



UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

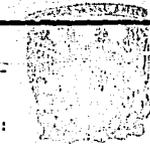
"ASPECTOS PROCESALES DE LA NULIDAD DE
FRACCIONAMIENTOS EN MATERIA AGRARIA"

Fracción IX, Artículo 27 Constitucional

TESIS

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO



EXAMENES
PROFESIONALES

Presenta el Alumno:

LUIS HERRERA HARO

MEXICO, D. F. FEBRERO DE 1969



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRA
RIO DE LA FACULTAD DE DERECHO -
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTO
NOMA DE MEXICO, BAJO LA POSITIVA
DIRECCION DEL C. PROFESOR, LICEN
CIADO RAUL LEMUS GARCIA.

A MIS QUERIDOS "VIEJITOS".

SR. DN. J. TRINIDAD TELLO REYNOSO. (Q.E.P.D.).

SRA. DÑA. LEONOR HARO DE TELLO.

Con el profundo cariño de quien
les debe veneración y ternura que
con gran amor supieron inculcarle.

A MIS PADRES.

SR. DN. CAYETANO HERRERA ESTRADA.

SRA. DÑA. MARIA DEL CARMEN HARO DE H. (Q.E.P.D.)

Con todo respeto y cariño.

A MIS QUERIDOS "VIEJITOS".

SR. DN. J. TRINIDAD TELLO REYNOSO. (Q.E.P.D.).
SRA. DÑA. LEONOR HARO DE TELLO.

Con el profundo cariño de quien
les debe veneración y ternura que
con gran amor supieron inculcarle.

A MIS PADRES.

SR. DN. CAYETANO HERRERA ESTRADA.
SRA. DÑA. MARIA DEL CARMEN HARO DE H.(Q.E.P.D.)

Con todo respeto y cariño.

A MI HERMANO.

ING. J. GUADALUPE HERRERA HARO.

Con admiración a quien influyó
su espíritu de superación.

A MI ESPOSA:

SRA. ANA MARIA GALICIA DE H.

Con el cariño que perdura desde
el día que nos unimos.

A LOS C. LICENCIADOS.

GUILLERMO PEREZ TAGLE ESCUDERO.

ALVARO MORALES JURADO.

Por su valiosa y desinteresada ayuda
en la elaboración de la presente Tesis;
con el respeto de siempre.

A MIS QUERIDOS MAESTROS.

Que con toda su sabiduría fueron
un rayo de luz en el camino obs-
curo de mi ignorancia.

A MIS COMPAÑEROS.

Por los gratos momentos de vida
estudiantil que juntos pasamos.

**A TODOS LOS QUE EN FORMA DIRECTA
O INDIRECTA HICIERON POSIBLE LA-
REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO.**

AL H. JURADO.

Con el profundo respeto de mi consideración.

**"EL PUEBLO ESPERA LAS REFORMAS PROMETIDAS
POR LA REVOLUCION PORQUE HE VISTO MANOS-
EN ALTO, RECLAMANDO TIERRAS PROPIAS".**

Dn. Luis Cabrera.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

"ASPECTOS PROCESALES DE LA NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS EN -
MATERIA AGRARIA".

I N D I C E .

	PAGS.
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO PRIMERO.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

a).- Su Objeto.....	3
b).- Su Naturaleza.....	17

CAPITULO SEGUNDO.

EL PROCEDIMIENTO AGRARIO.

a).- Su Naturaleza.....	36
b).- Su Objeto.....	69

CAPITULO TERCERO.

LAS NULIDADES DE MATERIA AGRARIA.

a).- En la Doctrina.....	72
b).- En la Jurisprudencia.....	87
c).- Nulidades en Derecho Agrario.....	91

CAPITULO CUARTO.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA NULIDAD EN
MATERIA AGRARIA.

a).- Antecedentes.....	110
b).- La Constitución Política.....	125
c).- Normas Constitucionales en Materia Procesal— Agraria.....	129

CAPITULO QUINTO.

LA NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS EN MATERIA AGRARIA

a).- Origen y fundamento de éste procedimiento.....	135
b).- Interpretación actual.....	138
c).- Deficiencias en su reglamentación.....	141
d).- El Congreso Constituyente de 1917.....	147
e).- Inaplicabilidad de la Nulidad de Fracciona- mientos.....	164

CAPITULO SEXTO.

BASES JURIDICAS PARA UNA REGLAMENTACION PROCE- DIMENTAL COMPLETA DE ESTE PROCEDIMIENTO AGRARIO.

a).- Consideraciones generales.....	168
b).- Críticas al Código Agrario.....	171
c).- Proyecto de Reformas a las Disposiciones de la Constitución Política y del Código Agrario....	177
CONCLUSIONES.....	181
BIBLIOGRAFIA.....	189

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

Entre todos los problemas que afrontan los países Latinoamericanos, el Agrario resalta por su gravedad, agudo mal que encuentra su origen en las épocas mas alejadas de nuestra Historia y se presenta como un complejo resultante de causas económicas, políticas y sociales.

La solución a ese problema que se acentúa en forma dramática en la clase campesina, ha sido motivo de honda preocupación en el devenir de los distintos Regimenes; México es quizá en este aspecto, la Nación que mayor énfasis ha puesto en el remedio a esos males y a través de su Reforma Agraria ha pretendido una práctica solución, de manera que la clase indígena tenga cuando menos los medios elementales para supervivir, a saber: tierras y aguas.

Nuestra Carta Magna, tan espléndida en el señalamiento de conductos para cumplir lo anterior, contiene en su Fracción IX, un procedimiento: "La Nulidad de Fraccionamientos", que con la ilusa pretensión de dar mayor brevedad a la solución de los planteamientos campesinos, ha hecho sin embargo, que a través de la respectiva reglamentación del Código Agrario el mismo carezca de positividad jurídica alguna. Cuestión básica en la presente Tesis será pues, tratar de que los preceptos normativos del Código Adjetivo sean realistas, que el encuadramiento hipotético que fija la norma, se adecúe a la objetividad que reglamenta.

El Procedimiento de Nulidad de Fraccionamientos es un tema muy poco tratado, parece ser que se prefiere dar una expedita resolución administrativa a cualquier problema al respecto. El propósito que la presente Tesis persigue, es sencillo, primero demostrar las relaciones estrechas entre el Proceso Administrativo y el Proceso Agrario para que

una vez hecho lo anterior, se analicen las Nulidades en Nuestro Derecho, cumpliendo el objetivo fundamental, aportar un poco de aplicación de nuestro Código a la realidad, Si el H. Jurado estimare que se logró lo anterior, la satisfacción de cumplir un deber se grabará en quien con todo es fuerza pretendió dar un poco de luz a su obscura verdad.

No es posible desde luego, que a través de ésta Tesis pueda tratarse con profundidad adecuada el tema, no lo ha sido inclusive entre quienes se encargaron de elaborar la Carta Magna, ya que ésto requiere un análisis concretizado de todos los aspectos que lo componen, cuestión que en el presente estudio por razones de naturaleza y extensión son limitadas.

El presente trabajo como es natural adolece de las deficiencias propias de un novel que por primera vez se enfrenta a la árdua labor de desarrollar un estudio jurídico, por ello quizá el único mérito que éste contenga es el que en él estén reunidos todos los esfuerzos y sacrificios que con sencillez puede aportar un estudiante para obtener lo que considera cúspide de su desarrollo escolar: El Título de Licenciado en Derecho.

"ASPECTOS PROCESALES DE LA NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS EN—
MATERIA AGRARIA".

C A P I T U L O P R I M E R O.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.— A) Su Objeto, B) Su natura—
leza.

A) — SU OBJETO.

Como el analisis del Procedimiento Administrati—
vo propiamente dicho nos llevaria un tratado completo, pre—
tendemos, ya que este es el objeto fundamental de la elabo—
ración de la presente Tesis, de exponer los principales pun—
tos de vista de varios autores al respecto, buscando en lo—
que sea posible eliminar toda la incertidumbre a que discu—
siones doctrinarias sin positividad jurídica alguna, han —
conducido; y buscando a nuestra vez, llegar a una conclu—
sión que que sirva en un momento dado para esclarecer los —
problemas que expondremos en éste capítulo y en los siguien—
tes .

En realidad, un estudio someramente tratado co—
mo el de éste capítulo no puede, por mas que intente, lle—
gar a soluciones que no hayan sido puestas en la mesa de la
discusión jurídica con anterioridad; en efecto, cuando haga
mos ~~el estudio de las Instituciones Administrativas,~~ nos da—
remos cuenta de que todo el análisis que se haga, siempre—
estará limitado por cuestiones de tiempo y espacio.

El Procedimiento Administrativo Mexicano, reúne
características propias que han hecho del mismo una Institu—
ción un tanto diferente de algunas extranjeras, de las cua—
les el Derecho Mexicano por la relación lógica de los paí—
ses en que impera el órden jurídico no ha podido escapar,—
sin embargo, es notorio en una multiplicidad de casos la di—
ferencia anotada, bástenos citar el ejemplo de la existen—
cia en nuestro país de RECURSOS (aunque para algunos pensa—
dores no puedan considerarse como tales), que se entablan—

ante organismos previamente establecidos, revestidos de poder público que siendo formalmente administrativos, materialmente desarrollan una función jurisdiccional. En efecto, cumpliendo con los requisitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstos Tribunales rompen la Trilogía Clásica y Rígida de Aristóteles, John Locke y Montesquieu de la División de Poderes y hacen que imperen los nuevos principios de colaboración de los mismos, todo ello, debido a que el Estado como detentador único del poder, les otorga la función de "Decir el Derecho", a organismos dependientes del Poder Ejecutivo, constituyendo la actividad de éstos Tribunales en cuestión, en organismos materialmente jurisdiccionales.

Para que expliquemos con mayor amplitud lo que hemos anteriormente expuesto, es necesario que nos circunscribamos al estudio de éste fenómeno en Derecho Mexicano, - analizando cuales son las modalidades y variantes que concurren a la formación del mismo.

Como presupuesto fundamental para la existencia del procedimiento Administrativo, es la existencia de un Estado de Derecho, ello significa que desaparezcan las antiguas formas de Gobierno de los monarcas y señores feudales con voluntad absolutista, con procedimientos obligatorios y facultad discrecional para dar paso a la existencia de autoridades que, de acuerdo con la anteriormente vista División de Poderes, realicen para su ejercicio, funciones administrativas, funciones regidas por el Derecho Administrativo.

Con relación a ese Estado Jurídico, deberán estructurarse todas las relaciones interhumanas, de ésta manera es posible la existencia de ordenamientos humanitarios y

la consiguiente colaboración de los gobernados en la elaboración de ellos, si bien es cierto que en un país como México han vuéltose mas bien teóricas, ello no impide que la Teoría del Derecho cambie en su mas pura expresión. Como consecuencia de lo anterior, la Administración se verá regida por los Cánones legales en todas y cada una de sus actividades naciendo Derechos y obligaciones de los administrados con los correlativos de la administración y, convirtiéndose la conservación del Orden jurídico en la preocupación fundamental de ambas esferas.

Cuando se ha cometido una violación a los derechos del administrado, se hace necesario la búsqueda de un medio legal para la reparación del mismo, y la violación de esos derechos, no siempre es realizada fuera de los cánones reglamentarios, por el contrario, generalmente, las violaciones vienen cuando la ley ya no es aplicada para las distintas hipótesis para las que fué creada, o por lo menos, no es aplicable el caso concreto en que se violó el Derecho, para ello la Doctrina ha propuesto soluciones tratando de evitar que se alteren los intereses de los gobernados y sea posible la reparación mediante el conducto que la misma reglamentación señale o bien que no existan errores en ésta.

1.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Como medio principal para la protección de los intereses de los administrados frente a los arbitrarios actos de la administración, tenemos los RECURSOS, medio de control jurídico, cuyo interés consiste en constituirse en un medio legal directo de defensa y protección de los derechos de los particulares, siendo característico de ellos el que la autoridad no puede asumir una actitud pasiva con re-

lación a los mismos, sino que, obligatoriamente se encuentra en la necesidad de resolver (positiva o negativamente).

DEFINICION:

El ilustre Maestro Gabino Fraga, define el Recurso Administrativo como: "El medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo".

(1)

SUS ELEMENTOS:

Dentro de éstos requisitos, encontramos a los que doctrinariamente se diferencian como PRINCIPALES Y SECUNDARIOS; encontrando entre los primeros: 1.- Una Ley que establezca el recurso.- El artículo 158 del Código Fiscal de la Federación dice: "Contra las resoluciones dictadas en materia Fiscal Federal, solo procederán los Recursos Administrativos que establezca éste Código, o los demás ordenamientos fiscales", ésto significa claramente que en materia administrativa el requisito indispensable para la consideración del recurso, es la existencia de la Ley que lo postule, de otra manera quedaría a criterio de la autoridad decir si entraba o no al análisis del recurso interpuesto, situación incierta, puesto que los medios de determinación quedarían conferidos Plenamente a la Administración.

(1).- Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Pág. 556, Editorial Porrúa 1956.

El Maestro Roberto Hoyo D'Addona siguiendo los lineamientos que señala el Código Fiscal de la Federación resume las situaciones que pueden presentarse con motivo de la interposición del Recurso, de la siguiente manera: (2) Recurso interpuesto ante la misma autoridad que emitió el acto violatorio de intereses, no siendo ésta competente:

a).- Si lo hizo deliberadamente para evitar que pueda interponer el particular, el recurso en la forma debida, automáticamente se interrumpe el plazo que tiene para interponer el Recurso Administrativo ante las autoridades competentes (resoluciones varias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

b).- La interposición del Recurso pese a la negativa de la Autoridad.- Si consideramos que la mayoría de los ordenamientos jurídicos tienden a defender la parte débil, deberá constar en forma escrita la negativa de la autoridad a que se hizo referencia, si existiere, no interrumpirá el plazo de interposición del Recurso. La negativa de la autoridad deberá cumplir con los requisitos que señala el artículo 16 de nuestra Constitución Política (Ejecutorias varias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

c).- Interposición del recurso y conocimiento de la autoridad que emitió el acto, cuando ésta lo modificó positivamente a los intereses del particular; en el caso en cuestión, se acepta la resolución ya que la autoridad puede darse cuenta de su error y corregirlo en beneficio de una pronta y expedita administración, ya que no daña los intereses que pretendieron ser resarcidos.

