo que se va a votar. Yo me permitiría interpellar al Diputado Cuellar, que antes de subir a la tribuna gritó: "aprobado", que me diga qué es lo que pide el Ejecutivo, cuál es la esencia de lo que pide el Ejecutivo en este proyecto; y si digo al Diputado Cuellar, a cualquier diputado que se considere apto y capaz de contestar mi interpellación: ¿qué es lo que pide el Ejecutivo y en qué lo funda? En tal virtud, yo sólo pedí la palabra para fundar mi voto, para que la Nación sepa por qué voy a votar en contra.

EL C. SOTO GUEVARA: Pido la palabra.

EL C. PRESIDENTE: Tiene usted la palabra.

EL C. SOTO GUEVARA: Después de las objeciones que ha presentado el compañero Méndez, es menester que se haga una aclaración desde el punto de vista de la técnica constitucional, para que sepa que esta Cámara no ha violado en lo más mínimo la técnica constitucional. Precisamente la división de Poderes, y en esto me refugio en los antecedentes del Parlamento inglés, el Parlamento en España, en la potestad máxima, el Parlamento es para discutir precisamente el Presupuesto de Egresos, es decir, para saber en qué se gastan los tesoros de la nación; y como ustedes saben perfectamente, en el proyecto a discusión no se toca ese punto, no se piden facultades extraordinarias para el Presupuesto de Egresos, sino exclusivamente para ingresos; y de acuerdo con nuestra propia conciencia, sabemos que tenemos ante nosotros grave problema de la reorganización económica del país, siendo materialmente imposible que en este periodo, ni siquiera en un periodo extraordinario de sesiones, podamos hacer un sistema de reorganización, con la técnica hacendaria, con pleno conocimiento de causa; esto se tiene que encomendar al Ejecutivo, para que él desarrolle una política hacendaria de ingresos. En consecuencia, como no hay ofensa a la técnica constitucional, y vista de los ingresos, entiendo que es lógica la actitud de esta Cámara al apoyar el proyecto de Ejecutivo.

(Aplausos).

EL C. MÉNDEZ EUGENIO: Pido la palabra. (Voces: No! No!)

EL C. SECRETARIO PERALTA: En votación económica se pregunta si se considera el asunto suficientemente discutido. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Se considera suficientemente discutido. Se procede a recoger la votación nominal en lo general. Por la afirmativa.

EL C. SECRETARIO GARCÍA LEAL: Por la negativa. (Votación)

EL C. SECRETARIO PERALTA: ¿Falta algún ciudadano diputado por la afirmativa?

EL C. SECRETARIO GARCÍA LEAL: ¿Falta algún ciudadano diputado por votar por la negativa? Se procede a recoger la votación de la Mesa. (Votación.)

EL C. SECRETARIO PERALTA: Aprobado en lo general por 90 votos de la afirmativa.

EL C. SECRETARIO GARCÍA LEAL: Votó por la negativa un ciudadano diputado.

EL C. SECRETARIO PERALTA: Habiendo sido aprobado en lo general, se pasa a la discusión en lo particular.

Artículo 1°. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en los Ramos de Hacienda y Crédito Público.

Está a discusión.

EL C. MÉNDEZ EUGENIO: Pido la palabra en contra. ¿Me permite el compañero Soto Guevara que le haga una interpellación?

EL C. SOTO GUEVARA: Con todo gusto.

EL C. MÉNDEZ AGUIRRE: ¿Hay algún precepto de la Carta Magna que apoye esta concesión de facultades?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El C. Soto Guevara: La soberanía de la Cámara no tiene límite, compañero.

EL C. MÉNDEZ AGUIRRE: El artículo 73 lo rige.

EL C. RIVA PALACIO: ¿Y los precedentes?.

EL C. MÉNDEZ AGUIRRE: Eso vengo a combatir precisamente, los precedentes, las corruptelas que se han venido cometiendo.

EL C. RIVA PALACIO MANUEL: ¿Me permite una aclaración? ¿Desde cuándo se ha puesto usted tan moralista?.

EL C. MÉNDEZ AGUIRRE: Aquí no se trata de moral.

EL C. RIVA PALACIO MANUEL: Me extraña que hoy que andamos con este asunto político, que usted anda con Tejeda y no está en el Partido Nacional Revolucionario, se vuelve usted un sistemático opositor para todo lo que viene del Ejecutivo.

EL C. MÉNDEZ AGUIRRE: No está usted en lo justo.

EL C. RIVA PALACIO MANUEL: Sí, compañero Méndez, lo que le digo es la verdad. Es porque está usted en terreno antagonico en política, y se vuelve opositorista sistemático para todo lo que sea del Gobierno de la Revolución; y cuando estuvo usted de acuerdo: que venga el señor y que haga lo que quiera.

EL C. MÉNDEZ AGUIRRE: ¿Ya terminó usted?. No tiene razón el señor Riva Palacio en decir lo que acaba de expresar. Yo he demostrado desde el período anterior y en éste, apoyar los proyectos del Ejecutivo y dictaminarlos favorablemente cuando están de acuerdo con mi ideología y con mi manera de pensar. He dicho: me opondré a toda concesión de facultades extraordinarias, porque no hay precepto en la Constitución que las autorice. Acabo de interpelar al Licenciado Soto Guevara, que es abogado inteligente, para que me diga si el señor Presidente de la República o el Secretario de Hacienda citan en apoyo de su iniciativa algún precepto constitucional.

EL C. RIVA PALACIO MANUEL: Para hacer otra aclaración.

EL C. PRESIDENTE: Tiene usted la palabra

EL C. RIVA PALACIO MANUEL: Compañero: El año pasado usted aprobó las facultades que se le dieron al Ejecutivo y las aprobó, porque entonces todavía no andábamos con Tejeda y con el Partido Nacional Revolucionario.

EL C. MÉNDEZ AGUIRRE: Está usted equivocado.

EL C. RIVA PALACIO: BUENO: Ahí está el DIARIO DE LOS DEBATES.

EL C. MÉNDEZ: Está usted equivocado. Vea usted el DIARIO DE LOS DEBATES. Yo no he estado en ninguna sesión en que se concedieran facultades al Ejecutivo.

Esto de las facultades extraordinarias se trató al final del período, y yo tuve un suceso deplorable de familia el 17 de diciembre, por lo cuál tuve que salir para Veracruz; así es que no asistí a ninguna sesión de fin de año.

EL C. CUELLAR: La costumbre hace ley.

EL C. MÉNDEZ: No, señor. Este asunto de las facultades extraordinarias, repito, se trató el año pasado; lo iniciaron los Diputados Trigo y Pérez Arce con motivo del Código de Procedimientos Civiles expedido por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, y desde entonces se suscitó la cuestión, hablandose de una forma a la Constitución al estilo del precepto que rige en la Constitución española, en la cual sí se permite que el Poder Legislativo delegue facultades, en determinadas circunstancias y de determinada magnitud al Ejecutivo. Pero en la Constitución de México no existe más que un artículo que podría fundar esta iniciativa, que es el artículo 29 constitucional, en cuya lectura se verá que es inaplicable al caso. Dice así el artículo 29. "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

poder constituido pasó por alto la voluntad constituyente, al atentar contra la división de poderes y permitir la creación de una ley sin que se ajustase al

Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recessos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación*.

Es el único artículo en que se fundan las facultades extraordinarias. El artículo 73 de la Constitución que es el que habla de las facultades del Congreso, no enumera, entre ellas, la delegación de facultades al Presidente de la República. Este punto de técnica constitucional. No se trata de oposición sistemática. Yo he demostrado venir aquí al defender, sostener y dictaminar como Comisión dictaminadora proyecto del Ejecutivo, como el relativo a la federalización en materia eléctrica, como dictaminé en el Departamento del Trabajo, y todo aquello que tienda al beneficio de la colectividad. Este no es un punto de oposición sino de técnica constitucional.

Todos los abogados de la República estarán conmigo, como están conmigo los abogados que se encuentran aquí, cuando mediten que no existe precepto a este respecto.

En tal virtud, volveré a votar en contra en lo general y en lo particular este artículo. (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)

EL C. SECRETARIO PERALTA: Se pregunta a la Asamblea a si se considera el asunto suficientemente discutido. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Suficientemente discutido. Se reserva para su votación nominal.

Artículo 28. El Ejecutivo no podrá, por ningún motivo, usar de las facultades que el presente decreto le concede en el Ramo de Egresos para ampliar la asignación total que autorice el Presupuesto respectivo aprobado por la H. Cámara de Diputados, ni decretar ampliaciones o compensaciones en algunas de las partidas del mismo Presupuesto fundándose en las economías que puedan obtenerse en su ejercicio en el curso del año*.

Está a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, se reserva para su votación nominal.

Se procede a recoger la votación nominal de los proyectos de ley reservados. P

Por la afirmativa.

EL C. SECRETARIO PÉREZ GASGA: por la negativa. (Votación)

EL C. Secretario Peralta: ¿Falta algún ciudadano diputado por votar por la afirmativa?

EL C. SECRETARIO PÉREZ GASGA: ¿Falta algún ciudadano diputado por votar por la negativa?

EL C. SECRETARIO PERALTA: Se procede a recoger la votación de la Mesa. (votación)

EL C. SECRETARIO PÉREZ GASGA: Votó por la negativa un ciudadano diputado.

EL C. SECRETARIO PERALTA: Votaron por la afirmativa noventa ciudadanos diputados. En consecuencia, quedan aprobados los proyectos de ley. Pasan al Senado para sus efectos constitucionales.

EL C. PRESIDENTE: La Presidencia se permite citar con urgencia a los miembros de la primera Comisión Agraria, a la primera de Gobernación y a la segunda de Puntos Constitucionales, mañana a las once en la Oficialía Mayor, a fin de estudiar el dictamen sobre las reformas a la Ley de 6 de enero.

El mismo C. Presidente (a las 19.52): Se levanta la sesión y se cita para mañana a las diecisiete horas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimiento ordinario respectivo: "el poder constituyente original, en efecto y como la más directa expresión de la soberana voluntad del pueblo agota sus funciones con la expedición de la carta fundamental que motivo su convocatoria, y las demás funciones que expresamente le fueron encomendadas en el documento conforme al que el propio pueblo manifiesta su deseo en materia política⁵⁹". En este sentido, el texto constitucional constituye un mandato soberano que norma la actividad de los poderes constituidos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los que en ningún momento pueden actuar al margen de las disposiciones respectivas⁶⁰.

El artículo segundo transitorio de la referida Ley, derogó las disposiciones de la "Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas", relativas a la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones relacionadas con la industria animal. Lo anterior, también supone una infracción al *principio de autoridad formal de la ley*, toda vez que no es procedente derogar las disposiciones de una ley, mediante un acto administrativo, ya que la actividad legislativa "...aunque es parte del quehacer gubernativo, tiene rasgos y características propios que la hacen distinta de la actividad ejecutiva y judicial. La ley, producto de la actuación de los legislativos federal y local, es general y abstracta; sus pretensiones poco tienen que ver con lo particular y concreto. Aspira a lo permanente, a regular un indeterminado número de situaciones⁶¹"; en cambio, el acto administrativo por definición "...es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u

⁵⁹ Sayeg Helú, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A. México, 1987, p. 35

⁶⁰ El maestro Gabino Fraga señala que "...en efecto, como entre las facultades atribuidas al Congreso no está la de aprobar otros actos que los que expresamente se le atribuyen ni tiene ninguno de los Poderes facultad para ampliar la esfera de competencia que la Constitución señala, la intervención en el caso del Poder Legislativo es jurídicamente ineficaz y no da ningún valor al acto al cual se refiere". Vid. Gabino Fraga. Op. Cit. p. 38 y 39.

⁶¹ Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 372.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general⁶².

Por lo anterior, la Ley de Asociaciones Ganaderas debió ajustarse al procedimiento que la Constitución establece para la creación de las leyes, mismo que implica la presentación de una iniciativa⁶³ y su posterior discusión y aprobación por las Cámaras del Congreso⁶⁴.

Finalmente, hacemos una reflexión sobre el concepto de *facultades extraordinarias* contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al respecto, debemos decir que éstas son una excepción tolerada por el propio texto Constitucional, al principio de la división de poderes. Dichas facultades se dan en un escenario de *carácter excepcional* en el que el Presidente de la República legisla en determinadas materias, sujeto a los siguientes principios⁶⁵:

⁶² Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo". 1ª. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996. p. 369.

⁶³ "El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto. No cualquiera persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, según lo dispone el art. 71 [de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos]". Vid. Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 38 y 39.

⁶⁴ "Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de "ley", cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean". Vid: Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 145.

⁶⁵ Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 958, 959, 960 y 961.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El Congreso de la Unión no desaparece como Poder del Estado, sigue existiendo y está facultado para ejercer las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e incluso, las legislativas en las materias que no son susceptibles de delegación o que no han sido concedidas al Ejecutivo; aun, por lo que atañe a éstas, no hay ninguna duda de que esas facultades le siguen correspondiendo, sólo que en forma temporal ha declinado su ejercicio.
- La titularidad que para el Congreso de la Unión deriva de la Constitución no se pierde por el hecho de la delegación otorgada en los términos del artículo 29 antes señalado; además de que el referido órgano legislativo conserva su facultad de vigilar y juzgar.
- Del sistema que norma la institución de las facultades extraordinarias se infiere que continúa siendo aplicable el principio de legalidad, ya que el Presidente de la República es una autoridad del Estado y por ello, le corresponde como campo de acción todo aquello que le confiere la Constitución y lo autorizado por el Congreso de la Unión, lo no conferido lo tiene prohibido.
- Las facultades extraordinarias implican una traslación temporal del ejercicio por parte de la actividad legislativa. No hay una desaparición de poderes ni una alteración de la distribución de competencia que ha hecho la Constitución, toda vez que están encaminadas a salvar la propia Carta Magna y el marco legislativo ordinario que de ella emana, no están encauzadas a suplantarlo o destruirlo temporal o definitivamente.
- Las facultades extraordinarias como acto accesorio, siguen la suerte de lo principal que para este efecto es el Decreto respectivo y en consecuencia, tales facultades existirán y podrán ser ejercidas mientras ese Decreto esté en vigor.

- Ninguna circunstancia grave o especial, puede motivar que sin que se den las hipótesis de los artículos 29 o 131, se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República.
- Las facultades extraordinarias conferidas sin apego a lo dispuesto por los artículos 29, 49 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han sido violatorias del principio de División de Poderes que establece la propia Constitución.

Cabe señalar que precisamente a propuesta del Presidente Lázaro Cárdenas se reformó el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de terminar con la práctica consistente en delegar facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar:

“En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el martes 14 de Diciembre de 1937, se dio lectura a una iniciativa del Ejecutivo de la Unión, redactada en los siguientes términos:

CC. secretarios de la Honorable Cámara de Senadores. Presentes:

Muy atentamente ruego a ustedes sean servidos de dar cuenta a esa Honorable Cámara con la siguiente iniciativa de adición al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Ejecutivo de mi cargo somete a la ilustrada consideración del Honorable Congreso Federal.

Ha sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite al H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país.

La administración que presido estima que la continuación indefinida de esta práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente las facultades de dos Poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del Poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal.

Cree el Ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionado en el artículo 29 constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias y consecuente con este criterio el gobierno que presido se propone no solicitarlas en lo sucesivo; pero a fin de que un punto de innegable importancia no quede sólo como simple propósito de una administración, sino como norma orgánica y permanente a fin de evitar los vicios de gobierno señalados y fortalecer el régimen político en el que se sustenta el Estado mexicano y que se consigna en el artículo 49 de la Carta constitucional, vengo a iniciar la adición de este precepto en los siguientes términos:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Reitero a ustedes mi atenta y distinguida consideración. Sufragio efectivo. No reelección. Palacio Nacional, a 10 de Diciembre de 1937. El presidente Lázaro Cárdenas. El secretario de Gobernación, Silvestre Guerrero".

En esa virtud, se adicionó el precepto constitucional para quedar como sigue:

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. **En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar⁶⁶.**

II. OBJETO DE LA LEY

En su libro de *"Técnica Legislativa y Desregulación"*, Carlos Sempé Minvielle señala que: *"Aun y cuando no es indispensable, en las leyes administrativas se acostumbra señalar el objeto de la ley. Con ello se facilita conocer la intención del legislador, lo que ayuda a interpretar adecuadamente la ley. Además, señalar el objeto de la ley en los primeros artículos, permite no tener que designar a la ley con una denominación muy extensa. No parece adecuado, como se hace en algunas leyes, utilizar el artículo relativo al objeto para hacer declaraciones o proclamas políticas que en poco o nada ayudan a su interpretación"*⁶⁷.

En la Ley de Asociaciones Ganaderas no fue incorporado un artículo para señalar el objeto del ordenamiento; sin embargo, podemos afirmar que tuvo como

⁶⁶ Gutiérrez S. y Rives S. Op. Cit. p. 237.

⁶⁷ Sempé Minvielle, Carlos. Op. Cit. p 125.

propósito establecer las bases para la constitución, organización, registro y funcionamiento de las asociaciones ganaderas del país.

Es importante señalar que previo a la expedición del ordenamiento que nos ocupa, los ganaderos del país carecían de un marco jurídico que les permitiese organizarse en figuras de corte social como las que estableció para los productores agrícolas la *Ley Sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas*; sin embargo, al amparo de dicho ordenamiento se constituyeron asociaciones relacionadas con la industria animal, de ahí que el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley de Asociaciones Ganaderas, haya señalado que se derogaban de la legislación agrícola antes señalada, todas las disposiciones relativas a la organización en materia pecuaria.

En este sentido, consideramos que desde el punto de vista jurídico, el objetivo más importante del ordenamiento que nos ocupa, fue el de regular de manera especializada el derecho de asociación a favor de los productores pecuarios, toda vez que éstos quedaron marginados de las disposiciones de la *Ley Sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas*.

III. FINALIDAD DE LAS ASOCIACIONES GANADERAS

El artículo 1º de la Ley de Asociaciones Ganaderas estableció que:

Artículo 1º.- Se consideran como asociaciones ganaderas las que constituyan los ganaderos del país, para propugnar por el mejoramiento de la ganadería de la República y para la protección de los intereses económicos de sus asociados, de conformidad con las finalidades especificadas en el artículo siguiente.

En ese sentido, advertimos que el objeto principal de estas organizaciones estuvo vinculado a la protección del sector pecuario del país y de los intereses de quienes lo integran. Aunado a lo anterior, el texto legislativo les asignó una serie de objetivos particulares que están identificados con el fundamento para regular de manera especializada a estas figuras del derecho público. Dichos objetivos son los que se indican:

I. Propugnar por la implantación de los métodos científicos más prácticos y económicos, que permitan organizar y orientar la producción ganadera, a fin de aumentar su rendimiento económico.

II. Regularizar la producción, ya sea intensificándola o limitándola, de acuerdo con las necesidades de consumo general exclusivamente y no con el fin de provecho particular.

III. Hacer una mejor distribución de los productos para el abastecimiento de los mercados locales y procurar por el aumento del consumo de productos alimenticios e industriales, de origen animal, de producción nacional, fomentando además, el comercio exterior y organizándose económicamente, a efecto de eliminar los intermediarios.

IV. Procurar por la estandarización de los productos ganaderos, a fin de satisfacer las necesidades del consumo, facilitar las operaciones mercantiles y para que sirva, ante todo, de estímulo a los que se preocupan por obtener productos de mejor calidad y poder alcanzar así, precios superiores.

V. Estudiar, gestionar y promover todas las medidas que tiendan al mejoramiento de la ganadería.

VI. Gestionar la concesión de crédito para los miembros, con las mayores facilidades económicas, propugnando por la formación de instituciones de Crédito Ganadero.

VII. Procurar por la instalación en los lugares que se crean convenientes, de plantas empacadoras, pasteurizadoras, refrigeradoras, cardadoras, lavadoras, etcétera, etc., para mejorar, transformar y concentrar los productos pecuarios, a fin de regular el mercado, ya sea disminuyendo, sosteniendo o aumentando los precios hasta donde sea costeable la explotación.

VIII. Propagar entre los pequeños ganaderos, la conveniencia de orientar sus explotaciones pecuarias, de acuerdo con la técnica moderna de producción, a fin de mejorar sus condiciones económicas, su alimentación su indumentaria y hacer cómodo e higiénico su hogar, elevando en general su nivel medio de vida.

IX. Propugnar por la organización de sociedades cooperativas de ganaderos, para la realización directa de las actividades económicas inherentes a la industria pecuaria.

X. Representar ante toda clase de autoridades, los intereses comunes de sus asociados y proponer las medidas que estimen más adecuadas para la protección y defensa de dichos intereses.

Desde el punto de vista técnico, las referidas actividades fueron enriquecidas en el texto vigente de la Ley de Organizaciones Ganaderas, tal y como se analizará en el siguiente capítulo de esta investigación.

IV. SUJETOS DE LA LEY

A) Ganaderos.

Como hemos expresado, uno de los propósitos fundamentales para la expedición de la Ley de Asociaciones Ganaderas consistió en el establecimiento de un marco jurídico especializado para que los ganaderos del país pudiesen organizarse en figuras asociativas que por su naturaleza, serían consideradas organismos de interés público y de cooperación para el Estado.

En este sentido, los principales destinatarios de esta ley fueron los ganaderos del país, mismos que encontraron en sus disposiciones la posibilidad de "asociarse" para la defensa de sus intereses.

Consideramos conveniente resaltar que la Ley de Asociaciones Ganaderas no estableció un concepto de lo que debe entenderse por ganadero, situación que desde luego es criticable desde el punto de vista de técnica jurídica, toda vez que precisamente el principal requisito para participar en las figuras asociativas que reguló dicha ley, fue el de ser *ganadero*.

No obstante lo anterior, una vez analizados los diversos preceptos del ordenamiento en comento, podemos señalar que para efectos de la Ley de Asociaciones Ganaderas, "*un ganadero es aquel criador de cualquier especie animal*", concepto que se desprende del artículo 5 de dicho ordenamiento.

Al respecto, es importante señalar que el referido concepto no proporciona parámetro alguno que coadyuve a la aplicación del de la referida ley, toda vez que bajo el amparo de dicha definición podría asociarse cualquier persona sin que necesariamente fuese un ganadero desde el punto de vista económico. Lo que sin lugar a duda nos lleva a cuestionar el verdadero objeto de esta Ley, ya que

pareciera que al legislador, en éste caso, al Presidente de la República, no le importó el perfil de quienes participarían en las asociaciones ganaderas, situación que es muy cuestionable, toda vez que entonces no tenemos certeza de que la estructura organizacional constituida al amparo de la Ley de Asociaciones Ganaderas, esté integrada por verdaderos productores pecuarios.

Consideramos que la razón por la que el Estado regula de manera especializada a este tipo de figuras asociativas y no las deja al amparo de las disposiciones del derecho común, obedece a la constitución de una herramienta que le facilite al Poder Ejecutivo la aplicación de políticas públicas dirigidas al sector pecuario del país, independientemente de que también existen razones políticas que tal vez en su momento imperaron al emitir la Ley de Asociaciones Ganaderas.

No obstante lo anterior, al amparo de la Ley de Asociaciones Ganaderas se integraron más de dos mil⁶⁸ organizaciones en todo el país, constituidas por ganaderos que bien pudiesen haber tenido un ato considerable o ser criadores de traspatio.

B) Secretaría de Agricultura y Fomento.

La Ley de Asociaciones Ganaderas señaló que la "...Secretaría de Agricultura y Fomento, por conducto de la Dirección de Ganadería...", sería la autoridad encargada de aplicar e interpretar la Ley para efectos administrativos.

Las facultades que expresamente fueron conferidas a la referida Secretaría de Estado⁶⁹, fueron las siguientes:

⁶⁸ Informe de Actividades 1997-1998. Consejo Directivo de la Confederación Nacional Ganadera. p. 13.

⁶⁹ "Dentro de nuestro régimen constitucional, las Secretarías de Estado son *órganos político-administrativos*. Este concepto es el que expresó el Congreso Constituyente de 1917: "Para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al

a) Interpretar las disposiciones de la Ley de Asociaciones Ganaderas⁷⁰.

Congreso a sesiones, promulga una ley, etc.; meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular... De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas; o, cuando menos a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público, que su funcionamiento nada tiene que ver con la política;... al grupo de órganos políticos o políticos-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del Presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refundar todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República, y los cuales no serán obedecidos sin la firma del Secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presentan analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc. Ya en el dictamen anterior, al tratarse del Poder Legislativo, se presentó a la consideración del Congreso el artículo 83, que establece la obligación expresa de los secretarios de Estado de presentarse a la Cámara para informar cuando fueren llamados por ésta, caso en que la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo". Vid. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. 2ª edición. Editorial Torrua, S.A. México, 1961. p. 570.

⁷⁰ "Al tratar de analizar el sistema de interpretación del Derecho Administrativo, dos grandes dificultades se cruzan en nuestro camino. Por una lado la amplitud del Derecho Administrativo que siendo una parte importante, quizás la más importante del Derecho Público, participa y está influenciado en otras ramas del Derecho dando lugar a una clasificación que comparte aspectos procesales, penales, económicos, laborales, etcétera.

En cuanto a la rama específica del Derecho Administrativo nos encontramos con un amplio panorama:

- a) Interpretación de las leyes administrativas.
- b) Interpretación de los reglamentos.
- c) Interpretación hecha por un particular afectado, a través del recurso administrativo.
- d) Interpretación hecha por la autoridad administrativa al resolver tal medio de defensa.
- e) Interpretación judicial a la hora de una sentencia de tipo administrativo.
- f) Jurisprudencia: interpretación que hace el máximo Poder Judicial...

...es preciso acentuar que la acción administrativa (que comprende la labor interpretativa) encuentra en la ley su motor y su límite por lo cual no puede contrariarlas so pena de incompetencia y legalidad. Es decir, el desconocimiento u olvido del principio de legalidad, puede viciar el respectivo acto incurriéndose, por ejemplo, en desviación de poder que es una de las formas en que se concreta la legitimidad. El conocimiento de la lengua castellana es indispensable para una interpretación más eficaz.

También hay que tener un apoyo técnico, como el contable, económico, y que en nuestra legislación administrativa existen múltiples preceptos

- b) Autorizar la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones ganaderas constituidas al amparo de las disposiciones de la ley que nos ocupa.
- c) Registrar las asociaciones ganaderas que se constituyan en términos de las disposiciones aplicables.
- d) Señalar las regiones económicas-ganaderas del país.
- e) Imponer multas por el *uso ilegal* de la denominación de *asociación ganadera*.

Cabe señalar que las disposiciones aplicables al funcionamiento de la Secretaría de Agricultura y Fomento, tuvieron numerosas reformas hasta convertirla en la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. En este sentido, consideramos conveniente referirnos a la evolución de esta dependencia.

En el capítulo primero, señalamos los antecedentes de la **Secretaría de Fomento** que, para el momento en que fue emitida la Ley de Asociaciones Ganaderas, había cambiado su denominación motivado por la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1917. De acuerdo con la reforma al artículo 6º de dicha

estructurados con terminología contable, económica o de otras ciencias que sin el asesoramiento adecuado sería muy difícil su interpretación. La interpretación de las leyes administrativas no es exclusivo de un sólo individuo y menos de un sólo poder público. Suele dividirse ésta, según diversos criterios, en atención a los sujetos que la realizan, es decir, según su procedencia y a la materia de que se trata. Así tenemos que se habla de interpretación privada o doctrinal, judicial o jurisdiccional, auténtica o legislativa y administrativa o ejecutiva. En materia de Derecho Administrativo es muy importante el estudio de la interpretación de la ley ya que nos encontramos frente a relaciones del Estado con particulares y siempre va a hacer la administración pública la que va a aplicar la norma". Vid. Margáin Manatou, Emilio. Op. Cit. p. 103 a 105.

Ley, la Secretaría de Fomento recibió el nombre de **Secretaría de Agricultura y Fomento**, otorgándole entre otros ámbitos de competencia, los referentes al crédito rural, estudios biológicos y policía sanitaria rural; manteniendo la relativa a las cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas y otras similares.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no sufrió modificaciones en lo concerniente a la referida dependencia sino hasta 1934. En el Diario Oficial publicado el 6 de abril de dicho año, se le confiere a la Secretaría que nos ocupa, el despacho de los asuntos referentes a la Escuela Nacional de Agricultura y al Consejo Nacional de Agricultura. Asimismo, se especifica su competencia respecto al desarrollo, organización, fomento, orientación y control de la producción vegetal y animal, en todos sus aspectos y hasta antes de la venta de primera mano de los productos.

La Ley de Asociaciones Ganaderas, es publicada en el Diario Oficial del 12 de mayo de 1936 y para entonces, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado había sufrido una modificación más, misma que se hace del conocimiento público por medio del Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1935. En ese instrumento, se da conocimiento de la creación de un **Departamento de Caza y Pesca**, que extrae de la **Secretaría de Agricultura y Fomento**, la competencia referente a tales asuntos.

Una nueva reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se publica en el Diario Oficial del 2 de enero de 1947, encomendando a la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, la organización y encauzamiento del crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También se propone auxiliar en el mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas y ganaderos, para esto, se busca el apoyo del Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional del Crédito Ejidal. Asimismo, se crea la **Secretaría de Recursos Hidráulicos** que recibe

todas las facultades que sobre la materia tenía la anterior **Secretaría de Agricultura y Fomento**.

El Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1958 contiene una nueva reforma a las atribuciones de la **Secretaría de Agricultura y Ganadería**, en la cual se menciona al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, en lugar del Banco Nacional del Crédito Agrícola. Se obliga a la Secretaría a "organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla".

En 1976 se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre. Entre otras modificaciones importantes, desaparecen la Secretaría de Agricultura y Ganadería y, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, quedando en lugar de ambas, la **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**. Destaca de dicha reforma la obligación de la referida Secretaría de "organizar a los productores del sector agropecuario en torno a programas a nivel nacional y regional, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria", así como de "fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria y silvícola, cuyo objeto sea la producción agropecuaria o silvícola en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria", ambas directamente relacionadas con las disposiciones de la Ley de Asociaciones Ganaderas.

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1982, se publicaron nuevas reformas que modificarían las atribuciones de la **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**, manteniéndose la obligación de promover el crédito y agregándose la de "determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades que corresponda".

Con fundamento en las reformas al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se transforma en **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural**, transfiriendo sus facultades sobre aprovechamiento de aguas, bosques, flora y fauna silvestres, entre otras, a la recién creada **Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2000, se publicó el Diario Oficial de la Federación la reforma a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de la cual se modifica la denominación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, para adoptar la de **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**.

C) Registro Nacional Agropecuario.

En líneas anteriores señalamos que en el texto de la Ley de Asociaciones Ganaderas se estableció que la Secretaría de Agricultura y Fomento sería la encargada de aplicar las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento, misma que llevaría a cabo dicha tarea a través de la Dirección de Ganadería.

Sin embargo, las modificaciones que hasta la fecha ha tenido la referida dependencia y de las cuales hemos dado cuenta, se han visto reflejadas en la organización interna de la hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de tal suerte que la autorización y registro de las organizaciones ganaderas, fue encomendada a la unidad jurídica de dicha dependencia.

En efecto, durante la última etapa de vigencia de la Ley de Asociaciones Ganaderas, la Dirección Ganadería no fue la encargada de vigilar el cumplimiento

de dicho ordenamiento, ya que dichas funciones fueron conferidas a la Dirección General Jurídica, misma que a través del Registro Nacional Agropecuario atendió las tareas inherentes a esta competencia.

El artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, estableció lo siguiente.

"Artículo 12.- La Dirección General Jurídica tendrá las siguientes atribuciones:

VIII. Autorizar la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de productores pecuarios y de los organismos de productores agrícolas, así como revocarla, asentando la anotación correspondiente en el registro nacional del organismo respectivo.

IX. Establecer, integrar y mantener actualizados los Registros Nacional de Organizaciones de Productores Agrícolas; Nacional de Organismos Ganaderos; Nacional de Variedades Vegetales y otros cuya operación compete a esta Secretaría..."

Cabe señalar que se ha expedido un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, mismo que analizaremos al revisar el contenido de la Ley de Organizaciones Ganaderas, toda vez que la entrada en vigor de esta nueva disposición reglamentaria, no empató con la vigencia de la Ley de Asociaciones Ganaderas, de ahí que hayamos citado el Reglamento Interior de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En lo relativo al Registro Nacional Agropecuario, debemos señalar que éste fue un órgano que no estaba previsto en la referida Ley, ni en el Reglamento Interior de la Secretaría antes mencionada, ya que el Manual de Organización de la

Dirección General Jurídica validado el 8 de junio de 1994 por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Ganadería, Agricultura y Desarrollo Rural, estableció el funcionamiento de la *Subdirección de Registro Nacional de Organizaciones y Asociaciones de Productores*, misma que dependió jerárquicamente de la *Dirección de Coordinación Jurídica y de Legislación*, y cuya competencia fue la de coordinar las siguientes áreas:

- A) El Registro Nacional de Organizaciones de Productores Agrícolas;
- B) El Registro Nacional de Organismos Ganaderos;
- C) El Registro Nacional de Variedades de Plantas (Registro Nacional de Variedades Vegetales), y
- D) El Registro Forestal Nacional (hoy competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

En virtud de lo anterior, podemos advertir que existieron disposiciones relacionadas con la competencia del Registro Nacional Agropecuario; sin embargo, no existió disposición alguna en virtud de la cual se haya creado dicho Registro.

El funcionamiento del citado Registro se generó a partir de que en la Dirección General Jurídica fue autorizada la creación de una plaza de Director de Área homologa, misma que se arrojó la denominación de Dirección del Registro Nacional Agropecuario, pero que en ningún momento fue formalizado en las disposiciones orgánicas de la Secretaría de Ganadería, Agricultura y Desarrollo Rural, de ahí que podemos afirmar que el Registro Nacional Agropecuario es una unidad administrativa jurídicamente inexistente.

