

LOS NUEVOS ORGANISMOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA AGRARIA

SUMARIO: I. Introducción. II. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. III. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

I. INTRODUCCION

En el presente año ha tenido un lugar destacado en la actividad legislativa presidencial el sector agrario, al ser creados, como organismo descentralizado el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias que venía funcionando como fideicomiso a partir de 1954; y el fideicomiso público denominado Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

La consolidación del primero y la creación del segundo abren enormes perspectivas en el estudio de los diversos obstáculos que han impedido que la Reforma Agraria Mexicana alcance los fines asignados, en el sentido de obtener mediante su implantación la justicia del campesinado, y óptimos niveles de producción alimenticia.

Por tanto, el decreto y el acuerdo del ejecutivo federal publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero y 10 de marzo respectivamente, por el que se constituyeron estos nuevos organismos de la administración pública agraria, no son sino un acto de congruencia con la que actualmente es la mayor preocupación gubernamental. Consideramos entonces, que de su adecuado funcionamiento y del cabal cumplimiento de sus fines dependerá en gran parte no sólo el bienestar en las áreas rurales, sino la tranquilidad futura del país.

II. SE CREA EL ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO: CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGRARIAS

El pasado 15 de enero de 1980 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto del ejecutivo federal, por el que se creó como organismo público descentralizado el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, al término del fideicomiso constituido por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco de México, el 25 de noviembre de 1954.

Esto es, en el año de 1954 las dependencias mencionadas constituyeron un fideicomiso con duración de 20 años, denominado "Centro de Investigaciones Agrarias". Al término de la duración del fideicomiso mencionado, las instituciones fideicomitentes, consideraron la conveniencia de prorrogar dicho contrato por cinco años más, con fecha 23 de octubre de 1974; para este efecto, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de la Reforma Agraria y Nacional Financiera manifestaron su interés en participar como fideicomitentes.

Una vez vencido el plazo del fideicomiso, el ejecutivo federal considerando entre otras razones, el que el Centro había realizado una importante labor relacionada con el estudio objetivo de los diversos problemas en la tenencia y uso de la tierra, así como de los fenómenos sociales y económicos relacionados con el sector agropecuario; que son tareas permanentes del Estado atender y resolver las complejas cuestiones de la tenencia y uso de la tierra y sus relaciones con la producción agropecuaria y forestal; la organización del sector rural y la comercialización a fin de alcanzar los objetivos de independencia alimentaria, mejor distribución del ingreso, creación del empleo remunerado y, en general, el bienestar del sector rural. Tomando en consideración asimismo, que el estudio objetivo de las relaciones sociales y económicas de la tenencia y uso de la tierra, la búsqueda y análisis de las causas de sus deficiencias, el examen de las diversas formas de la organización de la producción rural y de los productores y la evaluación de los resultados económicos y sociales de las actividades anteriores, son tareas permanentes de interés público; que los resultados de la investigación de organismos de carácter científico constituyen elementos útiles en la definición de políticas, planes y programas que el Estado desarrolla en beneficio del sector rural; el ejecutivo federal consideró pertinente consolidar e institucionalizar al Centro de Investigaciones Agrarias mediante su creación como organismo descentralizado.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹ son considerados como organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la forma legal o estructura que adopten.

¹La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976, dentro del marco de la reforma administrativa iniciada por el presidente de la República José López Portillo.

Por otra parte, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,² en su artículo 2o., menciona que son organismos descentralizados las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o decreto del ejecutivo federal cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De acuerdo a lo anterior los elementos constitutivos de un organismo descentralizado son: haber sido creado por el Congreso de la Unión o por el ejecutivo federal, poseer personalidad jurídica y patrimonio propios, formado este último con aportaciones estatales; y prestar un servicio público, dedicarse a la explotación de bienes del Estado, a la investigación científica y tecnológica, o a labores asistenciales y de seguridad social.

El maestro Gabino Fraga,³ recogiendo la opinión de diversos tratadistas ha señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio los siguientes:

1. Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;
2. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
3. Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
4. Control del gobierno ejercido por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
5. Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Miguel Acosta Romero en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, ha subrayado como características de los organismos descentralizados además de las ya mencionadas; su denominación, la sede de

²La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal fue expedida el 29 de diciembre de 1970 y se encuentra vigente en los preceptos que no se opongan a la L.O.A.P.F.

³Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 214

las oficinas y dependencias y ámbito territorial, finalidad y régimen fiscal.⁴ Véamos el caso del naciente Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.

Creación: El organismo descentralizado denominado Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, fue creado mediante decreto del ejecutivo federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1980, en base a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cuenta por tanto a partir de esa fecha con personalidad jurídica y patrimonio propios, y su domicilio está en la ciudad de México.

Patrimonio: El patrimonio del Centro se constituyó con una aportación inicial del gobierno federal de quince millones de pesos, con los bienes muebles e inmuebles afectos al cumplimiento de su objeto, y con los ingresos que por cualquier otro concepto obtenga.

Organos de dirección: Es órgano de gobierno del Centro un cuerpo colegiado que será el de mayor jerarquía, denominado Junta de Gobierno, integrado por diez miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Su designación corresponde a los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de la Reforma Agraria, así como del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Banco de México, S.A.; Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., y tres más nombrados por la propia Junta. El requisito para formar parte de la junta es: tener reconocido prestigio en el ámbito académico y de investigación. En su cargo duran cinco años pudiendo ser reelectos. Su presidente es el representante de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. También cuenta el Centro, con un director general designado por la Junta de Gobierno, quien dura cinco años y podrá ser reelecto.

Estatuto jurídico: Las relaciones de trabajo entre el Centro y su personal, se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional. Asimismo reciben sus trabajadores los beneficios de la seguridad social a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y goza de franquicia postal y telegráfica.