(2).- Apuntes 1964 Doctor Roberto Hoyo D'Addona.- Facultad de Derecho U.N.A.M.-Alfonso Nava Negrete "Derecho Procesal Administrativo".-Págs.50,51,52. Edición Porrúa.

d).- Se interpone el Recurso ante la autoridad incompetente, ésta acepta conocer a sabiendas de que sus actos no son competentes y la nueva resolución resulta favorable a los intereses de los particulares afectados, pero la autoridad de referencia reconsidera y observa que la nueva resolución afecta a los intereses de la Administración: Reconsideración hecha por ella, deberá ser sometida a consideración de la autoridad ante la cual el particular debió haber intentado el recurso (la Administración como si fuera particular).

Como segundo elemento tenemos II.- Un Acto Administrativo.- Este acto Administrativo a que hacemos referencia, deberá necesariamente lesionar los intereses del particular, desde luego vemos que la autoridad en sus actividades existe posibilidad de que lesione en forma alguna los intereses de los administrados que son legítimos y por ello, es necesario conceder al particular un derecho a la legalidad frente a la creciente intervención administrativa.

El último elemento considerado de esencia en el Recurso Administrativo, es: III.- La Autoridad Administrativa Competente.- En éste tercer supuesto, y acorde a lo que expusimos anteriormente, podemos ver que son varias las autoridades ante las cuales podría interponerse el Recurso por lo tanto pueden converger en su conocimiento: 1.- La propia autoridad que dictó el auto que se impugna como lesivo al administrado, en cuyo caso los agravios la autoridad

conoce ampliamente, por tener de sobra sabidos los actos en cuestión; 2.- Otra autoridad distinta a la que emitió el acto en cuyo caso, la persona que lo impugna deberá tomar las precauciones necesarias debido al escaso conocimiento que pueden tener de los originales del acto en cuestión, su resolución se limitará a la convicción que pueden crearle los agravios expresados por quien lo impugna. No siempre, se da una relación necesaria de jerarquía entre la autoridad emisora del acto y la revisora del mismo; así como tampoco una relación de dependencia entre ellas, y 3.- La Ley ordena que se interponga en ocasiones el recurso ante la autoridad que emitió el acto, y ésta a su vez, turnará los documentos relativos ante la autoridad competente para resolver el asunto, pero generalmente no sucede así, sino que es la propia ley la que determina en forma directa quien es la autoridad competente en el problema concreto, si las disposiciones legales no señalan la autoridad competente, o ésto no se haga claramente, operará el principio general de que toda autoridad que conozca de un asunto planteado deberá tener competencia para ello, facultad concedida por la Ley, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un sentido humanístico en las ocasiones señaladas, ha concedido validez a las determinaciones de las autoridades que habiendo creído los particulares que eran las competentes, se emiten en favor de los intereses de quien los interpuso (nosotros agregamos que debería aceptarse no solo cuando las resoluciones sean positivas, sino que de ambas naturalezas permitiendo interponer la reconsideración de la autoridad Superior, opinión que coincide con la expuesta por el Dr. Hoyos D'Addona).

ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Analizados aunque en forma somera las circunstancias que esencialmente deben concurrir para la existencia del Recurso, nos resta señalar cuales son los elementos secundarios que debiendo intervenir en el perfeccionamiento del Recurso Administrativo, no constituyen parte necesaria como para que la falta de alguno de ellos sea suficiente para negar la existencia del mismo, ellos son: Formalidad Recurso.- Este consiste en que la impugnación se haga por escrito, en el cual se ofrecen las pruebas que puedan convencer en el Legislador de la positiva violación en forma legal de los intereses del particular por parte de la autoridad, constituyéndose de ésta manera el recurso, en un factor de certeza y autenticidad, los demás requisitos de formalidad del recurso podrán encontrarse en el supuesto normativo número 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles al señalar requisitos de demanda, estatuyéndose en forma clara, que en el escrito de demanda se deberán hacer constar los daños causados a los intereses del impugnador Plazo para la interposición del recurso.- Que ordinariamente suele ser de diez o quince días establecidos de manera común para el administrado. En ocasiones suele establecerse de manera extraordinaria para aquellos casos en que las circunstancias concurrentes en un momento dado así lo justifican (a veces solo el libre albedrío del Legislador). El licenciado Nava Negrete diferencia la formalidad que intrínsecamente deberá contener el recurso interpuesto, de la Formalidad requisito externo que señala la manera de interponerlo, así pues digamos por lo que respecta a lo anterior que: La Forma será consistente en que el Administrado comparezca per-

nalmente o bien, representado por un apoderado o Abogado con poder suficiente. Si el domicilio de la autoridad ante la cual deberá intentarse el Recurso difiere de la del particular es permitido se haga por correo con acuse de recibo el necesario envío de los documentos dirigidos a ella.

Como otro medio de protección de los intereses de los Administrados, encontramos:

II.- LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACION.

Este medio se condiciona a guardar mas bien, los intereses de la Administración, con ello queremos decir que busca la mayor eficacia de los Organos del Estado, y de una manera secundaria se constituye como forma de ayuda a los intereses de los particulares, es bien sabido que son pocos los medios que la Ley concede, si es que los concede, para poder exigir el cumplimiento de la resolución administrativa, ejemplo clarísimo de la Autotutela de la Administración, es el exámen que de oficio la Autoridad realiza de sus propios actos en algunas ocasiones.

III.- PERMITIR LA INTERVENCION DEL ADMINISTRADO EN EL PROCESO DE ELABORACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Si bien es cierto que ésta sería una solución teóricamente acertada, ello nos permitiría ver que en el mismo existe algo de ideal, ya que en la práctica existen asuntos cuya resolución requiere celeridad, e impedirían que el procedimiento de elaboración tuviera plena eficacia, bástenos pensar en cualquier infracción de Policía, si el infractor tuviera que discutir desde el procedimiento de elaboración del acto; posiblemente esas soluciones actuales, aunque no del todo justas, tardarían años en ser dictaminadas, por ello es que no consideramos al mismo imposible, pa

ro si inaplicable.

Esta forma de defensa de los intereses de los administrados ha sido considerablemente discutida en la doctrina y a veces Legislativamente como un verdadero procedimiento de Oposición. Es necesario diferenciar el Procedimiento de Oposición del Recurso Administrativo y ésto lo haremos de la siguiente manera: El primero es de carácter preventivo, pero sin impugnar acto administrativo alguno; el segundo es represivo, se demanda el nuevo exámen del acto impugnado, es decir, en el primero aún existiendo la contienda de los intereses entre la Administración y el interesado, los mismos deberán ser resueltos en acto de elaboración administrativa. En cambio en los segundos, el acto entra propiamente en la etapa en que la autoridad debe resolver necesariamente sobre la situación jurídica planteada. En realidad se exige a los órganos del Estado el que se centre al análisis de los problemas planteados sin que esté dentro de su facultad negarse a hacerlo, (siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos legales).

La Doctrina encuentra una segunda diferencia que es vitalmente importante para hacer el señalamiento entre el procedimiento de Oposición y el Recurso Administrativo, algunos tratadistas de los de mayor relieve en México consideran tal procedimiento como de naturaleza jurisdiccional, para ello el Licenciado Gabino Fraga. (3).- tratand de justificar tal naturaleza al procedimiento de oposición alude a la controversia entre un aspirante a determinada

=====
(3).- Gabino Fraga, Págs. 393 y sigs. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa 1956.

concesión gubernamental y el concesionario: Por el contrario, el Maestro Alfonso Nava Negrete, no le encuentra tal naturaleza, a esa conclusión llega el mismo, previa crítica al tratadista citado, y considera para la administración como no obligatorio decidir entre la controversia de las partes en litigio, en el sentido en que se pronuncian los artículos 14 de la Constitución Política, y el artículo del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales ya que la Administración actuaría como juez y parte, cuestión totalmente absurda dentro de los principios que imperan en el Derecho Mexicano (equidad y justicia), ya que es necesario que el Juzgador carezca de interés de cualquier índole en los asuntos que conozca, precisamente por ello, encontramos excusas y Recusaciones que los Códigos Adjetivos regulan, aplicándose supletoriamente a aquellas ramas del Derecho en las que no existe regulación clara al respecto.

ENUMERACION DE LOS RECURSOS

1.- El recurso de Reconsideración Administrativa o de Revocación (que como veremos mas adelante, tiene múltiples denominaciones), y que según la Jurisprudencia de la Corte de encontrarse previamente establecido en la Ley: "La sola mención de una inconformidad señalada en la resolución, no basta para satisfacer los extremos de la Ley, porque no señala el precepto que establece el recurso o medio de defensa ordinario", "pero tal recurso debe estar legalmente prestablecido; para que sea exigible agotarlo como condición de procedibilidad, de la acción constitucional (4).- También es necesario que a este Recurso se le dé una resolución definitiva, para no obligar al particular a impugnar por se-

sunda ocasión, mediante el mismo, la decisión de la autoridad al respecto: "Contra la nueva resolución dictada en acatamiento a la pronunciada en el Recurso de Reconsideración hecho valer por la actora, ésta no está obligada a promover un segundo recurso de reconsideración (se desprende de los artículos 197 de la Ley del impuesto sobre la Renta y 210 de su reglamento). La decisión que se emita en el Recurso de que se trata, tiene que ser definitiva". "Jurídicamente es un absurdo que la parte afecta tuviera que impugnar otra vez ante la autoridad emisora del acto, una resolución que se considera el fallo definitivo, además de que de aceptarse tal criterio, se llegaría al extremo de hacer interminable la tramitación administrativa". (5), 2.- El recurso de Impugnación Administrativa propiamente, que se realiza ante una autoridad diferente a la que emitió el acto en cuestión así pues, nos corresponde analizar éste Recurso, una vez que hayamos visto las diferencias entre el Procedimiento y Proceso Nava Negrete dice debiera denominarse propiamente Juicio al proceso ya que la sola palabra juicio implica una decisión de carácter jurisdiccional y como no es el objeto de la elaboración de ésta Tesis entrar en discusiones doctrinarias acerca de ello, nos concretamos a enunciar algunos criterios, y a considerar como el Maestro De Pina, al proceso como el continente y al procedimiento como el contenido, es decir, forma, rito, etc.

(4).- Informe de Jurisprudencia de la Suprema Corte, año

1962, pág. 99.

(5).- Informe Suprema Corte de Justicia. Amparo 5815-60, ---

Cía. Ventamex S.A.

NATURALEZA DEL RECURSO.

Así también concluimos junto con la Doctrina que el Procedimiento que emplean las autoridades administrativas en la formación de los actos, es de naturaleza puramente administrativa, y para tal efecto, tienen validez los argumentos en contra de quienes objetan éste teoría, entre los cuales se encuentra el mismo Gabino Fraga, debido a que como aquella afirma, el Recurso Administrativo es un procedimiento que se desarrolla en la esfera de la administración y que no es de ninguna manera el juicio promovido ante ningún tribunal.

El Maestro Fraga, (6).- en su obra, dice que Autoridad Administrativa, conoce y resuelve el Recurso Administrativo, con lo que necesariamente realiza una función jurisdiccional ya que existe una controversia entre la autoridad y el particular, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley. Este argumento es rebatido diciendo que la controversia no es el único elemento que configura lo jurisdiccional, y aún en el supuesto caso que la controversia existiere; cuestión no todas las veces cierta, su resolución estaría encomendada exclusivamente a una de las partes en conflicto rompiendo, como en páginas anteriores habíamos dicho, con el elemental principio de imparcialidad. La función del Recurso es hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede ser ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos para ajustarlos a la misma realidad.

También se ha argumentado para afirmar la naturaleza jurisdiccional del Recurso Administrativo, que el (6).- Gabino Fraga, obra citada, pág. 805 y Sigs.

mismo está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, ya que en él se establecen una serie de formalidades especiales para iniciarlo; Términos de prueba; audiencia de alegatos, etc. pero, si es verdad que el legislador ha organizado un procedimiento de impugnación siguiendo las bases del modelo judicial incluye en la terminología, ésto viene a poner en relieve la uniformidad del Derecho Procesal y a dejar en claro las deficiencias del Procedimiento Administrativo, en virtud de no tener el mismo términos propios para su apenas incipiente formación autónoma. Además de que las reformas que al procedimiento judicial imponga el legislador, no disminuyen ni modifican la naturaleza de la función jurisdiccional; ello lo vemos claro porque el empleo del procedimiento Legislativo por el Juez no conduce a crear una ley, así como el empleo de las formas del Procedimiento judicial de ninguna manera se concretan en sentencias, ésto es propio de la función Jurisdiccional.