Sobre el particular, debemos mencionar que: "La Administración, como persona jurídica, se compone de órganos, a través de los cuales se manifiesta y obra. Una concreción ulterior ha de precisar que sólo podrá dictar el acto considerado aquel órgano de la Administración que tenga atribuida la competencia para ello...

Bástenos decir, simplemente, que la competencia es «*la medida de la potestad que corresponde a cada órgano*», siendo siempre una determinación normativa. A través de la norma de competencia se determina en qué medida la actividad de un órgano ha de ser considerada como actividad del ente administrativo; por ello la distribución de competencias entre los varios órganos de un ente constituye una operación básica de la organización. La competencia se determina, en consecuencia, analíticamente, por las normas (no todos los órganos pueden lo mismo, porque entonces no se justificaría su pluralidad), siendo irrenunciable su ejercicio por el órgano «que la tenga atribuida como propia» aunque la misma norma puede prever supuestos de dislocación competencias (delegación, sustitución, evocación, que suponen traslados de competencia de unos a otros órganos; sin la previsión legal expresa esos traslados no son posibles)⁷¹ⁿ.

Asimismo, el maestro Acosta Romero al referirse al concepto de órgano de la Administración Pública Federal señala que es el «...conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar un actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende éste...⁷²ⁿ».

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

ARTÍCULO 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

...

⁷¹ García E. E. y Fernández T-R. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I. Edit. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 1999. p. 545.

ARTÍCULO 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, *se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas*, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

ARTÍCULO 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá *los manuales de organización*, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que *deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas*, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. *Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación...*

En virtud de lo anterior y tomando en consideración la *Teoría de la norma de competencia* antes expresada, podemos afirmar que el primer párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece el diseño que debe privar de manera general en la organización interna de las Secretarías de Estado; sin embargo, dicha disposición también contiene la facultad para que las dependencias determinen en sus reglamentos interiores u otras disposiciones legales que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el funcionamiento de unidades administrativas distintas a las que el precepto enuncia.

⁷² Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 13ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1997, p. 276.

Es decir, una Secretaría de Estado⁷³ al determinar su organización interna debe observar lo siguiente:

- A) Su Reglamento Interior debe enunciar la *estructura de primer nivel* con todas las unidades administrativas que funcionarán en términos de la competencia que tiene asignada;
- B) Su Manual de Organización debe prever las unidades administrativas que la integran con el detalle de los puestos que las integran;
- C) Puede preverse el funcionamiento de otra y otras unidades administrativas al interior de la Secretaría mediante la emisión de una disposición normativa;
- D) En todos los casos, debe asignarse competencia expresa a las unidades administrativas y funciones a los puestos respectivos, y
- E) Debe privar un principio de publicidad en todos estos actos mediante su difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Desde luego, el referido marco normativo no fue observado en el funcionamiento del Registro Nacional Agropecuario, por lo que reiteramos que dicha unidad es jurídicamente inexistente.

El análisis antes citado es de fundamental importancia, toda vez que los actos administrativos emitidos por el referido Registro, en términos de lo dispuesto por los artículos 3, 5 y 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo están

⁷³ "Las Secretarías de Estado se dividen en direcciones generales que comprenden varios departamentos, las cuales a su vez se subdividen en diversas oficinas que también sufren subdivisiones con diversas denominaciones. En la ciencia de la administración pública, un capítulo importante se denomina *morfología administrativa* que estudia las diversas formas como se fracciona la competencia en los diversos órganos administrativos". Vid. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 611.

afectados de nulidad, toda vez que no fueron emitidos por un *órgano competente*. Claro está que en virtud de la presunción de validez de la cual gozan los actos administrativos⁷⁴, podemos decir que todos los actos firmes emitidos por el citado Registro, son jurídicamente perfectos. Al respecto, Eduardo García de Enterría señala que la "...presunción *iuris tantum* de validez... permite al acto desplegar todos sus posibles efectos en tanto no se demuestre su invalidez y que traslada, en consecuencia, al particular la carga de impugnarlo, en la vía administrativa o contencioso-administrativa, según proceda, si quiere obtener su anulación y frenar su eficacia⁷⁵.

V. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS GANADEROS

Las asociaciones ganaderas son en el resultado del ejercicio del derecho de libre asociación consagrado en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el legislador no dejó que su constitución y funcionamiento se normara en términos del derecho civil, ya que entonces funcionarían como cualquier otro tipo de organización lícita.

La existencia y objeto de las referidas organizaciones obedece a principios de interés público, tal y como lo señaló el artículo 18 de la Ley de Asociaciones Ganaderas; es por ello que para su constitución es necesario que se cumplan determinados requisitos y que sea el Estado por medio de un acto administrativo, él que les de personalidad jurídica. Además de que las asociaciones ganaderas fueron reconocidas por el texto de la referida Ley como organismos de cooperación del Estado.

⁷⁴ El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso. Artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁷⁵ García E. E. y Fernández T-R. Op. Cit. p. 574.

Es decir, las asociaciones ganaderas a diferencias de las demás organizaciones previstas por el derecho positivo mexicano vigente, se constituyen a partir de la voluntad de sus integrantes que es sancionada por un acto del Estado en virtud del cual nacen a la vida jurídica como una persona moral.

El artículo 18 de la Ley de Asociaciones Ganaderas señaló que:

Artículo 18.- Atendiendo a que el funcionamiento de las asociaciones a que se refiere esta ley es de *interés público*, el Gobierno Federal y los gobiernos de los Estados darán todo su apoyo a estos mismos organismos y a los productores que los integren, para la realización de los fines señalados en el artículo 2º. de esta Ley.

Respecto al concepto de interés público, se establece que "...es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el *interés privado*, y tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo se encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión *interés público*⁷⁶.

⁷⁶ Vid. Cornejo Certucha, Francisco M. "Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas y UNAM. Edit. Porrúa, S.A. México, 1991. p. 1781.

Sobre el referido concepto valdría la pena preguntarnos si la constitución y funcionamiento de las asociaciones ganaderas es una cuestión de *interés público* y si es razón suficiente para que el Estado establezca una legislación especializada que implique el destino de recursos públicos para sostener el funcionamiento de una burocracia encargada específicamente de prestar servicios registrales en materia de organización pecuaria.

Al respecto y desde el punto de vista estrictamente jurídico, consideramos que no es necesario sujetar la constitución y funcionamiento de las asociaciones ganaderas a un régimen de derecho público, ya que las actividades que en materia pecuaria desarrollan estas organizaciones, están debidamente reguladas por legislación específica, de tal suerte que no se afectaría el orden público.

En este sentido, se podrían identificar cuáles son las actividades específicas que realizan las asociaciones ganaderas y que ameritan una regulación especializada, a fin de orientar a esos puntos la legislación que las regula y en lo relativo a su constitución, sugerimos que debe dejarse a las disposiciones del derecho común. Lo anterior permitiría contar con marco jurídico que estuviese enfocado a regular ciertas actividades de las organizaciones, más no a las organizaciones en sí mismas.

Además de que los ganaderos contarían con servicios registrales en sus propias localidades sin tener que acudir a una autoridad federal para solicitar las autorizaciones respectivas; toda vez que se evitarían trámites y se generaría un ahorro por concepto del pago de la burocracia que integra el referido Registro Nacional Agropecuario.

Finalmente y debido a la deficiencia de las disposiciones de la Ley de Asociaciones Ganaderas, consideramos que la estructura organizacional que a nivel nacional se constituyó al amparo de dicha ley, tiene su asiento en una razón más política que económica.

VI. ESQUEMA ORGANIZACIONAL

El diseño organizacional que planteó la Ley de Asociaciones Ganaderas estuvo basado en la existencia de tres niveles jerárquicos:

Artículo 4.- Las asociaciones se denominarán: asociaciones ganaderas locales, uniones ganaderas regionales y Confederación Nacional Ganadera.



CONFEDERACIÓN NACIONAL GANADERA
UNIONES GANADERAS REGIONALES
ASOCIACIONES GANADERAS LOCALES

A) Asociaciones Ganaderas Locales.

Las asociaciones ganaderas locales representaron la base de la organización que planteó la Ley de Asociaciones Ganaderas, dichas figuras asociativas se constituyeron a partir de la integración de diez ganaderos criadores de cualquier especie animal. No omitimos reiterar que la ley fue omisa respecto al concepto de ganadero, por lo que no podemos definir el perfil económico que debían guardar quienes se consideraran aptos para participar en las asociaciones locales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para efectos de determinar el concepto de localidad, la ley especificó que ésta era equivalente al territorio de un pueblo o municipio. En este sentido, una asociación ganadera local se constituía con la participación de cuando menos diez ganaderos de un pueblo o municipio.

La Ley reguló dos tipos de asociaciones ganaderas locales, las de carácter general que funcionaban sin tener un propósito específico en cuanto una especie animal, aunque se les identificó con el ganado bovino y, las asociaciones de tipo especializado que se formaban con la participación de productores dedicados a la cría de una especie animal determinada.

Cabe señalar que el texto de la ley no limitó el número de asociaciones que pudieron constituirse en una misma localidad; sin embargo, por cada pueblo o municipio solamente se permitió el funcionamiento de una asociación general y una especializada por cada especie animal.

En el artículo 8 de la Ley de Asociaciones Ganaderas se incluyó una disposición que debió tratarse en los transitorios del ordenamiento y que estableció la posibilidad de constituir asociaciones ganaderas regionales con la participación de diez ganaderos de varias localidades, mismas que podrían funcionar durante el primer año de vigencia de dicho ordenamiento.

B) Uniones Ganaderas Regionales.

El siguiente nivel en el diseño previsto en la Ley de Asociaciones Ganaderas, lo constituyeron las Uniones Ganaderas Regionales, mismas que se integraban con la participación de cuando menos tres asociaciones ganaderas locales de una misma región ganadera.

La Ley estableció en su artículo 9 que por región ganadera se debiese entender *"...aquella que por similitud de actividades y por las vías de comunicación que*

cuenta, puede constituir una unidad dentro de la economía nacional". Asimismo, se especificó que la Secretaría de Agricultura y Fomento sería la encargada de señalar las regiones ganaderas en las que estaría dividido el país.

En este sentido, las uniones ganaderas regionales se constituyeron con la participación de las asociaciones ganaderas locales y no de los ganaderos en lo individual, ya que las primeras designaban a sus delegados para que participaran en la constitución de una figura asociativa de carácter regional, de tal suerte que las uniones representaban de manera directa los intereses de las asociaciones ganaderas locales.

Al igual que en las organizaciones de tipo local, la Ley estableció la posibilidad de que se constituyeran asociaciones de tipo general y especializado, respectivamente integradas por asociaciones de la misma naturaleza. La legislación no estableció límite en cuanto al número de uniones que se podían constituir por región ganadera; sin embargo, se permitía el registro de una unión por región ganadera.

En lo relativo a la facultad conferida a la referida dependencia para fijar las regiones ganaderas, debemos señalar que el ejercicio de dicha competencia debió realizarse mediante la emisión de un acto administrativo de carácter general por el que se definía el espacio que abarcaría la región respectiva. Sobre el particular, Fernando Garrido Falla al analizar la clasificación del acto administrativo desde el punto de vista de sus efectos, señala que éste se divide en:

- A) Actos administrativos generales, y
- B) Actos administrativos concretos.

"No obstante lo entendida que está la opinión de considerar el acto administrativo como una *declaración concreta*, hay que reconocer también la importancia del

sector doctrinal que distingue dos categorías de actos administrativos, los generales (reglamentos y ordenanzas) y los concretos o especiales. Así, para Ranalletti, el acto es general cuando *la declaración que los constituye mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables*. Y es especial si tal declaración *mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables*. La misma posibilidad de actos administrativos generales se descubre en Waline cuando define al reglamento, por oposición a los *actos administrativos individuales*, como un *acto administrativo que sienta una regla general aplicable a toda una categoría de ciudadanos sin consideración de personas...*

Junto a la anterior oposición, un importante sector doctrinal cree descubrir un tercer término: el acto administrativo general de contenido no normativo. Se trata de actos, por tanto, generales pero no reglamentarios; se dirigen a la *generalidad*, pero no son creadores de normas jurídicas y, por ende, no se integran en el Ordenamiento vigente. Como ejemplos se suelen citar los siguientes: convocatorias de concursos, oposiciones y subastas; órdenes de censo y movilizaciones, o de bloqueo y desbloqueo de mercancías; establecimiento o supresión de la veda de caza y pesca, etc.⁷⁷

En virtud de lo anterior, el acto por el que la referida dependencia determinaba una región ganadera, lo podemos ubicar dentro de la categoría de *actos administrativos de carácter general de tipo normativo*, toda vez que dicha definición señalaba los límites del ejercicio del derecho de asociación para un grupo específico de ganaderos, respecto de la constitución de uniones ganaderas regionales.

No omitimos mencionar que en virtud de que la Federación no emitió acto alguno por el que se definieran las regiones ganaderas del país, éstas se identificaron con los límites de las entidades federativas.

C) Confederación Nacional Ganadera.

Una vez constituidas las asociaciones ganaderas locales y las uniones ganaderas regionales, la Ley de Asociaciones Ganaderas estableció el funcionamiento de la Confederación Nacional Ganadera que fungiría como organismo cúpula del sector ganadero del país y cuya residencia sería la capital de la República. La Ley señaló en su artículo 7 que para poder constituir la Confederación, sería necesaria la participación de cuando menos tres uniones ganaderas regionales.

La participación en la Confederación se llevaría a cabo por el conducto de los delegados que designaren las uniones ganaderas regionales y de esta forma se aseguraba la *estructura monolítica* planteada por la Ley de Asociaciones Ganaderas, ya que a nivel nacional solamente existiría una sola organización en la que no podían participar directamente los ganaderos, sino a través de sus organizaciones locales y regionales.

Vale la pena citar las consideraciones de la propia Confederación Nacional Ganadera en cuanto a sus antecedentes y papel en el sector:

"La necesidad de contar con una organización que agrupara a los diferentes productores de nuestro país dedicados a la cría, producción, explotación, mejoramiento y comercialización de los animales doméstico, comenzó a materializarse a principios de la década de 1930, cuando se constituyeron las primeras agrupaciones de ganaderos, amparadas bajo las Ley de Asociaciones Agrícolas de 1932.

Estas primeras organizaciones, junto con otras que se fueron constituyendo poco después, contaron con el apoyo y reconocimiento de las autoridades federales del

⁷⁷ Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo". Volumen I. Edit. Tecnos, S.A. España, 1989. p.394 y 395.

país y convocaron a las primera Convención Nacional de Ganaderos, celebrada en marzo de 1935.

De esta Convención se concluyó la necesidad de seguir impulsando la actividad y la organización de los ganaderos nacionales y, para ello, se solicitó al gobierno de la República la expedición de una ley que normara el funcionamiento de dichas organizaciones. El gobierno del General Lázaro Cárdenas, haciendo eco de la propuesta, expidió el 7 de abril de 1936 la Ley de Asociaciones Ganaderas, actualmente en vigor... Contando con este marco jurídico que define tres niveles de organización: local, regional y nacional, por iniciativa de las Uniones Ganaderas de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, las Huastecas, Querétaro, Sonora y Tabasco, se constituyó el 1936 lo que hoy se conoce como la Confederación Nacional Ganadera, que aglutina a todos los productores pecuarios del país... A partir de su constitución, la Confederación ha venido promoviendo la organización de los ganaderos nacionales y, como resultados de ello, se han constituido y sumado a ella uniones nacionales de varias especies animales, uniones ganaderas regionales, asociaciones locales, especializadas y de registro cuya representación abarca a los productores pecuarios de todas las especies en todo el territorio nacional⁷⁸.

VII. DERECHO DE ASOCIACIÓN

Como antes señalamos, el texto de la Ley de Asociaciones Ganaderas tuvo entre otros propósitos, el de brindar un marco jurídico a los productores pecuarios del país para que ejercieran sus derechos de asociación en favor de la constitución de organizaciones ganaderas que serían autorizadas y registradas por el Estado, considerándolas organismos de interés público.

⁷⁸ Informe de Actividades 1997-1998. Consejo Directivo de la Confederación Nacional Ganadera. p. 83 y 84.

Estos fundamentos fueron del todo atractivos en la expedición de la referida ley; sin embargo, es preciso revisar los términos en los que el referido ordenamiento reguló el derecho de asociación de los ganaderos del país y para ello, es imprescindible revisar conceptualmente la garantía de libre asociación⁷⁹ contenida en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁹ "La libertad de asociación y de reunión, considerada como derecho subjetivo público individual derivado de una relación jurídica entre gobernantes y gobernados, ha seguido en la historia la misma suerte que cupo a la libertad genérica, esto es, la de haber sido, hasta antes de la Declaración Francesa, un mero fenómeno fáctico sin consagración jurídica. El ejercicio de la libertad de asociación y de reunión podía desenvolverse gracias a la tolerancia o con descendencia del poder público; pero éste no estaba obligado a respetarlo, a abstenerse de invadirlo o vulnerarlo. Si en el decurso de la historia humana descubrimos la existencia de asociaciones o sociedades culturales, comerciales, políticas, etc., es precisamente porque la formación de tales entidades no era impedida por los gobiernos, los cuales, por otra parte, tenían la potestad de hacerlo, desde el momento en que no eran sujetos de ninguna obligación pública, consistente en respetar, en no entorpecer, el ejercicio de la libertad asociativa.

En la época medieval, y a principios de los tiempos modernos, encontramos a las corporaciones como tipo de asociaciones fabriles y comerciales. La existencia de estas agrupaciones podría hacer surgir la creencia de que éstas constituyen la demostración de que, en tales etapas históricas, la libertad de asociación era respetada por parte del Estado. Sin embargo, lejos de implicar las corporaciones un índice demostrativo de un derecho subjetivo público individual que no existía, dichos organismos se perfilaban como verdaderos obstáculos al desempeño de esta facultad jurídica. En efecto, fuera de las corporaciones, ninguna otra asociación industrial podía formarse, circunstancia que por sí misma evidencia la negación del derecho de asociarse libremente. Turgot, ministro de Luis XVI, quien observaba en dichas corporaciones una rémora para el desenvolvimiento industrial y comercial de Francia, expidió un decreto aboliéndolas, y más tarde, Chapelier hizo votar una ley que prohibía la formación para futuro de asociaciones profesionales, pues estimaba erróneamente a éstas como un serio valladar al desempeño de la libertad de trabajo, aberración de la que participó Vallarta en el Constituyente de 1857, quien, por tal motivo, se opuso al otorgamiento de derechos a los trabajadores para constituir sindicatos.

En cuanto a las libertades públicas, Inglaterra siempre se ha revelado como una salvedad real al régimen opresor imperante en el resto de Europa, circunstancia que también opera en relación con el derecho de asociación y reunión, el cual se consagraba como tal por el common law desde tiempos remotos, habiendo pasado a la Constitución americana, a la que se le incorporó mediante el artículo I de las adiciones a la misma.

En España existieron diversas ordenanzas reales que prohibieron el derecho de reunión y asociación desde finales del siglo XVI hasta las postrimerías del XVIII, sin que la Constitución de Cádiz de 1812, por su parte, consagrara la respectiva libertad como potestad jurídica del gobernado.

La situación general que preveía en Europa respecto de la libertad en todas sus específicas manifestaciones se reflejó en la vida colonial de México. Por ende, la libertad de asociación no ostentaba el carácter de garantía individual o, mejor dicho, de derecho público subjetivo individual enfrentable al poder estatal, sino que se revelaba como un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La libertad de asociación ha estado presente en nuestro régimen jurídico desde antes de la Constitución de 1857, pero es en ese instrumento jurídico cuando adquiere rango constitucional.

Constitución de 1857.

"Artículo 9.- A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse ó de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar."⁸⁰

Constitución de 1917.

"Artículo 9.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

...⁸¹"

En cuanto a la extensión de éste último precepto, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que: "...se refiere a dos especies de libertades: la de reunión y la de asociación. Por ende, hay que delimitar a ambas, fijando sus características y

mero fenómeno fáctico, cuya existencia y desarrollo dependían de la tolerancia de las autoridades. Durante la vida independiente de nuestro país, la libertad de reunión y asociación se consagró expresamente hasta la Constitución Federal de 1857. En los ordenamientos jurídico-políticos anteriores sólo se reconoció la libertad de reunión para asuntos políticos. Así, en el artículo 2 del Acta de Reformas de 1847 se dispuso que es derecho de los ciudadanos reunirse para discutir los negocios públicos, tal como lo había preconizado don Mariano Otero en su célebre voto particular de abril de este año, prescripción que se reiteró en el artículo 10 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana". Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". 26ª edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1994, p. 392 y 393.

⁸⁰ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". p. 608.

⁸¹ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". p. 820.

diferencias. Por derecho de asociación se entiende toda potestad que tiene los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociados, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. La libertad de asociación, al ejercitarse, engendra las siguientes consecuencias: a) creación de una entidad con personalidad y substantividad jurídicas propias y distintas de las que corresponden a cada uno de sus miembros individuales, y b) persecución de fines u objetivos permanentes y constantes. Por el contrario, el derecho de reunión se revela bajo una forma diversa. Cuando varias personas se reúnen, este acto no importa la producción de una entidad moral en los términos apuntados; simplemente se trata de una pluralidad de sujetos desde un mero punto de vista aritmético, la cual, por lo demás, tiene lugar a virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual, aquélla deja de existir. Las consecuencias que se derivan del ejercicio del derecho de reunión son diferentes de las que produce el desempeño de la libertad de asociación. En efecto, a diferencia de ésta, la libertad de reunión, al actualizarse, no crea una entidad propia con substantividad y personalidad diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes; además, una reunión, contrariamente a lo que sucede con una asociación, es transitoria, esto es, su existencia y subsistencia están condicionadas a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que, logrado éste, tal acto deja de tener lugar⁸²ⁿ.

En el estudio que nos ocupa, es evidente que nuestra atención debe centrarse en la primera de las dos libertades que contiene el artículo 9 constitucional, la *Libertad de Asociación*.

Las finalidades y características establecidas para figuras asociativas reguladas por la Ley de Asociaciones Ganaderas, pueden ser comparadas satisfactoriamente con la *libertad de asociación* en términos del análisis antes citado; es decir, las asociaciones ganaderas:

⁸² Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 380 y

- A) Tienen una existencia jurídica distinta o independiente de la de sus miembros o asociados, y
- B) Se constituyen, como hemos señalado previamente, para la consecución de fines colectivos y constantes.

Así pues, las asociaciones ganaderas tienen sustento en la garantía individual contenida en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho precepto es el fundamento de la existencia de las personas morales⁸³.

Si aplicamos la *libertad de asociación* a la vida pecuaria, tendremos la noción, haciendo una válida inferencia, de que los ganaderos que se hallen en el territorio nacional, al ser sujetos de las garantías individuales no pueden ser restringidos en su derecho de asociarse⁸⁴; es decir, su derecho no puede ser limitado, ya sea obligándolos a asociarse o impidiéndoles hacerlo.

381.

⁸³ "El derecho público subjetivo de asociación, consagrado en el artículo 9 constitucional, es el fundamento de la creación de todas las personas morales privadas, llámense éstas asociaciones propiamente dichas (previstas por el artículo 2,670 del Código Civil), sociedades (ídem por el artículo 2,688 del propio ordenamiento), sociedades mercantiles (en los términos de la ley de la materia), sociedades cooperativas, etc. Todas estas entidades especiales, cuya existencia y fundamento jurídicos arrancan del artículo 9 constitucional, se organizan y regulan por los ordenamientos correspondientes y que propiamente se ostentan como reglamentarios de dicho precepto de nuestra Ley Fundamental. También la libertad sindical encuentra su apoyo en el artículo 9 constitucional a título de garantía individual, o sea, como derecho subjetivo público de obreros y patronos, opone al Estado y sus autoridades. Por el contrario, dicha libertad, considerada ya no es como garantía individual emanada de la relación jurídica entre el gobernado y el Estado y sus autoridades, sino reputada como garantía social, tiene su apoyo en el artículo 123 constitucional, fracción XVI". Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". p. 381.

⁸⁴ "Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.
...". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a al extensión de los derechos públicos subjetivos derivados de las garantías individuales, es preciso señalar que éstos *no son absolutos*, en el sentido de estar consignados irrestrictamente en la norma constitucional, ya que ésta les fija una determinada extensión. "La demarcación de los derechos públicos subjetivos, o sea, la fijación de las limitaciones que les impone la situación del gobernado como ente social, únicamente debe consignarse en los preceptos constitucionales que establezcan o regulen la garantía individual correspondiente o en otras disposiciones de la propia Ley Fundamental, pues siendo tales derecho de carácter constitucional, dentro de un sistema normativo organizado en una jerarquía de leyes, como el nuestro, en el que el ordenamiento supremo es la Constitución Federal, no es posible admitir que cuerpos legales secundarios, cualquiera que ellos sean, puedan alterar, reduciéndolo, el ámbito regulador de los mandamientos de ésta. Por tanto, a ninguna norma no constitucional, independientemente de su naturaleza formal (ley o reglamento) o de su alcance imperativo espacial (federal o local), le es dable, sin quebrantar el principio de supremacía del Código Político de la Federación consagrado en el artículo 133, establecer restricciones a los derechos subjetivos derivados de alguna garantía individual, so pena de violar las disposiciones fundamentales en que ésta se consigne o regule, pues suponer lo contrario equivaldría a subvertir el orden implantado por la Constitución al permitirse que cualquier ley secundaria pueda impunemente modificarlo⁸⁵".

En este sentido, podemos señalar que las limitaciones señaladas por el texto constitucional a la libertad de asociación, son las siguientes:

- A) Su ejercicio debe llevarse a cabo pacíficamente, exento de violencia. El adverbio "pacíficamente" empleado en este precepto se contrae, o bien a la manera de ejercitar dichas libertades, o bien al aspecto externo de realización de sus objetivos, los que a pesar de ser lícitos, si se verifican con violencia no se tutelan por la Constitución;

⁸⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". p. 197 y 198.

- B) Su actualización debe perseguir un objetivo lícito, constituido por aquellos actos que no pugnen contra las buenas costumbres o contra normas de orden público, y
- C) Solamente los ciudadanos de la República pueden asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Señaladas las bases constitucionales del derecho de asociación, revisemos la manera en la que la Ley de Asociaciones Ganaderas reglamentó esta garantía. El artículo 3 de la referida Ley señaló lo siguiente:

Artículo 3.- Los ganaderos de la República *deberán reunirse* en asociaciones de carácter local, regional y nacional.

La redacción del precepto más que establecer los medios para el ejercicio del derecho de asociación en los términos constitucionales, señala una obligación a cargo de los ganaderos del país, consistente en el *deber de asociarse* en las diferentes organizaciones que regula el ordenamiento que nos ocupa, entrando en franca contradicción con el precepto constitucional.

Lo anterior debido a que la garantía de asociación tiene por esencia misma un *poder libertario individual* en virtud del cual el titular del derecho elige los medios que más le convienen para hacer uso del mismo; lo que implica, en el caso concreto, la libertad para que el ganadero decida si se afilia o no a una organización de las que regula la Ley de Asociaciones Ganaderas, sin que por mandato de ley pueda obligársele a participar en una organización determinada.

Es decir, la Ley de Asociaciones Ganaderas que estuvo vigente de 1936 a 1999, fue contradictoria del contenido del artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que obligaba a los ganaderos del país a

asociarse en las organizaciones en ella reguladas, situación que desde luego vulneró la esencia misma de la libertad de asociación.

Es importante señalar que a través de la legislación secundaria, sí se puede reglamentar el ejercicio de una garantía individual pero sin establecer más limitaciones que las que el propio texto constitucional enuncia, ya que de lo contrario estaríamos generando una reglamentación anticonstitucional como lo fue el artículo 3 de la Ley de Asociaciones Ganaderas⁸⁶.

VIII. EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS GANADEROS

A) Autorización de los organismos ganaderos.

Las asociaciones ganaderas locales, uniones ganaderas regionales y la Confederación Nacional Ganadera, se constituyeron en virtud de la existencia de un punto común de quienes participan en las mismas y ajustándose a las disposiciones de la Ley de Asociaciones Ganaderas, adquirieron personalidad jurídica propia y distinta de quienes la integran.

Cabe señalar que a diferencia de las figuras asociativas reguladas por otros ordenamientos, las asociaciones ganaderas necesitaron de la emisión de un acto administrativo para poder trascender a la vida jurídica y adquirir personalidad jurídica.

En este sentido, consideramos que es necesario revisar el concepto de *acto administrativo* y explicar las clasificaciones que existen del mismo, a fin de estar

⁸⁶ "...si bien... ninguna ley secundaria debe limitar las disposiciones constitucionales relativas a cualquier garantía individual bajo la sanción de carecer de validez jurídica en los preceptos restrictivos, ello no implica que los ordenamientos no constitucionales no puedan reglamentar los mandatos de la Ley Suprema concernientes a algún derecho público subjetivo. Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". p. 198.

en posibilidad de analizar el *acto de autorización* que permita el funcionamiento de las asociaciones ganaderas.

Al respecto, nos apoyaremos en las obras de los maestros Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero, a fin de analizar el concepto de acto administrativo:

Andrés Serra Rojas

"El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general⁸⁷".

Miguel Acosta Romero

"...el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general⁸⁸".

En este sentido, advertimos a continuación las particularidades de la definición de acto administrativo:

- A) *Es un acto jurídico.* Se considera que el acto administrativo es en género un *acto jurídico*⁸⁹, en virtud de que implica "...una manifestación de voluntad

⁸⁷ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 238.

⁸⁸ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". p. 811.

⁸⁹ "La manifestación exterior de la voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho, y

que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico...⁹⁰.. Sin embargo, aunque el acto administrativo participa de algunas de las características del *acto jurídico*, el primero tiene sus propias particularidades que lo distinguen del género⁹¹.

- B) *Es una declaración o manifestación externa-unilateral de voluntad.* El acto administrativo supone la participación unilateral del órgano de autoridad que externa una decisión. Es una decisión unilateral debido a que la voluntad del destinatario del acto no trasciende en la decisión de la autoridad respectiva.
- C) *Lo emite un órgano de autoridad.* El órgano de autoridad emisor del acto administrativo forma parte del Poder Ejecutivo, ya que precisamente la situación del Ejecutivo como *Poder Administrativo* se define por la relación con la *ley* que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos⁹²; sin embargo, existe la posibilidad de que los Poderes Legislativo y Judicial emitan actos materialmente administrativos que formalmente son propios de la Administración Pública.
- D) *Se emite en razón de una potestad pública.* El Poder Ejecutivo es el órgano del Estado al cual se le ha conferido el ejercicio de la función administrativa que es aquella que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales⁹³.

que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad". Vid. Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones". 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p 153.

⁹⁰ Rojina Villegas, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". Tomo I. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001. p 325.

⁹¹ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". p. 809.

⁹² Gabino Fraga. Op. Cit. p. 65.

⁹³ Ibid. p. 63.

- E) *Es una decisión concreta.* El acto administrativo implica la determinación de una situación jurídica de carácter individual o concreto, en oposición al *acto-regla* o *acto legislativo* que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, abstracta e impersonal⁹⁴. Lo anterior, también define la naturaleza no normativa del acto administrativo⁹⁵. "Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios⁹⁶".
- F) *Es ejecutivo.* "En Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello⁹⁷".
- G) *Satisface el interés general.* El acto administrativo no puede perseguir otro interés que el de la colectividad.

Con esta base podemos analizar el acto en virtud del cual el Estado autorizó en términos de la Ley de Asociaciones Ganaderas, el funcionamiento de las figuras asociativas que reguló dicho ordenamiento, siendo aplicable los siguientes artículos:

⁹⁴ *Ibíd.* p. 42.

⁹⁵ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* p. 239.

⁹⁶ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". p. 812.

⁹⁷ *Ibíd.* p.813.

Artículo 13.- La Secretaría de Agricultura y Fomento **autorizará** la constitución, organización y funcionamiento de los organismos creados de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley.

Artículo 14.- **Expedida dicha autorización**, los organismos que crea esta ley gozarán de personalidad jurídica, en los términos del Derecho Civil.

En virtud de lo anterior, los ganaderos que querían organizarse en una de las figuras reguladas por la Ley de Asociaciones Ganaderas, tenían que observar lo siguiente:

- I. En primer término, era necesario celebrar una asamblea en virtud de la cual los ganaderos asociantes tomaran la decisión de constituirse en una organización ganadera con personalidad jurídica.
- II. Una vez celebrada la asamblea tenían que presentar una solicitud a la Secretaría de Agricultura y Fomento, demostrando cumplir los requisitos establecidos en la ley.
- III. La Secretaría de Agricultura y Fomento evaluaba la solicitud respectiva, determinando el cumplimiento de los requisitos correspondientes y, en su caso, emitía la autorización en virtud de la cual la organización adquiría personalidad jurídica.
- IV. La referida Secretaría podía emitir una negativa de autorización cuando los asociantes no cumplieran los requisitos establecidos en la Ley de Asociaciones Ganaderas.

- V. Estos pasos fueron aplicables a la constitución de asociaciones ganaderas locales, uniones ganaderas regionales y de la Confederación Nacional Ganadera.

La *autorización de constitución* que, en su caso, emitía la Secretaría de Agricultura y Fomento, observaba los siguientes elementos:

- A) Es un *acto jurídico*. Constituía una declaración unilateral de voluntad por parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento que generaba consecuencias de derecho consistentes en la constitución de una organización ganadera.
- B) Es una declaración o manifestación externa-unilateral de voluntad. En el caso que nos ocupa la decisión se manifestaba mediante la emisión de una resolución administrativa⁹⁸.
- C) Lo emite un órgano de autoridad. La Secretaría de Agricultura y Fomento como dependencia del Poder Ejecutivo Federal y encargada de la competencia respectiva, le correspondía emitir la autorización de constitución.
- D) Se emite en razón de una potestad pública. La Ley de Asociaciones Ganaderas facultaba expresamente a la Secretaría de Agricultura y Fomento para emitir las autorizaciones de constitución de organizaciones ganaderas.