El objeto del Centro es analizar permanentemente la situación de la estructura agraria de México, sus repercusiones económicas y sociales, las normas jurídicas relacionadas con la tenencia y uso de la tierra, y sus

⁴Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1979, p. 187.

efectos sobre el desarrollo rural y general del país, así como actuar como consultor especializado de la Administración Pública Federal y de sus organismos nacionales e internacionales, aportando criterios útiles para la solución de los problemas agrícolas y agrarios.

Para ello, es de toda importancia que se mantenga al nuevo organismo descentralizado, alejado de presiones políticas que lo distraigan del objeto para el que fue creado, y siga por tanto lineamientos de trabajo que se ajusten a verdaderos criterios académicos.

Asimismo, consideramos que con la creación del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, el ejecutivo federal reconoce la importancia del problema agrario de México y aporta los mecanismos de estudio necesarios para encontrar vías de solución puesto que el carácter de consultor que se le otorga permite ser optimistas y considerar que la política agraria del país será sustentada en análisis serios y no simplemente en bienintencionados propósitos.

III. FUE CONSTITUIDO UN FIDEICOMISO PUBLICO, DENOMINADO: CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS DEL AGRARISMO EN MEXICO

El ejecutivo federal en ejercicio de las facultades que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de la República, y con fundamento en los artículos 3o. fracción III y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 2o. y 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituir en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., un fideicomiso denominado Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

Los fideicomisos públicos han sido definidos como entes paraestatales que poseen un patrimonio autónomo y que están formados por bienes del dominio público o privado del Estado o de algún otro ente paraestatal, para la realización de algún fin lícito y determinado en beneficio de otras personas llamadas fideicomisarias. La gestión de los fideicomisos es responsabilidad de una institución de crédito autorizada para actuar como fiduciaria y en sus comités técnicos siempre existe un representante, por lo menos, de la administración pública.⁵

⁵ Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano, Wilfrido, *Nueva Administración Pública Federal*, México, Ed. Tecnos, 1978, 2a. ed., p.179.

De acuerdo a lo dispuesto por Miguel Acosta Romero, los fideicomisos públicos son un contrato por medio del cual el gobierno federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público, o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público.⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 3o. fracción III, que el poder ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones correspondientes, de los fideicomisos, y, en el artículo 49 manifiesta:

Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento.

El fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico.

Por otra parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal⁷ en relación a los fideicomisos dispone en sus artículos 2o., fracción VIII y 9o., respectivamente:

Artículo 2o. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, que realizan:

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII (los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria).

Artículo 9o. Sólo podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII del artículo 2o. de esta ley con autorización del presidente de la República emitida por el conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio ejecutivo federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal.

Los elementos del fideicomiso son: el fideicomitente que de acuerdo a la legislación siempre deberá ser la Secretaría de Hacienda y Crédito

⁶ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 234

⁷ La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976.

Público; el fiduciario que será la institución del crédito autorizada para actuar como tal y los fideicomisarios quienes reciben los beneficios del fideicomiso.

El fideicomiso contará además con un Comité Técnico contemplado en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal únicamente señala que el fideicomitente deberá recabar autorización de la cabeza de sector a que corresponda, para integrar el comité técnico, y que en éste habrá un representante del propio fideicomitente.

En el fideicomiso denominado Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, cuyo acuerdo de autorización a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de marzo del presente año, el fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la institución fiduciaria el Banco mencionado. La duración del fideicomiso es indefinida.

El nuevo Centro, tiene por objeto: estudiar, localizar, adquirir, conservar, catalogar y divulgar los documentos relativos al Movimiento Agrario Mexicano; impulsar, ante las autoridades competentes la creación del Museo Emiliano Zapata; e impartir cursos sobre las investigaciones que realicen, a los estudiantes de origen campesino, a los cuales se les concederán becas. Del objeto del Centro creemos que es de principal importancia la señalada en un principio, puesto que la segunda no necesariamente requeriría la constitución de un fideicomiso, y en la última la impartición de cursos no debiera estar restringida a los estudiantes de origen campesino, sino a todo aquel que esté interesado en la historia agraria del país. Por otra parte la comprobación del origen campesino de los presuntos estudiantes es de suyo complicada.

Respecto a su patrimonio, estará formado por una aportación inicial de seis millones de pesos, pudiendo recibir donativos de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, gobiernos de los Estados y particulares.

Su Comité Técnico y de Distribución de Fondos, estará formado por representantes propietarios y suplentes de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Educación Pública y de la Reforma Agraria; así como del gobierno del Estado de Morelos. Fungirá como presidente del Comité el representante de la Secretaría de Gobernación, quien tendrá voto de calidad. El fiduciario nombrará un director general.

Las funciones del Comité Técnico son: Resolver sobre las adquisiciones que deba realizar el fiduciario; aprobar el presupuesto de egresos que presente el director general; aprobar los programas de estudio e investigaciones y los programas editoriales que proponga el Consejo de Publicaciones; y las demás que sean necesarias para la mejor consecución de sus fines

El acuerdo que autorizó la constitución del fideicomiso entró en vigor el 11 de marzo del presente, por lo que en consideración a lo dispuesto en su artículo segundo transitorio, a partir de esa fecha quedó disuelta la Comisión para la Conmemoración del Centenario del Natalicio del General Emiliano Zapata

Por último, queremos reiterar la importancia de la creación del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, ya que deberá cumplir como lo especifica la parte considerativa del acuerdo, con “el deber de la República de preservar y conservar los documentos históricos y de difundir, mediante el estudio y la investigación, la auténtica doctrina agrarista mexicana”

MARIO RUIZ MASSIEU