Se dice también, que en varias Leyes se establece que el particular afectado con la resolución administrativa, puede optar por reclamarla entre el procedimiento Judicial y el Administrativo, lo cual indica que ellos son equivalentes, y se reafirman con lo que las mismas leyes estipulan, una vez adoptada una de las dos vías de referencia, automáticamente, da por eliminada la otra; por ese argumento, es rebatido, a pesar de que parece tener gran aceptación entre algunos doctrinarios de ésta rama; son equivalentes solo en cuanto ambos proporcionan una forma de obtener la satisfacción de sus pretensiones de Justicia, además de que, la ley puede en un momento dado que se opte por una de

las dos vias y si ya no permite se intente la otra tácitamente se está aceptando la radical diferencia entre ambas. De ésta manera "Estamos convencidos en que el conjunto de actuaciones mediante las cuales la administración dicta resoluciones, especialmente en cuanto éstas afectan derechos de particulares, no constituyen el proceso sino un "cedimiento" (entendido el proceso en su concepción clásica es decir con la inclusión de la sentencia). (7).

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

B)- SU NATURALEZA.

Hoy en día, nadie pone en tela de duda las consecuencias positivas de un régimen jurídico, las determinaciones despoticas de los señores feudales fueron substituidas por las fuentes formales y reales del Derecho. (Ley, Costumbres, Jurisprudencia, Doctrina y Principios General del Derecho), surgiendo la necesidad de que el procedimiento administrativo, tenga una regulación propia ello fué cuestión de titanes al principio, ya que, lógicamente primero debería lograrse una plena autonomía del mismo Derecho Administrativo para posteriormente hacer una separación radical del procedimiento administrativo de la Teoría General del Proceso.

En un principio pues, es común ver aparecer el Derecho Procesal Administrativo confundido con el Derecho Administrativo, mismo, pero la separación se ha hecho necesaria y poco a poco se ha ido logrando, gracias sobre todo a las ideas de la Teoría General del Proceso, en la cual los estudios se han ido preocupando por formar conceptos generales aplicables a cada una de las ramas del Derecho Pro

(7).- Nava Negrete Alfonso:Obra Citada Págs.71 y siguientes

cesal, así los veremos en el Derecho Agrario, por ejemplo, y en las demás ramas procesales reguladas (el objetivo de nuestra Tesis es demostrar la influencia recíproca y grande que guarda el Derecho Procesal Administrativo y el Derecho Procesal Agrario en los primeros capítulos de la misma). - Con ello estamos dando a entender que el enfoque de las — instituciones Administrativas desde el aspecto procesal, se encuentra visto dentro de un campo poco explorado; aún se titubea sobre cuáles pueden ser los aspectos en los que debe tener aplicación ese Procedimiento Administrativo.

A).- PROCEDIMIENTO Y PROCESO.- El problema que plantea la naturaleza del Recurso Administrativo, es saber jurídicamente cuando la autoridad ante la cual se intenta el mismo, está desarrollando una función administrativa o una jurisdiccional, lo que haya una adecuada solución en la diferencia entre procedimiento y proceso. Se dice que entre procedimiento y proceso existe la diferencia entre contenido y continente, o bien, que el procedimiento es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho, o sea, expresa la forma exterior del proceso y la manera como la ley regula las formas procesales, todas las formalidades o el rito a que deben sujetarse, en tanto que se dice que el proceso es el complejo de actividades desarrolladas por el Juez y las partes, caracterizado por la finalidad procesal compositiva del litigio.

Al realizar el análisis de todos los conceptos expresados y hacer un estudio detenido de las consecuencias a que ello nos pueda llevar, no podemos dejar de reconocer que los mismos nos han producido obscuridad en la elaboración de la Tesis, por tanto, cuando se trate de explicar —

nuestro propio criterio, nos parece un tanto clara la aceptación del concepto que mencionaremos, porque además de ser admitido clásicamente, produce mayor luz en la diferenciación.

En la obra del Maestro Pallares, se habla del origen de la palabra "Proceso" y afirma con amplio conocimiento del idioma latino, que proviene de la palabra "Proceso", que significa "Avanzar", considerando al proceso como: "Coordinada sucesión de actos jurídicos derivados de una acción Procesal y que tienen por objeto obtener una decisión-jurisdiccional".(8).- Lo que nos da una clara idea de que considera procedimiento toda esa serie de actos necesarios para obtener la decisión jurisdiccional"; con las ideas que apuntaremos a continuación, nos daremos cuenta si el citado Maestro tenía o no razón al considerar así a ambos conceptos.

Al arrogarse el Estado la función jurisdiccional, al mismo tiempo prohíbe a sus súbditos la autodefensa, pero reconoce en él la facultad de provocar la intervención de los órganos creados por él, especialmente para decidir la controversia mediante el ejercicio de la Acción, principio Lógico-Jurídico de todo proceso. Desde éste punto de vista congruente con lo que hemos expuesto con anterioridad, al procedimiento está constituido por un conjunto de formalidades a que deben someterse las partes en ese proceso.

Alcalá Zamora dice que el proceso responde a una concepción Teleológica o finalista (es decir, que se pretende la resolución del asunto planteado mediante el ac- (8).- Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal. Págs. 534 y 335.

to jurisdiccional por excelencia: la sentencia), y el procedimiento a una formalista.

También a éste respecto debemos afirmar que toda la Doctrina del proceso ha elaborado su esencia en torno al Proceso Judicial hasta el punto que se ha llegado a considerar como un proceso Típico, del cual, deberán en caso — de haber otros, seguir los moldes fijados en el anterior, — pues a ellos precisamente se han hecho algunas objeciones — de relativa importancia, existe una tendencia en la Doctrina a considerar en ocasiones, que también se habría de hablar de Proceso Legislativo, Proceso Administrativo, etc. — lo anterior demostrará la influencia común que todas las ramas procedimentales tienen en relación con el Proceso Judicial. La Teoría General del Proceso pretende de ésta manera, la elaboración de principios y preceptos, que busquen la — unidad derivada del fin único: la conservación del Orden Jurídico. Así lo que variará por ejemplo en el proceso penal, Civil, Agrario, Administrativo, etc. es la distinta materia para decidir, pero la esencia seguirá siendo siempre la misma (a pesar de que anteriormente diferenciamos el Proceso — Agrario del Administrativo como al principio de éstas líneas afirmamos, aún la autonomía del Derecho Agrario no se ha logrado con la amplitud deseada, es por ello que en México, el Procedimiento Agrario, aún se encuentra reglamentado dentro del procedimiento Administrativo, guardando entre ambos una semejanza que no logrará desaparecer hasta que se logre autonomía plena que las necesidades jurídicas actuales requieren).

El Derecho Procesal en general, como afirma el Licenciado Miguel Angel Espinosa Nieto en su Tesis. (9), —

"Es un conjunto de normas jurídicas, disciplina científica que tiene por objeto el estudio de la función jurisdiccional, de sus órganos y de su ejercicio", o como se afirma en la obra de los Maestros Castillo Larrañaga y De Pina, y concibe" el Derecho como de contenido Técnico-Jurídico que determina las personas y las instituciones mediante las cuales se atende en cada caso a la función jurisdiccional y al procedimiento que en ésta ha de observarse". (10). Coincidiendo casi totalmente con la afirmación del Maestro Sudamericano Hugo Alsina. (11), cuando dice que el Derecho Procesal es "Un conjunto de normas que regulan la actividad jurisdiccional del Estado para la aplicación de las Leyes de fondo, comprendiendo su estudio la organización del Poder Judicial, la determinación de la competencia de los miembros que la comprenden y la actuación del Juez y las partes en la substanciación del Proceso".

El Poder de Jurisdicción, es fundamentalmente la actuación de la voluntad de la Ley como lo afirmara el Gran Profesor Italiano Chiovenda, luego pues, la función jurisdiccional es aquella en cuya esencia se persigue convertir el mandato general y abstracto que lleva en si la Ley, en concreto (resolver) sobre el caso particular sometido al conocimiento del órgano jurisdiccional). El órgano encargado de ésta tarea formalmente es el Tribunal o Juez, el cual (9).- Miguel Angel Espinosa Nieto.- Tesis .-Pág.24. Seminario de Derecho Agrario, año de 1964.

(10).- Castillo Larrañaga y de Pina en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil", pág. 13.

(11).-Hugo Alsina, "Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", pág. 35.

como antes habíamos dicho, actúa dentro del marco de imparcialidad e independencia judicial en relación a las partes o a los terceros comparecientes en el juicio, previo cumplimiento de todas las formalidades que constituyen el procedimiento, actuará la voluntad de la Ley mediante una sentencia, tutelar de los derechos de los particulares, que en el caso de la administración son impugnados ante la propia autoridad generadora del acto, o ante una distinta según lo determinen los preceptos legales aplicables.

Gabino Fraga bajo la denominación de Procedimiento Administrativo: "El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo" (12).- lo que aún siendo correcto no deja de ser incompleto, ya que existen procedimientos administrativos después de producido el acto y con una finalidad diversa; bástenos citar por ejemplo el procedimiento de ejecución, afirmándose que la afirmación correcta para entender lo que debe llamarse procedimiento Administrativo, deberá comprender, tanto el procedimiento de ejecución, el de Autocontrol, impugnación de todos los actos administrativos, así como todos los que se traducen en dar definitividad a la conducta administrativa.

DEFINICION: "El procedimiento Administrativo es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración".

Todo Proceso Administrativo se rige por los principios constitucionales establecidos en los artículos (12).- Gabino Fraga, obra citada, pág. 218 de la misma.

14 y 16 de nuestra Carta Magna, y por las Leyes Reglamentarias correspondientes, según la materia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en constantes ejecutorias, la necesidad de que la autoridad al emitir sus actos, tome en consideración los principios referidos: "No es necesario reclamar la inconstitucionalidad de la Ley, cuando ésta es totalmente omisa respecto a las formalidades esenciales de procedimiento que consagra el artículo 14 de la Carta Magna, las Autoridades Administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y además a cumplir las formalidades esenciales de tal modo que aunque la Ley del acto no establezca de manera alguna requisitos ni formalidades previamente a la omisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional" (13).

Refiriéndose al Tribunal Fiscal de la Federación, ha dicho "El artículo 201, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, establece que se presumirán válidos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas por absurdas e ilegales que pudieran ser, son válidas si no se allegaren elementos de prueba bastantes para acreditar su ilegalidad o elementos de prueba en contrario, sino que, cuando se hace valer la violación correspondiente, debe estudiarse si en ella se cumplió o no con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, si la autoridad fundó, y (13).- Informe 1962 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparos 2125/59, 4506/58, 2655/61, 3379/61 y 5752/61 del año de 1962.

motivó la causa legal de la resolución" (14).

Encontramos que la doctrina en la actualidad, - ha optado por dividir el procedimiento Administrativo, según las ideas apuntadas en páginas anteriores en A).- Procedimiento de creación de los Actos Administrativos, por exclusión B).- Todo lo que no es Procedimiento de Creación de los Actos Administrativos.

PROCEDIMIENTO DE CREACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En éste procedimiento, rigen los principios de Rapidez gracias a una amplia campaña de divulgación emprendida por las autoridades Administrativas, los reglamentos y leyes expedidas son hoy, extensamente conocidas si bien no con la amplitud deseada, si ha contribuido a ello formando así una convicción de su bondad para con los administrados; además ésto ha permitido que el administrado tenga una manera más propia para defenderse de las injusticias de los actos de la administración que se encuentran fuera del debido cauce jurídico. Por lo que se refiere a la rapidéz empleada en el procedimiento administrativo, se dice éste llega a su fin cuando el judicial apenas comienza (refiriéndose en especial a un caso de estudio), por lo que con la simplificación de los procedimientos en materia Administrativa, se ha visto un poco de mayores garantías para el administrado en la defensa de sus derechos.

Términos.- Términos es para las partes la obtención o pérdida de beneficio, derechos, obligaciones, cargas en el procedimiento según se cumpla o incumpla por una; u otra parte, cualquiera de las formalidades en el procedimiento; pues bien, también por lo que respecta a los términos (14).- Informe de la misma Autoridad en 1962, Amparo 334/61

nos el procedimiento de producción de los actos administrativos, ha ido en constante evolución dinámica, simplificando lo que por naturaleza debería ser así; aunque bien es cierto que el mismo en el procedimiento de referencia no es conocido, debido a que la ley solo dice cuales son las fases que deberá comprender. También es cierto que para los particulares es necesaria la fijación de dichos términos, ya que esto es base para la impugnación del acto administrativo, si el mismo no existe, es comprensible la incertidumbre que priva entre los administrados por lo que respecta al momento de terminación del procedimiento.

ORGANO RESPONSABLE.

Refiérese a que es necesario conocer cual es el nombre de la Oficina, Departamento o Secretaría emisora del acto para los efectos de su impugnación, debido a que no siempre se verifica el procedimiento de adherencia (el que la misma autoridad emisora del acto, sea la misma que conozca del procedimiento).

LA PRUEBA

Capítulo también de vital importancia para los efectos del procedimiento de producción de los actos administrativos, es el de la prueba, El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales en su numeración de los medios de prueba, considera como elemento probatorio, "Todo aquel que pueda producir convicción en el ánimo del Juzgador". En Materia Administrativa, tradicionalmente se ha omitido señalar cuales podrán ser los medios de que dispone el particular para probar, sin embargo, a últimas fechas existe la acentuada tendencia a hacerlo.

En Materia Fiscal, aunque en ocasiones la ley no lo diga, es imperiosa, como es lógico suponer la prueba documental. También es digno de hacer mención en éste capítulo que cuando la misma ley señala un medio de prueba determinado y el particular no da cumplimiento al mismo, la autoridad correspondiente deberá suplir la falta, y careciendo de una enumeración de pruebas, la ley, como antes dijimos, va señalando medios probatorios para que la autoridad los tome en consideración y sirvan a su vez como elemento de juicio. En cuanto al sistema imperante en el ofrecimiento de pruebas, debemos decir que impera el del Sistema de Libre Aportación; y de igual manera concede para dar una mayor flexibilidad al procedimiento de producción, un sistema de apreciación libre para la administración, de las pruebas aportadas.