Asimismo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, dependencia que como ya señalamos sustituyó a la Secretaría de Agricultura y Fomento, estableció que:

⁹⁸ Las resoluciones administrativas son consideradas "...actos definitivos que son aquellos con los cuales se da fin a un procedimiento

"Artículo 12.- La Dirección General Jurídica tendrá las siguientes atribuciones:

...

VIII. Autorizar la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de productores pecuarios y de los organismos de productores agrícolas, así como revocarla, asentando la anotación correspondiente en el registro nacional del organismo respectivo...⁹⁹"

- E) Es una decisión concreta. Sus efectos correspondían exclusivamente a los ganaderos que se asociaban para la constitución de una organización con personalidad jurídica propia y distinta de aquellos.
- F) Es ejecutivo. Una vez que se notificaba la resolución de la Secretaría de Agricultura y Fomento, ésta se observaba a cabalidad por los destinatarios. En el caso de que la resolución negara la constitución respectiva, los solicitantes tenían derecho a impugnar el acto mediante los medios de defensa correspondientes.
- G) Satisface el interés general.

Los efectos de la resolución que emitía la Secretaría de Agricultura y Fomento, respecto de una nueva organización ganadera, eran los siguientes:

1. Autorizaba la constitución de la asociación ganadera.
2. Autorizaba la organización de la asociación ganadera.
3. Autorizaba el funcionamiento de la asociación ganadera.
4. Constituía una nueva persona moral.

administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley". Vid. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 251.

⁹⁹ Reglamento Interior. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Dirección General Jurídica. p.12.

Las citadas consecuencias jurídicas se generaban con la emisión de la autorización respectiva; sin embargo, es importante señalar que la participación de la Secretaría de Agricultura y Fomento en el funcionamiento de las organizaciones ganaderas no se ubicó solamente en el momento de su constitución, ya que las organizaciones ya constituidas, tenían que solicitar la autorización de la referida dependencia, respecto de todos los actos relativos a su organización y funcionamiento que llevaban a cabo durante su existencia, a fin de que surtieran plenamente sus efectos, por lo que las asociaciones ganaderas tuvieron un trato permanente con la autoridad federal.

En este sentido, podemos identificar dos tipos genéricos de autorizaciones¹⁰⁰:

¹⁰⁰ "La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública o la economía del país y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho. Así es, pues, que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos.

La doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contraponiéndolos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo de particular a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna facultada le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollarse si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.

Esta distinción es fácilmente apreciable en el ejemplo más comúnmente usado: el de la licencia de construcción y el de la concesión minera. Mientras que en el primer caso el propietario por razón misma de su derecho de propiedad tienen la facultad de elevar en su terreno una construcción y sólo se restringe el ejercicio de esa facultad hasta el momento en que la licencia se otorga; En el segundo caso el que obtiene una concesión no tienen antes de ella ningún derecho, ni siquiera limitado, a la explotación de la mina.

En nuestra legislación no existe tan precisa distinción entre las dos instituciones que nos ocupan, pues en ocasiones se llama permiso a lo que, según la doctrina, es una verdadera concesión (permisos de caza, de pesca, entre otros), o bien se llama concesiones a los que no es más que una autorización o bien se llama permisos o concesiones indistintamente a actos que tienen el mismo contenido y los mismos efectos jurídicos. (Leyes de Vías Generales de Comunicación y de Bienes Nacionales.)

Pero prescindiendo de estas anomalías, fácilmente explicables por otra parte, ya que la terminología en el derecho administrativo está todavía bien lejos de ser exacta, lo cierto es que dentro de nuestro régimen

legal predomina el uso del sistema de licencias, autorizaciones y permisos con el alcance que a él le reconoce la doctrina a que antes nos hemos referido, y así, las licencias o permisos son exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos, como ocurre, entre otro, en los siguientes casos: para la explotación forestal de propiedades privadas (Ley Forestal); para la vigilancia de las autoridades del Distrito Federal de acuerdo con el Reglamento General para establecimientos mercantiles y espectáculos públicos en el mismo Distrito.

Este Reglamento vino a sustituir todos los reglamentos parciales anteriores sobre las mismas materias. Para sus efectos se considera como licencia el documento que permite el funcionamiento de los giros y espectáculos que allí se regulan y como autorización el documento expedido con carácter provisional y por tiempo determinado o en sitio específico (Art. 21, Regl. D.O. de 26 de enero de 1981.).

En todos los casos señalados, la licencia, el permiso y la autorización constituyen medios adecuados para el ejercicio de las funciones de policía, entendiendo por ésta la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, sin las cuales no es posible la vida en común. Es indudable, pues, que atendiendo a su finalidad queda plenamente justificado el sistema legal de restringir el ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad por medidas preventivas, como son las licencias, permisos o autorizaciones. Lo que sí constituye un problema es la determinación de si tales restricciones pueden también ser justificadas legalmente frente a los textos constitucionales que consagran la libertad y la propiedad de los individuos.

Por lo que hace a la propiedad, parece fácil encontrar un fundamento adecuado en el art. 27 constitucional, conforme el cual "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicten el interés público"; pero por lo que hace a la libertad, principalmente a la libertad de trabajo, se hace necesaria una labor de interpretación. En efecto, el art. 5º dispone que "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos a tercero, o por resolución gubernativa, dictada de la sociedad..."

Como se ve, en esta disposición existe la posibilidad de restricción en estos casos: cuando la profesión, industria o comercio son ilícitos; cuando se atacan derechos de tercero, y cuando se ofendan derechos de la sociedad. Dentro de la primera posibilidad parece que más que una restricción existe negación del derecho; pero como la ilicitud depende de que la actividad contrarie una ley de orden público o las buenas costumbres (tesis sustentada por el art. 1830 del Cód. Civil), resulta entonces que, por lo menos en parte, la cuestión depende del legislador, el cual puede declarar, o bien la ilicitud completa, cuando el orden público así lo exija, o bien declarar la ilicitud sólo parcialmente, en forma de que la libertad quede restringida en términos de hacerla compatible con ese orden público que consiste como antes se dijo es satisfacer, entre otros intereses, el de la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

Para aclarar el sentido del texto constitucional en lo que se refiere a esa primera posibilidad, no debe olvidarse que al discutir el referido artículo 4º dentro del Congreso Constituyente, se propuso que se empleara en su redacción la palabra "lícito" en vez de las de "útil y honesto" que usaba el mismo precepto de la Constitución de 1857, porque se estimó que aquélla era más precisa y exacta que éstas, y se propuso igualmente que se declararan ilícitos el comercio de bebidas embriagantes y la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- A) Las autorizaciones respecto a la constitución de nuevas asociaciones, y
- B) Las autorizaciones relativas al funcionamiento de las asociaciones ya constituidas¹⁰¹.

Asimismo, vale la pena advertir que la Ley de Asociaciones Ganaderas al igual que la Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas, incurrió en el señalamiento de que las organizaciones ganaderas gozarían de personalidad jurídica *en los términos del derecho civil*,

explotación de casas de juego (primer dictamen sobre el artículo 4° , leído en la sesión de 6 de diciembre de 1916); Que posteriormente se suprimió la declaración de ilicitud del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casa de juego, por considerar que ella es materia de reglamentación que tiene cabida en las facultades del Congreso para legislar acerca del comercio (segundo dictamen sobre el art. 4°, leído en la sesión del 18 de diciembre de 1916) y por que no es por medio de un precepto constitucional como se combatirá el alcoholismo, sino por medio de una ley perfectamente estudiada en donde pueden caber "muchas excepciones y particularidades" (punto de vista de la comisión dictaminadora sostenido por uno de sus miembros en la misma sesión). De estos antecedentes se desprende que el sentido de la Constitución de 1917 no difiere de la Constitución de 1857, sino sólo expresa con mayor precisión lo que en esta significaba con los términos "útil y honesto"; que la ilicitud corresponde declararla al legislador secundario y que éste puede consignarla con muchas excepciones y particularidades, de acuerdo con las circunstancias del caso; de todo lo cual se llega a la conclusión de que el legislador ordinario puede declarar con el criterio que inspira el precepto constitucional que una actividad sólo será lícita cuando se someta a la reglamentación y a las medidas de control (autorización, licencia o permiso) que tiendan a evitar una afectación del orden público.

Esta conclusión se corrobora con las otras posibilidades que el precepto legal autoriza, o sean las de vedar el ejercicio de la libertad cuando se ataquen derechos de tercero o los derechos de la sociedad. Aunque aparentemente estas posibilidades se dan como medidas represivas, o sea posteriores a la violación de tales derechos, una interpretación tradicional impone una solución contraria, como se demuestra, en materia de relaciones privadas, con los interdictos de retener, de obra nueva o de obra peligrosa, y en tratándose de relaciones públicas con toda la legislación de policía preventiva, que sin discusión y de tiempo inmemorial, rige en nuestro país". Vid. Gabino Fraga. Op. Cit. p. 236 a 239.

¹⁰¹. "Su constitución: Este acto debe analizarse respecto de sus elementos, presupuestos y consecuencias y en su caso las causas de su terminación. Su funcionamiento: El proceso o conjunto de fases sucesivas que implican el desarrollo de la persona durante su vida, debe analizarse respecto a sus atributos, su patrimonio, la finalidad de la asociación, su administración, la posibilidad de admisión y exclusión de asociados, derechos y obligaciones de los asociados y las causas de disolución y liquidación". Zamora y Valencia, Miguel Ángel. "Contratos Civiles". 5ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002. p. 273.

situación que desde luego fue criticada en el primer capítulo de esta investigación, toda vez que consideramos innecesaria dicha precisión, en virtud de que la personalidad jurídica *de las figuras colectivas* es una sola y no se adquiere en razón de materias en específico.

Cabe señalar que en caso de que la Secretaría negara la solicitud de constitución respectiva, el acto de asociación celebrado por los ganaderos no tenía consecuencia alguna en cuanto a la constitución de una nueva persona jurídica; además de que por disposición de la propia Ley de Asociaciones Ganaderas, estaban impedidos para utilizar las denominaciones de las figuras asociativas reguladas en ese ordenamiento, en tanto se constitúan como tales.

Es conveniente revisar la clasificación del acto administrativo para poder advertir con mayor precisión los elementos de la *"autorización de constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones ganaderas"*.

Clasificación de los actos administrativos, según el maestro Andrés Serra Rojas¹⁰²:

Por su finalidad:

- A) *Actos Instrumentales*: Son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite o preparación o en general de procedimiento. Están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, ya que simplemente se concretan a preparar una resolución administrativa o un propósito administrativo sin afectar ningún derecho. Son propiamente el antecedente del acto.
- B) *Actos Principales*: Son los actos básicos o definitivos de la Administración Pública.
- C) *Actos de Ejecución*: Son los actos cuyo propósito es dar cumplimiento a una acto administrativo principal.

¹⁰² Vid. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 244.

Las autorizaciones en materia de asociaciones ganaderas son un *acto principal*, toda vez que ponían fin a un procedimiento.

Por las voluntades que intervienen:

- A) *Acto Simple*: Se le denomina también acto unilateral y es aquel en el que interviene una sola voluntad de un ente administrativo sea individual o colectivo, su forma genérica es la *decisión administrativa*.
- B) *Acto Complejo*: Este tipo de acto puede ser bi o plurilateral y resulta del concurso de dos o más voluntades de varios órganos que se unen en una sola voluntad, por ejemplo el refrendo secretarial.
- C) *Acto Colectivo*: Este acto resulta de la concurrencia de varias voluntades con igual contenido y finalidad que se reúnen exclusivamente para la manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónoma, tal es el ejemplo del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a las autorizaciones que nos ocupan, debemos señalar que en virtud de las voluntades que interviene en su emisión, las podemos ubicar como un *acto simple*.

Por su contenido y efectos:

- A) *Actos que amplían la esfera jurídica*: Este tipo de actos aumentan la esfera jurídica del gobernado y pueden ser: la ADMISIÓN que tiene por objeto permitir el ingreso de una persona para que forme parte de una institución; la CONCESIÓN que confiere a un particular un derecho que le es transferido por la administración pública; la AUTORIZACIÓN que es un acto por medio del cual la autoridad administrativa faculta a una persona para realizar un acto como ejercicio de un poder jurídico o de un derecho preexistente, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos respectivos; el PERMISO alude a levantar una prohibición; la LICENCIA no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico para poder ejercitar un derecho

conferido por el propio poder; la APROBACIÓN en virtud de la cual la autoridad administrativa superior controla y vigila los actos de las autoridades administrativas inferiores, y la DISPENSA o CONDONACIÓN que es por la que se exime a un particular del cumplimiento de una obligación.

- B) *Actos que limitan o restringen la esfera jurídica:* Estos actos restringen la esfera jurídica de los particulares y se pueden citar los siguientes: las SANCIONES que castigan las infracciones de las leyes u órdenes administrativas; la EXPROPIACIÓN que es una transferencia coactiva de derechos de los particulares al poder público; la REVOCACIÓN que es el retiro de un acto válido por causas supervenientes; la NULIDAD que priva el efecto de un acto administrativo y las ÓRDENES o MANDATOS de la autoridad administrativa que impone a los particulares determinada conducta.
- C) *Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano.* Estos actos se hacen depender del cumplimiento de una obligación pública como en el caso de la designación, el requerimiento y la propuesta.
- D) *Actos de ejecución forzada.* En virtud de los cuales la autoridad administrativa ejerce coacción sobre los particulares que se niegan voluntariamente a observar los mandamientos de la ley o de las órdenes administrativas.

Tomando en cuenta el criterio del contenido y efecto del acto, las *autorizaciones* relativas a las asociaciones ganaderas las podemos encuadrar dentro de aquellos actos que amplían la esfera jurídica del particular.

Meros actos administrativos:

- A) Los que resultan de manifestaciones de JUICIO, APRECIACIÓN y OPINIÓN.

- B) Los que tiene que ver con manifestaciones de reconocimiento. CERTIFICACIONES de un acto o hecho sucedido; PUBLICACIONES en un diario oficial de un acto y, INSCRIPCIONES en un registro de actos y hechos.

Por su radio de aplicación:

- A) *Actos Reglados*: Constituye la mera ejecución de la ley.
- B) *Actos Discrecionales*: Tienen lugar cuando la ley deja a la Administración un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar, o en fin, qué contenido va a dar a su actuación. Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad discrecional.

Desde un punto de vista de técnica jurídica, el texto de la Ley de Asociaciones Ganaderas carece de múltiples elementos que hoy son reconocidos como indispensables en la elaboración de un ordenamiento; es el caso que en virtud de la generalidad de sus preceptos y la falta de precisión en la terminología propia de la materia, aunque pareciera que las autorizaciones respectivas son un acto reglado, existen elementos que le permiten actuar con discrecionalidad a la autoridad, sin que se trate de lo que el maestro Gabino Fraga denomina una *discrecionalidad técnica*¹⁰³.

¹⁰³ "Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación. Entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y de otro en grados muy diversos. Esto se explica porque Al concederse por ley de facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades, normalmente se refieren, más que a la realización del acto de su integridad, solamente a algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto. De esta manera puede muy bien ocurrir que la ley otorgue discreción para juzgar si existe motivo bastante que provoque la intervención de la autoridad pero que obliga a esta a realizar un acto determinado una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe, o bien por el contrario que siendo la ley que la fije los motivos se deje en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido mismo de su actuación. Por lo demás en la actuación de la administración es muy frecuente la necesidad de hacer apreciaciones sobre hechos pasados o bien sobre consecuencias futuras de una medida determinada. En estos casos forzosamente debe existir un a libertad para la autoridad respectiva, pues de otra manera no podría calificar la existencia de un hecho cuando

B) Registro de los organismos ganaderos.

La Secretaría de Agricultura y Fomento tuvo la responsabilidad de instrumentar un registro para asentar todos los actos emitidos con motivo de la constitución, organización y funcionamiento de las figuras asociativas reguladas por la Ley de Asociaciones Ganaderas. Al respecto, el artículo 16 ese ordenamiento estableció:

Artículo 16.- La Secretaría de Agricultura y Fomento abrirá un registro de los organismos ganaderos que se constituyan de acuerdo con esta ley, en el cual se asentarán el acta constitutiva y los estatutos de los mismos, así como sus modificaciones y actas de disolución y liquidación, en su caso.

Asimismo, el Reglamento Interior de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, señaló:

"Artículo 12.- La Dirección General Jurídica tendrá las siguientes atribuciones:

...

VIII. Autorizar la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de productores pecuarios y de los organismos de productores agrícolas, así como revocarla, asentando la anotación correspondiente en el registro nacional del organismo respectivo.

haya pruebas contradictorias o calificarlo cuando solo pueda apreciarse por elementos técnicos o determinar las consecuencias de un acto cuando también sean elementos técnicos los únicos que puedan servir para estimar esas consecuencias, como ocurre en el caso de adopción de medidas de carácter económico, de carácter sanitario, etc. Naturalmente que en estos últimos casos, a los que se ha llamado de discrecionalidad técnica, la actuación de la autoridad correspondiente si bien no está ligada por las disposiciones de la ley, sí lo está por los mismos elementos técnicos que deben encauzar la actividad administrativa que dentro de ese dominio se realiza". Vid. Gabino Fraga. Op. Cit. p. 231 a 233.

IX. Establecer, integrar y mantener actualizados los **Registros Nacional de Organizaciones de Productores Agrícolas; Nacional de Organismos Ganaderos; Nacional de Variedades Vegetales** y otros cuya operación compete a esta Secretaría...¹⁰⁴

Es importante precisar que el acto registral en materia de organizaciones ganaderas, no constituía derecho alguno que pudiese ser reclamado por los interesados, más que el de publicidad correspondiente; toda vez que el asiento registral se generaba como consecuencia de las autorizaciones respectivas que emitía la autoridad administrativa.

El maestro Gabino Fraga al clasificar los actos administrativos, establece que en razón de su contenido existen tres categorías¹⁰⁵:

- a) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares;
- b) Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y
- c) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

En la primera categoría se ubican los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente. En la segunda encontramos a las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

Asimismo, existen actos que tiene por objeto hacer constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, tales como los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones. En esta última categoría se ubica el acto registral en materia de asociaciones ganaderas, toda vez que las

¹⁰⁴ Reglamento Interior. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Dirección General Jurídica. p.12.

¹⁰⁵ Vid. Gabino Fraga. Op. Cit. p. 235.

autorizaciones que emitía la Secretaría de Fomento generaban los derechos respectivos y mediante un asiento registral, se hacían constar tales situaciones de derecho.

C) Control y vigilancia sobre los organismos ganaderos.

Debido a su condición de organismos de interés público, las asociaciones ganaderas fueron tuteladas en todo momento por la Secretaría de Agricultura y Fomento, hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Lo anterior, debido a que todas las asambleas que llevaban a cabo las referidas organizaciones, se debían someter a la autorización y registro de la citada dependencia para que surtieran plenamente sus efectos, situación que desde luego permitió al Gobierno Federal conocer todos y cada uno de los cambios de mesas directivas y modificación de los padrones de las organizaciones.

En lo relativo a las actividades que las organizaciones realizaban en cooperación con el Estado, debemos señalar que las mismas se regulaban por los ordenamientos específicos, de tal suerte que su intervención en materia de sanidad agropecuaria, por mencionar una de las más relevantes, no estaba delimitada por el contenido de la Ley de Asociaciones Ganaderas.

D) Apoyos.

El artículo 18 de la Ley de Asociaciones Ganaderas señaló que en virtud de que el funcionamiento de las organizaciones ganaderas era considerado de interés público, los gobiernos Federal y de las entidades federativas, estaban obligados a *proporcionar todo su apoyo* tanto a las asociaciones como a sus integrantes, a fin de que pudiesen llevar a cabo los fines que el propio ordenamiento señaló.

Cabe señalar que la referida Ley no especificó el tipo de apoyos que se debiesen otorgar a las organizaciones ganaderas; sin embargo, desde el punto de vista de técnica legislativa, no es conveniente fijar obligaciones en los términos antes señalados, ya que las mismas pueden originar el establecimiento de compromisos incuantificables de recursos que pudieren rebasar la capacidad de respuesta de las autoridades; además de que las disposiciones en materia programática están reguladas por ordenamientos específicos como la Ley de Planeación.

Asimismo y como se analizará a detalle en el siguiente capítulo, no es procedente incorporar en una legislación federal disposiciones en virtud de las cuales se establezcan obligaciones a cargo de los gobiernos de las entidades federativas.

IX. DISOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

En materia de figuras asociativas, el término disolución tiene una connotación relacionada con la pérdida de capacidad legal para el cumplimiento del fin para el que fueron creadas y solamente subsisten con el propósito de resolver algunos vínculos establecidos con terceros, de aquéllas con quienes las integran y entre éstos últimos¹⁰⁶.

La Ley de Asociaciones Ganaderas fue omisa en el lo relativo a la disolución¹⁰⁷ y liquidación de las organizaciones ganaderas, de ahí que fue necesario aplicar de

¹⁰⁶ Vid. Góngora Pimentel, Genaro. "Diccionario Jurídico Mexicano". p. 1160.

¹⁰⁷ "Supone la ruptura del vínculo social que incide de forma diferente según se trate de una sociedad anónima, o de sociedades fundadas en consideración a las realidades personales del socio. En el primer caso, la ruptura del vínculo social por uno o varios asociados no afecta a la vida de la sociedad si el capital queda intacto. En el segundo caso, la desaparición de un socio repercute en la constitución de la sociedad. Existen "causas de disolución", que son fundamentos legal o contractual para declarar a una sociedad en estado de liquidación, y son las siguientes: a) causas dependientes de la voluntad de los socios: son el cumplimiento del término prefijado en el contrato, la conclusión de la empresa que constituye su objeto, el acuerdo de los socios y las causas establecidas en la escritura de constitución de al sociedad; b) causas independientes de la voluntad de los socios: pérdida entera del capital

manera supletoria otras legislaciones para resolver este aspecto. Podemos señalar que las causas para disolver una asociación ganadera fueron las siguientes:

- a) Por decisión de los ganaderos integrantes de la organización;
- b) Por que la organización dejare de cumplir con alguno de los requisitos previstos para el funcionamiento de las asociaciones ganaderas; en este caso, la autoridad revocaría la autorización respectiva y procedería a la cancelación del registro, y
- c) Por decisión judicial.

En el derecho común encontramos reglas en materia de disolución y liquidación que regulan a las asociaciones y sociedades civiles, mismas que consideramos aplicables de manera supletoria a las asociaciones ganaderas, en términos de lo siguiente:

El maestro Miguel Ángel Zamora aporta las siguientes definiciones:

Asociación civil. "El contrato de asociación civil es aquel por virtud del cual, dos o más personas convienen en reunirse de una manera que no sea enteramente transitoria, para la realización de un fin común lícito y *que no tenga un carácter preponderantemente económico* y que origina la creación de una persona jurídica diferente a la de los contratantes¹⁰⁸."

Sociedad Civil. "El contrato de sociedad civil es aquel por virtud del cual dos o más personas se obligan a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común lícito y posible, *de carácter preponderantemente*

social, quiebra de la sociedad, fusión o escisión total de la sociedad". Vid. "Diccionario Jurídico Espasa". Edición 2001. Edit. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 2001.

¹⁰⁸ Zamora y Valencia, Miguel Ángel. Op. Cit. p. 273.

*económico, pero que no constituya una especulación comercial y que origina la creación de una persona jurídica diferente a la de los contratantes*¹⁰⁹”.

Sobre las diferencias entre estas dos figuras, Salvador Ruiz de Chávez¹¹⁰ señala:

<i>Característica</i>	<i>Asociación civil</i>	<i>Sociedad civil</i>
a) Naturaleza	Abierto	Abierto de acuerdo con la doctrina italiana, cerrado según los autores
b) Constitución	Instantánea (contractual) o sucesiva	Indefectiblemente instantánea (contractual)
c) Forma	Es requisito de validez	Es simplemente condición de permanencia del contrato
d) Fin común	a) Desinteresado, no egoísta, invariablemente no patrimonial b) Es posible alcanzarlo, proporcionando a los asociados la posibilidad de gozar directamente de ciertos bienes (servicios comunes)	a) De carácter preponderantemente económico (sin constituir una especulación mercantil), pues persigue una ganancia a distribuir entre los socios b) Se logra empleando el patrimonio social en operaciones con terceros
e) Capital social	Puede existir sin él	Se requiere en todos los casos
f) Nombre	Funciona bajo una denominación, agregando las palabras asociación civil o las iniciales A.C.	Actúa bajo una razón social, añadiendo las palabras sociedad civil o las iniciales S.C.
g) Lucro	No puede haber ganancias directas	Se obtiene directamente por la sociedad e indirectamente por los socios
h) Utilidades	No pueden distribuirse entre los asociados, ni aun en caso de disolución	La época de partición puede estipularse libremente y, en su caso, al liquidarse la corporación
i) Derechos	Distintos en las diversas asociaciones, según el	Tienen un contenido típico y constante, cualquiera que sea el

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 291

¹¹⁰ Ruiz de Chávez, Salvador. "Las sociedades civiles en el Derecho Mexicano". 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2000. p. 19 a 21.

	diferente fin de cada una	objeto de la sociedad
j) Uso de los bienes sociales	Se dispensa a todos los asociados	Los socios no pueden disfrutar de los bienes que constituyen el patrimonio social
k) Decisiones	Por mayoría de votos (mitad más uno de los sufragios)	Por regla general, priva la decisión mayoritaria; pero se requiere decisión unánime (totalitaria) o estatutariamente.
l) Responsabilidad de directores o administradores	No responden de los compromisos sociales	Los socios administradores garantizan subsidiariamente, en forma ilimitada y solidaria, las obligaciones sociales
m) Separación o renuncia	Libremente, previo aviso dado con dos meses de anticipación o la antelación pactada	Se dispensa sólo cuando la mayoría decreta una aportación suplementaria (no prevista en el contrato constitutivo) y tratándose de sociedades de duración indeterminada
n) Derecho de terciar en el patrimonio social	No existe	Se reconoce a los socios una vez disuelta la sociedad, previa la liquidación respectiva

Cabe mencionar que las asociaciones ganaderas son figuras asociativas de carácter no transitorio¹¹¹ que adquieren personalidad jurídica en virtud de una autorización del Estado, integradas por ganaderos, asociaciones ganaderas locales o uniones ganaderas regionales, según sea el caso, para la realización de el fin común lícito que determina la Ley de Asociaciones Ganaderas y que *no tiene un carácter preponderantemente económico*, aun cuando realicen actos de contenido económico y patrimonial¹¹².

En este sentido, las asociaciones ganaderas guardan entera similitud con las asociaciones civiles, por lo que las disposiciones en materia de disolución y liquidación previstas para éstas últimas, son aplicables a aquéllas¹¹³.

¹¹¹ En los documentos constitutivos de las personas morales se incluye el tiempo de duración de la figura asociativa respectiva; sin embargo, las asociaciones ganaderas no observaban dicha disposición y prácticamente se constituyeron con una duración indefinida, aunque hasta el día de hoy no existe una organización que tenga más de 99 años funcionando.

¹¹² Vid. Zamora y Valencia, Miguel Ángel. Op. Cit. p. 289.

¹¹³ "Las causas de disolución y liquidación.- Se entiende por disolución la resolución tomada en la asamblea general de asociados o pronunciada

X. SANCIONES

En materia de sanciones la Ley de Asociaciones Ganaderas solamente estableció una relativa al *uso ilegal* de las denominaciones de las figuras asociativas que reguló dicho ordenamiento y que consistió en la siguiente:

"Artículo 19.- El uso ilegal por parte de alguna asociación del nombre de los organismos establecidos por esta ley, dará motivo a que la Secretaría de Agricultura y Fomento imponga una multa desde \$50.00 (cincuenta pesos), que se hará efectiva sobre los bienes de la asociación o grupo si los hubiere, o sobre los individuos que aparecieren a su frente.

Si se insiste en el uso ilegal de alguna de las denominaciones a que antes se hace referencia, se duplicará la multa, la que para ese objeto podrá llegar a ser hasta de \$1,000.00 (mil pesos).

por el juez competente dentro del procedimiento respectivo, que suspende las actividades normales de la asociación, impide la iniciación de nuevas operaciones y ordena la liquidación.

Por liquidación se entiende el proceso de dar por concluidas las operaciones sociales ya iniciadas, pagar las deudas pendientes, hacer efectivos los créditos, sanear los bienes, en su caso convertir en dinero (hacer líquidos) los bienes y derechos de la persona moral y aplicar el activo líquido o los bienes saneados, conforme lo dispuesto en el estatuto social o en su defecto, conforme lo que establezca la asamblea general o la ley.

Las asociaciones civiles deben disolverse por las causas previstas en el estatuto social y demás por las siguientes:

1. Por acuerdo tomado legalmente en la asamblea general.
2. Por haber concluido el plazo fijado en el estatuto.
3. Por haber realizado cabalmente el objeto social.
4. Por hacerse imposible la realización de objeto.
5. Por volverse incapaz de realizar el objeto, y
6. Por resolución dictada por autoridad competente (2685)

Como consecuencia del proceso de liquidación, el activo definitivo deberá aplicarse a otra asociación con objeto similar al de la extinguida (tomando en cuenta lo que ya se indicó respecto a las asociaciones con fin ilícito) pudiendo, si lo prevé el estatuto o la asamblea general, devolver a los asociados el importe de sus aportaciones (2686). Vid. Zamora y Valencia, Miguel Ángel. Op. Cit. p. 287.

Las sanciones a que se refiere este artículo se aplicarán oyendo previamente a los interesados".

Respecto al concepto de sanción administrativa, el maestro Acosta Romero señala que en términos generales "...puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la vida.

Las sanciones tienen una diversa gama que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de las concesiones, la multa, hasta llegar, en el caso de México, hasta la privación de la libertad¹¹⁴ⁿ.

En el caso que nos ocupa, se trata del fincamiento de una *multa* que es definida como aquella *pena administrativa*¹¹⁵ consistente en "...la obligación de pagar al Estado una suma de dinero¹¹⁶ⁿ". Es importante señalar que desde el punto de vista de técnica jurídica, consideramos que el artículo 19 antes mencionado, contiene diversas inconsistencias que a continuación se señalan:

A) No se establece el monto máximo que por concepto de multa pudiese llegar a fijar la autoridad; es decir, se indica el monto mínimo de la sanción pero no el máximo, por lo que consideramos que la redacción del artículo permitiría el ejercicio de una facultad discrecional muy clara por parte del Estado.

¹¹⁴ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". p. 1096.

¹¹⁵ "Dos requisitos deben tener las penas administrativas, cualquiera que sea su denominación, su definición o su régimen jurídico: a) Que no constituya una pena trascendental contraria al artículo 22 de la Constitución.... b) La pena administrativa debe estar contenida en una ley expedida por los órganos a los cuales la Constitución les señala esta función. Vid. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. Editorial Porrúa, S.A. 17ª edición. México, 1996. p. 63.

¹¹⁶ *Ibid.* p. 63.

B) El monto de la multa se establece a partir de una cantidad fija en moneda nacional, situación que desde luego impide la actualización del monto respectivo por lo que para poder fijar un nuevo parámetro sería necesario modificar el texto de la Ley de Asociaciones Ganaderas.

C) Asimismo, el precepto ordena hacer efectivo el monto de la multa sobre los bienes de la asociación correspondiente o sobre los de aquellos que aparecieran al frente de la misma. Lo anterior, supondría que el sancionado no podría optar por pagar la multa en lugar de ser afectado en los bienes que señala el precepto, situación que vulnera el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde luego, este tipo de sanciones estuvieron sujetas al procedimiento de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CAPITULO TERCERO
ANÁLISIS JURÍDICO
LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS

I. BASE CONSTITUCIONAL.

En capítulos anteriores hemos analizado los antecedentes en materia de organización de los productores pecuarios, por lo que ahora procederemos al estudio del texto de la Ley de Organizaciones Ganaderas que es ordenamiento vigente en la materia.

Al respecto, es preciso mencionar que la organización y asociación de ganaderos en nuestro país, cuenta con una larga tradición cuya fuerza y proyección se ha asentado en la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936; ordenamiento que a lo largo de más de seis décadas contribuyó al fomento y desarrollo de la ganadería mexicana.

La organización de los ganaderos del país contribuye al desarrollo de las actividades agropecuarias, ya que alcanza el propósito de combinar la promoción de las actividades productivas con la protección y aseguramiento de los derechos de los asociados, binomio conceptual que legitima la existencia de figuras asociativas especializadas en la materia y la participación del Estado en el fomento a la actividad organizacional y asociativa de los productores.

Bajo estas premisas y debido a los retos de la actividad ganadera en nuestro país, establecidos por la competitividad que tienen que desarrollar nuestros productores pecuarios frente a sus similares de otras latitudes, era necesario modificar la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, a fin de eficientar la estructura organizacional de este sector para hacer más relevante su participación en el proceso de desarrollo económico y social del país.

En este sentido, los productores pecuarios necesitaban de un nuevo marco jurídico que los organizara en términos económicos y gremiales, dentro de un

proyecto democrático e incluyente que en el marco de la garantía de libre asociación, propiciara la integración de todos los ganaderos sin importar la especie que desarrollaran o explotaran, además de reconocer legalmente a las organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto.

La legislación que organizara a este sector, debería impulsar esta importante actividad, reconociendo que la ganadería además de referirse a la explotación de bovinos, incluye también la de cualquier otra especie animal.

En este marco conceptual y después de haberse dado un importante esfuerzo en el Congreso de la Unión con la participación de las principales fuerzas políticas del país; el 6 de enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva *Ley de Organizaciones Ganaderas*, misma que analizaremos en este Capítulo, incluyendo el proceso legislativo que se llevó a cabo para su aprobación y promulgación, haciendo especial énfasis en las innovaciones que presenta respecto a la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936.

A) Facultades del Congreso de la Unión.