Tampoco, como veremos más adelante, es necesario que la autoridad administrativa recurra al procedimiento judicial para realizar y obligar el exacto cumplimiento de los reglamentos y disposiciones de carácter administrativo, como acertadamente dice el Maestro Gabino Fraga, no es necesaria la existencia de Tribunales de distinta clase a los Administrativos, ya que bajo el análisis del Artículo 14 Constitucional cuando dice "Nadie puede ser privado de la vida de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho", se podrá claramente ver que la exigencia, antes que nada en materia administrativa es vigilar que se cumplan las formalidades esenciales del procedi-

miento, en el tribunal típico de Materia Administrativa como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, la preexistencia del mismo y que se cumplen las formalidades que exigen como mínimo de garantías el artículo 14 Constitucional; además, sigue diciendo el jurisconsulto Gabino Fraga, es la misma Constitución la que permite la existencia de Tribunales Administrativos al hablar de expropiaciones de revisión de concesiones, etc. (artículo 27 Constitucional). En el sentido anterior, también se han pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando solo exige se de cumplimiento a un procedimiento Judicial, y de la Garantía de Audiencia, unida a la de Legalidad que establecen los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. (15).- Es decir, se de la oportunidad al particular de ser oído y vencido en juicio, precisamente con las características mencionadas anteriormente.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- Aunque la finalidad de la presente Tesis no es analizar todas las partes del Procedimiento Administrativo, nos limitaremos como lo hicimos anteriormente a enunciar de una manera genérica el procedimiento en cuestión, que en si tiene gran similitud con el que regula el Código de Procedimientos Civiles, quizá como lo hemos dicho tantas veces, porque la antigüedad de éste le haya dado un poco de perfeccionamiento y se considere indispensable que para que algún otro procedimiento tenga la eficacia del mencionado, es necesario seguirlo aun que sea de manera general. Mas, a lo dicho por los tratadistas bástenos decir que el procedimiento de ejecución deberá (15).- Gabino Fraga Págs. 167, 166, 168, 169, hasta 173, obra citada.

ser reglamentado por la autoridad administrativa, de tal manera que se observen los artículos 14 y 16 Constitucionales, para el cumplimiento del Proceso Administrativo de Ejecución, si en un momento dado es necesario hacer intervenir para su rapidez una autoridad diferente de la que conoció del acto, afirma la Suprema Corte de Justicia, podrá hacerse si en función de su situación puede llevarla a cabo; — bien podría enunciarse como ejemplo el procedimiento de ejecución que siguen las Oficinas de Hacienda cuando un particular deja de cumplir con sus obligaciones fiscales (16).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reiterado a través de sus constantes ejecutorias la necesidad de que las autoridades administrativas, al momento de hacer la reglamentación procedimental respectiva, cuiden de asegurar la observancia de los artículos constitucionales que establecen los principios de la Garantía de Audiencia y de Legalidad, en sus Códigos Adjetivos. (17).

PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACION.— Caracteres.— Es un procedimiento escrito, con términos precisos, irregular determinación de la prueba y de su valor como tal, fijación de los casos que pueden ser objeto de impugnación, y en algunos casos libertad para hacerlo, etc.

REGLAS COMUNES PARA EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVO.

1.— El escrito de inconformidad se presentará desde el día siguiente que surta efectos la notificación del acto impugnado o al día siguiente de notificado el acto.

(16).— Artículo 20 del Código Fiscal de la Federación.

(17).— Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe 1964, Expediente 414/60, 3122/62, etc.

2.- Será generalmente escrito y solo excepcionalmente oral.
3.- El escrito de inconformidad contendrá los siguientes requisitos:

a.- Nombre y domicilio del recurrente; b.- nombre de la oficina o funcionario emisor del acto; c.- el documento en donde conste el mismo, indicando con claridad en que consiste; d).- Exponer suscintamente los motivos de inconformidad y los fundamentos legales que se tengan para hacerlo; e).- Acompañar las pruebas que se tengan para justificar los hechos en que se apoye el recurso. Las demás disposiciones tienen una semejanza asombrosa con el procedimiento civil, en cuanto a los términos, a las pruebas que son susceptibles de recepción, en cuanto a los terceros legalmente facultados para comparecer en representación del lesionado en sus derechos, etc. (términos como "dar vista, correr traslado, etc". además es necesario hacer notar que al escrito mediante el cual se apela un recurso, se denomina escrito de inconformidad, oposición, alzada, solicitada, reclamación según la terminología administrativa, pero nunca se denominará demanda).

4.- La autoridad comunicará por escrito el acto impugnado al particular indicándole el derecho que tiene para recurrirlo y el término señalado para ello, so pena de que no corra el término para la interposición.

5.- Deberá precisar la autoridad u Oficina que debe conocer de la inconformidad o ante quien se puede interponer, que bien puede ser la misma que emitió el acto, su superior o una especial.

6.- La forma de notificar sus decisiones (de la autoridad), puede ser personalmente, por lista o por oficio según el ca

so.

7.- El escrito de inconformidad se presentará personalmente o por correo certificado.

8.- Según los tratadistas los medios de prueba susceptibles de aportarse, deberán ser dentro del máximo concepto de libertad de aportación, habiendo libertad relativa por parte de la autoridad en el momento de darle validéz a dichos actos.

9.- Una vez analizados las anteriores elementos y aportadas todas las pruebas, la autoridad, con vista de las constancias deberá decidir, observando lo ordenado por el artículo 16 constitucional.

10.- Los efectos del recurso, ya en condiciones de resolver la autoridad, podrá bien modificar, anular o confirmar el acto impugnado, siendo su resolución, generalmente irrevocable, es decir que no existen dentro de los medios administrativos, recursos para impugnarlas (situación que evita una cadena de reconsideraciones).

II.- La autoridad, notificará en forma personal la resolución que dicta poniendo fin al recurso. En un caso dado Juzgador se vería en la necesidad de realizar por cualquier medio idóneo la notificación que por cualquier concepto no se hubiese podido hacer en la forma anteriormente aludida).

CLASIFICACION DE LOS RECURSOS.- Aunque de manera genérica, habíamos tratado éste punto refiriéndose en especial al pensamiento del Maestro Gabino Fraga, es necesario dar una noción más amplia sobre el mismo, para lo cual tomaremos por punto de partida, los argumentos que en su obra menciona el Licenciado Nava Negrete: el mencionado jurisperito los clasifica atendiendo a la doctrina en dos grandes grupos.-

1.- Los que conoce y resuelve una autoridad que es autora de los actos impugnados y 2.- Los que conoce y resuelve una autoridad diferente a la que emitió los actos mencionados y que puede ser superior a aquella o bien puede ser un órgano especial con referencia a dicha autoridad, Los primeros son los llamados recursos de Reconsideración, Reposición, Oposición, Revocación, reclamación, etc. siendo común en ambos la búsqueda de la Revocación, Modificación o anulación y confirmación del acto impugnado.

"La Crítica a los recursos administrativos, se ha dirigido en el sentido de constituir medios precarios para el control jurídico de la administración, así como ineficaces elementos para la defensa de los particulares, ineficacia que se acentúa en el Recurso de Reconsideración, que mira más a la buena marcha de la administración que a la seguridad y estabilidad de las relaciones jurídicas entre la administración y los administrados, se les ve como medios enervativos de los procesos, alivio para la actividad judicial que con ellos disminuye". (18).

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como anteriormente analizamos tanto el control del recurso administrativo como el del contencioso Administrativo, son jurídicos sin embargo, el primero es de naturaleza administrativa como ya quedo ampliamente explicado, y el segundo de naturaleza jurisdiccional, calificada por la doctrina como Recurso Contencioso Administrativo o bien como Justicia Administrativa, y que el Código Fiscal de la Federación denomina Fase contenciosa del Procedimiento Tributario, dentro de las cuales ideas ha quedado comprendido un (18).- Nava Negrete obra citada. Pág. 105.

control jurisdiccional de los actos administrativos, para algunos tratadistas el término contencioso administrativo, comprende también el estudio de los recursos administrativos, cuestión de ninguna manera admisible para nuestro criterio según lo expresamos anteriormente. El contencioso administrativo es de control jurisdiccional exclusivamente; también las ideas del Licenciado Pérez Tagle, apuntan hacia la orientación de considerar que materialmente es el poder jurisdiccional a quien toca imponer el respeto del derecho y que los tribunales administrativos son únicamente el instrumento del poder, consideraciones éstas, independientemente de que el Juez o Tribunal administrativo esté encuadrado en el Poder Ejecutivo y que sus decisiones revistan la formalidad de que sean pronunciadas a nombre y representación del mismo Poder ejecutivo, ya que ello no significaría forzosamente un afectamiento a la pureza de la función jurisdiccional, ideas que corrobora también el Maestro Gabino Fraga cuando afirma que la misma Constitución permite la existencia de esos tribunales que formalmente son de naturaleza administrativa por depender de ese Poder Ejecutivo, pero que materialmente, a no dudarlo, sus funciones son de carácter jurisdiccional porque tienen por objeto resolver una controversia mediante una sentencia.

El contencioso Administrativo es un verdadero proceso perteneciente a la misma rama del Civil, Penal, etc. diferenciándose exclusivamente en la materia para regular, y a la vez encontrando su diferencia entre los demás procedimientos administrativos, en que éste es general y los demás tienen una índole especializada.

CARACTERISTICAS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.- Naturaleza Pública de los intereses que representa la administración. 2.- Los sujetos que intervienen en el proceso administrativo, son: la administración y un particular, o como lo hemos denominado también, administrado.- 3.- Impera como muchas veces lo hemos dicho, una rapidéz que ningún otro de los procedimientos clásicos ha logrado obtener, eliminando el formalismo innecesario tan común en los demás procesos, pudiendo agregar dentro de ésta característica también, el que llevar ante el tribunal competente un juicio administrativo, trae como consecuencia la elevada aplicación del principio de la Economía para quien lo promueve.

ELEMENTOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Doctrina.- considera como fundamentales, cuatro que son: Sujetos.- que como hemos visto son el particular y la administración pública; 2.- Contienda Administrativa.- originada por el nacimiento de posiciones controvertidas que vienen a constituir el objeto del proceso de ese acto, y las pretensiones en conflicto que origina que conozca el órgano jurisdiccional (suponiendo la previa existencia del acto que se impugna y que en el mismo se hayan agotado todos los recursos de impugnación legalmente establecidos, si los mismos pertenecen o son emanados del órgano administrativo, dejando fuera consecuentemente, lo que aún siendo administrativos emanan del órgano Legislativo o Judicial). 3.- Organo Jurisdiccional.- El cual es el titular del Poder de Jurisdicción Administrativa, consiste en la actuación de la voluntad de la ley concretándola en una decisión denominada sentencia y que es el acto jurisdiccional por excelencia, éstos órganos siempre serán estatuidos en relación directa

con las circunstancias de necesidad de cada uno de los países, obedeciendo en casi todas las ocasiones a los factores reales del poder. 4.- Procedimiento.— El apenas incipiente Derecho Procesal Administrativo como parecen afirmarlo casi todos los tratadistas, no ha podido ser diferenciado completamente del procedimiento Judicial, además de ello, no ha podido independizarse de él aunque lleve caminado gran trecho, prueba de lo anterior, ha sido que el procedimiento civil, quizá por la antigüedad con que éste ha sido tratado, — quizá como antes dijimos, a la apenas naciente autonomía — del procedimiento administrativo como lógica correspondencia al nacimiento de el Proceso Administrativo. Adviértase la supletoriedad expresa del procedimiento a que hemos hecho referencia en los puntos de aportación de pruebas, de las consideraciones de los presupuestos procesales de la acción, etc.

Sería necesario como lo ha afirmado el Doctor — Roberto Hoyo D'Addona, hacer un análisis detenido de cuales son las posibilidades de la creación de un procedimiento autónomo completamente, y de carácter administrativo, ya que las relaciones jurídicas en México son cada día necesarias — en toda clase de actos, los administrativos no constituyen la excepción, y sin embargo no se cuenta con un procedimiento independiente que tenga las características necesarias — para solucionar toda esa amalgama de problemas jurídicos y — que se están planeando día a día ante nuestros tribunales, — y pese a la creciente intervención del Tribunal Fiscal de la Federación acrecentan de manera abrumadora el trabajo de por si enorme de nuestro máximo Tribunal: La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ahora que también debemos ver que eso bastará la existencia de tribunales administrativos, como dependientes de si mismos desarrollan sea el mismo estudio y la resolución de los actos emanados de la administración, ya que existen en Derecho Mexicano, tribunales que aún teniendo dependencia directa con el poder Ejecutivo, no tienen dependencia directa con el poder Ejecutivo, no tienen dependencia con el mismo por la función desarrollada ya que no conocen actos emanados precisamente de la Administración, para ejemplificar lo anterior, bástenos recordar la existencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que solo conocen de los conflictos suscitados entre los particulares.

EL PROCEDIMIENTO AGRARIO

A.-Su Naturaleza.

B.- Su Objeto.

CAPITULO SEGUNDO

La Doctrina imperante (Giuseppe Bolla, Ambrosini, Dr. Felipe Ordoñez Rabasa, etc), considera que el Derecho Agrario es una cosa viva, porque nace de la tierra, y afirma que ello es verdad porque la tierra (su calidad, su situación en el Régimen de su cultivo), la Naturaleza (sus estaciones periódicas, la lluvia, el sol, el clima en una palabra), son dos elementos que informan nuestra Materia, le dan vida propia, la caracterizan y la distinguen entre otras disciplinas jurídicas como elementos también propios de la Ciencia Jurídica Agraria al campesino, su familia y la Sociedad Agraria, señala finalmente como elementos importante de la materia, la relación entre el hombre y la tierra, ésta cuestión cuya solución agita la opinión pública de las naciones y decide por su propio peso la suerte de los Gobiernos.

Según el orden de ideas que hemos fijado en la elaboración de la presente Tesis, nos corresponde el análisis del Procedimiento Agrario, el cual será estudiado en forma breve en cuanto a sus lineamientos generales, y, posteriormente, relacionado con los distintos tipos de proceso que forman la amalgama existente en la rama Jurídica del Derecho Agrario; ahora bien, hablando acerca de la Naturaleza del Procedimiento Agrario todos los tratadistas coinciden en atribuirle un carácter puramente Administrativo, aunque gracias a la Autonomía recientemente reconocida al Derecho Agrario, se pretende también la regulación procesal Agraria con fundamentos jurídicos propios que realicen con-

satisfacción plena los objetivos buscados por la Reforma Agraria.

Objetado por la doctrina, por considerarse que no reúne todos los requisitos necesarios para ser tratado como tal en clásicos, el procedimiento agrario ha logrado en la última centuria un considerable avance en su técnica-jurídica de regulación, debido mas que nada, a que su carácter imprescindible se ha hecho notorio según pasan los años y a cumplimentar uno de los postulados fundamentales de la Constitución de 1857, y, posteriormente el que establece la Constitución de 1917: la satisfacción de las necesidades campesinas a través de la garantía de sus derechos.

Precisamente todas las objeciones que a su carácter de procedimiento de ha hecho por los jurisconsultos de actualidad, han llevado a otros, a realizar un análisis exhaustivo de su naturaleza jurídica. Debido a que esto será motivo de un análisis posterior, bástenos por ahora considerar brevemente algunos puntos que han conducido a los que así piensan a darle características de un verdadero procedimiento al Agrario:

A).- Esta opinión es la base para que se considere el procedimiento agrario como tal, consiste en decir que el procedimiento en cuestión, reúne los principios que exige la Carta Magna en su artículo 14, es decir, que se obedece la garantía de Audiencia, necesaria en todos los Códigos Adjetivos por mandato Constitucional. En efecto, el artículo 14 establece "Nadie podrá ser privado de la vida, de su libertad, sus propiedades, posesiones o derechos, SINO MEDIANTE JUICIO SEGUIDO ANTE TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS, EN QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES

DEL PROCEDIMIENTO Y CONFORME A LAS LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO" (19).

A no darse un análisis profundo de la cuestión que nos encontremos estudiando, nos llevará por el camino cierto de que en el procedimiento agrario se observa con rigor lo dispuesto por los preceptos constitucionales, y que aún en el supuesto caso, como lo veremos más adelante de que en el mismo se da preponderancia a una de las partes (los peticionarios), también es cierto, que a los propietarios que resulten afectados por alguno de esos procedimientos, se les retribuirá con la indemnización correspondiente cuando ya previamente, se recibieron las pruebas que las partes en ese procedimiento consideraron necesarias; se presentaran igualmente, los alegatos respectivos para tal efecto y se haya resuelto por medio de los que en materia agraria se llama resolución Presidencial. (Que por su carácter constitutivo de derechos, bien podría equiparse a una sentencia judicial).- Esta es emitida en primer lugar, por el Ejecutivo de cada uno de los Estados en la mayoría de los procedimientos cuando compite en razón de jurisdicción al mismo dictaminar sobre esa materia, paso que viene a constituir lo que el Código llama Primera Instancia, siendo los actos que se tramita, ante en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y finalmente resuelto por el Ejecutivo de la Unión tratándose de tramitación de expedientes agrarios, la Segunda Instancia (20).

B).- Existe también, una tendencia a considerar la inexistencia del procedimiento agrario como tal, en virtud (19).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (20).- Fracción XIV artículo 27 Constitucional.

tud de no reunir características que le sean aplicables a todos los tipos de procedimientos que regula la denominación general (los comprende), pero aquí cabe preguntarnos: sigue el procedimiento civil, penal, administrativo etc. para cualquiera de las acciones que en los mismos se pueden intentar, el mismo procedimiento?. Sin duda la respuesta debe ser No, por ello el argumento que algunos juristas pretenden hacer valer carece de importancia para nosotros, y si bien es cierto que ello nos llevaría a la unidad del Derecho Procesal, también es cierto que la diversidad de la materia por regular nos orillarían irremisiblemente a salvar las necesidades particulares que cada una de las formas de ejercicio de las acciones requiere.

C).- También se ha dicho con falso conocimiento de la verdad, que si el procedimiento administrativo, regula todas las formas de ejercicio de acción en contra de los actos emitidos por las autoridades administrativas, el procedimiento agrario, como medio de hacer cumplir los dictados de las autoridades administrativas, no debería gozar de diferentes consideraciones de aquel, puesto que, visto de esa manera el procedimiento agrario, solo sería una forma del procedimiento administrativo. Este argumento como será fácil verlo, cae por su propio peso, ya que, es bien conocido que la Autonomía del Derecho Agrario se logró desde hace casi un siglo (pese a que de hecho siempre la tuvo), por lo tanto el procedimiento agrario diferirá, como tantas veces lo hemos dicho del Administrativo en cuanto a la materia por regular, en pro de éste argumento se encuentran todos los ordenamientos, sobre todo, en la Doctrina Mexicana que separan ambas ramas jurídicas (bastaría con leer los concep

bieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente:

III.- Los puntos resolutivos, que deberán fijar, con toda precisión las tierras y aguas, que, en su caso, se concedan, y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya.

IV.- Las unidades de dotación que pudieran constituirse, la superficie para usos colectivos, parcela escolar y zona de urbanización el número y nombre de los individuos dotados - así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo, y!

V.- Los planos conforme a los cuales habrá de ejecutarse.

"La sentencia debe tener el lugar, fecha y Jues o Tribunal que las pronuncie, los nombres de las partes contendientes, el carácter con que litiguen y el objeto del pleito. (22).

Como podemos ver con un somero análisis de las resoluciones Agrarias, y las que se dictan en materia civil ambas formas de terminar un procedimiento son similares, la única diferencia radica en la materia regula cada una de esas sentencias. A grandes rasgos, expresamos así, el porqué nos adherimos a la Tesis que le da un carácter propiamente procedimental a la regulación adjetiva agraria y finalizamos tal cuestión diciendo lo expresado con anterioridad; el procedimiento agrario formalmente depende del poder ejecutivo, por tanto administrativo, pero materialmente la función que desarrolla es de carácter jurisdiccional.

=====
(22).- Art. 86 Código de procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.

LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO.

Indudablemente e que podemos ceñirnos al hacer el estudio del procedimiento Agrario, a los lineamientos marcados por los administrativistas, pero, cuál es la base de éstos jurisperitos para otorgar la naturaleza semejante a ambos procedimientos (administrativo y agrario).

A.- Como fundamento de vital importancia para la postura sostenida por la Doctrina, se dice que tantos los organismos (tribunales entre ellos), como las autoridades agrarias, son dependientes directamente del poder Ejecutivo o Administrativo. A no dudar este argumento tiene validéz plena a la luz de los preceptos constitucionales y del Código Agrario, que establecen que el ejecutivo de la Unión es la máxima autoridad agraria y que sus decisiones por tal motivo, tendrán el carácter definitivo, que los mismos ordenamientos les conceden: Art. 27 Constitucional fracción XIII "La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones Mixtas, y, con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria"; por su parte el Código Agrario, refiriéndose a la misma situación no hace mas que repetir en sus distintos preceptos lo mandado en la Constitución como Código Reglamentario de aquella, dice así mismo, que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es dependencia directa del ejecutivo encargada de aplicar las disposiciones de la Legislación Agraria. Corroborando lo anterior, la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, establece que el de-

partamento de asuntos agrarios y Colonización compete el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrario del artículo 27 Constitucional, así como las Leyes Agrarias y sus Reglamentos. (Artículo 7°).

B).- Similitud en ambos procedimientos en cuanto a que ambos, se encuentran subordinados a conocer de los actos de las mismas autoridades administrativas, y aunque bien sea cierto que el Agrario regula una materia actualmente autónoma, ello no ha sido aceptado totalmente en los lugares en que priva un estado de derecho. El Derecho Agrario, se encuentra subordinado a la bondad con que atienda su finalidad principal: la Reforma Agraria, y ésta no es mas que una disposición emanada de los órganos del Poder Ejecutivo.

La crítica que nos merece éste argumento, no puede ser mas acre puesto que, si verdaderamente las disposiciones de la Reforma Agraria son encomendadas a la realización plena por parte de las autoridades administrativas, también es cierto que la mencionada institución no es producto de la elaboración teórica del Poder Ejecutivo, sino que obedece a situaciones prácticas y suscitadas en la vida real, de las necesidades de una clase especial en México, - el campesino, de situaciones que el constituyente de 1917 - no podía desconocer porque de ellas había emanado, negar la Autonomía del Derecho Agrario, sería tanto como negar la Independencia jurídica que ha alcanzado la otra rama social - que fué también plasmada en la Constitución de 1917: el Derecho Obrero. Dejamos pues éstas absurdas equiparaciones y tomamos para reforzar nuestro criterio, toda la serie de juristas que han expuesto ampliamente el porqué de la Autono-

mía del Derecho Agrario.

El procedimiento agrario, como lo analizaremos a continuación tiene el carácter administrativo por naturaleza, tal carácter proviene de la Ley del 6 de enero de 1915 y desde entonces se ha conservado así, (desde luego refiriéndose al ámbito formal del mismo ya que materialmente será de carácter jurisdiccional). El Maestro Mendieta y Núñez reconoce el carácter que nosotros hemos dado cuando afirma: "se procedimiento a partir del Reglamento Agrario tiene las formas esenciales de un juicio. Es en otras palabras un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas: las Agrarias".

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

El Código Agrario y la Constitución Política de México, reglamentan de manera singular cada uno de los tipos de procedimientos del agrario, conforme a cada Derecho que regula el primero de los ordenamientos. En su parte sustantiva bajo el rubro de Derechos Agrarios reconocidos a través de la legislación de la materia, que mencionaremos a continuación, siendo divididos por la Doctrina en colectivos e individuales, los cuatro primeros colectivos y los dos restantes los individuales:

- 1.- Restitución de tierras y Aguas (carácter colectivo).
- 2.- Dotación de tierras y aguas (carácter colectivo).
- 3.- Ampliación (carácter colectivo).
- 4.- Creación de nuevos Centros de Población Agrícola (carácter colectivo).
- 5.- Inafectabilidad (carácter individual).
- 6.- Acomodamiento (carácter individual).

PROCEDIMIENTOS DE RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS.

A).- ANTECEDENTES.- La revolución Mexicana de 1910, espuesto a través de sus teóricos y de la acción de sus hombres, dos propósitos fundamentales que se pueden resumir en: la determinación de elevar el nivel de vida de toda la población mexicana hasta poder alcanzar los valores fundamentales de la libertad y de la prosperidad (23).-ya el manifiesto del Partido Liberal se había llamado el pueblo a luchar por la renovación de la vida Nacional cuando plantea: (24).- "Todas las libertades serán restituidas al pueblo, no solo habrán conquistado los ciudadanos sus derechos políticos, si no también un gran mejoramiento económico; no solo será un triunfo sobre la tiranía sino también sobre la miseria, libertad y prosperidad: he ahí la síntesis del Programa".

La Reforma Agraria desde el principio fué planteada por los hombres que luchaban por emprender la renovación de la vida nacional a fin de que todos los mexicanos tuvieran un pedazo de tierra para poder trabajar, o como se dijo varias veces en dramática contraposición, que había que luchar contra un orden social en que había tantos mexicanos que no podía considerarse dueños ni del suelo que pisaban. De éstas y otras maneras se expusieron los propósitos de reconsiderar las bases del Sistema de Propiedad Territorial de la República Mexicana.

(23) y (24).-Manuel Moreno Sánchez "Política Ejidal" Conferencia en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, sobre "El desarrollo Económico de México, El Ejido y el Anteproyecto de Ley sobre el Patrimonio Ejidal 1960.págs.9,21,22 y 25.

Los anteriores conceptos nos dan una idea mas o menos clara de la existencia demasiado profunda de una desigualdad social, por ello, cuando se expuso como debería acometerse la Reforma Agraria, todos los Juristas coincidieron en que su inspiración fundamental debería encontrarse en la propia Historia del País. Terminantemente Don Luis Cabrera afirmó: (25).- "Los antecedentes que voy a tomar para la exposición de éste problema y su posible resolución, no son los antecedentes de Roma, ni los de la Revolución Francesa, ni los de Austria, ni los de Nueva Zelandia, ni siquiera los de Argentina, son los antecedentes del único país al que puedo copiar: México.

Ahora bien, como paso fundamental empezó a sostenerse la necesidad del Legislador del año de 1915, de restituir, como un acto de justicia para los desposeídos campesinos, las tierras que les habían sido arrebatadas a los pueblos, ya sea por la violencia, o por el engaño, o por la mala fé, o por cualquier otro procedimiento y, en algunos casos, con apariencia de licitud. Desde éste ángulo la Reforma Agraria tuvo como aspecto fundamental la reivindicación, y en ese sentido se plasmo dos años después la garantía establecida en el artículo 27. Constitucional (fracción VIII), que a la letra dice "Se declaran nulas":

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856 y (25).- Luis Cabrera Discurso ante el XXVII Congreso de la Unión (Legislatura del), 1912.

las demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas o montes hechas por las Secretarías de Fomento, hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el día -- primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleo de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante un período a que se refiere la fracción anterior, por compañías jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase perteneciente a núcleos de -- población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos de las mismas hechos con apego a la ley del 25 de junio de 1856 y poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando la superficie no exceda de cincuenta hectáreas".

B).- CONSIDERACIONES DOCTRINARIAS.