Con el propósito de identificar la facultad del Congreso de la Unión para la legislar en materia de organizaciones ganaderas, es necesario revisar nuestro sistema federal, a fin de conocer el reparto de facultades que establece nuestra carta fundamental.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, **federal, compuesta de**

Estados libres y soberanos¹¹⁷ en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Este precepto contiene los caracteres fundamentales de la organización política del pueblo mexicano, señalando nuestra forma de estado y de gobierno¹¹⁸. El

¹¹⁷ "La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, como lo hemos dicho, es sobre todo capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse así mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación característica de la soberanía. Por lo contrario, la autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas" pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello por lo que los Estado que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto de las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código fundamental les impone". Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 9ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994. p. 412.

¹¹⁸ Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa señala que uno de los "...problemas más complejos que afronta la teoría de Derecho Público estriba en la distinción entre formas de Estado de gobierno. Ambos tipos de "formas" suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos entremezclándolas en las clasificaciones respectivas... El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la diferencia clara que existe entre Estado y gobierno... El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas. "El gobierno, dice Posada, es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura: el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el gobierno, como acaba de indicarse, dos acepciones: o se definen como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado y será aquél el Estado, en la realización específica de su actividad funcional, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas." En consecuencia, la "forma" de Estado es el "modo" o "manera de ser" de la entidad o institución estatal misma independientemente de "como" sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y

constituyente de 1917 estableció por mandato del pueblo mexicano que estaríamos organizados en un *Sistema Republicano* que se identifica con la existencia de un gobierno que a todos concierne y que implica la posibilidad de que sus miembros participen en la toma de las decisiones, caracterizándose por la renovación periódica del Ejecutivo.

Esta idea de República tendría necesariamente un carácter representativo, sentado en la base de que es el pueblo quien transmite a sus representantes la capacidad de decidir y éstos a su vez, nunca actúan *per se* sino en nombre del pueblo o la nación¹¹⁹. Asimismo, la *voluntad popular* aparece en este diseño político al establecerse que la República será democrática, lo que implica que los representantes del pueblo no se designen por una voluntad superior.

Por lo que se refiere a nuestra forma de *Estado Federal* contenida en el referido artículo 40 constitucional, es importante mencionar que ésta implica el establecimiento de un gobierno central o federal que coexiste en un mismo espacio territorial con gobiernos estatales o locales, repartiéndose entre ellos el ejercicio de las facultades públicas. Es por ello que la característica más esencial de un *Sistema Federal* es la distribución de competencias que establece la Constitución entre los gobiernos estatales y federal.

Al respecto, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizar el reparto de facultades, los cuales consisten en:

extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales". Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 401 y 402.

¹¹⁹ Suponer lo contrario equivaldría a su subvertir todos los principios sobre los que descansa la república democrática, al considerar que las autoridades estatales pudieran válidamente realizar sus diferentes funciones sin ninguna relación jurídico política con el elemento popular o nacional. Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". p. 508.

- I. Enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones exclusivas del poder central y las de los estados. "Mediante este sistema se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuido a uno y otro ámbito de autoridad. Este sistema presenta graves deficiencias, pues pretende racionalizar de manera total sendos ámbitos de competencia. Esto es muy difícil y complejo, dado la enorme, creciente y cambiante actividad del Poder público"¹²⁰.
- II. Enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las no señaladas competen a los estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación¹²¹, y
- III. Enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaiga en el poder central las no comprendidas en esa enumeración.

Desde el punto de vista constitucional, algunos autores consideran que el método más convincente es aquel en el que las facultades se asignan expresamente a las localidades y la presunción existen en beneficio del poder central, ya que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades del orden local, en intereses del orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central¹²² que es el representante del interés general¹²³.

¹²⁰ Faya Viesca, Jacinto. "El Federalismo Mexicano". Primera edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1999. p. 71.

¹²¹ Ídem.

¹²² "El reparto concreto de las zonas se realiza de distinta manera en cada Constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de sus habitantes". Vid. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., 28ª. edición. México, 1994. p. 114.

¹²³ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. T. XXXVI. P. 1069-1070.

Cabe señalar que el sistema de distribución de competencias en un *Estado Federal* debe estar consagrado en el texto constitucional, ya que es la columna vertebral del federalismo, así lo señala el maestro Jacinto Faya: "En los países que han adoptado el federalismo, la distribución de competencias tendrá que ser siempre a través de la Constitución Política, para así asegurar un futuro control de la constitucionalidad y garantizar su cumplimiento, dada la rigidez constitucional a que obliga toda constitución escrita¹²⁴"; sin embargo, establece que el reparto de competencias en los textos constitucionales es una "técnica" y no un modelo inmutable, ya que la realidad de un país moldea el propio modelo que puede diferir en el tiempo con su concepción original, a través de modificaciones a la Constitución o de nuevas interpretaciones al texto constitucional.

En el caso de nuestro país, el constituyente de 1917 decidió adoptar un modelo de distribución de competencias consistente en enumerar las atribuciones de la Federación, a fin de que las no incluidas de manera expresa en la Constitución, se entendiesen reservadas a los estados. De esta suerte, se incluyó en nuestro texto fundamental el artículo 124 que hasta nuestros días no ha tenido reformas, mismo que señala:

*"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"*¹²⁵.

¹²⁴ Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. p. 70.

¹²⁵ Los antecedentes de este precepto son los siguientes:

ACTA DE REFORMAS DE 1847

Artículo 21. Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción (sic).

CONSTITUCIÓN DE 1857

Artículo 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (sic).

Vid. Urbina, Trueba. "La primera Constitución Político-Social del mundo". 1ª. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1971. p. 356-357.

Vid. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 21ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998, p. 474 y 626.

El modelo de división de competencias entre las autoridades federales y las de los Estados federados, se encuentra contenido en dicho precepto, mismo que señala el principio de que las atribuciones que la Constitución no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas.

En principio, pareciera un asunto sencillo el definir las facultades que le corresponden a la Federación y a los Estados; sin embargo, nuestra Carta Magna contiene, al margen del artículo 124 antes señalado, una serie de *sistemas paralelos* que determinan competencias entre los órdenes de gobierno local y federal, por lo que es necesario revisar cada uno de ellos:

1. División Natural.
2. Facultades atribuidas a la Federación;
3. Facultades atribuidas a los Estados;
4. Facultades expresamente prohibidas a la Federación;
5. Facultades expresamente prohibidas a los Estados;
6. Facultades coincidentes;
7. Facultades coexistentes;
8. Facultades concurrentes;
9. Facultades implícitas;
10. Facultades de auxilio, y

1. División Natural¹²⁶. Este sistema de reparto de facultades es el contenido en el artículo 124 de la Constitución que ya hemos analizado. Debemos señalar que bajo el referido precepto, pareciera que nuestro país tuviese un sistema ilimitado de facultades en favor de los estados federados; sin embargo, debido a la existencia de facultades implícitas y a la composición de nuestro sistema político, casi todas las facultades son del orden federal.

¹²⁶ Vid. Carbajal, Juan Alberto. "Tratado de Derecho Constitucional". 1ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 2002. p.373.

2. Facultades expresamente atribuidas a la Federación. El texto constitucional prevé este tipo de facultades en dos vías: las señaladas expresamente a la Federación (artículo 73) y las prohibidas a los Estados (artículos 117 y 118).

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...".

"Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: ...".

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: ...".

3. Facultades expresamente atribuidas a los Estados. Como hemos señalado, el artículo 124 establece que las facultades no establecidas expresamente en favor de la Federación, se entienden reservadas a los Estados; sin embargo, en el texto constitucional existen facultades estatales señaladas de manera expresa, aunque éstas se indiquen en el marco de las obligaciones de los estados federados.

"Artículo 5.-

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo...".

"Artículo 27.-

XVII.-...

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;...".

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los

Estados¹²⁷, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...".

4. Facultades expresamente prohibidas a la Federación. En términos del artículo 124 constitucional, la Federación tiene prohibido ejercer todas aquellas facultades que no le están expresamente concedidas en el texto constitucional; sin embargo, existen casos en los que la Constitución señala expresamente algunas prohibiciones para el Gobierno Federal.

"Artículo 24.-

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna..."

"Artículo 115.-

IV.-...

c)...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas..."

¹²⁷ "En efecto, cada entidad federativa crea y modifica un conjunto de normas a las que comúnmente se denomina "constitución del Estado libre y soberano" de Puebla, Veracruz, etc.; este código es expedido y revisado por la legislatura local, sin intervención del congreso federal, ni de ninguna otra cámara de diputados federativa, circunstancia de la que se infiere la existencia de una "autonomía constitucional". Sin embargo, quienes sostienen que hay tal, no pueden responder satisfactoriamente a la siguiente pregunta: ¿ese documento que emana de las legislaturas locales bajo el nombre de "constitución del Estado", es realmente una constitución?. Evidentemente, para contestar a este interrogante tendríamos que explorar y determinar el concepto base de toda la teoría constitucional científica, es decir, el concepto de "constitución", cuestión que ya agotamos en otra parte de esta obra. Recordando solamente que la constitución es una forma jurídica, cuyo sentido sólo puede captarse penetrando en su esencia política, de donde es ésta y no aquélla la constitución del Estado, será factible determinar si las llamadas "constituciones locales", verdaderamente lo son...". Vid. Covian Andrade, Miguel. "Teoría Constitucional". 2ª edición. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. CEDIPC. México, 2002, p. 408.

5. Facultades expresamente prohibidas a los Estados. Las facultades que expresamente establece la Constitución en favor de la Federación, se entienden prohibidas para los estados federados; sin embargo, existen facultades que expresamente se señalan como prohibidas para los Estados y son las llamadas *facultades antifederalistas*¹²⁸. Este tipo de facultades son de dos tipos, las absolutamente prohibidas que en ningún caso las podrán ejercer los estados y las de prohibición relativa que mediante la intervención del Congreso las pueden ejercer las localidades.

"Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: ..."

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: ..."

6. Facultades coincidentes. "Es cuando dos órdenes distintos, -el federal y el estatal- legislan sobre un mismo tema, pero cada una en el ámbito de su competencia, sin concurrir, es decir, sin tenerla misma atribución los dos sobre una misma materia, o lo que es lo mismo, a pesar de provenir de un mismo hecho generador, lo hacen sin devenir de la misma facultad, puesto que cada una legisla en el ámbito de su competencia separadamente, pero sí coincidiendo, puesto que es el mismo tema el que se legisla..."¹²⁹.

"Artículo 18.-

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente..."

"Artículo 102.-

¹²⁸ Vid. Carbajal, Juan Alberto. Op. Cit. p.388.

¹²⁹ Ibid. p.380.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos...”.

7. Facultades coexistentes. Existen ciertos casos en los que la Constitución otorga de manera expresa las mismas facultades tanto a la Federación como a los Estados, por lo que tienen la posibilidad de ejercer dichas competencias *formando un todo*.

“Artículo 117.-

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

8. Facultades concurrentes¹³⁰. Este tipo de facultades se presentan como una excepción al principio de *división natural* contenido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la cual los estados federados se arrogan una facultad concedida expresamente a la Federación pero que no ha sido ejercida por ésta. Es decir, la existencia de una facultad concurrente tiene dos premisas fundamentales en el marco del referido artículo constitucional:

¹³⁰ Las facultades concurrentes llegan a confundirse con las facultades coincidentes que hemos analizado. Sobre este punto, el maestro Tena Ramírez señala "... en nuestro idioma "concurrentes" son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues [el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la Federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados. Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que ejercen simultáneamente por la Federación y los Estados". Vid. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., 28ª edición. México, 1994. p. 121.

- a) La existencia de una facultad expresa de la Federación que no se encuentra expresamente prohibida para los estados federados, y
- b) El no ejercicio de la misma por parte de las autoridades federales.

Al respecto, el maestro Jacinto Faya explica: "El federalismo se funda en la idea de repartir las competencias entre la Federación y los Estados. Ahora, si la Constitución ha otorgado una determinada competencia a la Federación, pero ésta no lo ejerce porque el Congreso federal no ha legislado en esa materia, indudablemente que esta carencia de legislación afecta al sistema federal en su conjunto. Y lo afecta, porque independientemente de que legisle el Poder central o los Estados, los destinatarios de la legislación serán siempre personas que vivan en los territorios de los Estados, pues no hay habitantes del Poder central y habitantes de los Estados, sino que se trata del mismo pueblo y del mismo territorio. Como esto es así, el vacío de una legislación necesaria, afecta los derechos del pueblo"¹³¹.

El maestro Jorge Carpizo define este tipo de facultades como "...aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto"¹³².

Es decir, las facultades concurrentes pueden invocarse por los estados federados para llevar cabo ciertas actividades que la Constitución ha reservado a la Federación, pero que ésta no han verificado ("*autoridades federales dormidas*"), afectando el orden de la República.

¹³¹ Faya Viesca, Jacinto. "El Federalismo Mexicano". 1ª edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1998. p. 104.

¹³² Carpizo, Jorge. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada". 7ª edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1995. Tomo II. p. 1268.

9. Facultades implícitas. Para explicar este tipo de facultades, es necesario revisar de nueva cuenta el texto del artículo 124 constitucional.

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"¹³³.

Este precepto contiene la *división natural* de facultades que delimita el campo de acción de los órdenes de gobierno local y federal. La palabra "*expresamente*" que está contenida en el referido precepto tiene un valor de fundamental importancia, ya que establece un límite jurídico para los actos de la Federación y una sanción de anticonstitucionalidad para todos los actos que las autoridades federales lleven a cabo sin estar facultadas directamente en el texto constitucional. Es decir, en términos del referido artículo 124, las autoridades federales no pueden argumentar la existencia de poderes incidentales¹³⁴ en adición a aquellos que les han sido expresamente otorgados.

No obstante lo anterior, nuestra Constitución ha combinado el *sistema de facultades expresas* para la Federación con la existencia de las *facultades implícitas* contenidas en la fracción final del artículo 73 constitucional.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

¹³³ Los antecedentes de este precepto son los siguientes:

ACTA DE REFORMAS DE 1847

Artículo 21. Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción (sic).

CONSTITUCIÓN DE 1857

Artículo 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (sic).

Vid. Urbina, Trueba. "La primera Constitución Político-Social del mundo". 1ª. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1971. p. 356-357.

Vid. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 21ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998, p. 474 y 626.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Como se advierte, la referida fracción contiene una *cláusula elástica* que le otorga al Congreso de la Unión la potestad suficiente para realizar "lo necesario y propio", a fin de llevar a cabo las facultades que expresamente le confiere nuestro texto fundamental. Lo anterior, quiere decir que "...en donde haya una atribución para la Federación, así sea por estar expresamente regulada en el cuerpo normativo de la Carta Magna aunque no sea facultad expresa para el Congreso, o bien, así sólo provenga de la interpretación de la propia Constitución, el Congreso podrá emitir una legislación al respecto"¹³⁵.

La fracción XXX antes señalada, le otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar:

- a) En las materias que señalan las demás fracciones del artículo 73 de la propia Constitución y
- b) En todas aquellas que sean necesarias para hacer efectivas las facultades otorgadas por la Carta Magna a los Poderes Federales.

Finalmente, debemos mencionar que las facultades implícitas tienen su origen en el federalismo norteamericano con la existencia de los "*Implied Powers*"¹³⁶ y

¹³⁴ ídem.

¹³⁵ Carbajal, Juan Alberto. Op. Cit. p.396.

¹³⁶ "La doctrina de las facultades implícitas tiene su origen en el Derecho Constitucional norteamericano... Ahora, recordemos algunas de las notas más importantes del origen y de la doctrina de los Poderes implícitos, y ello en virtud de que ése mero principio del derecho Constitucional norteamericano sirvió de fundamento a la técnica constitucional mexicana de las facultades implícitas.

Las facultades implícitas tuvieron su origen en los Estados Unidos a raíz de la necesidad de interpretar la Constitución con motivo de la creación de un Banco federal, en 1790. JEFERSON se pronunció en contra de la creación del Banco federal, argumentando que el Gobierno federal no tenía facultades para ello, pues la Constitución no expresaba esa específica

permiten la futura actuación de los Poderes de la Unión, rebasando el contenido expreso y limitado de las competencias conferidas.

facultad. Afirmaba, que inclusive la Constitución no concedía facultad alguna para establecer ningún tipo de sociedades.

Tanto JEFFERSON, como los partidarios de interpretar la Constitución Norteamericana, de una manera estricta, argumentaban que la Federación no tenía otros Poderes que aquellos que la Constitución le había concedido de manera expresa, y cuando mucho, aquellos Poderes que resultarían indispensables para poder ejercer los Poderes enumerados de manera expresa y limitada, y ateniéndose a esta forma estricta de interpretar su Constitución, rechazaban la idea de que el Gobierno federal pudiera crear un Banco, en base a una interpretación no estricta o extensiva de la Constitución.

Este problema de interpretación se dio con motivo de análisis del Artículo I de la sección 8 de la Constitución norteamericana, relativa a los Poderes del Congreso (Power to make any laws necessary and proper for seeing that the other Powers given to Congress, to the United States government, and to any department or officer of the United States government are carried out". La parte de este punto 18 constituye una poderosa cláusula que dio origen a la creación de la doctrina y práctica constitucional de los Poderes implícitos en los Estados Unidos.

JEFFERSON centró su interpretación en el adjetivo "necesario" (necessary), mientras que HAMILTON al interpretar extensivamente esta cláusula se basó en el adjetivo "conveniente" (proper). HAMILTON afirmaba que si bien la Constitución no enumeraba la facultad de que la Federación pudiera crear Bancos o corporaciones, si en cambio, en atención a que esa Federación, es, por su propia naturaleza, soberana, tenía el derecho derivado de la propia Constitución, para emplear todos los medios a su alcance a fin de poder cumplir con todos sus objetivos, siempre y cuando esos medios empleados no fueran contrarios a la Constitución, a la moral o a los fines esenciales de la sociedad política. Desde esta perspectiva HAMILTON interpretó extensivamente la idea de que el Congreso norteamericano tuviera el Poder para "hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el uso de estos poderes y para el de todos aquellos de que, en virtud de esta Constitución, puedan estar investidos el Gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus dependencias o empleados" (parte primera del punto 18 de la Sección 8, anteriormente transcrita en inglés).

Tanto HAMILTON como sus seguidores fundamentaban su idea de que la Federación sí podía crear un Banco, precisamente en atención a una interpretación extensiva de la Sección 8 de la Constitución. Sección que si bien no enumera la facultad de crear Bancos o corporaciones, sí en cambio, enumera una serie de facultades que permiten que la Federación tenga la facultad de crear un Banco, a fin de que se pueda cumplir con otras facultades más precisas, como son, la circulación monetaria y otros aspectos de las finanzas. En base a esto, HAMILTON estableció un criterio racional para determinar en qué casos se trata de un Poder implícito, criterio que se convertiría en un principio fundamental de interpretación; "este criterio es el fin al que la medida se relaciona como medio. Si el fin está claramente comprendido dentro de cualquiera de los poderes específicos, y si la medida tiene una evidente relación al fin, y no esta prohibida por ningún precepto particular de la Constitución, puede ciertamente ser considerada dentro del círculo de la autoridad nacional". (At. Por A.C. McLAUGHLIN: A constitutional history of the United States. N. York-London, 1935, p.233)". Vid. Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. p. 86 a 88.

10. Facultades de auxilio. Por disposición del texto constitucional existen casos en los que las autoridades de diversos órdenes de gobierno deben prestarse ayuda en la atención de las necesidades colectivas, tal es el caso del artículo 119 de la Constitución que establece:

“Artículo 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida...”

Como se advierte, en el marco de las facultades de auxilio las autoridades federales pueden llevar a cabo ciertas tareas que no les corresponden en una *división natural* de competencias, pero que deben desempeñar en apoyo a las partes integrantes de la Federación.

B) Facultades implícitas.

Una vez que hemos revisado los sistemas distribución de competencias establecidos en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contamos con las herramientas necesarias para determinar si el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de organización ganadera.

En primera instancia, debemos recurrir a la *división natural* de facultades contenida en el artículo 124 constitucional que establece el modelo de facultades expresas para la Federación. Bajo este precepto y una vez revisado el fraccionado del artículo 73 de la Constitución que es el que establece las facultades del Congreso de la Unión, no encontramos *facultad expresa* alguna

que atribuya al órgano legislativo federal para legislar en materia de organización de los productores pecuarios.

Es decir, el Poder Legislativo Federal no cuenta con facultades establecidas expresamente en la Constitución para regular la organización, constitución y funcionamiento de las organizaciones ganaderas del país. Entonces, valdría la pena preguntarnos ¿cómo es que el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Organizaciones Ganaderas, si no cuenta con facultades expresas para legislar en dicha materia?, cuestionamiento que se resuelve en el marco de las facultades implícitas, tal y como a continuación explicaremos.

La Ley de Organizaciones Ganaderas fue aprobada por el Congreso de la Unión en el marco de la fracción XX del artículo 27 constitucional,

"Artículo 27.-

*...
XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".*

Como se advierte, dicho precepto establece al *Estado* como titular de la facultad para expedir la legislación reglamentaria respectiva, sin que se trate de una *facultad exclusiva* de la Federación, por no estar consagrada con ese carácter en el precepto. Cabe señalar que en el propio texto del artículo 27 se encuentran referencias expresas en favor del Gobierno Federal, situación que no sucede en la

fracción que se analiza, por lo que podemos concluir que en éste caso, el constituyente estableció una *facultad coincidente*, ya que cuando la fracción XX se refiere al *Estado*¹³⁷, debemos entenderlo como el integrado por la Federación, Estados y Municipios.

En tal virtud y observando lo dispuesto en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, relativo al ejercicio de las facultades implícitas, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de Organizaciones Ganaderas que se encuentra vigente.

Sobre la elasticidad de las facultades implícitas, Juan Alberto Carbajal escribe: "Es así como se desprenden una serie de atribuciones sobre las materias que no están expresamente legisladas u otorgadas por la propia Constitución, pero puede ser materia de legislación por el Congreso Federal, ya que encuentran su atribución en algún artículo expreso y distinto de la Constitución, para el cual no haya facultades explícitas para legislarlo, pero sí está en la Constitución, entonces habrá facultades implícitas para legislarlo y con ello acabó la discusión sobre su inconstitucionalidad o no; es claro que al estar plasmada en la Constitución federal, dondequiera que ella esté, luego entonces tendrá, por ese solo hecho, el Congreso la atribución de legislar en la materia"¹³⁸.

No omitimos señalar que la organización de los productores pecuarios no es una *facultad expresa* de la Federación, por lo que en términos del principio de exclusión de competencias establecido en el artículo 124 constitucional, las entidades federativas pueden emitir sus propias leyes locales en dicha materia.

¹³⁷ Se cita el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

¹³⁸ Carbajal, Juan Alberto. Op. Cit. p. 403.

C) Iniciativas presentadas al pleno de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura Federal.

Una vez señalado el marco jurídico relacionado con las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de organización de productores pecuarios, es el turno de analizar las iniciativas que fueron dictaminadas al aprobarse la Ley de Organizaciones Ganaderas vigente. En este sentido, será importante revisar el *proceso legislativo*¹³⁹.

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el *derecho de iniciativa*, a través del cual da comienzo el proceso de creación de leyes o decretos¹⁴⁰.

"Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o

¹³⁹ "Entendemos el proceso legislativo como un fenómeno político generado por las demandas socialmente determinables y resuelto por leyes o decretos. El procedimiento legislativo es la etapa del proceso legislativo que comprende el conjunto jurídicamente preordenado de actividades de uno o más sujetos facultado por ley anterior para la obtención de la ley, es decir, es el procedimiento que se observa para crear, reformar, derogar, abrogar y poner en vigor leyes o decretos o realizar un acto legislativo determinado.

El procedimiento legislativo tiene como propósito dar cauce formal a la realización de las funciones legislativas, articulando las voluntades individuales para generar la voluntad única del órgano y racionalizar el mecanismo de toma de decisiones". Vid. Flores Velasco, Guillermo. "El nuevo Poder del Congreso en México". Coord. Ifigenia Martínez. 1ª edición. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2001.

¹⁴⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalia. "Derechos del Pueblo Mexicano". Artículo 71. Tomo VII. 4ª edición. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1994. p. 657.

*los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates*¹⁴¹.

El maestro Elisur Arteaga, respecto al concepto de iniciativa señala: "Una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o del derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo. En virtud del ejercicio de esa facultad o de ese derecho, su titular provoca la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen o entes que dependen de él y los conmina a adoptar una resolución en la materia objeto de la iniciativa"¹⁴².

En el caso que nos ocupa, el derecho relevante a revisar es el relacionado con la posibilidad de someter a consideración del Congreso el texto de una nueva ley para su aprobación. En términos del artículo 71 antes señalado, no cualquiera puede iniciar una ley ante el Congreso de la Unión, solamente los facultados para ello pueden detonar el proceso legislativo federal.

Debemos tomar en cuenta que el Congreso de la Unión no está facultado para legislar en todas las materias, por lo que las iniciativas que se presentan a su consideración tienen que versar sobre aquellas rubros que son del orden federal. Además de que existen momentos procesales para presentar determinadas iniciativas y en algunos casos, una de las cámaras debe conocer en primera instancia de la respectiva iniciativa, en su carácter de cámara de origen.

¹⁴¹ No debemos olvidar que aunque no ha sido incluida, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con facultad de iniciativa en materia constitucional, respecto de la materia relativa al Distrito Federal.

¹⁴² Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional". Volumen 1. Edit. Oxford University Press. México, 1990. p. 274.

En cuanto a la forma que debe guardar una Iniciativa¹⁴³, debemos señalar que ésta se encuentra dividida en dos partes que son la exposición de motivos y el

¹⁴³ "En la Ley Orgánica no se establecen los requisitos y formalismos que una iniciativa debe cubrir; tampoco se hace en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso; sobre el particular debe estarse a lo que la práctica y costumbre parlamentaria determinan. No hay duda, en lo concerniente a las iniciativas impropias, por ejemplo las que pueden formular los particulares y ciertas autoridades, como el gobernador cuando solicita la intervención ejecutiva; la corte cuando, en casos de la frac. XVI del art. 107, demanda la destitución de un funcionario que ha violado un amparo; o el tribunal superior cuando, en los términos de la frac. VI del art. 76, recurre al senado a fin de solicitarle que intervenga y resuelva una materia política, que es suficiente con que la petición se formule con claridad y los hechos se narren con congruencia, para que se le estime admisible y se le tenga que dar curso. No es necesario más. No puede afirmarse lo mismo respecto a las iniciativas que se han denominado propias, que son las que presenta el presidente de la república, los diputados, los senadores y las legislaturas de los estados; éstas deben contener todos los elementos inherentes a una ley o a un decreto; exposición de motivos, fundamentos, el desarrollo integral de todo cuerpo normativo y artículos o derecho transitorio. "El art. 47 del reglamento del Congreso y la práctica invariable de nuestros parlamentos, están de acuerdo en que toda iniciativa que se presente al Congreso debe estar concebida en los mismos términos en que su autor presenta que la ley sea expedida", sostenía una autoridad indiscutible, don León GUZMÁN quien agregaba: "La misión de las comisiones es, examinar las iniciativas que se les pasan, y consultar si son o no de aprobarse; pueden modificar el pensamiento que contienen, ya suprimiendo o ya adicionando, según lo crean conveniente; pero no deben recibir proyectos informes que sólo anuncian una idea general y abstracta. La razón es clara: las leyes no son principios especulativos, sino reglas claras, precisas y detalladas."

Los funcionarios a que alude el art. 71 se encuentran, por ley, en una situación de privilegio; se les ha provisto en mayor o menor grado de los elementos tanto humanos, como materiales y económicos, para estar en posibilidad de formular proyectos de ley y decreto en forma adecuada; por lo que no pueden ser dispensados de la obligación que tienen de hacerla correctamente. También, partiendo de esta premisa, es que la constitución y el reglamento dan a las iniciativas de los diputados y senadores un trámite especial y diferente.

Cuando una iniciativa es presentada por alguno de los titulares y ante la cámara que debe conocer de ésta, ésta no puede ser retirada ni modificada por su autor; aquélla adquiere vida propia y desligada de la voluntad de quien la formuló; lo que es más, su derecho a hacerla de nueva cuenta, por lo que hace a la misma materia, se agota; esto no impide que otro titular, en forma independiente, formule un diverso proyecto sobre la misma materia. La imposibilidad de retirar iniciativas es aplicable aun en los casos en que las mismas hayan sido presentadas en forma inadecuada o ante una cámara que no puede conocer de ellas como de origen; en estos casos lo que procede, de considerarse viable, es cumplimentarla o enviarla a la cámara colegisladora. Al respecto es aplicable el plazo de un mes a que alude el inc. i) del art. 72.

La constitución concede el derecho a iniciar, una vez que el mismo se hace valer, se agota por lo que toda a la materia objeto de la iniciativa; lo demás es de la exclusiva competencia de las cámaras". Vid. Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 296.

articulado propiamente dicho. La exposición de motivos contiene la presentación de la iniciativa en la que se indican los objetivos buscados con la propuesta regulatoria y los razonamientos para su entrada en vigencia, sin que se trate de una repetición del articulado. La segunda parte de la iniciativa se integra con los artículos respectivos que son de dos tipos, los propuestos con una vigencia indefinida y los transitorios.

En el caso de la Ley de Organizaciones Ganaderas vigente, el Congreso de la Unión conoció y dictaminó tres Iniciativas de ley, mismas que analizaremos a continuación:

1ª. De nueva Ley de Asociaciones Ganaderas.

Fecha: 1998-04-06

Presentada por el diputado Felipe de Jesús Rangel Vargas, PAN.
Turnada a la Comisión de Ganadería.

Dictaminada y aprobada el viernes 11 de diciembre de 1998.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados,
Número 17, lunes 6 de abril de 1998. (88)

2ª. De Ley de Organizaciones Ganaderas.

Fecha: 1998-04-28

Presentada por el diputado Fabián Pérez Flores, PRD.
Turnada a la Comisión de Ganadería.

Dictaminada y aprobada el viernes 11 de diciembre de 1998.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados,
Número 51, lunes 1 de junio de 1998. (123)

3ª. De Ley de Organizaciones Ganaderas.

Fecha: 1998-10-29

Presentada por el diputado Juan Arizmendi Hernández, PRI.
Turnada a la Comisión de Ganadería.

Dictaminada y aprobada el viernes 11 de diciembre de 1998.
Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados,
Número 146, miércoles 28 de octubre de 1998. (184)

**1ª. DE NUEVA "LEY DE ASOCIACIONES GANADERAS".
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.**

Esta Iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el lunes 6 de abril de 1998. La propuesta legislativa se encuentra integrada por 59 artículos y tres transitorios, misma que abrogaría la "Ley de Asociaciones Ganaderas" de 1936, integrada por 20 artículos.

En la exposición de motivos de esta propuesta legislativa, se hace especial énfasis en la excesiva regulación y acotamiento que el Estado ha mantenido sobre las organizaciones ganaderas, impidiendo el ejercicio del derecho de libre asociación que asiste a todos los ganaderos del país.

Asimismo, se especifica que se ha impedido el desarrollo de nuevas formas de organización en materia pecuaria, debido a que se busca mantener las estructuras corporativas que han venido funcionando desde principios del siglo pasado, vinculadas al ejercicio del poder político.

Esta Iniciativa plantea el establecimiento de una nueva relación entre las organizaciones ganaderas y el Estado, bajo la premisa de que las primeras gozan de *autonomía* en cuanto a su organización y funcionamiento. Además de que incorpora ciertos principios para garantizar un desarrollo democrático en las dirigencias de las organizaciones.

Es importante señalar que la mayoría de las redacciones de los artículos de la propuesta legislativa del Partido Acción Nacional, toman la esencia de las

disposiciones de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936 con algunas modificaciones, pero no constituyen preceptos novedosos.

No omitimos mencionar que respecto al texto de la Ley de 1936, esta Iniciativa incrementó en más del doble el número de artículos aplicables a las organizaciones ganaderas, evidenciando una sobre regulación. En seguida realizaremos algunos comentarios al capitulado de la iniciativa de "Nueva Ley de Asociaciones Ganaderas":

Disposiciones Preliminares.

No se señala el objeto del ordenamiento ni la autoridad encargada de aplicarlo e interpretarlo en el orden administrativo. Además de que propone que la legislación civil de carácter local y la mercantil, sean aplicables de manera supletoria a la Ley de Asociaciones Ganaderas; sin embargo, es conveniente precisar que las asociaciones ganaderas son figuras asociativas de interés público que no tienen fines de lucro, de ahí que no es procedente la referida supletoriedad. Asimismo, se omite establecer como norma supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al Código Federal de Procedimientos Civiles

Capítulo I "De La Asociación De Productores Pecuarios".

Propone una definición de ganadero como "...toda persona física o moral que siendo propietario de ganado, tenga definido su asiento de producción y **dedique predominantemente** a su actividad a la cría de las diferentes especies animales que posea o a la explotación y aprovechamiento de alguna zootecnia de sus individuos". Este concepto desde luego suple la omisión de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, enfatizando en el perfil económico de quien se afilie a las organizaciones ganaderas.

Sin embargo, en el artículo 5 se menciona que las asociaciones ganaderas están constituidas por los **productores pecuarios** del país, término que es mucho más amplio que el de ganadero, pero que no es utilizado en los artículos siguientes, por lo que no queda claro cuál de los dos se emplearía para efectos de la Ley.

En lo relativo a la naturaleza jurídica de las organizaciones ganaderas, la Iniciativa conserva la sanción de que estas figuras asociativas se constituyen como organismos de interés público, con personalidad jurídica propia, agregando el concepto de "autonomía", sin que se explique cuál es el alcance de esta afirmación, ya que de la lectura de los otros preceptos se advierte que se pretende regular de manera excesiva el funcionamiento de estas organizaciones, lo que supone una contradicción a la pretendida autonomía.

Es importante destacar que en el marco del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la inconstitucionalidad de la afiliación obligatoria, estimándola violatoria de la garantía de libertad de asociación; esta Iniciativa establece que las asociaciones se integrarán por los ganaderos que se agrupen libre y voluntariamente.

Aunado a lo anterior, la Iniciativa señala que "Las Asociaciones Ganaderas se regirán mediante un **instrumento jurídico** que reglamentará los procedimientos para su organización y estructura, así como el ámbito de su competencia y sus atribuciones conforme a las disposiciones de esta ley". Al respecto, debe destacarse que con la citada referencia, pareciera que se pretendió establecer un marco jurídico paralelo a la ley de la materia cuya naturaleza no queda clara, situación que desde luego no es conveniente debido a que generaría una confusión en cuanto a las normas que son aplicables a las organizaciones.

Capítulo II "Objeto de las Asociaciones Ganaderas".

Este Capítulo se integra con un solo precepto que en diez fracciones regula el objeto de las asociaciones ganaderas, siendo en esencia una copia del artículo 2 de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, por lo que consideramos que se debió tener más cuidado en este tema al elaborar la Iniciativa, ya que era necesario actualizar el objeto de las organizaciones.

Capítulo III "Constitución, Organización y Funcionamiento de las Asociaciones Ganaderas".

El diseño organizacional que propone el Partido Acción Nacional para estructurar a las asociaciones ganaderas del país, es idéntico al establecido en la Ley de 1936; es decir, se contemplan organizaciones locales y regionales, generales y especializadas y una sola organización a nivel nacional.

Es de destacarse que en congruencia con la exposición de motivos, la Iniciativa introduce un artículo para evitar que las asociaciones ganaderas se vinculen con actividades político-partidistas, por lo que establece que "Las Organizaciones Ganaderas, bajo pena de disolución, no se ocuparán de asuntos político-partidistas, ni podrán exigir a sus asociados determinada militancia político-partidista".

La Iniciativa establece en su artículo 20 que "Las Asociaciones y Uniones Ganaderas tendrán personalidad jurídica, cuando celebren una asamblea constitutiva ante fedatario público, donde se establezcan los estatutos de la Asociación y se elijan los consejos directivos, de vigilancia y delegados ante la Unión o Confederación, según corresponda". Lo anterior, supone eliminar la facultad de la autoridad federal para determinar la procedencia de la constitución

de estas figuras asociativas, así como las funciones registrales inherentes en esta materia.

Al respecto, es de mencionarse que las asociaciones ganaderas son de interés público y esta categoría no se las da la simple afirmación de que de ello se haga en el ordenamiento que las rige; tal status lo adquieren por el objeto que persiguen y por el interés que representa su funcionamiento para el desarrollo nacional; además de que como organismos de colaboración con el gobierno, realizan importantes tareas en cuanto a la información, estadística, datos censales, tareas zoonosanitarias, etc., permitiendo la obtención de mejores resultados en beneficio tanto para los ganaderos como para el gobierno. En este sentido, la personalidad jurídica de las asociaciones ganaderas nace en virtud de un acto de autoridad por el que también se satisfacen situaciones de interés público y que garantiza que en la creación de una organización existió previamente el cumplimiento de los requisitos legales procedentes y la oportunidad administrativa.

Por lo que se refiere a los capítulos IV, V, VI y VII de la Iniciativa, debemos mencionar que en nuestra opinión introducen disposiciones que son innecesarias, ya que pretenden regular detalladamente todo lo relativo a la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones, situación que no se justifica en el marco de autonomía que se pretende otorgar a esta figuras asociativas.

Cabe señalar que en materia de sanciones, la iniciativa pretende suprimir toda facultad del Estado, ya que si bien el texto mismo de la propuesta considera a la Ley como de interés público y social, la violación a sus preceptos, estatutos y demás disposiciones que de ella emanen, supone que serán sancionados por la Asamblea General que es el órgano supremo de las Asociaciones Ganaderas y no por alguna autoridad administrativa.

En conclusión podemos señalar que la iniciativa carece de una adecuada técnica legislativa, por la redacción de sus preceptos y el manejo de su temática, además de que con relación al texto de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, no propone cambios significativos que justifiquen la expedición de toda una nueva Ley y por el contrario, sobre regula la materia.

2. "NUEVA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS". PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

En respuesta a la propuesta del Partido Acción Nacional, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó una Iniciativa de "Nueva Ley de Organizaciones Ganaderas", misma que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el 1° de junio de 1998.

Esta Iniciativa se compone de 23 artículos y 5 transitorios. En la exposición de motivos señala que la Confederación Nacional Ganadera constituida al amparo de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, ha monopolizado el funcionamiento de las organizaciones ganaderas del país y ha controlado los apoyos que el Estado entrega a dicho sector. En este sentido, plantea la necesidad de expedir una nueva ley que empate con la realidad democrática del país y que distinga a las organizaciones por su no participación en la vida política.

Finalmente, señala de manera contundente que la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936 "...viola el artículo 9° de la Constitución General de la República, siendo esta razón, por sí sola, suficiente para derogar esa ley".

La primera propuesta de esta Iniciativa consiste en el cambio de la denominación de la Ley para llamar a las asociaciones, organizaciones ganaderas, sin que se mencionen en la exposición las razones que fundamenten dicha modificación. A continuación analizaremos el capitulo de esta Iniciativa.

Capítulo I "Constitución y Objeto de las Organizaciones Ganaderas".

En cuanto al diseño organizacional, la Iniciativa retoma el modelo establecido en la Ley de 1936, mismo que funciona con organizaciones de tipo local, regional y nacional; sin embargo, adiciona una nueva modalidad que es la organización de tipo estatal, sin que se encuentre definida. Asimismo, fomenta la constitución de varias organizaciones de carácter nacional que representen cada uno de los propósitos de producción que al efecto existan.

Cabe destacar que no existe un artículo en la iniciativa que enuncie las finalidades de las organizaciones ganaderas, tal y como lo dispone el artículo 2º de la Ley, de 1936, situación que consideramos una omisión significativa, ya que el objeto de estas figuras asociativas determina su naturaleza de organismos de interés público y la existencia de una regulación especializada.

No obstante lo anterior, se indica que cada asociación ganadera señalará en su normatividad interna los propósitos particulares de la organización, lo que desde luego consideramos desafortunado, ya que no es posible dejar a la libre decisión de los particulares la definición de los propósitos de una figura asociativa regulada por el derecho público.

Las disposiciones transitorias de la Iniciativa establecen la disolución de la Confederación Nacional Ganadera; sin embargo, no debemos olvidar que dicha organización goza de personalidad jurídica y se encuentra constituida por la voluntad de los ganaderos que participan en ella. En este sentido, no es procedente que por *ministerio de ley* se pretenda ordenar su disolución, toda vez que se afectarían los derechos de quienes participan en ella.

En materia de personalidad jurídica de las organizaciones ganaderas, se señala que será la asamblea la que autorizará el que tenga o no personalidad jurídica

una organización. Lo anterior, supone la eliminación de la facultad de la autoridad federal para autorizar por medio de un acto administrativo, el que un organismo se constituya en términos de la Ley de Organizaciones Ganaderas y que a partir de ese momento, adquiera su personalidad jurídica.

La iniciativa hace referencia a la creación de un Sistema Nacional de Organizaciones Ganaderas, sin que se señale en la exposición de motivos las ventajas de su creación; tampoco establece las acciones que se desprenderán del funcionamiento de dicho sistema.

Capítulo II "Organización y Funcionamiento de la Organizaciones Ganaderas".

El artículo 13 de la iniciativa señala: "Toda Organización Ganadera será independiente de los partidos u organizaciones políticas, no pudiendo representar como tal o avalar a candidatos, programas o partido alguno a puestos de elección popular. Los miembros, a título personal, gozan de los derechos individuales consagrados en la Constitución General de la República". Como se advierte, el Partido de la Revolución Democrática coincide con el Partido Acción Nacional en el sentido de que las organizaciones ganaderas deben constituirse como unidades apartidistas.

No obstante que la Iniciativa señala que serán las asambleas de las organizaciones las que autoricen la constitución de las mismas, se otorgan facultades registrales a las autoridades federales en el marco de un procedimiento que incorpora la positiva ficta en caso de que los peticionarios no reciban respuesta de la autoridad. Cabe señalar que para subsanar el silencio de la autoridad se indica que un fedatario público deberá dar constancia del cumplimiento de los requisitos que establece la Ley. Sobre el particular, debemos precisar que un fedatario público no puede sustituir a la autoridad administrativa en el ejercicio de su competencia, además de que la determinación de la

procedencia de la constitución de una organización ganadera, no es compatible con las funciones de un fedatario.

Aunado a lo anterior, se advierte una contradicción entre los artículos 7 y 16, 17 y 18 de la iniciativa examinada, pues mientras los últimos dispositivos suponen la existencia de asociaciones nacionales, el artículo 7° dispone que solamente habrá una asociación de carácter nacional.

Capítulo III "El Estado y las Organizaciones Ganaderas".

La iniciativa analizada no contempla un capítulo de sanciones, lo que significa que la infracción a este ordenamiento no podría ser sancionada por autoridad alguna, convirtiéndose en un conjunto de normas imperfectas.

En virtud de los razonamientos vertidos, se puede afirmar que la iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática, no contiene innovaciones que justifiquen la emisión de un nuevo ordenamiento para regular la organización de los ganaderos de nuestro país. Por lo anterior, consideramos que rescatando los puntos importantes de la Iniciativa, ésta debió orientarse mediante una propuesta de reforma a la ley vigente para incorporar dos puntos importantes.

- 1) La garantía de los ganaderos para asociarse libremente y formar el número de asociaciones que a sus intereses convenga y;
- 2) La prohibición a las organizaciones ganaderas para participar en asuntos político-partidistas.

3. "LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS". PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

El 28 de octubre de 1998, fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la Iniciativa de "Ley de Organizaciones Ganaderas" que presentó el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, misma que se integró con 27 artículos y 4 transitorios para abrogar la "Ley de Asociaciones Ganaderas" (integrada por 20 artículos) que data de 1936.

Esta propuesta legislativa concreta la participación del partido político en la inquietud que durante el año de 1998, se expresó en el Congreso de la Unión para revisar y actualizar el marco normativo que organiza al sector pecuario, a fin de hacerlo más acorde con los requerimientos que plantea nuestra ganadería.

La fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, retomó parte de las propuestas presentadas en las iniciativas del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, situación que permitió utilizar esta Iniciativa como base para el Dictamen que sobre las tres iniciativas elaboró la Comisión de Ganadería de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.

Esta Iniciativa también plantea el cambio de denominación de la de Ley con un especial énfasis por construir un marco jurídico incluyente con el propósito de fomentar la participación de todos los productores, sin importar la especie que desarrollen o exploten.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica que las organizaciones ganaderas, señala la importancia de considerarlas como agrupaciones de cooperación y de consulta con el Estado, cuyo funcionamiento es de interés público, debiendo estar reguladas por normas de tal carácter, por lo que esta Iniciativa rechazó la

posibilidad de dejar al arbitrio de los particulares la determinación del funcionamiento de dichas organizaciones, reiterando que es mediante un acto del Estado como se puede otorgar personalidad jurídica a una organización ganadera.

En cuanto al modelo de organización, conserva la integración de figuras asociativas en tres niveles: locales, regionales y nacionales, por lo que no difiere en este aspecto con la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936. No obstante lo anterior, incluye nuevas reglas para la constitución de las uniones ganaderas regionales que podrán constituirse con la participación de cuando menos el cuarenta por ciento de las asociaciones ganaderas locales que se encuentren funcionando en una entidad federativa o región ganadera y tengan por lo menos un año de funcionamiento, contado a partir de la fecha de su autorización por parte de la Secretaría.

Cabe señalar que la Iniciativa en comento, señala que para efectos de las asociaciones ganaderas locales, una localidad debe entenderse como la extensión territorial con la que cuenta un municipio y por lo que se refiere al concepto de ganadero, debemos señalar que el propuesto en la Iniciativa no resuelve la demanda consistente en definir un perfil esencialmente económico de quienes participan en las organizaciones, impidiendo la afiliación de aquellos que no son verdaderamente ganaderos.

Otra innovación que plantea esta Iniciativa, tiene que ver con el propósito de dar sustento legal a un gran número de organizaciones ganaderas que la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936 no reconoció, por lo que se establece la posibilidad de que se puedan constituir organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto, las cuales gozarán de autonomía y tendrán en todo tiempo el derecho de ingresar a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, que es la denominación propuesta para el organismo cúpula a nivel nacional.

En lo relativo al objeto de las organizaciones ganaderas, esta Iniciativa se basó en el establecido en la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, incluyendo nuevas fracciones en materia de planeación nacional del desarrollo, metrología y normalización, sanidad animal y otras.

Finalmente, debemos señalar que de manera sorpresiva la propuesta del PRI reconoció la necesidad de evitar la afiliación obligatoria de los ganaderos a las organizaciones, por lo que estableció la libertad de asociación como premisa fundamental de este marco jurídico, señalando que la participación política de los ganaderos se debiese llevar a cabo de manera individual y no como organizaciones.

Es importante destacar que esta Iniciativa presenta varias ventajas con respecto a las presentadas por el PAN y el PRD, debido a que el PRI pudo retomar algunas de las propuestas de dichos partidos políticos y elaborar un documento de consenso que pudiera servir de base para dictaminar la nueva Ley que abrogaría la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936.

D) Dictámenes a las iniciativas en las Cámaras de Diputados y Senadores de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.

- 1º. **Viernes 11 de diciembre de 1998**
De la Comisión de Ganadería, con
Proyecto de Ley de Organizaciones Ganaderas.
Aprobado el 11 de diciembre de 1998, 429 en pro y 2 en contra.
Se turnó al Senado de la República para los efectos constitucionales.

2º. Lunes 14 de diciembre de 1998
De las Comisiones Unidas de Agricultura,
Ganadería y Desarrollo Rural y de Estudios Legislativos Tercera.
Minuta con Proyecto de Ley de Organizaciones Ganaderas.
Aprobado el 14 de diciembre de 1998, 107 votos a favor.
Se turnó al Ejecutivo Federal para los efectos
constitucionales.

Una vez que se presenta una iniciativa de ley ante las cámaras del Congreso de la Unión, procede su turno a la comisión o comisiones a que el asunto corresponda, a fin de que éstas lleven a cabo su estudio y elaboren el dictamen respectivo.

El maestro Elisur Arteaga señala que "Las comisiones son entes auxiliares, especializados, sin personalidad jurídica propia, con que cuentan cada una de las cámaras por separado, olas dos juntas para atender asuntos de interés común o el propio congreso. Es en las comisiones donde verdaderamente se realiza la labor de estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas.

La existencia de comisiones se explica en función de que es imposible que todos los integrantes de un cuerpo colegiado estudien, dictaminen y formulen, en todo tiempo, propuestas en relación con las iniciativas que se les presentan. Las asambleas numerosas están más abocadas a aprobar o reprobar algo que se les presenta ya dictaminado, que a analizar y meditar. Las comisiones están para suplir esa imposibilidad, para permitir funcionar y ejercer sus facultades y atribuciones a cuerpos colegiados que cuentan con un número vasto de integrantes.

En virtud de la intervención de las comisiones se salvaguarda el tiempo en que las cámaras funcionan en pleno, que es corto; se evitan distracciones innecesarias;

se depuran los negocios; se afinan y perfeccionan las iniciativas y se desechan las improcedentes o inoportunas¹⁴⁴”.

En el caso que nos ocupa, las tres iniciativas a las que nos hemos referido, fueron turnadas a la Comisión de Ganadería de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, misma que tuvo la responsabilidad de elaborar el dictamen de la Ley de Organizaciones Ganaderas. Cabe señalar que el “dictamen” es el documento mediante el cual las comisiones de los órganos legislativos llevan a cabo el análisis detallado de las propuestas legislativas¹⁴⁵ y como regla general, toda iniciativa necesita de un dictamen previo en comisiones para poder ser discutida por el pleno de la cámara¹⁴⁶.

El “dictamen legislativo” observa un contenido lógico que se identifica tradicionalmente con un capítulo de antecedentes o parte expositiva, los considerandos y la resolución respectiva en sentido positivo o negativo. Así mismo, se debe expresar la competencia del órgano que dictamina y las firmas de los miembros de la comisión o comisiones participantes.

En el caso de la Ley de Organizaciones Ganaderas, las iniciativas fueron dictaminadas en conjunto por la referida Comisión de Ganadería, la cual tomó como base la iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional y a partir de dicho texto, introdujo algunas modificaciones y adiciones con los

¹⁴⁴ Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 308.

¹⁴⁵ El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados señala que “...el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva”. Vid. González Oropeza, Manuel. “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Volumen 1. Tomo I. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1997. p. 342 y 343.

¹⁴⁶ Vid. Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 314.

elementos contenidos en las otras propuestas. El dictamen fue puesto a la consideración de la Cámara de Diputados el 11 de diciembre de 1998 y se aprobó con 429 votos a favor y 2 en contra.

La Minuta¹⁴⁷ de la *Cámara Baja* fue remitida al Senado de la República y se turnó a las Comisiones de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Estudios Legislativos Tercera, mismas que en elaboraron el dictamen aprobatorio sin realizar modificación alguna al texto aprobado en la Cámara de origen, por lo que una vez presentado al pleno del Senado, se aprobó de manera unánime con 107 votos, turnándose al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales respectivos.

No omitimos señalar que el análisis detallado del texto aprobado por el Congreso de la Unión y que ahora es ley vigente, será realizado en puntos posteriores de este Capítulo.

E) Publicación de la "Ley de Organizaciones Ganaderas".

1º. Decreto Promulgatorio de Ley.

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción I:

Artículo. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

...

¹⁴⁷ "Es el documento que contiene el proyecto de ley o decreto que ha aprobado la Cámara de origen y que es enviado a la Cámara revisora o viceversa". Vid. Flores Velasco, Guillermo. Op. Cit. p. 206.

Como se advierte, por disposición del texto constitucional y en términos del principio de exclusión contenido en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, es competencia exclusiva del Presidente de la República llevar a acabo la promulgación de las leyes que emite el Congreso de la Unión.

Al respecto, el maestro Tena Ramírez señala que "Promulgar (*pro vulgare*) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación...Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto del otro. Por la promulgación, el Ejecutivo autentica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos¹⁴⁸."

En virtud de lo anterior, podemos concluir que la promulgación se materializa en un Decreto Presidencial que contiene:

- a) Una certificación de que el Congreso de la Unión, en ejercicio de la función que tiene conferida, ha aprobado una ley o decreto en términos de las disposiciones aplicables;
- b) La manifestación de querer promulgar la ley o decreto que le fue remitido;
- c) La instrucción de dar a conocer la ley o decreto a la población en general;

¹⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 114.

- d) La orden de publicar la ley o decreto en el órgano de difusión oficial que en el caso del Gobierno Federal es el Diario Oficial de la Federación;
- e) Un mandato a la población y a las autoridades para observar y hacer cumplir la ley o decreto respectivo, y
- f) Finalmente, en términos de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Decreto Promulgatorio de la ley o decreto debe llevar el refrendo del Secretario de Gobernación¹⁴⁹.

En lo referente al *contenido* y *forma* del documento a publicar¹⁵⁰, se deberá identificar el órgano que emitió el acto que se difunde; se transcribirá íntegramente el texto de la ley o decreto respectivo, incluyendo las referencias a las firmas que aparecen en el documento, a fin de que exista total coincidencia entre el texto enviado por el Congreso de la Unión y el publicado en el Diario Oficial de la Federación¹⁵¹.

Una vez expuesto lo anterior, debemos señalar que en el caso de la Ley de Organizaciones Ganaderas, el Ejecutivo Federal no ejerció el *derecho de veto*

¹⁴⁹ ARTICULO 13.- Los Reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

¹⁵⁰ "La publicación de las leyes a través de la historia ha sido una práctica político-administrativa de los Estados mediante la cual, los gobernantes dan a conocer a toda la población de un país, las disposiciones cuya vigencia se inicia en una determinada fecha y son obligatorias para todos. Puede afirmarse que ésta es una actividad generalizada en todo el mundo y que en cada país existe, lo que se ha denominado el periódico, boletín, diario, gaceta oficial o su equivalente, que normalmente es un periódico de publicación diaria, excepto en días inhábiles, en el cual, la mayor parte del espacio está destinado, precisamente a dar a conocer disposiciones que van desde la Constitución y sus reformas, hasta circulares e inclusive, avisos de carácter general". Vid. Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo Especial". Volumen I. 3ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998. p. 35 y 36.

¹⁵¹ Vid. Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p. 346.

que le asiste por disposición del artículo 72 constitucional, por lo que emitió el decreto promulgatorio correspondiente y la Ley fue publicada el 6 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al día siguiente.

2º. Fe de erratas

Como ya se mencionó, la Ley de Organizaciones Ganaderas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1999; sin embargo, el texto publicado presentó varias diferencias respecto al aprobado por el Congreso de la Unión, por lo que se tuvo que recurrir a la figura de la *fe de erratas*, a fin de subsanar las inconsistencias.

El maestro Elisur Arteaga define la *fe de erratas* como "...la certificación que hace por sí, o a instancia de autoridad competente o de particulares, el responsable de un órgano oficial de difusión, en el sentido de que una publicación, por descuidos u omisiones, contiene errores materiales que la hacen diferente del original que le ha sido enviado por la autoridad competente y que obra en su poder¹⁵²ⁿ.

"Las erratas son una forma de acto defectuoso. Pueden darse en toda clase de documentos públicos legislativos, administrativos y judiciales. Una errata sólo puede darse en función de que existe un texto que se considera auténtico. El error existe siempre en función de que hay una verdad. En principio es correcto afirmar que un texto publicado será válido siempre que coincida con el aprobado por la autoridad competente. La errata existe no en función del procedimiento seguido para la adopción del acto, se da con posterioridad al momento en que éste ha sido aprobado, regular o irregularmente, y se publica¹⁵³ⁿ.

¹⁵² *Ibíd.* p. 351.

¹⁵³ *Ibíd.* p. 350.

En virtud de lo anterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la siguiente *fe de erratas*:

Ley de Organizaciones Ganaderas Diario Oficial de la Federación DICE	DEBE DECIR:	ERRATAS
<p>ARTÍCULO 13.- La Secretaría abrirá un registro de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo con esta Ley, en el cual se asentarán el Acta Constitutiva y los Estatutos de las mismas, el número e identidad de sus afiliados, las de liquidación y disolución y en general, los actos y documentos que modifiquen sus inscripciones. Asimismo llevará a cabo el registro de los fierros, marcas y tatuajes que hayan sido autorizados en los municipios por la delegación correspondiente, en los términos que establezca el reglamento.</p> <p>...</p>	<p>ARTÍCULO 13.- La Secretaría abrirá un registro de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo con esta Ley, en el cual se asentarán el Acta Constitutiva y los Estatutos de las mismas, el número e identidad de sus afiliados, las de liquidación y disolución y en general, los actos y documentos que modifiquen sus inscripciones. Asimismo llevará a cabo el registro de los fierros, marcas y tatuajes que hayan sido autorizados en los municipios por la delegación correspondiente, en los términos que establezca el reglamento.</p> <p>...</p>	<p>SE OMITIÓ UNA COMA ENTRE AMBAS PALABRAS.</p>
<p>ARTÍCULO 15.- Es obligación de la Secretaría proporcionar los servicios técnicos, estímulos y demás apoyos para el fomento y desarrollo de la ganadería y de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo a esta Ley, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoyar a las organizaciones ganaderas constituidas en términos de esta ley para recaudar las cuotas especiales de sus agremiados que estén destinadas a promover el consumo de productos, el consumo de productos y subproductos pecuarios, la racionalización de sus excedentes temporales y el fortalecimiento del sector pecuario para mantener y expandir los usos domésticos y exteriores de la producción nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 15.- Es obligación de la Secretaría proporcionar los servicios técnicos, estímulos y demás apoyos para el fomento y desarrollo de la ganadería y de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo a esta Ley, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoyar a las organizaciones ganaderas constituidas en términos de esta ley para recaudar las cuotas especiales de sus agremiados que estén destinadas a promover el consumo de productos y subproductos pecuarios, la racionalización de sus excedentes temporales y el fortalecimiento del sector pecuario para mantener y expandir los usos domésticos y exteriores de la producción nacional.</p>	<p>SE DUPLICÓ LA FRASE.</p>

Es conveniente precisar que existe una inconsistencia adicional en el texto de la Ley de Organizaciones Ganaderas vigente, misma que no podemos atribuir a un error en la publicación del ordenamiento, toda vez que se trata de una contradicción entre los artículos 4 y 9 de dicha Ley.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ARTÍCULO 4º.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

...

XV. Unión ganadera regional general: organización que agrupa a cuando menos el treinta por ciento de las asociaciones ganaderas locales, generales en una región ganadera o en un estado; y

XVI. Unión ganadera regional especializada: organización que agrupa a cuando menos el cuarenta por ciento de las asociaciones ganaderas locales especializadas en una región ganadera o en un estado.

ARTÍCULO 9º.- Las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas, se constituirán cuando se encuentren agrupadas y funcionando cuando menos, con el treinta por ciento de las asociaciones ganaderas locales generales o especializadas, de una región ganadera o de un estado, y tengan como mínimo tres meses de funcionamiento, contado a partir de la fecha de su registro por parte de la Secretaría.

Al respecto, es necesario recordar que la Cámara de Diputados dictaminó la Ley de Organizaciones Ganaderas tomando como base la Iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional, en la cual se propuso que las uniones ganaderas regionales se constituyeran con el 40% de las asociaciones ganaderas locales constituidas en una región ganadera o entidad federativa; sin embargo, la Comisión de Ganadería encargada de elaborar el Dictamen respectivo, disminuyó el referido porcentaje a 30%.

En virtud de lo anterior, la Comisión de Ganadería modificó el texto de los artículos 4 y 9 de la Iniciativa del PRI, pero olvidó modificar la fracción XVI del primero de dichos preceptos, situación que genera una grave inconsistencia en la aplicación de la Ley vigente, toda vez que para constituir una unión ganadera regional especializada, el artículo 4 indica que es necesario el 40% de las

asociaciones locales y el artículo 9 señala que basta con el 30%, por lo que vale la pena preguntarnos ¿cuál es la norma que priva?, la que indica 40% o la que señala 30%.

Como se advierte, la referida inconsistencia no podía corregirse mediante una *fe de erratas*, toda vez que así fue aprobado el texto de la Ley por el Congreso de la Unión y no se trata de un error de publicación. En este sentido, consideramos que para poder subsanar la deficiencia de la Ley, será necesario promover una Iniciativa de reforma a la Ley de Organizaciones Ganaderas.

F) Constitucionalidad de la Ley de Organizaciones Ganaderas.

La nueva Ley de Organizaciones Ganaderas fue rechazada de manera tajante por la Confederación Nacional Ganadera que es el organismo cúpula que se constituyó al amparo de la Ley de 1936. Lo anterior, debido fundamentalmente a que el nuevo ordenamiento permite que los ganaderos del país ejerzan libremente su derecho a asociarse en las organizaciones que ampara la ley o a dejar de pertenecer a las mismas, situación que desde luego vulnera la estructura monolítica y de control político que se constituyó con la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936.

Cabe señalar que las nuevas disposiciones permiten constituir más de una organización por municipio y no es obligatoria la afiliación de los ganaderos a las asociaciones, por lo que se perdió el control político que mantuvo durante casi setenta años la Confederación Nacional Ganadera.

Lo anteriormente señalado, constituye el argumento de fondo que impulsó a la referida Confederación a promover entre todas sus organizaciones filiales, la presentación de múltiples amparos en contra de la Ley de Organizaciones Ganaderas bajo los siguientes conceptos de violación:

- I. La Ley de Organizaciones Ganaderas, omite señalar el fundamento expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su expedición y omite señalar el apoyo constitucional para que el Congreso de la Unión inicie, discuta, apruebe y expida una ley de esta naturaleza; En ningún punto de los 136 artículos que contiene nuestra Constitución se faculta expresamente al Poder Legislativo Federal para expedir una Ley de Organizaciones ganaderas que tenga por objeto establecer la bases y procedimientos para la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas en el país. En relación a lo anterior nuestra carta fundamental señala en su artículo 124 que las facultades que no se encuentren expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.***

Respecto a la omisión de señalar el fundamento expreso de la Constitución, es menester aclarar que no existe ordenamiento expreso que así obligue al Legislativo. Asimismo, el Congreso de la Unión cuenta con las facultades suficientes para legislar en materia de organización ganadera, conforme lo establece la parte final de la fracción XX del artículo 27 constitucional, la cual ordena al Estado expedir *"la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público"*.

La referida fracción debe correlacionarse con el artículo 73, fracción XXX de la Constitución, mismo que faculta al Congreso *"para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer afectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión"*.

- II. Violación del inciso F del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para abrogar la Ley de Organizaciones Ganaderas no se contempló el mismo procedimiento que para su promulgación.***

El inciso F del artículo 72 de la Constitución, constituye la regla general de que las leyes se forman o derogan según el procedimiento legislativo que establece la propia Carta Magna y, en su caso, el Reglamento del Congreso, por lo que formada una Ley, aún cuando lo haya sido por una facultad extraordinaria del Ejecutivo (como acontece con la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936), su abrogación está sujeta a la regla general, nunca a la excepción.

Debe aclararse que cuando el Congreso indebidamente le concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir la Ley de 1936, en realidad delegó indebidamente una atribución propia, por un tiempo y caso determinados, pero no hizo renuncia de su poder legislativo originario y soberano; es decir, no abdicó de su facultad de volver a legislar en la materia o de ejercer su atribución derogatoria o abrogatoria sobre la misma.

Tal es el sentido del texto del segundo párrafo del artículo 49 constitucional que señala "no podrán reunirse dos o más de los Poderes de la Federación en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

III. Se esta dando un efecto retroactivo a la ley en perjuicio de la quejosa (Confederación Nacional Ganadera), al privar del patrimonio actual de las organizaciones ganaderas, para que el régimen patrimonial que deba prevalecer en las asociaciones, sea determinado en el momento de las adecuaciones estatutarias.

A este respecto, resulta conveniente manifestar que de manera expresa el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Organizaciones Ganaderas señala que "El patrimonio actual de las organizaciones ganaderas legalmente constituidas y registradas ante la Secretaría, pertenece a aquellos asociados que a la fecha de

entrada en vigor de este ordenamiento, estén reconocidos e inscritos en la organización respectiva. Dichas organizaciones determinarán, al momento de las adecuaciones estatutarias que se realicen en los términos de esta ley, el régimen patrimonial que deberá prevalecer en las mismas".

IV. El decreto del Presidente de la República por el que se promulga la ley, únicamente está firmado por el Secretario de Gobernación y en ningún momento está firmando el secretario de Estado a que el asunto corresponde.

Si bien es cierto que el artículo 92 de la Constitución General de la República establece que los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos, también lo es que la Ley de Organizaciones Ganaderas no es un acto emanado del Poder Ejecutivo Federal, sino del H. Congreso de la Unión, por lo que no resulta aplicable esta disposición, debiendo observarse lo señalado por el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su parte conducente es del tenor literal siguiente: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación".

Finalmente, la Confederación Nacional Ganadera se desistió del amparo promovido, así como sus demás organizaciones y adoptaron las nuevas disposiciones de la Ley de Organizaciones Ganaderas.

II. NUEVA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS.

La nueva Ley de Organizaciones Ganaderas contiene entre sus características más sobresalientes, las siguientes:

- Amplía la definición de ganadero a efecto de incluir a todos aquellos productores de especies animales distintas a bovinos, para que accedan a los beneficios que esta Ley otorga, sin importar la especie a la que se dediquen, ni el tipo de tenencia de la tierra que utilicen.
- Reconoce y garantiza el derecho de libre asociación, al señalar que los ganaderos del país tendrán en todo momento el derecho de participar de manera libre e individual, en la diversidad de formas asociativas incluyentes previstas por la Ley.
- Amplía el objeto de las organizaciones ganaderas a efecto de dotarlas de un marco normativo que les permita manejar adecuadamente todas las relaciones que se derivan de sus actividades comerciales, destacando la disposición que las dota del carácter representativo de la producción pecuaria de la localidad o región en que operen.
- Fortalece el carácter de las agrupaciones ganaderas como organizaciones de consulta y colaboración del Estado, cuya creación y funcionamiento obedece a razones de interés público.
- Con el propósito de fortalecer la representatividad de las organizaciones ganaderas, señala como requisitos mínimos para la constitución de las asociaciones ganaderas locales, que son la base de la estructura organizacional, la integración de por lo menos treinta ganaderos organizados en unidades de producción individuales o colectivas, criadores de cuando menos cinco vientres bovinos o su equivalencia en otras especies.
- Con ese mismo propósito, establece que puede haber hasta tres uniones ganaderas regionales por cada región ganadera o entidad federativa, siempre

que cada una agrupe a cuando menos el treinta por ciento de las asociaciones ganaderas locales de la misma.

- Mantiene la facultad exclusiva de la autoridad federal, para determinar las regiones ganaderas de acuerdo con el Reglamento, en el que se especificará que deberán de oírse el parecer del Consejo Estatal Agropecuario y de los mismos productores organizados. Las regiones ganaderas siguen siendo las actuales.
- Rescata la figura de la Confederación como el organismo cúpula que a nivel nacional cuenta con la suficiente representatividad que permite la adecuada defensa de los intereses de sus afiliados y la capacidad de negociación para fungir como interlocutora con el Gobierno Federal, sustituyendo su denominación por la de Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.
- Regula la movilización de ganado que se efectúe en la República Mexicana y se ordena a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, lleve el registro de fierros, marcas y tatuajes que hayan sido autorizados en los municipios por la delegación correspondiente, lo cual ayudará a combatir las prácticas de abigeato.
- Establece la obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de apoyar a las organizaciones ganaderas, a fin de recaudar las cuotas especiales de sus agremiados que estén destinadas al fortalecimiento del sector pecuario.
- Garantiza que la actividad de las organizaciones ganaderas se restrinja al objeto previsto en su artículo 5o., de manera que la afiliación a las organizaciones ganaderas constituidas conforme a la Ley, no podrá implicar jamás compromiso político militante, partidista o electoral de ninguna naturaleza.
- Incluye el concepto de desarrollo sostenido y sustentable, con el fin de que la explotación de las diversas especies animales se lleve a cabo con respeto al entorno ecológico.