Cuando México se hizo independiente, los caudillos de la Independencia, tanto Hidalgo como Morelos insistieron en que debería de volverse a los indigenas, la tierra; "La idea de restitución de las tierras a los Indigenas, no es una idea moderna, es una idea que se inicia desde el comienzo de la Independencia del país, aunque desde la pri-

mera Constitución Liberal se haya apuntado la idea que en—
si era muy generosa pero muy inadecuada, la que debía repar—
tirse la tierra de las comunidades indígenas con el objeto—
de que cada individuo tuviera una parcela y la explotara —
convirtiendo la propiedad comunal en propiedad individual,—
lo que produjo, entre otras cosas la creación de grandes la—
tifundios en México que tuvieron su auge y apogeo en la eta—
pa de Don Porfirio Díaz" (26).

El problema de la Dotación y Restitución de tie—
rras y aguas es el único del cual se ocupó Don Luis Cabrera
en su famosa ley del 6 de enero de 1915, a la ley, que pos—
teriormente iba a ser incorporada en el precepto Constitu—
cional que regula la materia Agraria en sus aspectos más ge—
néricos, no reconocía el complejo problema que existía y se
agudisaba en el tiempo en que fué promulgada, como un punto
a su favor cabe decir, que su aplicación no dejó como hasta
entonces se había hecho, en completo desamparo al campesino,
sino que, por el contrario tocó uno de los problemas básic—
cos y de mayor aplicación dentro de la Reforma Agraria ac—
tual.

Lo anterior, siempre ha sido considerando la —
misma disposición constitucional de respetar la pequeña pro—
piedad, pues de nada serviría dotar o restituir a los pue—
blos de sus tierras, si se permitiera que formaran nuevos —
latifundios. Ordena al artículo 27 Constitucional que en ca—
da Estado, las legislaturas fijen la extensión máxima de —
propiedad que puede poseer una persona o sociedad legalmen—
te autorizada. El resto, debe ser forzosamente fraccionada.

=====
(26).— Alfonso Caso. Págs. 46,45 y 44. Misma obra citada.

Como es posible que la restitución y la dotación de tierras no basten para satisfacer las necesidades de los grupos de población rural, se autoriza la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola. Resumiendo, restitución de tierras a los pueblos ilegalmente despojados de ellas, dotación a los que las necesiten, señalamiento de la extensión máxima de la propiedad privada, Fraccionamiento forzoso de los latifundios, respeto absoluto de la pequeña propiedad, creación de nuevos centros de población Agrícola y adecuación de las formas de propiedad a las necesidades colectivas son, los puntos básicos de la Reforma Agraria — que se encuentra contenida en el artículo 27 Constitucional. Tal como lo afirma el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, intérprete del anterior pensamiento, si esos puntos se hubieran desarrollado en la práctica, honrada y eficientemente, la reforma a ésta hora sería un éxito y México habría alcanzado su real prosperidad.

DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCION.

El primer presupuesto de la Restitución de tierras y aguas, consiste en encontrarse dentro de alguna de las hipótesis que postula el artículo 27 en su fracción XIII, después, previa asamblea, entre el grupo peticionario de tierras que se suponen legítimos propietarios, del cual emane la formación del Comité Ejecutivo Agrario (un presidente, un secretario y un vocal o tesorero, de los cuales cuando menos uno deberá saber leer y escribir), que tendrá el carácter de representante jurídico de ese núcleo de población, se eleva un escrito ante el Gobierno de la entidad Federativa, en cuya jurisdicción se encuentra el núcleo de población interesado, debiendo mandar copia de dicha solici

tud a la Comisión Agraria Mixta. El Ejecutivo Local deberá mandar publicar la solicitud y turnarla a la Comisión Agraria Mixta dentro de un plazo de diez días: de no hacerlo, - asi, la Comisión iniciará el expediente con la copia que se le haya remitido. (27).

Una vez iniciada la tramitación, abierto el expediente restitutorio siguiéndose de oficio según lo dispone el artículo 219 del Código Agrario el expediente de dota ción de tierras por si aquel resultare improcedente, dentro de los cuarenta y cinco días a partir de la fecha de publicación de la solicitud, tanto los vecinos del pueblo solici tante como los presuntos afectados, deben presentarse ante la Comisión Agraria Mixta, los primeros, los títulos de pro piedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma del despojo de las tierras, bosques y aguas reclama das; y los segundos, los documentos en que funden sus derechos. Cuando la solicitud no enumera los predios o terrenos que sean objeto de su demanda, las Comisiones Agrarias Mixtas, después del Estudio del expediente, notificarán a los presuntos afectados, y el plazo de cuarenta y cinco días — comenzará a contarse a partir de la fecha de ésta notificación. (si los enumera, además de la publicación se notifica rá por oficio a los presuntos afectados). (28).

La Comisión Agraria Mixta enviará inmediatamente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, los Títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior, a fin de que se estudie su autenticidad dentro de un plazo improrrogable de quince días. El Departamento los devolverá (27).- Artículo 217 Código Agrario.

(28).- Artículo 225 Código Agrario.

a la comisión con el dictámen peleoográfico correspondiente a la opinión que acerca de la autenticidad formula, indicando procedimiento que debe seguirse para satisfacer las necesidades Agrarias del Núcleo de población solicitante, si el estudio de acuerdo con lo anterior, resulten autenticos los títulos presentados para acreditar los derechos sobre las tierras, bosques o aguas reclamadas, y del exámen de los demás documentos aparece comprobada la fecha y forma del despojo depednerá la tramitación dotatoria (referida anteriormente), y si con los bienes reclamados no se han constituido ejidos o nuevos centros de población Agrícola en los términos del Código Agrario, la propia comisión procederá a realizar los siguientes trabajos:

I.- Identificación de linderos y planificación en que aparezcan las propiedades inafectables que se refiere al Código.

II.- Formación del Censo Agrario correspondiente. La Junta Censal en éste caso, se constituirá con los representantes de la Comisión Agraria Mixta y el Núcleo de población solicitante y:

III.- Informe escrito explicativo de los datos a que se refieren las fracciones anteriores, con el capítulo especial destinado a precisar la extensión y la clase de los bienes que por restitución se reclamen, indicando en su caso, las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población Agrícola.

La Comisión Agraria, con vista de las constancias del expediente, formulará su dictámen dentro de un plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se concluyan los trabajos a que se refiere el artículo 227 y -

lo someterá desde luego, a la consideración del Ejecutivo— local quien deberá dictar un mandamiento, en un término que no excederá de diez días, si el Ejecutivo local no dicta su mandamiento en el plazo indicado se considerará desprobado— el dictámen de la Comisión y se turnará el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para su resolución definitiva.

Inversamente, cuando la comisión no emita el — Dictámen, dentro del plazo señalado, el Ejecutivo Local podrá dictar el mandamiento que juzgue procedente y ordenar — su ejecución, para lo cual recogerá el expediente de la Comisión Agraria Mixta, y, una vez resuelto, lo enviará al — Departamento de Asuntos Agrarios. (29).

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización revisará el expediente completándolo en caso necesario, y, previo dictámen de Cuerpo Consultivo Agrario, lo someterá a consideración del Presidente de la República para su — resolución definitiva. Cuando los terrenos laborales restituidos no sean suficientes para que todos los individuos — con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio— un expediente de Dotación Complementaria de acuerdo con las disposiciones relativas a la Dotación, éste expediente se — iniciará con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta. Cuando las tierras de cultivo tengan una superficie mayor que la necesaria para adjudicar una unidad de dotación a cada uno de los individuos censados, la unidad de dotación a cada uno de los individuos censados, la unidad de dotación podrá aumentarse hasta el doble, y el límite — (29).— Artículo 226, 227 y 228 del Código Agrario.

del capital comercial o industrial a que se refiere la frac-
ción V del artículo 54, hasta el triple. Si aún cumplidas -
las comisiones a que se refiere el párrafo anterior hubiere
excedente de tierras de cultivo, se adjudicarán unidades de
dotación con superficie igual a la indicada en el mismo, si
guiéndose el orden de preferencia establecida en el artícu-
lo 153; el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colo-
nización, de acuerdo con éstas bases determinará la exten-
sión de la parcela. (30).

RESTITUCION Y DOTACION DE AGUAS.

ARTICULO 222.- "La tramitación de los expedien-
tes de dotación y restitución de aguas se seguirá de acuer-
do con lo que éste Código establece para las dotaciones y -
restituciones de tierras con las modalidades que a aquellas
les son propias".

Hemos analizado en forma somera cuales son los-
principios que señala el Código Agrario en Vigor; todo lo--
anterior, como ya lo enunciamos desde antes, supeditado a--
la reglamanetación legal y positiva que debe hacerse si--
guiendo los ordenamientos constitucionales. Es en realidad--
necesario para dar mayor claridad al procedimiento agrario,
que constituye el objeto del presente estudio, hacer notar--
cuales son las características de los restantes procedimien
tos, para delucidar cuales son los principios generales que
imperan en los mismos, dándonos cuenta, que en ellos comien
za a destacarse el predominio de una de las partes.

PROCEDIMIENTO DE DOTACION DE TIERRAS.

A.- ANTECEDENTES.- Este procedimiento, ha sido a través de-
los años el que mayor aceptación ha tenido entre los campe-
(30).-Artículo 229,230 y 231 del mismo ordenamiento.

sinos y núcleos de población con necesidades agrarias, a no dudarlo al procedimiento dotatorio tiene antecedentes tan remotos como la institución misma del reparto de tierras.— Un análisis de éste nos llevaría a la conclusión de que quizá, los primeros pasos en la Historia, se dieron cuando la formación de los Barrios que crearon los pueblos de la Triple Alianza a que alude el Maestro Mendieta y Núñez en su obra.

En virtud de lo que hemos visto anteriormente,— podemos constatar que los Chinancalli o Calpulli compuestos por grupos emparentados entre sí, cuya propiedad pertenecía al mismo Calpulli pero con el usufruto destinado a los miembros que los componían cuando no eran cultivados sin interrupción (dejando de cultivar la tierra durante dos años — consecutivos), perdíase el usufruto irremisiblemente, pasando ésta tierras a pertenecer al Calpulli como entidad moral, solo para que el funcionario encargado de la vigilancia del mismo (con atribuciones judiciales, administrativas y policiacas), llamados Calpullec o Chinancallec, se encargara a su vez, de repartirlo entre los miembros que estimase debía hacerlo por tener méritos suficientes para ello,— (generalmente descendientes de los demás miembros integrantes de los barrios).

También podemos constar ejemplos típicos de dotaciones de tierras como las hechas por los señores Tlacatecuhtli o Hueytletoani, especie de emperador supremo entre los pueblos que constitufan la Alianza los cuales, obrando auxiliados por un consejo formado por cuatro dignatarios — pertenecientes a la nobleza y miembros de la misma familia— dinástica, ejercían con amplitud todas las funciones políti

cas y precisamente, con esa autoridad dotaban de tierras a los miembros o súbditos de su reino que destacasen en las diversas actividades sociales propias del mismo, (en ocasiones se veía el señor o Rey, en la necesidad de consulta con su Tlatocan, Consejo de la Nobleza integrado por un número impreciso de guerreros, sacerdotes, y mandatarios, grupos de élite, el que pertenecían los Tlacultatoque o Señadores, Accicacauhtin o Viejos del Pueblo (refiérese sin duda a los más ancianos), Yactequihuaque o soldados principales; los Papahuaque o sacerdotes y los Pilli o nobles. De todas formas, cual hubiere sido la manera como se dotaba a los grupos indígenas de tierras carece de importancia para nosotros ya que lo fundamental, es ver que éste procedimiento agrario, si bien no era reglamentado de manera como hoy lo conocemos, las finalidades que con ello se perseguían, son similares a las actuales: dotar a la clase necesitada de las tierras suficientes para poder desarrollarse, de manera que pueda vivir en condiciones humanas. Al respecto son valederos los argumentos que esgrimen los Doctores Lucio Méndez y Núñez y Martha Chávez Padrón, cuando afirman que esas dotaciones solo acentuaron la desproporción existente en la época precolonial. No siendo el objeto del presente trabajo el estudio exhaustivo de éste tema, no tenemos la intención de citarlos con mayor amplitud.

Al paso de los años, se dictaron multitud de disposiciones en las cuales se pretendió una reglamentación acertada del reparto de tierras entre los campesinos, las Revoluciones abundaron con el conocido pretexto de repartir tierras entre los campesinos, estando al respecto las facciones Carrancistas, Villistas y Zapatistas, ninguno de

ellos culminó el problema con la solución adecuada, sin embargo, todos esos movimientos son el antecedente que sirvió a Don Luis Cabrera para poder plasmar en su Ley del 6 de enero de 1915, los anhelos de los núcleos de población carentes de tierras, con la reglamentación similar a la que actualmente hace el artículo 27 de la Constitución Política Vigente.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, contiene en su fracción X la disposición relativa a las dotaciones de tierras, tal cual era la idea de Don Luis Cabrera y a la letra dice:

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten y al efecto se expropiarán por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste para ese fin tomándolo al que se encuentra inmediato a los pueblos interesados". (Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar mas densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para la dotación de ejidos en los términos de éste Código. (31).

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas en terrenos de riego humedad, o, a falta de ellos de sus equivalentes de otras clases de tierras, en los términos del párrafo XV de éste artículo (para los efectos de la equivalen (31).- Artículo 57 del Código Agrario.

cia, se computara una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos).