- Reconoce y respeta a los actuales organismos ganaderos en cuanto a su existencia legal y proyección futura; y les garantiza que continuarán gozando de personalidad jurídica en los términos en que se constituyeron.
- Respeta el patrimonio actual de las organizaciones ganaderas legalmente constituidas y registradas ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y garantiza a sus asociados el derecho que tienen sobre éste.

II. OBJETO DE LA LEY.

El artículo 1 de la Ley de Organizaciones Ganaderas establece:

"ARTÍCULO 1o.- La presente Ley es de interés público y de observancia general en todo el país. Tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas en el país, que se integren para la protección de los intereses de sus miembros; así como los criterios que sustenten el desarrollo y mejoramiento de los procesos productivos y de comercialización de los productos ganaderos.

La aplicación e interpretación administrativa de las disposiciones contenidas en este ordenamiento corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural".

Como se advierte, el objeto de la Ley establece la idea de integrar asociaciones ganaderas para la protección de los derechos de sus miembros, pero con un fin específicamente económico. Asimismo y con un ejercicio de desregulación importante, este ordenamiento establece con precisión todo lo referente a la

constitución, organización, registro, funcionamiento y disolución de las organizaciones ganaderas.

En esencia, esta Ley brindó un nuevo marco jurídico al sector pecuario del país, a fin de que se pudiesen constituir organizaciones no políticas y con un fin esencialmente económico, dotadas de las reglas necesarias para garantizar una organización y funcionamiento democrático de sus dirigencias.

No omitimos señalar que la nueva Ley adoptó numerosas herramientas que permiten afirmarla como un texto legislativo funcional, ya que incluye de manera expresa la mención de la autoridad responsable de llevar a cabo su aplicación e interpretación; establece un régimen de normas supletorias; agrega un mecanismo de sanciones y es un ordenamiento breve, por lo que se aprueba desde el punto de vista de técnica legislativa, definida ésta como "...el conjunto de conocimientos, normas procedimientos e instrumentos, que, fundamentados en doctrina, experiencias políticas y conocimientos científicos, proporcionan al legislador herramientas para la preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas. Los elementos señalados permiten construir ordenamientos jurídicos apropiadamente estructurados en los orígenes que los rigen, como también correctamente sistematizados, los que garantizan el principio de la seguridad jurídica¹⁵⁴".

IV. FINALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES GANADERAS.

El objeto de las organizaciones justifica el que éstas se encuentren reguladas de manera específica en un ordenamiento propio. En este sentido, el

¹⁵⁴ Díaz Santana, Héctor. "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una reforma pendiente". Estudio publicado en "El Poder Legislativo en las Décadas Revolucionarias, 1908-1934". Volumen I. Tomo 3. Enciclopedia Parlamentaria. Instituto de Investigaciones Legislativas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1997, p. 124 y 126.

establecimiento de un precepto novedoso que señalara los retos de las organizaciones ganaderas, constituyó uno de los pilares principales para la emisión de una nueva Ley.

En la redacción del artículo 5 de la Ley de Organizaciones Ganaderas que es el que establece el objeto de estas figuras asociativas, participaron de manera importante las áreas técnicas del Gobierno Federal a manera de colaboración con el Congreso de la Unión, obteniéndose un producto verdaderamente satisfactorio.

En la redacción de las diferentes fracciones que integran el referido artículo 5, se tuvo esencial cuidado de no omitir los fines que el artículo 2 de la Ley de 1936 les asignó a estas organizaciones y que siguen teniendo vigencia a pesar de su antigüedad; sin embargo, se llevó a cabo una exhaustiva labor de actualización de estas fracciones, a efecto de implementar nuevas hipótesis con el propósito de otorgar a los productores pecuarios organizados del país, un marco normativo que les permita desarrollar sus actividades con eficiencia y eficacia.

Entre las nuevas finalidades asignadas a las organizaciones ganaderas destacan:

- Que estas organizaciones son representativas de la producción pecuaria nacional, regional o local, según sea el caso, ante toda clase de autoridades del país o del extranjero. Lo anterior, con el fin de establecer una "presunción legal" que les permita tener la legitimación necesaria para poder defender los intereses de sus afiliados.
- La posibilidad de que dichas organizaciones participen en la propuesta para elaborar proyectos de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas en las materias de producción pecuaria y sanidad animal, con el fin de mejorar la calidad de los productos pecuarios del país y conquistar mejores mercados.
- La orientación en materia de financiamiento que las organizaciones de productores pecuarios les den a sus afiliados, por lo que se establece que deberán difundir las opciones financieras que les beneficien, mismas que se

ajustarán a sus condiciones de producción y mercado. Al mismo tiempo, se tiene prevista la formación de sociedades cooperativas, uniones de crédito y en general, cualquier otra forma de organización de productores pecuarios que permita el desarrollo de las actividades económicas inherentes a la industria pecuaria, mismas que contribuirán a reducir los costos de producción mediante el acopio de insumos y productos, logrando así precios más competitivos.

- Las organizaciones de productores pecuarios desempeñarán las actividades que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación les asigne como sus coadyuvantes en materia de sanidad animal, permitiendo la participación activa y conjunta del sector público y social.
- La intervención que estas organizaciones tienen en materia de formulación de las políticas del sector, como unidades de participación y consulta, en la elaboración de los distintos planes y programas bajo los cuales se rige la Administración Pública Federal; siendo esta intervención fundamental dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Es importante señalar que en materia fiscal y con el objeto de eficientar la función fiscalizadora del Estado, las organizaciones de productores pecuarios deberán apoyar a sus afiliados en el cumplimiento de sus obligaciones.

Asimismo, se actualizaron y mejoraron los supuestos que estaban contemplados en el artículo 2 de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936 y que aún tienen vigencia, dentro de los que destacan:

- El fomento entre los productores pecuarios organizados del país, de la utilización de herramientas tecnológicas adecuadas para aumentar la productividad del sector.
- La orientación de la producción pecuaria de acuerdo a las condiciones del mercado.
- La promoción de la integración de la cadena producción-proceso-comercialización y el fomento del consumo de los productos pecuarios.

- La estandarización de los productos pecuarios, para obtener la uniformidad y calidad que les permitan ser más competitivos.
- La instalación de la infraestructura necesaria para facilitar la industrialización, conservación y comercialización de los productos pecuarios.

Finalmente, debemos señalar que la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936 no contempló disposición alguna relativa a la prohibición de que las asociaciones ganaderas como tales, participaran en actos proselitistas en favor de partidos políticos o candidatos de elección popular, situación que permitió el registro general de sus afiliados y el voto corporativista en favor de determinados institutos políticos o candidatos.

En este sentido y atento a las propuestas de los grupos parlamentarios de acción nacional, de la revolución democrática y del revolucionario institucional, se estableció la redacción que se indica en el artículo 16 de la nueva Ley:

"ARTÍCULO 16.- Las organizaciones a que se refiere esta Ley, no tendrán más propósitos que los establecidos en el artículo 5o. de este ordenamiento; no serán de carácter lucrativo aunque realicen actividades remuneradas sobre el proceso económico de la producción ganadera a favor del sostenimiento de la asociación, procurándose en todo tiempo la proporcionalidad de la distribución de los recursos entre las diversas organizaciones.

Tampoco podrán, bajo pena de disolución, obligar a sus asociados a la realización de actividades políticas partidistas ni a la adopción de militancia partidista alguna.

La participación política de sus agremiados en lo individual, se realizará libre y voluntariamente en los términos de lo señalado por los artículos 35, fracción III y 41, fracción I, parte final del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

La referida inclusión fomenta la existencia de organizaciones vinculadas con un perfil fundamentalmente económico y no político, ya que podrán ser sancionadas con la revocación de su registro ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en caso de que se advierta su participación en actividades político partidistas; dejando a salvo el derecho de que sus integrantes, en forma individual, ejerzan sus derechos políticos.

Cabe señalar que aunque en el texto de los estatutos de las organizaciones que se encuentran actualmente funcionando, existe una restricción similar a la establecida en el referido artículo 16, fue necesario elevarla a rango de ley siendo ésta una de las innovaciones principales del nuevo ordenamiento.

V. SUJETOS DE LA LEY.

A) Ganaderos

Otros de los aspectos importantes de esta nueva Ley de Organizaciones Ganaderas tiene que ver con el establecimiento de un nuevo concepto legal de ganadero, mismo que se define como aquella *"persona física o moral que se dedica a la cría, producción, fomento y explotación racional de alguna especie animal"*.

La referida definición pretende incorporar a todos aquellos productores de especies animales distintas a bovinos, a fin de que tengan acceso a los beneficios que la Ley de Organizaciones Ganaderas otorga, sin importar la especie a la que se dediquen. Cabe señalar que bajo las disposiciones de la Ley de Asociaciones Ganaderas se constituyeron preferentemente organizaciones dedicadas a bovinos, por lo que fue necesario afirmar el carácter incluyente del ordenamiento.

Por lo que se refiere al perfil económico del ganadero, es importante citar el artículo 8 de la Ley:

ARTÍCULO 8o.- Las asociaciones ganaderas locales generales estarán integradas, por lo menos, por treinta ganaderos organizados en unidades de producción individuales o colectivas, criadores de cuando menos cinco vientres bovinos o su equivalencia en otras especies, conforme lo disponga el reglamento de esta Ley.

Las asociaciones ganaderas locales especializadas estarán integradas por lo menos, por diez ganaderos criadores de cualquier especie-producto animal determinada, conforme lo establezca el reglamento y de acuerdo con las equivalencias determinadas en el mismo.

Los productores podrán solicitar en cualquier momento, su ingreso a las asociaciones ganaderas locales, generales o especializadas, en términos del reglamento de esta Ley.

Como se advierte, la Ley incorpora un requisito adicional para poder participar en las figuras asociativas que regula, mismo que tiene que ver con el deseo de contar con organizaciones que verdaderamente se integren con personas dedicadas preponderantemente a la ganadería y no que solamente se busque la existencia de asociaciones integradas por numerosas personas que no son ganaderos, pero que garantizar una estructura de poder político regional.

En virtud de lo anterior, para poder participar en una organización local de carácter general, es necesario ser criador de cuando menos cinco vientres bovinos que son las hembras en estado de reproducción y, para el caso de las organizaciones de carácter especializado, tienen que contar el mismo número de vientres pero en los términos de las equivalencias que establezcan las disposiciones reglamentarias de la Ley; es decir, una asociación dedicada a la avicultura tendría que revisar cuántas gallinas equivalen a un vientre bovino y en

consecuencia, determinar el ato necesario para poder inscribirse en las organizaciones.

Como se advierte, la cría, producción, fomento o explotación de bovinos sigue siendo el denominador de esta ley, ya que los requisitos para la constitución de las organizaciones ganaderas se identifican a partir de los productores de dicha especie animal y los de carácter especializado se integran con equivalencias a dichas reglas.

Por último, la mención contenida en el referido artículo 8, sobre las unidades de producción individual y colectiva, busca reconocer una realidad que existe en el subsector pecuario. Hay productores individuales que, en general, corresponden al concepto del ganadero privado que posee una explotación pecuaria de su propiedad y existen por otra parte, las llamadas unidades de producción colectiva que pueden estar y están formadas por organizaciones de productores integradas básicamente por ejidos y comunidades. Estas, como tales, en los términos de la Ley, pueden constituir unidades de producción colectiva, siempre y cuando entre todos, sean propietarios de cinco vientres bovinos o su equivalencia en otras especies.

Desde luego, nada impide y es una cuestión de gestión asociativa, que ganaderos individuales que no suman cinco vientres bovinos, puedan reunirse con ejidatarios, comuneros e incluso otros pequeños ganaderos, a efecto de poder conformar una unidad de producción colectiva que efectivamente funcione como tal y que pueda ayudar a los productores a un manejo más eficiente del ato, así como de su comercialización correspondiente.

B) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

El 30 de noviembre de 2000, se publicó el Diario Oficial de la Federación la reforma a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de la cual se modifica la denominación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, para adoptar la de **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**

La referida dependencia, en términos de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley de Organizaciones Ganaderas, es la encargada de aplicar e interpretar para efectos administrativos, las disposiciones de dicha Ley, tareas que lleva a cabo principalmente por conducto del **Registro Nacional Agropecuario.**

El nuevo Reglamento Interior de dicha dependencia señala lo siguiente:

Artículo 15. La Coordinación General Jurídica tendrá las siguientes atribuciones:

...

VII. Autorizar la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de productores pecuarios y de los organismos de productores agrícolas, así como revocarla, asentando la anotación correspondiente en el registro nacional del organismo respectivo;

VIII. Establecer, consolidar y mantener actualizados los registros nacionales de organizaciones de productores agrícolas; de organismos ganaderos; de variedades vegetales; así como aquellos cuya operación compete a esta Secretaría; asimismo, autorizar los documentos objeto de inscripción en dichos registros y emitir los lineamientos que habrán de observarse en los trámites de registro y expedición de los títulos que estén previstos en la Ley; así como

expedir las constancias de inscripción que obren en el Registro Nacional de la Pesca;

..."

Quien tuvo a su cargo la elaboración de dicho precepto, copió literalmente las fracciones establecidas en el artículo 12 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, abrogado por esta nueva disposición reglamentaria. En este sentido, existe una grave inconsistencia en la referida fracción VII, toda vez que Ley de Asociaciones Ganaderas sí tenía prevista la "autorización" de la constitución, organización y funcionamiento de los *organismos de productores pecuarios*; sin embargo, la nueva Ley de Organizaciones Ganaderas que entró en vigor antes de la publicación de este nuevo Reglamento Interior, sustituyó la referida autorización por el "registro" de la constitución, organización y funcionamiento de los *organismos de productores pecuarios*, por lo que en estricto sentido podemos decir que el nuevo Reglamento Interior va más allá de las facultades conferidas por Ley a la dependencia del Ejecutivo Federal que nos ocupa, por lo que desde este puntos de vista es factible invocar un agravio cuando la *Coordinación General Jurídica* fundamente sus actos en el artículo 15, fracción VII antes señalado.

Finalmente, no debemos olvidar que el acto administrativo es un acto típico por excelencia, lo que implica que la autoridad administrativa no puede, ni aún en ejercicio de facultades discrecionales, realizar actos que no están previstos en la norma jurídica.

C) Registro Nacional Agropecuario.

La Coordinación General Jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades conferidas a dicha dependencia en la Ley de Organizaciones

Ganaderas, aunque en algunas ocasiones se prevé la intervención de la Coordinación General de Ganadería de esa misma Secretaría.

La referida área jurídica, lleva a cabo sus funciones registrales en materia de organización ganadera, a través del Registro Nacional Agropecuario, sobre el cual nos hemos referido en el Capítulo anterior de este trabajo, manifestando que aunque parezca absurdo, es una unidad administrativa jurídicamente inexistente¹⁵⁵.

Sin embargo, con un gran acierto, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 2001, el *"Acuerdo mediante el cual se establece el Registro Nacional Agropecuario y se delegan facultades a favor de su titular"*. El referido documento vino a regularizar el funcionamiento de dicho Registro, otorgándole competencia específica para prestar los servicios registrales en materia de organización ganadera, agrícola y de variedades vegetales.

Lo anterior, da cumplimiento al mandato establecido en el artículo 13 de la Ley de Organizaciones Ganaderas, mismo que establece la responsabilidad de abrir un registro en materia de organizaciones ganaderas:

"ARTÍCULO 13.- La Secretaría abrirá un registro de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo con esta Ley, en el cual se asentarán el Acta Constitutiva y los Estatutos de las mismas, el número e identidad de sus afiliados, las de liquidación y disolución y en general, los actos y documentos que modifiquen sus inscripciones. Asimismo llevará a cabo el registro de los fierros, marcas y tatuajes que hayan sido autorizados en los municipios por la delegación correspondiente, en los términos que establezca el reglamento.

..."

¹⁵⁵ Vid. Capítulo Segundo. Análisis Jurídico Ley de Asociaciones Ganaderas. IV. Sujetos de la Ley. C) Registro Nacional Agropecuario.

VI. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES GANADERAS.

Las organizaciones ganaderas son figuras asociativas que al igual que todas las personas morales reguladas por el derecho mexicano, tienen sustento en el derecho de libre asociación consagrado en el artículo 9 constitucional. Sin embargo, debido a que el funcionamiento de estas asociaciones reviste un especial interés para el Estado mexicano, las organizaciones ganaderas cuentan con un ordenamiento específico que las regula, por lo que para su constitución no basta con la voluntad asociativa de los ganaderos respectivos, ya que se necesita que dicho ejercicio asociativo esté sancionado por un acto del Estado que permita el funcionamiento de la asociación dotándola de personalidad jurídica.

El referido argumento ha dado sustento a la existencia de una Ley de Organizaciones Ganaderas y a la integración de una estructura burocrática federal que presta los servicios registrales respectivos, a fin de autorizar la constitución de las asociaciones en esta materia. Lo anterior, se ve reforzado con la prescripción contenida en el segundo párrafo del artículo 3 de la referida Ley, misma que señala: *"Las organizaciones ganaderas a las que se refiere esta Ley, serán consideradas de interés público, por lo que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de las entidades federativas y municipios, les darán todo su apoyo para la realización del objeto señalado en el artículo 5o. de este ordenamiento"*.

Por lo antes expuesto, podemos concluir que las organizaciones ganaderas son *personas jurídicas de interés público* que nacen al derecho en virtud de un acto administrativo del Estado, por lo que la integración de este tipo de figuras asociativas está reservada al poder público y no a la decisión de los particulares (ganaderos), ya que la manifestación de voluntad asociativa no es suficiente para constituir una organización ganadera.

En virtud de lo anterior, reiteramos la necesidad de revisar el referido esquema que ha prevalecido desde 1936, toda vez que consideramos que en la constitución de las organizaciones ganaderas no es justificable que el Estado tenga facultades para decidir sobre si debe o no constituirse una figura asociativa en esta materia¹⁵⁶, ya éste es un derecho que en términos del artículo 9 constitucional, les asiste a los propios ganaderos. Es decir, el marco jurídico relativo a la organización de los productores pecuarios debe orientarse solamente a la regulación de las actividades que realizan las organizaciones, mismas que tienen que ver con la aplicación de diversos ordenamientos en materia pecuaria, como son la sanidad animal, la metrología y normalización, la elaboración y aplicación de programas gubernamentales y, la comercialización de los productos, entre otros tantos.

En lo referente a la determinación hecha por el legislador en el sentido de calificar a las organizaciones ganaderas como figuras de "*interés público*", es necesario preguntarnos ¿en qué consiste tal determinación? y ¿cuáles son las consecuencias jurídicas directas de su aplicación?

Al respecto, pareciera que el legislador pretendió que el funcionamiento de las organizaciones ganaderas prevaleciera sobre el de las demás personas morales reguladas por el derecho mexicano, situación que desde luego es cuestionable, ya que el *quehacer público* tiene que ver con la atención de muchas otras materias, por lo que no se concreta solamente a la actividad ganadera. En este sentido y por lo que se refiere al concepto de "*interés público*"¹⁵⁷, valdría la pena la

¹⁵⁶ "El Ordenamiento jurídico otorga a algunas personas el poder de crear unilateralmente e imponer a otras consecuencias jurídicas que gozan de la presunción iuris tantum de legalidad. Lo cual equivale a decir que el Ordenamiento jurídico concede a algunos sujetos poder administrativo. Cuando el poder administrativo se convierte en acto, éste es un acto administrativo... Acto administrativo es, pues, la declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos por presumir el Ordenamiento jurídico, con presunción iuris tantum, su legalidad". Vid. Boquera Oliver, José María. "Derecho Administrativo". Volumen I. 10ª edición. Ed. Civitas, S. A. Madrid, 1996. p. 323.

¹⁵⁷ "...es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la

recomendación de emplear cuidadosamente la terminología en los ordenamientos jurídicos, ya que el derecho es en principio, "*una lengua bien hecha*"¹⁵⁸.

Finalmente, consideramos que la única consecuencia directa de señalar expresamente en la Ley que las organizaciones ganaderas son de *interés público*, redundante en la existencia de un ordenamiento específico que las regula. Sin embargo, con este pretexto se establece la cooperación de estas agrupaciones con el Estado, a efecto de proporcionar los informes relativos a censos ganaderos, padrón de productores y otras consultas y servicios en materia pecuaria, con el objeto de que el Gobierno cuente con los suficientes elementos que le permitan tener un panorama claro de las necesidades del sector ganadero y así poder orientar sus políticas, a fin de proporcionar los servicios técnicos, estímulos y demás apoyos que considere convenientes para el fomento y desarrollo de la ganadería y de las propias organizaciones ganaderas.

VII. ESQUEMA ORGANIZACIONAL.

La Ley de Organizaciones Ganaderas retomó el modelo de organización establecido en la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, basado en la existencia de tres niveles jerárquicos, agregando una nueva figura denominada

intervención directa y permanente del Estado. Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el interés privado, y tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo se encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión "interés público". Vid. Cornejo Certucha, Francisco M. "Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas y UNAM. Edit. Porrúa, S.A. México, 1991. p. 1781.

¹⁵⁸ Vid. Figueroa, Fernando. "La noción de orden público en Derecho Administrativo". 2ª edición. México, 1966. p. 20.

organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto:

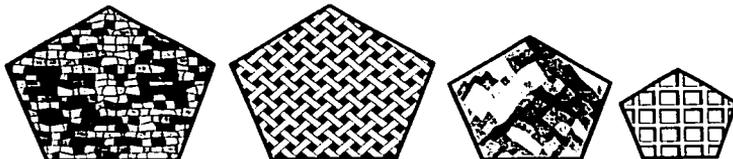
"ARTÍCULO 4o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

...

IX. Organizaciones ganaderas: las asociaciones ganaderas locales generales y especializadas, las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas y la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, todas ellas debidamente constituidas en los términos de esta Ley;

..."

ARTÍCULO 11.- Sin perjuicio de las organizaciones a las que se refiere la fracción IX del artículo 4o. de este ordenamiento, se podrán constituir organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto, las cuales gozarán de autonomía en términos del presente ordenamiento y tendrán en todo tiempo el derecho de ingresar a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, de conformidad con el reglamento de esta Ley".



**CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES GANADERAS
ORGANIZACIONES NACIONALES DE PRODUCTORES
UNIONES GANADERAS REGIONALES
ASOCIACIONES GANADERAS LOCALES**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A) Asociaciones Ganaderas Locales.

Las asociaciones ganaderas locales constituyen la base de la organización que plantea esta nueva Ley. En dicha figuras participan directamente los ganaderos de una localidad, entendida ésta como la extensión territorial con la que cuenta un municipio.

Existen dos tipos de asociaciones ganaderas locales, la de carácter general y las especializadas. Las primeras se integran a partir de treinta ganaderos criadores de cuando menos cinco vientres bovinos cada uno, organizados en unidades de producción individuales o colectivas.

Las asociaciones ganaderas locales especializadas se constituyen a partir de diez ganaderos criadores de cualquier especie-producto animal determinada, conforme a las equivalencias en vientres bovinos que establecen las disposiciones reglamentarias. El sistema de equivalencias consiste en que los productores de carácter especializado tienen que revisar cuántos animales de la especie que desarrollan son equivalentes a un vientre bovino, a fin de determinar cuántos necesitan para dar cumplimiento a la cuota de cinco vientres bovinos. Es importante señalar que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación no ha emitido las equivalencias respectivas, frenando la posibilidad de que se constituyan este tipo de organizaciones.

Los productores de carácter especializado pueden participar en las organizaciones de carácter general, en tanto exista el número de ganaderos necesario para constituir una asociación ganadera local dedicada a una especie-producto animal determinada.

La innovación que planteó esta nueva Ley a nivel de asociaciones ganaderas locales, consistió en eliminar la limitante de solamente permitir el funcionamiento

una organización por municipio; situación que propició el rompimiento de control político local construido al amparo de la Ley de 1936, ya que ahora es posible constituir todas las organizaciones que se requieran en razón de la voluntad de los ganaderos de una localidad; sin embargo, es más recomendable contar con un pequeño número de organizaciones muy representativas y no asociaciones que apenas cuentan con el número mínimo de afiliados.

B) Uniones Ganaderas Regionales.

Las uniones ganaderas regionales son las organizaciones integradas con asociaciones ganaderas locales de una región ganadera o entidad federativa; es decir, en estas organizaciones la participación de los ganaderos no se da a título personal, sino en razón de la existencia previa de una asociación local a la que representan. Al igual que las organizaciones locales, las uniones ganaderas pueden constituirse con carácter general o especializado.

La Ley de Organizaciones Ganaderas estableció nuevas reglas para la constitución de las uniones ganaderas regionales, consistentes en que para poder constituir una de estas figuras asociativas, es necesario reunir la participación de cuando menos el treinta por ciento de las asociaciones locales de una región ganadera que tengan por lo mínimo tres meses de funcionamiento, contado a partir de la fecha del otorgamiento de su registro por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En términos del referido porcentaje, en una región ganadera pueden existir hasta tres uniones ganaderas regionales con registro ante la citada dependencia. No omitimos reiterar la grave inconsistencia en la que incurrió el legislador al no modificar el porcentaje establecido en la fracción XVI del artículo 4 de la Ley, misma que define a la unión ganadera regional especializada, como aquella *"...organización que agrupa a cuando menos el cuarenta por ciento de las asociaciones ganaderas locales especializadas en una región ganadera o en un*

estado"; situación que difiere de lo establecido en el artículo 9 de la propia Ley, mismo que para dicho efecto requiere un treinta por ciento y no cuarenta.

Por último, debemos recordar que la Ley de 1936 fue omisa en cuanto al procedimiento y criterios para establecer las regiones ganaderas del país, por lo que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, nunca emitió la declaratoria respectiva y en la práctica, las regiones ganaderas se empataron con la extensión territorial de las entidades federativas.

El referido problema no fue resuelto con la emisión de la Ley de Organizaciones Ganaderas, ya que ésta solamente se limita a señalar el concepto de región ganadera como la *"...zona que por sus características geográficas y económicas determine la Secretaría en términos del reglamento de esta Ley"* (artículo 4, fracción XI).

Al respecto, consideramos que la determinación de las regiones ganaderas del país es una cuestión de interés público¹⁵⁹, toda vez que el ejercicio de asociación vinculado con la posibilidad de constituir una unión ganadera regional, se delimita en razón de la extensión territorial con la que cuente la región ganadera respectiva. En este sentido, la omisión de la autoridad administrativa en cuanto al señalamiento de las regiones ganaderas con las que cuenta el país, afecta directamente el derecho de asociación establecido en la Ley de Organizaciones Ganaderas.

En términos de lo dispuesto por el artículo 4, fracción XI de la Ley de Organizaciones Ganaderas, la determinación de las regiones ganaderas del país, debe llevarse a cabo mediante la emisión de un acto administrativo normativo de

¹⁵⁹ "El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular del poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone...El fin de cada acto administrativo no es el interés público en abstracto, sino un fin objetivo concreto cuya satisfacción es de interés público..." Vid. Boquera Oliver, José María. "Derecho Administrativo". Volumen I. 10ª edición. Ed. Civitas, S. A. Madrid, 1996. p. 351.

efectos generales¹⁶⁰. Al respecto, retomando la doctrina de Rafael Bielsa, recordamos que el acto administrativo se define como la "...*decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos*"¹⁶¹.

En este sentido, Rafael Bielsa señala que los elementos del acto administrativo son: a) Una decisión, consistente en la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa; b) La decisión puede ser general o específica, en tanto que la primera está dirigida a una pluralidad de personas o de situaciones objetivas y la segunda, considera una o más personas o situaciones "individualmente" determinadas; c) La decisión proviene de una autoridad, es decir, de un órgano del Estado que actúa como poder público o como persona de derecho público y, c) La decisión produce efectos jurídicos que tienen que ver con derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares.

C) Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.

El último nivel en la estructura que plantea la Ley de Organizaciones Ganaderas, esta representado por la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas

¹⁶⁰ "Actos administrativos generales y actos administrativos singulares. Como ya ha quedado dicho en otro apartado de este capítulo, del concepto de acto administrativo debe excluirse a los llamados actos normativos o reglamentos. Pero, aunque se admitiera la categoría de los actos normativos dentro del concepto genérico de acto administrativo, es necesario separar el acto normativo o reglamentos del acto administrativo general.

La cosa resulta clara si se piensa que la distinción acto administrativo general-acto administrativo concreto atiende al destinatario, mientras que la clasificación acto normativo-acto administrativo no normativo, contempla los efectos que el acto produce. En consecuencia podría establecerse el siguiente cuadro:

Acto (con efecto) no normativo (con destinatario) general.

Acto (con efecto) no normativo (con destinatario) singular.

Acto (con efecto) normativo (con destinatario) general.

Acto (con efecto) normativo (con destinatario) singular". Vid. González Navarro, Francisco. "Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos". Ed. Universidad de Navarra, S.A. España, 1997. p. 401 y 402.

que es el organismo que integra a las asociaciones ganaderas locales y a las uniones ganaderas regional que existen en el país.

En la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas participan de manera directa las uniones ganaderas regionales por conducto de sus delegados que son los ganaderos de las asociaciones ganaderas locales que las integran y cada unión ganadera representa dos votos en las asambleas de la Confederación.

Uno de los puntos a destacar de esta nueva Ley, es el cambio de denominación de la organización cúpula del sector ganadero organizado, de Confederación Nacional Ganadera a Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas que fue la propuesta del Partido de la Revolución Democrática. Cabe señalar que el referido cambio de denominación no implicó la disolución de la primera.

D) Organizaciones Nacionales de Productores por rama especializada o por especie producto.

*"ARTÍCULO 11.- Sin perjuicio de las organizaciones a las que se refiere la fracción IX del artículo 4o. de este ordenamiento, se podrán constituir **organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto**, las cuales gozarán de autonomía en términos del presente ordenamiento y tendrán en todo tiempo el derecho de ingresar a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, de conformidad con el reglamento de esta Ley".*

La inclusión del referido precepto constituyó otra de las innovaciones de la Ley de Organizaciones Ganaderas, ya que regularizó el funcionamiento de las llamadas *organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie*

¹⁶¹ Vid. Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Tomo II. 5ª. Edición. Ed. Roque Depalma. Buenos Aires, 1955. p. 3.

producto: Cabe señalar que éste tipo de figuras asociativas no son consideradas "organizaciones ganaderas" para efectos de la Ley, lo que quiere decir que no se sujetan a las disposiciones de constitución y otorgamiento de personalidad jurídica mediante un acto administrativo del Estado.

Es decir, el artículo 11 establece que independientemente de las asociaciones a las que se refiere la Ley de Organizaciones Ganaderas, se pueden constituir organizaciones nacionales que tendrán personalidad jurídica en términos del esquema legal que quieran adoptar, pero en ningún momento serán "organizaciones ganaderas" y por lo mismo, tendrán "autonomía" en su funcionamiento, ya que no estarán sujetas a las disposiciones que les son aplicables a las asociaciones locales, uniones regionales y Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.

Asimismo, el precepto consagra el "*derecho de ingreso*" que estas organizaciones nacionales tienen para solicitar su afiliación en todo momento a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, situación que garantiza el que las *organizaciones nacionales de productores* puedan formar parte de la estructura organizacional que establece la Ley de Organizaciones Ganaderas, momento en el que se les dará un trato similar al de una organización ganadera.

Lo anterior, es importante relacionarlo con el contenido del artículo Cuarto transitorio de la Ley de Organizaciones Ganaderas, mismo que establece:

"CUARTO.- Las Uniones Nacionales de Avicultores y de Apicultores; las Asociaciones Ganaderas Locales Especializadas en Avicultura y Apicultura; la Asociación Nacional de Criadores de Toros de Lidia; la Asociación Ganadera Nacional de Productores de Leche; la Asociación Mexicana de Criadores de Ovinos; la Asociación Nacional de Ganaderos Diversificados Criadores de Fauna y las Asociaciones Nacionales de Criadores de Ganado de Registro, que se encuentren

afiliadas a la Confederación Nacional Ganadera; y en general, todas las demás organizaciones o asociaciones y que tengan el mismo objeto, cualquiera que sea la figura jurídica que hubieren adoptado al constituirse, continuarán gozando de personalidad jurídica en los términos en que se constituyeron y de los beneficios que les otorga el artículo 11 de esta Ley”.

Como se advierte, durante la vigencia de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, se constituyeron diversas organizaciones nacionales al amparo de las disposiciones del derecho común, ya que el referido ordenamiento no tenía previsto este tipo de figura asociativa. En este sentido, la referida disposición transitoria plantea el respeto a la existencia jurídica de esas organizaciones y les reconoce el “*derecho de ingreso*” a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.

Las organizaciones a las que se refiere el transitorio, son de dos tipos:

- A) Las mencionadas expresamente en el transitorio y afiliadas a la Confederación Nacional Ganadera, y
- B) Las demás que se encuentran constituidas en términos de ley, pero que no se mencionan en el precepto, ni se encuentran afiliadas a la Confederación Nacional Ganadera.

Finalmente, la importancia del artículo cuarto transitorio consiste en: 1) Respetar la existencia legal de dichas organizaciones en los mismos términos en que fueron constituidas, pero sin ser reconocidas como “organizaciones ganaderas”, ya que esta categoría esta reservada únicamente para las figuras asociativas de la Ley de Organizaciones Ganaderas y, 2) Reconocer el “derecho de ingreso” que las referidas organizaciones tienen para solicitar su afiliación a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.

VIII. DERECHO DE ASOCIACIÓN.

Al analizar en el Capítulo anterior el contenido de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, concluimos que dicho ordenamiento vulneró la garantía de asociación establecida en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que obligaba a los ganaderos del país a asociarse en las organizaciones que tenía prevista la Ley.

Asimismo, cuando revisamos el contenido de las tres iniciativas del ley que fueron dictaminadas en la aprobación de la Ley de Organizaciones Ganaderas, advertimos que dentro de los diversos puntos coincidentes de las iniciativas, destacaba uno en especial relacionado con la garantía de libre asociación, ya que las tres principales fuerzas políticas del país advirtieron la necesidad de establecer nuevos preceptos que permitieran a los ganaderos afiliarse "libremente" en las organizaciones ya existentes o constituir nuevas figuras asociativas en los lugares en donde ya existían organizaciones registradas ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Lo anterior, se veía reforzado con el hecho de que en el año de 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación integró jurisprudencia sobre la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de industria, declarando dicho precepto violatorio de la garantía de asociación contenida en la Constitución¹⁶².

¹⁶² CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACIÓN: OBLIGATORIA. EL ARTÍCULO 5º. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 9º. CONSTITUCIONAL. La libertad de asociación consagrada por el artículo 9º. Constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 5º. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación.

En este marco, la LVII Legislatura aprobó la nueva Ley de Organizaciones Ganaderas que incluye un precepto en el que se señala expresamente:

"ARTÍCULO 6o.- Los ganaderos del país tendrán en todo momento el derecho de asociarse libre y voluntariamente, de conformidad al artículo noveno Constitucional.

Las asociaciones ganaderas locales y las uniones ganaderas regionales podrán ser de carácter general o especializado".

El referido artículo reconoce el *poder libertario individual* que encierra el artículo 9 constitucional, a fin de que en el caso concreto, el ganadero decida libremente si participa o no en las figuras asociativas previstas en el Ley de Organizaciones Ganaderas. Lo anterior, se complementa con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 8 de dicho ordenamiento, mismo que señala: *"Los productores podrán solicitar en cualquier momento, su ingreso a las asociaciones ganaderas locales, generales o especializadas, en términos del reglamento de esta Ley".*

En ese sentido, podemos señalar que la Ley de Organizaciones Ganaderas, en términos de sus artículos 6 y 8 último párrafo, garantiza el ejercicio del derecho de

Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 9º. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1º. Derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2º. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3º. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 5º. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 9º. constitucional.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Octubre de 1995

Tesis: P./J. 28/95

Página: 5

libre asociación que asiste a todos los ganaderos del país y respeta las tres dimensiones en las que opera la garantía individual contenida en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre este punto, debemos mencionar que la interpretación más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del contenido del artículo 9 de la Constitución, establece las tres dimensiones en que opera la libertad de asociación:

- A) Derecho de asociarse (activa) formando una nueva persona colectiva o para incorporarse a una ya existente;
- B) Derecho a permanecer o a renunciar a la asociación (derecho de exclusión), y
- C) Derecho de no asociarse (pasivo)¹⁶³.

En este sentido, celebramos que la nueva Ley de Organizaciones Ganaderas permita el ejercicio del derecho de asociación en materia ganadera, en términos de las tres dimensiones antes señaladas.

IX. EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES GANADERAS.

Desde 1936, la legislación ha considerado a las organizaciones ganaderas como figuras de interés público y bajo este argumento, se les ha dotado de un ordenamiento específico que regula su constitución, organización y funcionamiento. Es decir, las organizaciones ganaderas nacen a la vida jurídica

¹⁶³ Vid. Rojas Caballero, Ariel Alberto. "Las garantías individuales en México". 1ª Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 2002. p. 181.

en virtud de la manifestación de voluntad de quienes las integran, misma que es sancionada por un acto del Estado que les dota de personalidad jurídica.

Este modelo ha prevalecido desde la Ley de 1936, en la cual se estableció que para la constitución de las asociaciones ganaderas la autoridad administrativa federal emitía dos actos jurídicos: a) La *autorización* de constitución y, b) El *registro* respectivo, figuras que hemos analizado en el Capítulo anterior de este trabajo.

La Ley de Organizaciones Ganaderas intentó modificar el referido esquema al suprimir la figura de la *autorización* y conservar solamente el *registro*, situación que podría suponer el que ahora las organizaciones no necesitan de un acto del Estado que les dote de personalidad jurídica, ya que simplemente se tienen que registrar ante la autoridad respectiva. Sin embargo, esa no fue la consecuencia de suprimir la figura de la *autorización* en materia de organización ganadera, tal y como a continuación se explica.

A) Registro de las organizaciones ganaderas.

El registro de las organizaciones ganaderas tiene la naturaleza de un acto administrativo, por lo que para poder analizarlo debidamente, es importante revisar este concepto. Para el cumplimiento de este propósito, nos apoyaremos en la doctrina de los maestros José María Boquera Oliver, José Antonio García-Trevijano Fos, Eduardo García de Enterría, Ramón Parada y Manuel María Díez.

No omitimos mencionar que en esta ocasión decidimos acudir al análisis de bibliografía extranjera, toda vez que en el Capítulo anterior nos referimos a destacados autores nacionales.

Respecto al concepto de acto administrativo, se señala:

Ramón Parada

El acto administrativo debe entenderse "...como el dictado por un poder público en el ejercicio de potestades administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁶⁴".

José Antonio García-Trevijano Fos

"Acto administrativo es la declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de: Derecho público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados, o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa¹⁶⁵".

Eduardo García de Enterría

"Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria¹⁶⁶".

Manuel María Díez

"Para llegar a la noción conceptual del acto administrativo...entendemos corresponde, en primer lugar, distinguir el punto de vista material y formal. Desde el punto de vista material habrá que considerar el acto administrativo en cuanto a su contenido. Por ello sería acto administrativo en sentido material toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado, se administrativo, legislativo o judicial con sustancia,

¹⁶⁴ Parada, Ramón. "Derecho Administrativo I". Parte General. Duodécima edición. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2000. p. 95.

¹⁶⁵ García-Trevijano Fos, José Antonio. "Los Actos Administrativos". Ed. Civitas, S.A. Barcelona, España. 1986. p. 95.

con contenido administrativo... En el sentido formal habrá que considerar la naturaleza del órgano del que emana el acto... De ahí que desde el punto de vista formal, serán actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales los que emanen de los respectivos órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales¹⁶⁷.

Fiablemente, "Podemos decir que el acto administrativo puro es la declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa¹⁶⁸".

Como se advierte, existen elementos coincidentes en las definiciones antes señaladas y en las que se citaron en el Capítulo anterior de este trabajo, por lo que retomando algunos elementos de todas ellas, construimos un concepto propio de acto administrativo que servirá para el análisis del acto registral:

EL ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA DECISIÓN UNILATERAL, EJECUTIVA Y EJECUTORIA QUE EN EJERCICIO DE UNA POTESTAD ADMINISTRATIVA DISTINTA DE LA REGLAMENTARIA, EMITE UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE SE IDENTIFICA PREFERENTEMENTE CON EL PODER EJECUTIVO Y MEDIANTE LA CUAL SE DEFINEN SITUACIONES JURÍDICAS DE CARÁCTER CONCRETO.

Este concepto prescinde de la orientación subjetiva del acto administrativo¹⁶⁹ en la que incurren la mayoría de las definiciones que atienden al órgano emisor del acto

¹⁶⁶ García de Enterría, E. y Fernández, T-R. "Curso de Derecho Administrativo" Volumen I. 10ª edición. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 1999. p. 534.

¹⁶⁷ María Díez, Manuel. "El Acto Administrativo". 1ª edición. Tipográfica Editora Argentina, S.A. Buenos Aires, 1961. p. 74 y 75.

¹⁶⁸ Ibid. p. 77.

¹⁶⁹ "Concepción subjetiva del acto administrativo. Para la concepción subjetiva de lo administrativo, existen organizaciones o sujetos que son Administraciones públicas y todo lo de ellas o que a ellas se refiere es administrativo. Por consiguiente, todos los actos de la Administración serán actos administrativos. En esta concepción, la expresión actos de la Administración: pública resulta equivalente a la expresión actos

y no al acto en sí mismo. Además de que hemos excluido a los actos reglamentarios que son aquellos que producen efectos normativos de carácter general. No omitimos mencionar la importancia de evitar pensar que el concepto de acto administrativo debe abarcar todas las instituciones del Derecho Administrativo, ya que este último es mucho más amplio y no se agota con el estudio de esa institución.

La referida definición permite advertir varios elementos:

- A) Es una **decisión**, lo que implica el elemento de racionalidad y la manifestación de la voluntad de la autoridad emisora del acto administrativo.
- B) Es una decisión **unilateral**, debido a que la voluntad del destinatario del acto no trasciende en la decisión de la autoridad respectiva; sin embargo, no debe descartarse como presupuesto del acto administrativo.
- C) Es una decisión **ejecutiva**, toda vez que el acto administrativo está dotado de la fuerza de "cosa decidida"¹⁷⁰ y en ese sentido, goza de una presunción *iuris tantum* de legalidad¹⁷¹.

administrativos. Los que siguen la concepción subjetiva de lo administrativo, en congruencia con el criterio básico del que parten, emplean el término *acto*, no en su significado de conducta voluntaria, sino como todo aquello que un sujeto hace". Vid. Boquera Oliver, José María. Op. Cit. p. 324.

¹⁷⁰ "...bástenos decir ahora que la ejecutividad dota al acto de la fuerza de cosa decidida, frente a la sentencia que adquiere cosa juzgada". Vid. García-Trevijano Fos, José Antonio. Op. Cit. p. 105.

Asimismo debemos recordar lo que señala el maestro Jorge Olivera Toro: "La expresión acto administrativo era prácticamente desconocida antes de la revolución francesa. El primer texto legislativo francés que contiene expresión próxima a la actual es la del 16 fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos administrativos de toda especie. A partir de ese entonces la expresión administrativa se incorpora a la literatura francesa, y es utilizado especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo y que en consecuencia, escapa a la autoridad judicial". Vid. Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Séptima edición. Ed. Porrúa, S.A. México., 1997. p. 145.

- D) Es una decisión *ejecutoria*, en el sentido de que el acto administrativo está acompañado de los medios necesarios para su realización, aún en contra de la voluntad de los destinatarios del propio acto, sin necesidad de previa declaración judicial.
- E) Se lleva a cabo en ejercicio de una *potestad administrativa*, lo que implica que el órgano del Estado emisor del acto administrativo, se encuentra previamente facultado para ello y decide en orden a los intereses públicos que tiene a su cuidado, defiendo situaciones jurídicas de carácter concreto, en razón del contenido de las normas administrativas.
- F) Se lleva a cabo en ejercicio de una *potestad distinta a la reglamentaria*. Consideramos que el Reglamento es una institución que obedece a principios específicos, por lo que debe analizarse de manera independiente al concepto de acto administrativo, de ahí que se excluya expresamente en nuestra definición. Además, reiteramos que el Derecho Administrativo no termina con el análisis del acto administrativo, existen

171 Sobre este aspecto, Roberto Dromi señala: "Presunción de Legitimidad. Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto (también llamada presunción de legalidad, de validez, de juridicidad o pretensión de legitimidad). El vocablo "legitimidad" no debe entenderse como sinónimo de "perfección". Según algunos autores la presunción de legalidad comprende la legitimidad y el mérito. Los actos administrativos, por serlo, tienen a su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio; así sucede cuando se han desconocido o vulnerado principios de derecho público o garantías individuales" (CSJN, 19/2/76, ED, 68-417). La presunción de legitimidad es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción". Vid. Dromi, Roberto. "Derecho Administrativo". Editorial Ciudad Argentina. 6ª. edición. Argentina, 1997. p. 243.

otras muchas instituciones que le dan vigencia como rama autónoma del Derecho.

- G) La *decisión* la emite un **órgano del Estado** que se identifica preferentemente con el **Poder Ejecutivo**. Es importante destacar que nuestra definición prescinde del *criterio subjetivo* que priva en la mayoría de las concepciones del acto administrativo que lo definen como el acto emitido por una autoridad administrativa. Lo anterior, en virtud de que en algunas ocasiones las autoridades legislativas y jurisdiccionales, también emiten actos materialmente administrativos.
- H) La *decisión* define *situaciones jurídicas de carácter concreto*. Es una característica fundamental del acto administrativo, la definición de situaciones jurídicas individuales en oposición al acto legislativo o acto regla que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, abstracta e impersonal.

Una vez analizado el concepto de acto administrativo y explicada nuestra propuesta, podemos analizar el acto de registro contenido en el artículo 7 de la Ley de Organizaciones Ganaderas.

"ARTÍCULO 7o.- La Secretaría registrará la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Las organizaciones ganaderas a que se refiere esta Ley gozarán de personalidad jurídica, una vez que queden registradas.

Las organizaciones ganaderas constituidas en los términos de esta Ley, tienen a su favor la presunción de ser representativas de la producción pecuaria de la localidad o región en que operen".

Retomando nuestra definición de acto administrativo, podemos señalar que el "registro" de la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas, previsto en el referido precepto, tiene la naturaleza de un acto administrativo en virtud de que es una decisión de la

- A) Es una **decisión** mediante la cual la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, define la procedencia de la constitución, organización y funcionamiento de una organización ganadera.
- B) Es **unilateral**, debido a que es la referida dependencia la que una vez evaluado el cumplimiento de los requisitos respectivos, decide sobre la solicitud de registro que los ganaderos plantean.
- C) Es una decisión **ejecutiva**, en virtud de que el registro que emite la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación surte plenamente sus efectos, en tanto no sea afectado por la decisión de otro órgano de autoridad.
- D) Es una decisión **ejecutoria**, porque el registro en materia ganadera dota de personalidad jurídica a la organización respectiva, misma que puede acudir ante la propia dependencia para solicitarle la ejecución de los actos necesarios para hacer valer su derecho.
- E) Se lleva a cabo en ejercicio de una **potestad administrativa**, en virtud de que la propia Ley de Organizaciones Ganaderas que es un ordenamiento de tipo administrativo, faculta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para emitir los registros respectivos.

- F) Se lleva a cabo en ejercicio de una **potestad distinta a la reglamentaria**. El registro en materia ganadera no tiene naturaleza de un acto reglamentario que define una situación jurídica general, abstracta e impersonal.
- G) La **decisión** la emite un **órgano del Estado** que se identifica preferentemente con el **Poder Ejecutivo**. La autoridad facultada para emitir los registros de las organizaciones ganaderas es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, misma que con fundamento en los artículos 2 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.
- H) La **decisión** define **situaciones jurídicas de carácter concreto**; es decir, la autoridad administrativa resuelve sobre la procedencia del registro en materia ganadera que tiene como destinatario a los solicitantes respectivos.

En virtud de lo anterior, es conveniente precisar los cuatro efectos del acto registral emitido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

5. Registrar la constitución de la asociación ganadera.
6. Registrar la organización de la asociación ganadera.
7. Registrar el funcionamiento de la asociación ganadera.
8. Constitución, en su caso, de una nueva persona moral.

Al respecto, es necesario destacar el concepto el acto registral que se define como:

Roberto Dromi

"El registro es el acto por el cual la Administración anota, en la forma prescrita por el derecho objetivo, determinados actos o hechos cuya realización se quiere hacer constar en forma auténtica; por ejemplo, inscripción de nacimientos, matrimonios, defunciones, contratos"¹⁷².

Fernando Garrido Falla

"Las inscripciones.- Se trata de actos administrativos de inclusión en un Registro o Catálogo público. Sus efectos no suelen ser constitutivos, pero en la práctica resultan a veces difícilmente diferenciables de otros actos constitutivos como las admisiones"¹⁷³.

José María Boquera Oliver

"Acto declarativo es el que manifiesta que un sujeto o sujetos son titulares de derechos, de obligaciones o se encuentran en determinadas situaciones jurídicas. El derecho, la obligación o la situación jurídica, los han creado la ley, la sentencia, un acto administrativo anterior o un negocio jurídico privado, y el acto administrativo declarativo manifiesta que aquellos existen; corresponden a éste o aquel sujeto; tienen ésta o aquella característica, etc.

El acto administrativo declarativo de derechos, obligaciones o situaciones jurídicas, marca con nitidez la titularidad y las características de éstos; los esclarece y con ello evita litigios y dificultades sobre unos y otras y facilita su ejercicio y defensa"¹⁷⁴.

Las anteriores definiciones nos muestran que el *acto registral* no es un acto constitutivo de derechos; es decir, su efecto está orientado a hacer constar la

¹⁷² Dromi, Roberto. "El Acto Administrativo". 3ª edición. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997. p. 191.

¹⁷³ Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo". 11ª EDICIÓN. Ed. Tecnos. Madrid, 1989. p. 409.

existencia de un estado de hecho o de derecho preexistente. En este sentido, la referida naturaleza jurídica no es aplicable al *acto registral* en materia de organizaciones ganaderas, toda vez que este registro sí tiene consecuencias jurídicas concretas que consisten en la asignación de personalidad jurídica a las organizaciones ganaderas, ya que si la autoridad administrativa decide no otorgar el registro a determinada asociación, ésta no nacerá a la vida jurídica.

Por lo antes expuesto, es importante denunciar el error en el incurrió el legislador al vincular el otorgamiento de personalidad jurídica con la emisión del "*registro*" en materia de organizaciones ganaderas, ya que son consecuencias jurídicas distintas que no se pueden vincular con un acto administrativo de tipo registral. Es decir, consideramos que el registro en materia de organizaciones ganaderas es de facto una autorización administrativa, ya que si ésta no se emite, la organización ganadera no adquiere personalidad jurídica.

B) Control y vigilancia sobre las organizaciones ganaderas.

Además de autorizar la constitución de las organizaciones ganaderas, la Ley reservó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la facultad para registrar, previo cumplimiento de los requisitos respectivos, todas las asambleas que llevasen a cabo las organizaciones ya constituidas; situación que desde luego permite a la autoridad llevar un control estricto del funcionamiento de cada una de las organizaciones, en lo relativo a la admisión y exclusión de sus socios, los cambios en sus direcciones, la modificación de su patrimonio y lo relativo a su disolución y liquidación.

Lo antes referido, desde luego nos parece innecesario debido a que no existe razonamiento alguno que justifique el alto grado de intervención estatal que permite la Ley de Organizaciones Ganaderas en la vida interna de las asociaciones.

¹⁷⁴ Boquera Oliver, José María. Op. Cit. p. 462.

C) Apoyos.

Aunque en el artículo 15 de la Ley de Organizaciones Ganaderas se estableció que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tendría la obligación de proporcionar los servicios técnicos, estímulos y demás apoyos para el fomento y desarrollo de la ganadería y de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo a esta Ley; debemos señalar que el objeto del referido ordenamiento no está vinculado con disposiciones de derecho programático que son las que rigen las acciones gubernamentales dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En virtud de lo anterior, la Ley de Organizaciones Ganaderas no garantiza el acceso de las asociaciones a los recursos públicos destinados al sector pecuario del país.

X. DISOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES.

La Ley de Organizaciones Ganaderas incluyó un capítulo para regular las diversas hipótesis por las que se puede disolver una asociación y que son:

- A) Por acuerdo de las dos terceras partes de sus asociados en asamblea general ordinaria que deberá ser convocada especialmente para este efecto, o por la imposibilidad de seguir realizando los objetivos que señala la Ley y sus estatutos;
- B) Cuando no cuenten con los recursos suficientes para su sostenimiento o para el cumplimiento de su objeto en términos de la Ley;

- C) Porque el número de asociados llegue a ser inferior al mínimo necesario que la Ley establece, o
- D) En caso de que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación emita resolución que revoque su registro, por las causas previstas en la Ley, o por resolución judicial que haya causado ejecutoria.

Como se advierte, la nueva Ley subsanó la omisión de la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, además de que incluyó reglas para llevar a cabo la disolución de las organizaciones ganaderas mediante un procedimiento que estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, uno de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas y otro de la organización ganadera de que se trate.

XI. SANCIONES.

La Ley de Organizaciones Ganaderas incluye un Título III denominado "De las sanciones administrativas y del recurso de revisión", el cual contempla diversas hipótesis sancionadoras que a continuación se detallan y que se suman a la del uso indebido de las distintas denominaciones de las organizaciones ganaderas que se rescató de la Ley de 1936.

- Se sanciona administrativamente con la revocación del registro de la organización ganadera, a quien infrinja lo dispuesto por el artículo 16 de dicha Ley, ya que el apartidismo de las asociaciones es un tema tratado con especial énfasis en este ordenamiento.

"ARTÍCULO 16.- Las organizaciones a que se refiere esta Ley, no tendrán más propósitos que los establecidos en el artículo 5o. de este

ordenamiento; no serán de carácter lucrativo aunque realicen actividades remuneradas sobre el proceso económico de la producción ganadera a favor del sostenimiento de la asociación, procurándose en todo tiempo la proporcionalidad de la distribución de los recursos entre las diversas organizaciones.

Tampoco podrán, bajo pena de disolución, obligar a sus asociados a la realización de actividades políticas partidistas ni a la adopción de militancia partidista alguna.

La participación política de sus agremiados en lo individual, se realizará libre y voluntariamente en los términos de lo señalado por los artículos 35, fracción III y 41, fracción I, parte final del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

- Las organizaciones ganaderas en su carácter de organismos de consulta y colaboración del Estado, están obligadas a cumplir con la entrega de determinados informes a la autoridad administrativa, situación que es sancionable en caso de no observarse.

"ARTÍCULO 14.- Las organizaciones ganaderas a que se refiere esta Ley, como organizaciones de consulta y colaboración del Estado, estarán obligadas a proporcionar todos los informes que les solicite la Secretaría, relativos a censos ganaderos, padrón de productores y otras consultas y servicios en materia ganadera".

"ARTÍCULO 22.- A aquellas organizaciones ganaderas que incumplan lo estipulado por el artículo 14 de esta Ley, se les impondrá multa de trescientos a seiscientos días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal".

- Se sanciona de manera pecuniaria e incluso con la revocación del registro respectivo, a aquella organización ganadera que no cumpla con sus obligaciones en materia de sanidad animal.

"ARTÍCULO 21.- Las organizaciones ganaderas que a juicio de la Secretaría, no desempeñen con diligencia las actividades de coadyuvancia en materia de sanidad animal previstas en la fracción VIII del artículo 5o. de esta Ley, se les impondrá multa de ochocientos a mil seiscientos días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. La reincidencia será motivo suficiente para que la Secretaría les cancele su registro. Cabe señalar que la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, deberá observar el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para poder imponer una sanción, situación que también se plasma en el proyecto. Por lo que respecta a la reincidencia, ésta se maneja en términos del referido ordenamiento; es decir, podrá imponerse el doble de la sanción primaria.

Finalmente, mencionamos que el sector ganadero del país pugnó porque en la Ley de Organizaciones Ganaderas se incluyera un tipo penal especial relacionado con el abigeato; sin embargo, el legislador consideró que tal conducta delictiva ya estaba regulada con el delito de robo.

CAPITULO CUARTO
COMPARATIVO CONCEPTUAL ENTRE
LA LEY DE ASOCIACIONES GANADERAS ABROGADA Y
LA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS VIGENTE

I. ESTUDIO COMPARATIVO

El primer ordenamiento en regular de manera autónoma la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones de productores pecuarios del país, es la **Ley de Asociaciones Ganaderas** de 1936, misma que fue abrogada en 1999 por la **Ley de Organizaciones Ganaderas** que es producto de la participación de las tres principales fuerzas políticas que estuvieron representadas en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión.

En este Capítulo nos abocaremos a elaborar un comparativo conceptual entre la ley abrogada y la vigente, a fin de advertir cuáles son las diferencias sustantivas entre una y otra. Asimismo, escribiremos algunas propuestas para el Reglamento de la Ley de Organizaciones Ganaderas.

No omitimos señalar que debido a que en capítulos anteriores analizamos detalladamente el texto de los ordenamientos que nos ocupan, en esta ocasión solamente haremos referencia a los puntos más importantes y que se identifican en seis rubros: a) objeto de los ordenamientos; b) el concepto de ganadero; c) el derecho de asociación; d) las finalidades de las organizaciones; e) el modelo organizacional y, f) el registro de las organizaciones.

- **Ley de Asociaciones Ganaderas.**
Diario Oficial del 12 de mayo de 1936.
ABROGADA.
- **Ley de Organizaciones Ganaderas.**
Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1999.
VIGENTE.

A) Objeto de los ordenamientos.

El objeto de los ordenamientos que nos ocupan es similar, ya que tienen como fin regular la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas del país. No obstante lo anterior, existen diferencias significativas en cuanto a la motivación del legislador para la promulgación de ambos ordenamientos.

Es decir, la **Ley de Asociaciones Ganaderas** se emitió con un fin esencialmente político, ya que se buscó establecer la asociación obligatoria de los ganaderos del país en figuras de carácter local, regional y una sola a nivel nacional, la cual fungiría como interlocutor de todo el sector ante el Gobierno Federal, garantizando el establecimiento de una estructura monolítica y de control, toda vez que los programas gubernamentales se aplicaban a través de la organizacional piramidal que planteó dicho ordenamiento.

En cambio, la **Ley de Organizaciones Ganaderas** estuvo motivada por una fuerte corriente que demandó el respecto irrestricto a la garantía de libre asociación y la no participación de las asociaciones en la vida política del país; estos aspectos fueron los que principalmente llevaron al legislador a emitir una nueva ley. Sin embargo, hay que señalar que desafortunadamente en la discusión de este ordenamiento no se cuestionó el esquema de organización local, estatal y nacional (estructura piramidal), así como la participación excesiva del Estado en la vida de las organizaciones, al grado de determinar si tienen derecho a constituirse.

Como se advierte, si bien el objeto de los ordenamientos es el mismo, los propósitos para su promulgación difieren sustancialmente.

B) Concepto de ganadero.

La puesta en vigor de un ordenamiento específico que regulara el derecho de asociación de los productores pecuarios del país, a fin de que constituyeran figuras asociativas en pro de la defensa de la ganadería mexicana, necesitaba de una definición muy clara de lo que se debiese entender por ganadero, a fin de salvaguardar el *perfil económico* de las organizaciones; sin embargo, la Ley de Asociaciones Ganaderas fue omisa al respecto, ya que simplemente se concretó a señalar que *"un ganadero es aquel criador de cualquier especie animal"*.

La referida omisión tuvo repercusiones muy importantes, ya que al amparo de las disposiciones de la Ley de Asociaciones Ganaderas, se permitió la participación de una serie de personas que desde un punto de vista económico, no cumplían los requisitos para considerarse como "ganaderos", por lo que la constitución de organizaciones se orientó hacia un perfil político más que económico.

La Ley de Organizaciones Ganaderas trató de subsanar tal inconsistencia y señala que para participar en las figuras asociativas en ella reguladas, los ganaderos deben demostrar ser criadores de cuando menos cinco vientres bovinos o sus equivalencias en otras especies, cuando se trate de organizaciones de tipo especializado.

Al respecto, debemos mencionar que el referido filtro busca que solamente verdaderos ganaderos se afilien en las asociaciones que regula la Ley vigente, a fin de que la estructura ganadera cuente con la representación del sector ganadero del país; sin embargo, la autoridad registral federal tiene serias dificultades operativas para verificar que las personas que se afilian a una organización den cumplimiento con el referido requisito, por lo que en la práctica se siguen constituyendo organizaciones "fantasmas".

Lo anterior, nos permite reforzar nuestra conclusión de que el Estado no tiene por que regular la constitución y organización de las asociaciones ganaderas, ya que dicha tarea puede dejarse al amparo de la legislación civil. Sin embargo, sí debe existir legislación en cuanto a las actividades que estas figuras asociativas desempeñan.

El prestigio y representatividad de una organización es tarea de los miembros que la integran y no del Estado, por lo que si una asociación permite la participación de personas que no son verdaderamente ganaderos, perderá credibilidad por sí sola.

C) Derecho de Asociación.

Consideramos que la existencia de una legislación específica que regule la asociación de los productores pecuarios, tiene que ver fundamentalmente con el contenido del artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *garantía individual* que no fue observada por la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936, ya que estableció un precepto que obligaba a los ganaderos del país, a asociarse en las figuras que reguló.

Es decir, la Ley de Asociaciones Ganaderas no tuvo como propósito el de establecer los medios para el ejercicio del *derecho de asociación* en los términos constitucionales, ya que en lugar de brindar el marco para el ejercicio de una garantía, estableció un *deber de asociarse* para los ganaderos.

La referida violación al marco constitucional fue denunciada ante el Congreso de la Unión, cincuenta años después de haberse promulgado la Ley de Asociaciones Ganaderas, por lo que los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, presentaron sus respectivas Iniciativas de ley que

permitieron la aprobación y promulgación de la Ley de Organizaciones Ganaderas.

Este último ordenamiento, contiene un precepto que consagra el derecho de libre asociación que asiste a los ganaderos y en virtud del cual pueden constituir todas las organizaciones que les dicte su voluntad. Podemos afirmar que la nueva Ley respeta el contenido del artículo 9 de la Constitución, al permitir el ejercicio del derecho de asociación en sus tres dimensiones.

D) Finalidad de las organizaciones.

Consideramos que el objeto principal de las asociaciones ganaderas está vinculado con la protección del sector pecuario del país y de los intereses de quienes lo integran. Sin embargo, el legislador ha decidido dotar a dichas figuras asociativas con un marco jurídico propio, que les da sustento como figuras de interés público para el Estado, situación que desde luego es criticable.

La Ley de Asociaciones Ganaderas estableció catálogo de actividades que deberían llevar a cabo las asociaciones, a fin de que se realizaran como figuras de interés público. Dicho catálogo fue retomado y actualizado en la Ley de Organizaciones Ganaderas, a fin de incluir una serie de actividades que tienen que ver con sanidad animal, planeación del Estado, metrología, normalización y financiamiento, entre otras.

No obstante lo anterior, la diferencia fundamental entre ambos ordenamientos radica en que mientras que la Ley de Asociaciones Ganaderas permitió la participación de las asociaciones en la vida política del país, la Ley de Organizaciones Ganaderas sanciona bajo pena de disolución, la realización de actividades político partidistas por parte de las organizaciones y establece

claramente que los ganaderos que participen las figuras asociativas que regula, podrán realizar sus derechos políticos de manera individual.

La referida diferencia, constituyó uno de los argumentos fundamentales a favor de la emisión de nuevas disposiciones en materia de organización ganaderas, ya que hasta la entrada en vigor de la nueva Ley, las asociaciones tuvieron una participación activa en las actividades políticas locales y regionales.

E) Modelo organizacional.

El modelo de organización para las asociaciones ganaderas del país, esta basado en la existencia de figuras en los tres niveles de gobierno: local, estatal y federal. La Ley de Asociaciones Ganaderas solamente permitió la constitución de una figura asociativa por cada uno de los referidos niveles; es decir, una asociación ganadera local para cada municipio del país; una unión ganadera regional para cada entidad federativa y una Confederación Nacional Ganadera a nivel Federal.

Este esquema ha prevalecido desde 1936 y en sus orígenes tuvo por objeto coadyuvar al control político del sector ganadero.

La Ley de Organizaciones Ganaderas copió el referido modelo de organización, en el marco de la garantía contenida en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que ahora es permitido constituir todas asociaciones ganaderas locales que se deseen integrar y hasta tres uniones ganaderas regionales por entidad federativa, conservando la existencia de una Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.

Asimismo, la nueva ley prevé el funcionamiento de las "*organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto*" que son una nueva figura asociativa que no regula la Ley en cuanto a su constitución,

organización y funcionamiento, ya que dichas organizaciones se integran en el marco de las disposiciones del derecho civil o mercantil; sin embargo, sí se prevé su filiación a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.

F) Registro de las organizaciones.

En Capítulos anteriores hemos analizado la naturaleza del acto del Estado que otorga personalidad jurídica a las organizaciones ganaderas. La Ley de Asociaciones Ganaderas estableció que la autoridad federal debería emitir en la constitución de las organizaciones, una autorización administrativa y un registro.

La nueva Ley de Organizaciones Ganaderas no contempla la figura de la autorización administrativa, por lo que para constituir una organización solamente es necesario obtener el registro por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. No obstante lo anterior, los efectos que dicha Ley otorga al registro antes mencionado, no son compatibles con la naturaleza de un típico acto registral, por lo que existe una deficiencia en el uso de las instituciones del Derecho Administrativo.

Pareciera que podemos concluir que entre la Ley de Asociaciones Ganaderas y la Ley de Organizaciones Ganaderas, existe una diferencia sustancial, ya que ésta última no prevé la emisión de una autorización para poder funcionar como organización ganadera, afirmación que no es verdadera debido a los argumentos señalados.

II. PROPUESTA PARA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS.

A) Facultad reglamentaria

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

..."

El artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la denominada "**facultad reglamentaria**" que es de ejercicio exclusivo e indelegable del Presidente de la República y que consiste en una *potestad*¹⁷⁵ para emitir disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, a fin de lograr la "*exacta observancia*" de las leyes de contenido administrativo que emite el Congreso de la Unión¹⁷⁶.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto:

"Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que

¹⁷⁵ "Se llama potestad reglamentaria al poder en virtud del cual la Administración dicta Reglamentos; es, quizá, su potestad más intensa y grave, puesto que implica participar en la formación del ordenamiento. De este modo la Administración no es sólo un sujeto de Derecho sometido como los demás a un ordenamiento que le viene impuesto, sino que tiene la capacidad de formar en una cierta medida su propio ordenamiento y aun el de los demás...". Vid. García de Enterría, E. y Fernández, T-R. "Curso de Derecho Administrativo" Volumen I. 10ª edición. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 1999. p. 174.

reglamentan, y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aún cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley¹⁷⁶.

Desde un punto de vista material, podemos afirmar que los Reglamentos comparten las características de un acto legislativo, en el sentido de la generalidad, abstracción e impersonalidad de sus textos; sin embargo, existen diferencias sustantivas entre una Ley y un Reglamento que los hace tener una naturaleza jurídica distinta.