De acuerdo con el precepto constitucional, se ha reglamentado en el Código Agrario éste procedimiento, siguiendo los lineamientos de favorecer al campesino, para tener los medios adecuados a su condición humana y la manutención familiar. Como vimos con amplitud al explicar el desarrollo de la Institución dotatoria, son cuestiones que se cumplen en la actualidad casi con la amplitud deseada; debemos hacer notar que la Ley del 6 de enero de 1915, el artículo 27 Constitucional y la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, consideraban como el procedimiento para dotar a los pueblos que solicitaban tierras, el expropiatorio en el cual, el expropiado solo intervenía para recibir el precio de la expropiación, y, aunque posteriormente la Ley del 22 de diciembre de 1921 abandonó el procedimiento de expropiación, esto solo sirvió para hacer mas acre la crítica a esa situación en virtud de haber permitido la ingerencia de propietarios afectados en los trámites de dotación de tierras, admitiendo se presentaran observaciones sobre los casos ejidales y en general, escritos, pruebas y alegatos en su defensa, lo que permitió a los mismos interponer amparo valiéndose de los errores y lagunas que contenía la citada Ley (Reglamento Agrario). Gracias a que el Legislador se dió cuenta posteriormente de que solo había originado se abusara de esa institución, la suprimió de manera casi definitiva en nuestra materia.

La Ley Reglamentaria de la Constitución en nuestra materia es el Código Agrario como es de sobra conocido,

cuya vigencia ha venido a traer prosperidad en el avance de la reforma Agraria, en él se especifica una aplicación de este procedimiento mas o menos adecuada a la necesidad de las mesas campesinas que pretende proteger y que es la siguiente:

DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DOTATORIO.

ARTICULO 86.-- "Al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras.

Primero, (supone el Código Lógicamente) deberá reunirse en un determinado grupo de población con necesidades agrarias cumpliendo previamente los requisitos que exige el Código Agrario para ser sujetos de Derechos Agrarios (ocupación habitual la Agricultura, residir cuando menos seis meses anteriores a la fecha de solicitud en el lugar donde se está trámitando la dotación de tierras y aguas, etc.). En dicha asamblea, deberá elegirse el Comité Ejecutivo Agrario, cuerpo que con posterioridad representará el núcleo de población solicitante.

Las solicitudes de dotación, se presentarán por escrito ante el gobierno de la entidad federativa en cuya jurisdicción se encuentra el núcleo de población interesado, debiendo mandar copia de dicha solicitud a la Comisión Agraria Mixta. El Ejecutivo Local deberá mandar publicar la solicitud y turnarla a la Comisión Agraria Mixta, dentro de un plazo de diez días, de no hacerlo así, la Comisión iniciará el expediente con la copia que le haya sido remitida. Bastará para que se tenga por iniciada la tramitación de un expediente dotatorio, con que la solicitud exprese la intención de promoverlo o que se dicte acuerdo de iniciación de-

oficio (sabemos claramente que un expediente de restitución de tierras o aguas, mientras no se demuestre la procedencia de los títulos que se presentan ante el Departamento de — Asuntos Agrarios y Colonización, de oficio la ley ordena se abra un expediente de dotación de tierras y aguas por la autoridad respectiva).

Una vez publicada la solicitud, la Comisión — Agraria Mixta, procederá a efectuar los siguientes trabajos:

I.- Formación del Censo Agrario y pecuario del Núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales, — el conjunto de propiedades inafectables, los ejidos provi—sionales o definitivos que existan dentro del radio de afectación y las porciones de las fincas afectables en la extensión necesaria para proyectar el ejido, y.

II.- Informe escrito que complementa el cuadro con datos amplios sobre la ubicación y situación del núcleo peticionario, sobre la extensión y calidad de las tierras— planificadas, sobre los cultivos principales, consignando— su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas, y económicas de la localidad.

Todo lo anterior, se levanta en la Junta Censal Agraria que se integra con un representante de la Comisión— Agraria Mixta, director de los trabajos, un representante — de los propietarios (cuestión hasta la actualidad desconoci— da para muchos afectados en sus tierras, puesto que en esa— Junta Censal, pueden presentarse por si o por apoderado, impugnando a todos y cada uno de los integrantes del grupo pe— tionario, hasta que si es posible, se deje tal cantidad— de ellos que no alcance al número exigido por la ley para —

que puedan considerarse como con derecho a dotación de tierras y aguas; al igual, que si estiman que no tiene objeto el que se opongan ante la irremisible afectación parcial de sus tierras, puedan cuando menos hacer uso de su derecho de localización, lo que significa que hagan un respectivo plano indicando cual es el lugar que quieren quede en su poder, y cual fracción desean les sea afectada).

El Censo Agrario incluirá todos los individuos-capacitados para recibir la unidad de dotación, (aunque más bien el Código debió decir parcela), especificando sexo, estado civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar, ocupación u oficio, nombre de los miembros de la familia, etc. y las superficies de tierras, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean. Los representantes del grupo de población y los de los propietarios en la Junta Censal, podrán hacer las observaciones que estimen pertinentes, las cuales se anotarán en las formas en que se levante el censo. Las pruebas documentales deberán presentarse ante la Comisión Agraria Mixta dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se terminen los trabajos censales. Si de las pruebas documentales resulten fundadas las observaciones del censo, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos objetados.

De lo anterior, podemos hacer notar claramente, como el Código Agrario, da una importancia sorprendente a la elaboración del Censo Agrario lo que se justifica en relación a que en él se conocerá en forma correcta, cuántos son los individuos con capacidad para solicitar tierras, eliminando igualmente, la costumbre un tanto viciada entre los grupos de población solicitante de tierras que, dirigi-

dos por políticos de mala cepa, cuelen colocar dentro del censo a "prestanombres" que solo retardan de manera visible la confección adecuada del Censo Agrario.

Con los datos aportados, la Comisión Agraria Mixta, dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, dentro de los quince días en que ha quedado integrado el expediente, sometiendo su dictámen al Ejecutivo Local que a su vez dictará dentro de otros quince días su resolución provisional (si no lo hace en ese término o lo hace en sentido negativo, se entiende su oposición a la dotación). En caso positivo, el Ejecutivo Local enviará el mandamiento que dicta la Comisión Agraria Mixta para su ejecución, ésta designará un representante que convocará al comité Ejecutivo Agrario, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados a la diligencia de posesión, en que fungirá como asesor. Si la resolución gubernamental fué negativa, puede, o más bien, la ejecución consistirá simplemente en notificarlo al Comité Ejecutivo y a los propietarios de los predios señalados como afectables, y publicarlo en el periódico oficial de la Entidad.

La ejecución de los mandamientos del Gobernador se hará citándose previamente a todos los interesados a la Diligencia en que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los terrenos objeto de la dotación y se nombrará, en caso de que no exista, el Comisariado Ejidal, que recibirá la documentación correspondiente y los bienes concedidos por el mandamiento afectuado en su caso, el fraccionamiento provisional de las tierras de labor. Ac-to seguido, la Comisión Agraria Mixta informará al Departa-

mento de Asuntos Agrarios y Colonización.

SEGUNDA INSTANCIA PARA LA DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.

Una vez recibido el expediente, el Departamento de Asuntos Agrarios, completará en caso necesario, los que reciba, turnándolos una vez hecho lo anterior, ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno, emitirá dictámen.- En los términos de éste dictámen, se formulará proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República (hasta antes de que éste cuerpo técnico especializado dictamine, y desde que el expediente llegó al Departamento, los interesados podrán presentar las pruebas pertinentes a sus intereses). De ésta manera el Ejecutivo Federal emitirá su dictámen, o también llamada Resolución Presidencial la cual deberá contener: (vista al comienzo del capítulo), la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido con respecto al plano la siguiente Tesis: "Aunque es verdad que de acuerdo con el artículo 252 del Código Agrario, dicho plano proyecto aprobado forma parte del fallo presidencial y no puede ser nulificado si no en virtud de una expropiación, tampoco puede pasarse por alto que ello es cierto solo en cuanto el mismo plano proyecto aprobado a la resolución presidencial que es la que sirve de base a ese plano y no éste a la resolución, como suelen entenderlo algunos interesados". (32).

Las resoluciones se remitirán junto con las listas de beneficiarios y los planos respectivos, a la Delegación correspondiente del Departamento de Asuntos Agrarios para su ejecución y se publicarán en el Diario Oficial de (32).- Amparo 4017-61 Seminario Judicial de la Federación,-

la Federación y en las entidades relativas por conducto de sus periódicos oficiales. Hecha la asignación de parcelas, un representante del Departamento de Asuntos Agrarios, acompañado del Comisariado Ejidal, hará entrega material de ellas en los términos aprobados por el propio departamento y la Asamblea General de Ejidatarios corriendo colindancias de cada uno, con lo que se tendrá por consumada la posesión parcelaria, procediendo el mismo órgano agrario a expedir los títulos parcelarios respectivos de acuerdo con el acta que se levante en la diligencia anterior por conducto del Comisariado, después de haber sido inscritos en el Registro Agrario Nacional.

Respecto a la ejecución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la Tesis que mencionaremos en las páginas posteriores:

CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE NACION.

-.PROCEDIMIENTO DE DOTACION.-

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la ejecución de los mandamientos presidenciales dotatorios o restitutorios, deberá suponer lógicamente, la conformidad expresa o tácita de los afectados, o beneficiarios, así mismo que cuando se señala que la autoridad deberá ejecutar el Mandamiento Presidencial deberá indicarse cual será el medio de ejecución, fuera del cual, la autoridad encargada por ningún concepto deberá hacer valer otros medios para la ejecución; una de las Tesis en cuestión que verifican el sentido anterior, fue pronunciada en el año de 1960: "La Tesis Jurisprudencial que ésta Suprema Corte de Justicia sobre, que cumplimentada una resolución presidencial, las autoridades agrarias carecen de facultades lega-

les para intentar nuevos procedimientos, exige que haya sido ejecutada la resolución presidencial, es decir que los términos de la ejecución hayan merecido la aceptación expresa o tácita de beneficiarios y afectados para no originar conflictos o inconformidad alguna, llevando de ésta manera a un final efectivo el expediente agrario" (33).

También es de tomarse en cuenta lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando afirma que "para dar cumplimiento a las resoluciones presidenciales cuando se trata de ejecución, el retardo para dicho cumplimiento solo será necesario que implique la resolución de referencia, en el caso de que las disposiciones expresas sobre el término para que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cumpla con lo dispuesto por el artículo 253 del Código de la Materia, tal silencio legal no puede interpretarse en el sentido de que el cumplimiento de las resoluciones presidenciales se lleve a cabo en cualquier fecha en que así lo disponga el Titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; proque ello haría nugatorio el propio fallo y justificaría la arbitrariedad en que pudieran incurrir las autoridades Agrarias. Para el cumplimiento de las resoluciones deberá estarse a lo que dispongan las mismas sobre el particular, o, si son omisas, solo puede justificarse el retardo natural que se deba al trámite normal correspondiente, según las disposiciones que contenga el Reglamento interior de Trabajo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (34).

(33).- Toca 7053/58... Comisariado Ejidal "El Tren",... Ciudad Hidalgo, Michoacán.

(34).- Toca 986/954, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Año de 1957.

PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.

Este procedimiento, es uno de los que reglamentados actualmente, en forma relativamente amplia, se han constituido como fundamentales en el desarrollo avante de la Reforma Agraria, sin duda, ello se debe a la tendencia de las autoridades de incrementar en el campesino el crear nuevos centros de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos a constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener o administrar por si bienes raices o capitales impuestos sobre ellos...".

Como antes decíamos, el artículo 27, facultó a los Estados para crear nuevos centros de población que no hubieren alcanzado dotación de tierras, ello fué reglamentado finalmente en la ley del 30 de Agosto de 1932 "Sobre la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola", como adjetiva del mandato constitucional respectivo; sin embargo, ésta Ley era una especie de ordenamiento de colonización sin nexo con los procedimientos Agrarios. Actualmente el Código los considera estrechamente unidos y viene a ser una complementación del procedimiento dotatorio, esta última solución, parece ser la más adecuada.

El Código Agrario en vigor, hace una reglamentación mas o menos definida de éste singular procedimiento en los artículos 271 al 277, y en ellos podemos hacer notar lo como característica diferente, la del núcleo de población solicitante y decir que el mismo no preexistía. Lógicamente el encontrarse establecido durante el tiempo que señala la ley para los núcleos de población solicitantes de tie

rras, no es necesario, como tampoco que tenga categoría política, y, como veremos mas adelante, es necesario que en su solicitud se exprese claramente la intención de ir a fundar el Centro referido, donde el Gobierno Federal determine se establezca.

Los expedientes relativos a la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola se iniciarán a solicitud de los interesados, quienes declararán su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde se establezca aquel y su decisión de arraigar en él; la solicitud se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa de donde sean vecinos los solicitantes (si estuvieran promoviendo a la vez un procedimiento dotatorio o restitutorio, deberán optar por alguno de ellos en forma definitiva).

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, estudiará la ubicación del nuevo centro de población, la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deberá comprender, las fincas que puedan afectarse, proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiados (por ello se ve claramente que la solicitud se envía directamente ante el Departamento de Asuntos Agrarios sin la intervención de ninguna otra autoridad). los estudios y proyectos formulados se enviarán al Ejecutivo Local y la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyecte el centro para que en un término de quince días expresen su opinión. Simultáneamente se notificará por oficio a los presuntos afectados y a los campesinos interesados, para que en un plazo de treint

ta días expresen por escrito lo que a su derecho convenga.- Transcurridos los plazos anteriores, el Departamento emitirá dictámen que elevará a la consideración del Presidente de la República para que dicte la resolución correspondiente, ajustándose a lo dispuesto para las dotaciones de ejidos, indicando cuales serán las dependencias del Ejecutivo Federal y de los Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte e instalación de los campesinos.

PROCEDIMIENTO DE AMPLIACION DE EJIDOS.