Desde un punto de vista formal, la Ley es un acto que emana del Poder Legislativo, mientras que el Reglamento lo expide el titular del Poder Ejecutivo, por lo que existe una diferencia evidente entre ambas disposiciones, ya que mientras que el campo de acción del legislador es libre e incondicionado, más que por los límites de la Constitución, el ejercicio de la facultad reglamentaria es limitado por la ley y condicionado a sus términos.

Enunciemos algunos de los principios del Reglamento¹⁷⁸:

- Lo emite el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria.
- Tiene por objeto el establecimiento de los medios adecuados¹⁷⁹ para ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.
- Observa la naturaleza de una ley, en cuanto a su carácter general, abstracto e impersonal.

¹⁷⁶ Vid. Burgo Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 9ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994. p. 784.

¹⁷⁷ Vid. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. 22ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 2001. p. 197.

¹⁷⁸ Ibid. p. 199 y 200.

¹⁷⁹ Vid. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 33ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994. p. 110.

- No puede invadir el dominio reservado por la Constitución al Poder Legislativo ("*reserva de ley*¹⁸⁰").
- Se debe ajustar a la "preferencia o primacía de la *ley*".
- Es una norma secundaria, inferior y complementaria de la *ley*.
- No debe tener cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, adicionales a las que establece la *ley* que reglamenta.
- Debe ser promulgado para que tenga fuerza legal obligatoria.

Hay quienes cuestionan la existencia de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en virtud de la fracción I del artículo 89 de la Constitución no menciona expresamente a los reglamentos; sin embargo, el artículo 92 de la propia Carta Magna señala:

"Artículo 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Como se advierte, el referido precepto hace alusión a los Reglamentos que emite el Presidente de la República, reconociendo la existencia de la facultad reglamentaria, aunque dicho artículo no la establezca propiamente.

El maestro Gabino Fraga señala: "Un examen detenido de la fracción I del artículo 89... demostrará que es en ella donde se confiere al Ejecutivo la facultad de que venimos hablando (la facultad reglamentaria). En dicha fracción se encuentran las facultades:

- a) De promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;

¹⁸⁰ *Ibíd.* p. 107.

- b) De ejecutarlas, y
- c) De proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia^{181a}.

B) Propuestas para las disposiciones reglamentarias.

Finalmente, sugerimos algunas propuestas para el Reglamento de la Ley de Organizaciones Ganaderas:

- Es importante "*reglar*"¹⁸² el acto administrativo consistente en el registro de la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas, ya que la Ley lo contempla como un acto "*discrecional*", al permitir el establecimiento de requisitos adicionales en otras disposiciones.
- Establecer afirmativa ficta para el trámite de registro de la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas.
- No es necesario que se regule la organización interna de las figuras asociativas que establece la Ley, ya que ésta es una tarea de los estatutos de las propias organizaciones.
- Es necesario desconcentrar las facultades de registro que la Ley establece a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca

¹⁸¹ ídem.

¹⁸² "No nos parece posible afirmar que todos los actos administrativos tienen prefigurado su contenido por el Derecho o disposición superior y considerar, por tanto, que mientras en el Derecho privado la causa permite a la voluntad dar nacimiento a los efectos jurídicos que quiere, en el Derecho administrativo la causa origina una declaración de voluntad que sólo aplica a los hechos una categoría legal o reglamentaria. Ni en el Derecho privado rige como principio único y de manera absoluta, el de autonomía de la voluntad, ni en el Derecho administrativo rige sólo y de manera absoluta, el principio de ausencia de autonomía para la voluntad. En este último, en unos casos, la voluntad aplica, sin más, a unos hechos la situación prevista para ellos por el Ordenamiento jurídico. En otros, el Ordenamiento jurídico permite a la voluntad que cree para la situación fáctica que toma en consideración todos o parte de los efectos jurídicos. De lo que acabamos de decir deriva la distinción entre actos de contenido reglado y actos de contenido discrecional". Vid. Boquera Oliver, José María. "Derecho Administrativo". 10ª edición. Ed. Civitas. Madrid, 1996. p. 350.

y Alimentación, por lo que se sugiere desaparecer el Registro Nacional Agropecuario, a fin de que las Delegaciones de dicha dependencia en las entidades federativas, procedan a emitir los registros respectivos, sin necesidad de centralizar el trámite.

- Es importante establecer elementos técnicos y no políticos para determinar las regiones ganaderas del país. Asimismo, se deberá emitir la declaratoria respectiva, a fin de que se puedan constituir las uniones ganaderas regionales.
- No es necesario un Reglamento extenso, por lo que el esfuerzo debe orientarse a facilitar la observancia y ejecución de la Ley.
- El texto del Reglamento debe ser tan pequeño como el de la propia Ley (26 artículos y 6 transitorios).

CONCLUSIONES

I. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL MARCO JURÍDICO.

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **no establece la posibilidad de que de forma ordinaria el Poder Legislativo Federal delegue facultades al Presidente de la República para legislar en determinadas materias**, mediante la emisión de Decretos Ley. En este sentido, las *Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas*, aún vigente y, la *Ley de Asociaciones Ganaderas*, abrogada, ambas emitidas por el Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades extraordinarias, **son ejemplos de infracciones directas al principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de nuestra Carta Magna.**
2. La *Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas*, aún vigente y, la *Ley de Asociaciones Ganaderas*, abrogada; **debieron sujetarse al procedimiento que la Constitución establece para la creación de las leyes**, mismo que implica la presentación de una iniciativa y su posterior discusión y aprobación por las Cámaras del Congreso.
3. El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **no establece facultad expresa** para que el Congreso de la Unión emita disposiciones para regular la organización, constitución y funcionamiento de las organizaciones ganaderas del país.
4. La *Ley de Organizaciones Ganaderas* fue aprobada por el Congreso de la Unión en el marco de una **facultad coexistente** contenida en la fracción

XX del artículo 27 Constitucional y en ejercicio de las facultades implícitas establecidas en la última fracción del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

5. La *Ley de Asociaciones Ganaderas* y la *Ley de Organizaciones Ganaderas*, son coincidentes en cuanto a su objeto, ya que ambas regulan la organización, constitución y funcionamiento de las asociaciones que constituyen los productores pecuarios del país; sin embargo, los propósitos que existen detrás de la promulgación de dichos ordenamientos difieren sustancialmente.

II. SOBRE LAS ORGANIZACIONES GANADERAS.

6. Las organizaciones ganaderas, a diferencia de las demás figuras asociativas reguladas por el derecho positivo mexicano vigente, se constituyen a partir de la voluntad de sus integrantes, sancionada por un acto del Estado que les dota de personalidad jurídica y sin éste, no trascienden a la *vida del derecho*.
7. La participación del Estado en la "constitución" de las organizaciones ganaderas, encuentra fundamento en una situación de **control político del sector ganadero organizado del país**.
8. No es necesario contar con una ganadería estructurada en tres niveles: local, estatal y federal, al símil de la integración de nuestro sistema federal. Así como tampoco es prioritario que el dinero de los contribuyentes se destine al **mantenimiento de una estructura burocrática** encargada de aplicar servicios registrales para la "constitución" de las organizaciones ganaderas.

9. No hay justificación alguna para que el Estado intervenga en la "constitución" de las organizaciones ganaderas, al grado de tener la *potestad* para decidir cuál organización se constituye y cuál no. Sugerimos dejar al derecho común lo relativo a la constitución de las organizaciones ganaderas.
10. El prestigio y representatividad de una organización ganadera es **tarea de los miembros que la integran y no del Estado**, por lo que si una asociación permite la participación de personas que no son verdaderamente ganaderos, perderá credibilidad por sí sola.
11. La intervención del Estado en materia de organizaciones ganaderas debe abocarse a la construcción de un marco jurídico que **regule el "funcionamiento" de dichas figuras asociativas**. Es decir, debemos identificar cuáles son las actividades de las organizaciones ganaderas que ameritan una regulación especializada, a fin de orientar a esos puntos la legislación que las regula. **Lo anterior, permitiría contar con marco jurídico que estuviese enfocado a sancionar ciertas actividades de las organizaciones, más no a las organizaciones en sí mismas.**
12. El señalamiento de que las organizaciones ganaderas son **figuras asociativas de "interés público"** para el Estado, constituye un abuso del término por parte del legislador.
13. En cuanto a la **participación política** de las organizaciones ganaderas, debemos mencionar el *Decreto relativo a la Creación de las Cámaras Agrícolas Nacionales*, publicado en el Diario Oficial 25 de diciembre de 1909, ya establecía que las *cámaras* solamente realizarían las actividades que expresamente les confería dicho Decreto, por lo que **estaban impedidas para participar en la vida política del país**; situación que no

se retomó en los ordenamientos que le sucedieron, sino hasta 90 años después con la publicación de la *Ley de Organizaciones Ganaderas*.

14. Las tres iniciativas de ley presentadas ante el Congreso de la Unión y que sirvieron de base para elaborar el Dictamen de la *Ley de Organizaciones Ganaderas*, coincidieron en la necesidad de prohibir la participación política de las organizaciones ganaderas, dejando a salvo los derechos políticos de quienes las integran.

15. La *Ley de Organizaciones Ganaderas* incorporó disposiciones para que las asociativas tuviesen un perfil preponderantemente económico y no político.

16. En la *Ley de Organizaciones Ganaderas* existe una grave contradicción que no podemos atribuir a un error en la publicación de dicho ordenamiento, entre los artículos 4, fracción XVI y 9 de dicha Ley, en lo relativo al porcentaje de asociaciones ganaderas locales necesario para constituir una unión ganadera regional especializada.

17. Es urgente la presentación de una iniciativa de reforma a la *Ley de Organizaciones Ganaderas*, a fin de subsanar la contradicción entre los artículos 4, fracción XVI y 9 de dicho ordenamiento.

III. SOBRE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.

18. La *Ley de Asociaciones Ganaderas* que estuvo vigente de 1936 a 1999, infringió el contenido del artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que obligaba a los ganaderos del país a asociarse en las organizaciones en ella reguladas, situación que desde luego vulneró la esencia misma de la garantía de libre asociación.

19. La libertad de asociación constituye uno de los principales elementos que motivaron la aprobación de una nueva *Ley de Organizaciones Ganaderas*, a fin de brindar a los productores pecuarios el marco jurídico para que constituyeran todas las organizaciones necesarias, en razón de la voluntad de los ganaderos de una localidad o región ganadera.

20. La *Ley de Organizaciones Ganaderas*, en términos de sus artículos 6 y 8 último párrafo, garantiza el ejercicio del derecho de libre asociación que asiste a todos los ganaderos del país y respeta las tres dimensiones en las que opera la garantía individual contenida en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. SOBRE EL ACTO DE REGISTRO.

21. En la última etapa de vigencia de la *Ley de Asociaciones Ganaderas* y durante la primer fase de aplicación de la *Ley de Organizaciones Ganaderas*, el Registro Nacional Agropecuario funcionó de manera irregular como unidad administrativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, situación que fue subsanada en octubre de 2001 cuando se emite el "Acuerdo mediante el cual se establece el Registro Nacional Agropecuario y se delegan facultades a favor de su titular".

22. El acto del Estado en virtud del cual las organizaciones ganaderas nacen a la vida del derecho, tiene la naturaleza de un acto administrativo de tipo discrecional.

23. La *Ley de Organizaciones Ganaderas* modificó el esquema previsto en la *Ley de Asociaciones Ganaderas* de 1936, al suprimir de la competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación, la figura de la "autorización" y conservar solamente el "registro" para las organizaciones.

24. El "acto registral" en materia de organizaciones ganaderas tiene elementos que nos permiten **identificarlo con la naturaleza de una "autorización administrativa" y no de un típico acto de "registro"**.
25. El artículo 15, fracción VII del *Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*, **contiene una disposición que va más allá de las facultades que a dicha dependencia le confiere la Ley de Organizaciones Ganaderas**. Esta última disposición legislativa solamente se refiere al "registro" en materia ganadera, mientras que el referido reglamento establece la "autorización" y el "registro" en dicha materia.

V. OTRAS.

26. El análisis del acto administrativo con el apoyo de diversos autores nacionales y extranjeros, nos permitió elaborar un concepto propio. ***El acto administrativo es una decisión unilateral, ejecutiva y ejecutoria que en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria, emite un órgano del estado que se identifica preferentemente con el poder ejecutivo y mediante la cual se definen situaciones jurídicas de carácter concreto.***
27. El acto administrativo reglado que se acompaña de una **afirmativa ficta**, es la combinación perfecta para crear regulaciones administrativas eficientes.
28. Se elaboraron diversas sugerencias para el Reglamento de la Ley de Organizaciones Ganaderas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
2. ----- . Teoría General del Derecho Administrativo. 13ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.
3. ----- . Derecho Administrativo Especial. Volumen I. 3ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.
4. Álvarez-Gendín, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I. Bosch, Casa Editorial. Barcelona 1958.
5. Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Volumen 1 y 2. 1ª edición. Editorial Oxford University Press. México, 1999.
6. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo II. 5ª. Edición. Editorial Roque Depalma. Buenos Aires, 1955.
7. Boquera Oliver, José María. Derecho Administrativo. Volumen I. 10ª edición. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1996.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
9. ----- . Las Garantías Individuales. 26ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
10. Campero Cárdenas, G. Héctor. La organización de la Administración Pública en México. 1ª edición. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1999.
11. Carbajal, Juan Alberto. Tratado de Derecho Constitucional. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.
12. Colín Sánchez, Guillermo. Organización y funciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
13. Covian Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. 2ª edición. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. CEDIPC. México, 2002.

14. Díaz Santana, Héctor. Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una reforma pendiente. Estudio publicado en "El Poder Legislativo en las Décadas Revolucionarias, 1908-1934". Volumen I. Tomo 3. Enciclopedia Parlamentaria. Instituto de Investigaciones Legislativas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1997.
15. Dromi, Roberto. El Acto Administrativo. 3ª edición. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997.
16. -----, Derecho Administrativo. 6ª edición. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997.
17. Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
18. Figueroa, Fernando. La noción de orden público en Derecho Administrativo. 2ª edición. México, 1966.
19. Flores Velasco, Guillermo. El nuevo Poder del Congreso en México. Coord. Ifigenia Martínez. 1ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2001.
20. Gabino Fraga. Derecho Administrativo, 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
21. García de Enterría, E. y Fernández. T-R. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I. 10ª edición. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, 1999.
22. García-Trevijano Fos, José Antonio. Los Actos Administrativos. Editorial Civitas, S.A. Barcelona, España. 1986.
23. Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. 1ª edición. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
24. Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. 11ª edición. Editorial Tecnos, S.A. España, 1989.
25. González Navarro, Francisco. Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos. Editorial Universidad de Navarra, S.A. España, 1997.
26. Gutiérrez S. y Rives S. La Constitución mexicana en el siglo XX. Editorial Las líneas del mar, S.A. de C.V. 1ª. edición. México, 1994.

27. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
28. Informe de Actividades 1997-1998. Consejo Directivo de la Confederación Nacional Ganadera.
29. Marcel Planiol. Traité Élémentaire de Droit Civile. Tr: Leonel Perezniето Castro. 1ª edición. Tomo 8. Biblioteca Clásicos del Derecho. México, 1998.
30. Margáin Manatou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.
31. María Díez, Manuel. El Acto Administrativo. 1ª edición. Tipográfica Editora Argentina, S.A. Buenos Aires, 1961.
32. Meyer, Lorenzo. Pról.: Granados, Otto. Las organizaciones campesinas. Tercera Edición. Editorial Océano. México, D.F. 1988.
33. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Editorial Porrúa, S.A. México., 1997.
34. Parada, Ramón. Derecho Administrativo I. Parte General. Duodécima edición. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2000.
35. Pedroza de la Llave, Susana Thalia. Derechos del Pueblo Mexicano. Artículo 71. Tomo VII. 4ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.
36. Rojas Caballero, Ariel Alberto. Las garantías individuales en México. 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.
37. Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo I. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.
38. Ruiz de Chávez, Salvador. Las sociedades civiles en el Derecho Mexicano. 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.
39. Sempé Minvielle, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.
40. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
41. ----- Derecho Administrativo. Primer Curso. 22ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

42. -----, Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa, S.A. 17ª edición. México, 1996.
43. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
44. -----, Leyes Fundamentales de México. 21ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.
45. Urbina, Trueba. La primera Constitución Político-Social del mundo. 1ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971.
46. Weldon, Jeffrey A. El presidente como legislador, 1917-1934. Estudio publicado en "El Poder Legislativo en las Décadas Revolucionarias, 1908-1934". Volumen I. Tomo 3. Enciclopedia Parlamentaria. Instituto de Investigaciones Legislativas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1997, p. 124 y 126.
47. Zamora y Valencia, Miguel Ángel. Contratos Civiles. 5ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Organizaciones Ganaderas.
3. Ley de Asociaciones Ganaderas.
4. Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas.
5. Decreto relativo a la creación de las Cámaras Agrícolas Nacionales.
6. Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
8. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
9. Código Civil para el Distrito Federal.
10. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

11. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

DICCIONARIOS.

1. Diccionario Jurídico Espasa. Edición 2001. Edit. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 2001.
2. Diccionario Jurídico Mexicano. 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A.–Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.
3. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Volumen 1. Tomo I. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1997.

JURISPRUDENCIA.

1. Poder Judicial Federal. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo III materia administrativa. México 1995.
2. Poder Judicial Federal. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación Quinta Época. T. XXXVI.

HEMEROGRAFÍA.

1. Diario Oficial del 21 de diciembre de 1909.
2. Diario Oficial del 25 de diciembre de 1909.
3. Diario Oficial del 27 de agosto de 1932.
4. Diario Oficial del 12 de mayo de 1936.
5. Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1999.

ANEXO

**DECRETO PROMULGATORIO
LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS**



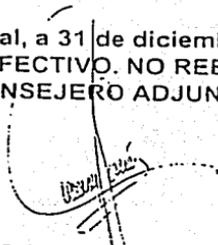
CONSEJERÍA JURÍDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

C. LIC. SERGIO OROZCO ACEVES
Director General de Gobierno
de la Secretaría de Gobernación.
P r e s e n t e.

A efecto de que sea usted tan amable de ordenar se publique en el Diario Oficial de la Federación, en remito original y copia del Decreto del H. Congreso de la Unión, por el que se aprueba la Ley de Organizaciones Ganaderas, registrado con el número 1706.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 31 de diciembre de 1998.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
EL CONSEJERO ADJUNTO


JAVIER LAYNEZ POTISEK



C.c.p. C. Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.-
P r e s e n t e.
A n e x o.

PAGINACIÓN DISCONTINUA



SIDENCIA DE LA REPUBLICA

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º.- La presente Ley es de interés público y de observancia general en todo el país. Tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas en el país, que se integren para la protección de los intereses de sus miembros; así como los criterios que sustenten el desarrollo y mejoramiento de los procesos productivos y de comercialización de los productos ganaderos.

La aplicación e interpretación administrativa de las disposiciones contenidas en este ordenamiento corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 2º.- En lo no previsto por esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la legislación civil o mercantil que corresponda.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 3°.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, coordinará sus acciones con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta Ley.

Las organizaciones ganaderas a las que se refiere esta Ley, serán consideradas de interés público, por lo que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de las entidades federativas y municipios, les darán todo su apoyo para la realización del objeto señalado en el artículo 5° de este ordenamiento.

ARTÍCULO 4°.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Actividad ganadera: Conjunto de acciones para la explotación racional de especies animales orientadas a la producción de carne, leche, huevo, miel, piel, lana y otras de interés zootécnico, con la finalidad de satisfacer necesidades vitales o del desarrollo humano;

II. Asociación ganadera local general: organización que agrupa a ganaderos que se dedican a la explotación racional de cualquier especie animal, en un municipio determinado;

III. Asociación ganadera local especializada: organización que agrupa a ganaderos criadores de una especie animal determinada, en un municipio, conforme lo establezca el reglamento;

IV. Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas: organización que agrupa a las uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas;



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. Especie animal: aquella cuya reproducción sea controlada por el hombre, con el objeto de propagarla, para obtener satisfactores de necesidades vitales o de desarrollo humano;

VI. Ganadero: persona física o moral que se dedica a la cría, producción, fomento y explotación racional de alguna especie animal;

VII. Ley: Ley de Organizaciones Ganaderas;

VIII. Local: extensión territorial con la que cuenta un municipio;

IX. Organizaciones ganaderas: las asociaciones ganaderas locales generales y especializadas, las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas y la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, todas ellas debidamente constituidas en los términos de esta Ley;

X. Padrón de productores: la lista de los miembros de una organización ganadera, en la que se indican su nombre o razón social, domicilios particulares, la denominación de los predios, el tipo de propiedad de los mismos, la localidad donde realizan sus actividades y el inventario global de animales que posea el padrón;

XI. Región ganadera: zona que por sus características geográficas y económicas determine la Secretaría en términos del reglamento de esta Ley;

XII. Secretaría: la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

XIII. Unidad de producción individual: la que es explotada por una persona física en forma individual;



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XIV. Unidad de producción colectiva: la que es explotada por cualesquiera de las personas morales a las que se refieren las leyes;

XV. Unión ganadera regional general: organización que agrupa a cuando menos el treinta por ciento de las asociaciones ganaderas locales, generales en una región ganadera o en un estado; y

XVI. Unión ganadera regional especializada: organización que agrupa a cuando menos el cuarenta por ciento de las asociaciones ganaderas locales especializadas en una región ganadera o en un estado.

TÍTULO II
DE LAS ORGANIZACIONES GANADERAS

CAPÍTULO I
Del objeto

ARTÍCULO 5°.- Las organizaciones ganaderas a que se refiere esta Ley tendrán por objeto:

I. Promover y fomentar entre sus asociados la adopción de tecnologías adecuadas para el desarrollo sustentable y sostenible y la explotación racional de las diversas especies ganaderas;

II. Orientar la producción de acuerdo a las condiciones del mercado, ya sea intensificándola o limitándola;

III. Promover la integración de la cadena producción-proceso-comercialización para el abastecimiento de los mercados, y fomentar el consumo de los productos de origen animal de



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

producción nacional, así como inducir la participación en el Comercio Exterior;

IV. Proponer la elaboración de proyectos de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas en las materias de producción ganadera y sanidad animal ante las autoridades competentes, y promover su aplicación para garantizar la oferta de productos ganaderos de calidad;

V. Propugnar por la estandarización de los productos ganaderos a fin de satisfacer las demandas del mercado, agilizar las operaciones mercantiles, intervenir como órgano de consulta en la autorización de cupos de importación del sector, y ante todo estimular a los que se preocupen por obtener productos de mejor calidad y poder alcanzar así, mejores ingresos para los asociados;

VI. Identificar y difundir las opciones financieras que beneficien a sus asociados, así como propugnar por la formación de figuras jurídicas de crédito. Las organizaciones ganaderas serán reconocidas, en términos de la ley correspondiente, como organizaciones auxiliares de crédito para el apoyo de sus miembros y la consecución de sus propios objetivos como entidades económicas;

VII. Propugnar por la instalación, en los lugares que crean convenientes, de plantas empacadoras, pasteurizadoras, refrigeradoras, cardadoras, lavadoras y todas aquellas que sean necesarias para la industrialización, conservación y comercialización de los productos ganaderos;

VIII. Coadyuvar con la Secretaría en la materia de sanidad animal en los términos de la Ley correspondiente;



CIENCIA DE LA REPUBLICA

6

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IX. Propugnar por la formación de organizaciones cooperativas y en general, cualquier otro tipo de organizaciones que favorezcan la capitalización y la competitividad de la ganadería y contribuyan a la realización directa de las actividades económicas inherentes;

X. Intervenir como órgano de participación y consulta en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como en la formulación de propuestas de políticas de desarrollo y fomento a la actividad ganadera;

XI. Representar ante toda clase de autoridades, los intereses comunes de sus asociados y proponer las medidas que estimen más adecuadas para la protección y defensa de los mismos;

XII. Coadyuvar con la Secretaría, cuando esta lo solicite, en la elaboración, implementación y ejecución de programas de integración horizontal y vertical de las actividades ganaderas;

XIII. Apoyar a sus afiliados en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, de conformidad con las disposiciones de observancia general que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XIV. Establecer fideicomisos cuyo objeto sea el de promover el consumo de productos y subproductos pecuarios, la racionalización de sus excedentes temporales y el fortalecimiento del sector pecuario para mantener y expandir los usos domésticos y exteriores de la producción nacional; y

XV. Las demás que se deriven de su naturaleza, de sus estatutos y las que les señalen otros ordenamientos legales.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

De la constitución, organización y registro

ARTÍCULO 6°.- Los ganaderos del país tendrán en todo momento el derecho de asociarse libre y voluntariamente, de conformidad al artículo noveno Constitucional.

Las asociaciones ganaderas locales y las uniones ganaderas regionales podrán ser de carácter general o especializado.

ARTÍCULO 7°.- La Secretaría registrará la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Las organizaciones ganaderas a que se refiere esta Ley gozarán de personalidad jurídica, una vez que queden registradas.

Las organizaciones ganaderas constituidas en los términos de esta Ley, tienen a su favor la presunción de ser representativas de la producción pecuaria de la localidad o región en que operan.

ARTÍCULO 8°.- Las asociaciones ganaderas locales generales estarán integradas por lo menos, por treinta ganaderos organizados en unidades de producción individuales o colectivas, criadores de cuando menos cinco vientres bovinos o su equivalencia en otras especies, conforme lo disponga el reglamento de esta Ley.

Las asociaciones ganaderas locales especializadas estarán integradas por lo menos, por diez ganaderos criadores de cualquier especie-producto animal determinada, conforme lo establezca el reglamento y



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de acuerdo con las equivalencias determinadas en el mismo.

Los productores podrán solicitar en cualquier momento, su ingreso a las asociaciones ganaderas locales, generales o especializadas, en términos del reglamento de esta Ley.

ARTÍCULO 9°.- Las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas, se constituirán cuando se encuentren agrupadas y funcionando cuando menos, con el treinta por ciento de las asociaciones ganaderas locales generales o especializadas, de una región ganadera o de un estado, y tengan como mínimo tres meses de funcionamiento, contado a partir de la fecha de su registro por parte de la Secretaría.

ARTÍCULO 10.- La Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, denominación reservada exclusivamente para la organización ganadera nacional registrada por la Secretaría, se integrará con las uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas, y residirá en la capital de la República.

Los asuntos del conocimiento de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, se resolverán mediante el sistema de votación que establezca el reglamento de esta Ley; cada unión ganadera representará dos votos que se ejercerán por conducto de sus delegados.

ARTÍCULO 11.- Sin perjuicio de las organizaciones a las que se refiere la fracción IX del artículo 4° de este ordenamiento, se podrán constituir organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto, las cuales gozarán de autonomía en términos del presente ordenamiento y tendrán en todo tiempo el derecho de



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

9

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ingresar a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, de conformidad con el reglamento de esta Ley.

ARTÍCULO 12.- La Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas en representación de todas las uniones ganaderas regionales, promoverá ante el Gobierno Federal, los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir las finalidades que esta Ley determina.

Las asociaciones ganaderas locales y uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas, podrán acudir en representación de sus afiliados ante los gobiernos municipal y estatal, respectivamente, según el domicilio de las mismas y de la autoridad ante quien proceda gestionar.

ARTÍCULO 13.- La Secretaría abrirá un registro de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo con esta Ley, en el cual se asentarán el Acta Constitutiva y los Estatutos de las mismas, el número e identidad de sus afiliados, las de liquidación y disolución y en general, los actos y documentos que modifiquen sus inscripciones. Asimismo llevará a cabo el registro de los fierros marcas y tatuajes que hayan sido autorizados en los municipios por la delegación correspondiente, en los términos que establezca el reglamento.

La movilización de ganado que se efectúe en la República Mexicana con motivos de transmisión de propiedad o con cualquier otro propósito, se llevarán a cabo siempre y cuando:

A) Se acredite debidamente la propiedad con la factura de compraventa correspondiente;



SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B) Se obtenga la certificación de la Asociación Local que exista en el municipio y;

C) Se compruebe que se ha cumplido con los requisitos zoonosanitarios.

Los Estatutos de las organizaciones ganaderas en los términos que establezca el reglamento deberán consignar, cuando menos, normas relativas a la integración, facultades y funcionamiento de sus órganos; al patrimonio de la organización; a los sistemas de elección de sus directivos, a la duración de los cargos directivos y las incompatibilidades para su desempeño, así como las relativas a los derechos y obligaciones de sus asociados.

ARTÍCULO 14.- Las organizaciones ganaderas a que se refiere esta Ley, como organizaciones de consulta y colaboración del Estado, estarán obligadas a proporcionar todos los informes que les solicite la Secretaría, relativos a censos ganaderos, padrón de productores y otras consultas y servicios en materia ganadera.

ARTÍCULO 15.- Es obligación de la Secretaría proporcionar los servicios técnicos, estímulos y demás apoyos para el fomento y desarrollo de la ganadería y de las organizaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo a esta Ley; así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoyar a las organizaciones ganaderas constituidas en términos de esta Ley para recaudar las cuotas especiales de sus agremiados que están destinadas a promover el consumo de productos, el consumo de productos y subproductos pecuarios, la racionalización de sus excedentes temporales y el fortalecimiento del sector pecuario para mantener y expandir los usos domésticos y exteriores de la producción nacional.



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 16.- Las organizaciones a que se refiere esta Ley, no tendrán más propósitos que los establecidos en el artículo 5° de este ordenamiento; no serán de carácter lucrativo aunque realicen actividades remuneradas sobre el proceso económico de la producción ganadera a favor del sostenimiento de la asociación, procurándose en todo tiempo la proporcionalidad de la distribución de los recursos entre las diversas organizaciones.

Tampoco podrán, bajo pena de disolución, obligar a sus asociados a la realización de actividades políticas partidistas ni a la adopción de militancia partidista alguna.

La participación política de sus agremiados en lo individual, se realizará libre y voluntariamente en los términos de lo señalado por los artículos 35, fracción III y 41, fracción I, parte final del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO III De la disolución

ARTÍCULO 17.- Las organizaciones ganaderas se disolverán:

I. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus asociados en asamblea general ordinaria que deberá ser convocada especialmente para este efecto, o por la imposibilidad de seguir realizando los objetivos que señala esta Ley y sus estatutos;

II. Cuando no cuenten con los recursos suficientes para su sostenimiento o para el cumplimiento de su objeto en términos de esta Ley;



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

12

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III. Por que el número de asociados llegue a ser inferior al mínimo necesario que esta Ley establece, o

IV. En caso de que la Secretaría emita resolución que revoque su registro, por las causas previstas en esta Ley, o por resolución judicial que haya causado ejecutoria.

Disuelta la organización se procederá a su liquidación, en los términos legales aplicables.

ARTÍCULO 18.- La liquidación estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría, uno de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas y otro de la organización ganadera de que se trate, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.

TÍTULO III DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y DEL RECURSO DE REVISIÓN

ARTÍCULO 19.- Para la imposición de las sanciones previstas en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, la Secretaría se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTÍCULO 20.- A quien por sí o por interpósita persona, haga uso indebido de las distintas denominaciones de las organizaciones ganaderas a las que se refiere esta Ley, se impondrá multa de quinientos a mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción. Igual sanción se impondrá a quien se ostente como representante de una



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

organización ganadera, sin contar con el registro correspondiente.

En caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo.

ARTÍCULO 21.- Las organizaciones ganaderas que a juicio de la Secretaría, no desempeñen con diligencia las actividades de coadyuvancia en materia de sanidad animal previstas en la fracción VIII del artículo 5° de esta Ley, se les impondrá multa de ochocientos a mil seiscientos días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. La reincidencia será motivo suficiente para que la Secretaría les cancele su registro.

ARTÍCULO 22.- A aquellas organizaciones ganaderas que incumplan lo estipulado por el artículo 14 de esta Ley, se les impondrá multa de trescientos a seiscientos días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

ARTÍCULO 23.- Los afectados por los actos y resoluciones de la Secretaría que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TÍTULO IV DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

ARTÍCULO 24.- Los conflictos que se susciten con motivo de la organización y funcionamiento de las organizaciones a que se refiere esta Ley, serán resueltos en términos de sus estatutos.



ESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS C
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 25.- Tratándose de conflictos entre asociaciones ganaderas locales o entre éstas y las uniones ganaderas regionales, la Secretaría intervendrá a petición de parte en los términos de su reglamento.

Quando la controversia se origine por causas vinculadas con la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, la competencia para resolverlos será de la Secretaría, de acuerdo con las normas reglamentarias aplicables.

ARTÍCULO 26.- Las resoluciones que en éstos casos emita la Secretaría, serán definitivas y no admitirán ulterior recurso administrativo.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga la Ley de Asociaciones Ganaderas del doce de mayo de mil novecientos treinta y seis.

TERCERO.- En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieran expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este ordenamiento.

El Ejecutivo Federal expedirá el reglamento correspondiente de la presente Ley.

CUARTO.- Las Uniones Nacionales de Avicultores y de Apicultores; las Asociaciones Ganaderas Locales Especializadas en Avicultura y Apicultura; la Asociación Nacional de Criadores de Toros de Lidia;



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Dichas organizaciones determinarán, al momento de las adecuaciones estatutarias que se realicen en los términos de esta Ley, el régimen patrimonial que deberá prevalecer en las mismas.

México, D.F., a 14 de diciembre de 1998.- Dip. Salvador Sánchez Vázquez, Presidente.- Sen. José Ramírez Gamero, Presidente.- Dip. Clarisa Torres Méndez, Secretario.- Sen. Gabriel Covarrubias Ibarra, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

EL SECRETARIO DE GOBERNACION

FRANCISCO LABASTIDA OCHOA

17

GACIAS A DIOS.....

**GRACIAS A
ELIZABETH AGUILERA HERNÁNDEZ,
CLAUDIA GONZÁLEZ LÓPEZ PORTILLO
Y FERNANDO ANDRADE POR SU ÍMPETU EN
NUESTRAS REUNIONES DE TITULACIÓN.**