De la misma fracción décima de la Constitución política, se desprende el derecho de los núcleos de población para solicitar ampliación de tierras y aguas en el caso de que éstas no hayan alcanzado para que cada uno de los integrantes hubiera tenido una parcela. Afirmaremos que es claro que cuando un pueblo ha sido dotado de tierras, si por aumento de población o por defecto del procedimiento dotatorio llegase a tener un grupo de campesinos sin tierras suficientes para poder vivir, se volverá a solicitar otra dotación que el Código Adjetivo denomina Ampliación, la cual, no tiene característica diferente de aquella y por tanto consideramos, no es necesario explicar con mayor amplitud, concretándose nuestro estudio, a enunciar lo que el Código Agrario afirma acerca de éste procedimiento:

ARTICULO 97.- "Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques o aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan en su totalidad las tierras de cultivo y que aprovechan también totalmente las tierras de uso común que posean".

ARTICULO 270.- Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer integralmente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de ampliación".

ACOMODO DE CAMPESINOS EN PARCELAS VACANTES.

(REACOMODO)

Este especial procedimiento, lo encontramos en la reglamentación del Código Agrario, cuando señala en su artículo 98 última parte: "En la imposibilidad de satisfacer las necesidades del poblado por éstos procedimientos, se hará la declaratoria del déficit de parcelas y se procederá a acomodar a los campesinos sin parcela en las vacantes de los ejidos inmediatos...."Este supone que los campesinos con derechos si no reciben tierras en una dotación por no haberlas disponibles, podrá dárseles en otros ejidos con parcelas vacantes; lo anterior siempre que sean mas de veinte campesinos, con el objeto de que si no desean el acomodo, puedan aptar por la creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal. El Derecho mismo de acomodamiento deriva del precepto constitucional (artículo 27) cuando lo establece en su párrafo tercero, y aunque la finalidad es satisfacer las necesidades de personas físicas consideradas individualmente, el párrafo mencionado alude a núcleos de población, ello solo es un medio para llenar la finalidad. Visto está claramente lo que anteriormente afirmamos al referir a los Derechos Agrarios: al carácter individualista que le concede la Doctrina a éste singular Procedimiento.

OBJETO DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

Bien podría decirse que el objeto directo del procedimiento Agrario en General, sin duda alguna, es el tutelar la materia que lo origina volviéndola expedita de acuerdo con el mandamiento constitucional que se expresa en ese sentido (artículo 17 constitucional). De la misma manera que todos los procedimientos, pretenden regular cada cual apegado a las necesidades propias de la materia, Todo lo que estamos exponiendo tiene visos de certeza en cualquier tipo de procedimiento, pero en el procedimiento agrario, a no dudar; convergen características que le son propias y que hacen que el mismo brille con singular importancia en el mundo del ordenamiento jurídico. En efecto, analizando los puntos que trata de regular el mismo, veremos que pretende la noble tarea de proteger a la clase que a través del tiempo ha sido desdeñada por todas las revoluciones (a pesar de que la mayoría fueron hechas con la intervención de campesinos), es por ello que la finalidad inmediata a la que mencionamos al principio de las presentes palabras, es la de constituirse en un medio eficaz para la mejor realización de la Reforma Agraria.

Con solo escuchar la presente aseveración, quedamos con la incertidumbre de encontrarnos en un tema tan complejo que nos puede llevar un curso completo, y así es en efecto, la Reforma Agraria, ha sido traída y llevada en todos y cada uno de los Regímenes gubernamentales que con aspiraciones demagógicas, solo han conducido a la expresión negativa del positivismo agrario. Todos y cada uno de los gobiernos Latinoamericanos, se han enfrentado tarde o temprano a éste fenómeno de la Reforma Agraria que constituye,

si no el medio más eficaz, si el medio teórico más aceptable de solución a los problemas campesinos.

La Reforma Agraria, no sería posible enumerarla en sus objetivos básicos si no tenemos en cuenta los problemas de los campesinos de América por no ser éste un problema exclusivo de naciones, aunque sí de clases, de la clase campesina. Corresponde a México el honor de haber sido el primer país del mundo en plasmar constitucionalmente los preceptos adecuados a la solución de los mismos (Constitución Política de 1917, artículo 27; y, posteriormente, la Constitución de Weimar de 1919), pero, desgraciadamente si en algún país se ha convertido en instrumento político restándole todos los méritos que en la práctica deberían efectuarse, es en México, "La Reforma Agraria Mexicana, trata de lograr entre otros, los siguientes objetivos:

PRIMERO.- Repartir totalmente entre los pueblos necesitados, los restantes latifundios que hayan podido burlar las disposiciones constitucionales respectivas.

SEGUNDO.- Redistribuir y reasentar a la población rural excedente en los terrenos nacionales que existen en diversas regiones.

TERCERO.- Industrializar la producción agropecuaria insitu, o sea, dentro de los mismos ejidos o comunidades.

CUARTO.- Asegurar la obtención de cosechas adecuadas por medio de la irrigación, créditos, extensión, educación, seguro agrícola, seguridad social, etc.

QUINTO.- Garantizar a todos los productores agrícolas, precios remuneradores para sus cosechas de alimentos básicos.

SEXTO.- Coordinación de las dependencias oficiales correspondientes para llevar los factores económicos y el bienestar social al campo, podemos bien decir como en el Acta de Atenas y la Declaración de Delhi pero destinando — sus conceptos a la aplicación del Derecho Agrario "Es necesario el imperio de la ley no solo para salvoguardar y promover los derechos civiles y políticos del individuos en una sociedad libre, si no también crear condiciones sociales, — económicas, culturales y de educación bajo las cuales pueden cumplirse plenamente las aspiraciones legítimas del hombre y quede garantizada su dignidad. (35).

=====
(35).- "Ensayos Agrarios Socioeconómicos" Págs. 87 y 88 - -
Lic. Alejandro Rea Moguel, Tesis 1964.

TEORIA DE LAS NULIDADES EN MATERIA AGRARIA.

CAPITULO TERCERO

1.- Las Nulidades en Materia Civil.

C L A S I F I C A C I O N :

ACTO JURIDICO

Hechos ejecutados con intención de provocar consecuencias de Derecho.

HECHO JURIDICO.- Latu Sensu.

Acontecimientos naturales o del hombre que originan con secuencias de Derecho.

HECHO JURIDICO
(strictu sensu).
hechos en que no se desean consecuencias de Derecho.

Voluntarios.
(sin querer consecuencias)
involuntarios.

Lícitos
Delitos
Ilícitos
Cuasidelitos

2.- Características de la Nulidad y de la inexistencia en -
Materia Civil.

A).- INEXISTENCIA.

- 1.- Es oponible a cualquier interesado
 - 2.- Es imprescriptible.
 - 3.- Es inconfirmable.
- Elementos reconocidos en el Código Civil Vigente (no así en el de 1870 y 1884).

B).- NULIDAD ABSOLUTA.

- 1.- Puede invocarla cualquier interesado.
- 2.- "Generalmente" produce efectos provisionales, a veces la ley priva de ple no derecho los efectos de ese acto.
- 3.- Se destruyen los efectos mediante sentencia (lo que supone lógicamente el que se haya intentado una acción o excepción).
- 4.- Es imprescriptible.

C).- NULIDAD RELATIVA

- 1.- Solo las partes de éste acto pueden invocarla.
- 2.- "Siempre produce efectos provisionales".
- 3.- Es prescriptible.
- 4.- Confirmable en forma expresa o táctica.

X.- Los anteriores requisitos o elementos constitutivos de las Nulidades en Materia Civil, se desprenden fácilmente — del articulado respectivo de dicho ordenamiento (artículos- 2226 y 222 o relativa, solamente el plasmar en el Código — los conceptos vertidos en la Doctrina por Bonecasse, el — cual afirma que cuando una de las características de la nulidad absoluta falta por cualquier motivo, se origina la nulidad relativa.

Unilateral.

MANIFESTACION DE VOLUNTAD.

Plurilateral.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACTO JURIDICO.-(elementos OBJETO POSIBLE de definición). Artículos- 2224 Código Civil.

Física Crear, modificar, modifi
 ficar o extenguir dere
chos Jurídicos, y obligaciones.
 Directo.
 Indirecto.
 Cosa o hecho materia del
 convenio.

RECONOCIMIENTO QUE HAGA LA LEY DE LOS EFECTOS DESEADOS POR EL AUTOR DEL ACTO.

SOLEMNIDAD.- Aunque en materia de Contratos, tal como lo afirma el Lic. Leopoldo Aguilar y el Ministro Rojina Villegas no existe alguno que sea solemne.

ARTICULO 2224.-"El acto Jurídico inexistente por la falta de consentimiento (debiera decirse voluntad) o de objeto no producirá efecto legal alguno".

Vs. Leyes de Orden público.

A).- OBJETO LICITO.

Su falta produce Nulidad absoluta generalmente. --- Art. 1795 Código Civil, 1831 (en Materia de Contratos).

Vs. Buenas Costumbres.

Existen hechos dolo-
sos según
la intenci-
ón con que
actúe.

**B).- FORMALIDAD EN LA EXTERIORIZACION-
DE LA VOLUNTAD.**

Consensuales.-Mímica, expresa o escrita.
Formales.-expresa o escrita. (pública o Privada).
Solemnes.- (Produce inexistencia).

ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO JURIDICO

C).- VICIOS DEL CON SENTIMIENTO.

ERROR.- Creencia contraria a la realidad.

DOLO.- Toda maquinación artificiosa que se emplee para inducir al error. Es activo.

MALA FE.- Disimulación del error por uno de los partícipes del acto una vez conocido.

VIOLENCIA.- Peligro de perder la vida, honra, salud, libertad o parte considerable de sus bienes del cónyuge, ascendiente, descendiente y colaterales hasta segundo grado.
Coacción
a la voluntad.

GOCE.- Es la aptitud para ser titular de Derechos y obligaciones.

D).- INCAPACIDAD.

EJERCICIO.- Falta de esa aptitud para que el sujeto pueda hacer valer directamente sus derechos y obligaciones, supone a la anterior.

NOCIONES COMPLEMENTARIAS.

ERROR.- Dentro del error, encontramos clasificando. Error de hecho, de Derecho (que produce nulidad si la finalidad no era dolosa) y el Aritmético que solo ha lugar a su rectificación. También se habla de Error Obstáculo (produce inexistencia), Error indiferente y Error que vicia la Voluntad (Error en substancia o en la persona).

A).- Vicios del Consentimiento (Noción Faltante):

DOLO.- Puede ser fortuito o doloso, el primero no nulifica el acto, el segundo si.

MALA FE. - - - - -

VIOLENCIA.- Puede ser física o moral.

B).- Capacidad (Noción faltante)

Toda persona por el hecho de serlo, tiene capacidad de goce, su falta desde luego produciría la inexistencia. De ejercicio, están incapacitados los menores de edad, los privados de inteligencia por idiotismo o imbecilidad, los perturbados mentales (por locura, embriaguez consuetudinaria, y finalmente, los sordo mudos que no sepan leer y escribir.

NULIDAD. **ABSOLUTA.**- De pleno derecho y que se hace valer de Oficio.

ABSOLUTA.- Que necesita declaración judicial.

RELATIVA.- Los efectos que produce se nulifican mediante declaración Judicial o mediante confirmación o prescripción.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.- Ha pronunciado reiteradamente, ejecutorias en el sentido de que toda nulidad deberá ser declarada judicialmente, hasta llegar a constituir jurisprudencia en forma, (Rojina Villegas, Edición 1962, pág. 134).

Por último, y tratando de complementar al exposición que acabamos de realizar a través de cuadros sinópticos y que trataremos con mayor amplitud en la páginas si-

güentes, diremos que actualmente, en todo lo que ha sido - posible el actual Código Civil ha tratado de eludir la in- fluencia doctrinaria de ideologías que no sean nacionales- y aceptar la de juristas cuya aplicación coincida con la im- perante en nuestro país. El Maestro Rojina Villegas, nos ex- plica en su obra el pensamiento de León Duguit, el cual por considerarlo de importancia en nuestra Tesis, mencionaremos para finalizar.

CONCEPCION.-	Mediato.-Modificación -
DELIBERACION.-OBJETO.	al mundo exterior (no-
ACTO VOLITIVO.-DECISION.	producto de la voluntad
EJECUCION.	del sujeto, éste solo -
	manda en sus órganos).
	Inmediato.-Movimiento corporal -
	querido y producido.
	FIN.-Motivo porque se elige como
	principio de acción, cierta
	representación.

ANTECEDENTES DE LA TEORIA DE LAS NULIDADES.

El origen de la Teoría de las Nulidades la encontramos en Roma, según afirma Petit, el principio general era que todo acto nulo no producía efectos, en el acto jurídico que no se habían observado formalidades esenciales externas o internas, ipso jure era nulo, no producía efecto alguno. Para atender a la validez de los actos era necesario igualmente, atender al momento de su celebración de tal manera que un acto nulo en principio, no podía convalidarse, la nulidad parcial no afectaba al acto mismo puesto que éste podía existir independiente de aquella.

En la época del Imperio se complica debido a — que en el Derecho Pretoriano, un acto que era válido en el Derecho Civil y que el Pretor no podía nulificar, era objeto de una "restitutio in integrum" o por la "exceptio doli", especies de reparación existiendo así entonces la nulidad absoluta, (Del Derecho Civil) y la anulabilidad Pretoriana. La complicación definitiva se originó cuando se introduce — al léxico jurídico la palabra "Inexistencia", aproximadamente en el año de 1804 principalmente por Demolombe y Laurent.

Julien Bonecasse al sostener los lineamientos — clásicos lo hace afirmando que dicha teoría es científica — considerando que el Derecho no es una ciencia exacta y que no puede haber una sistematización estricta en materia de — invalidez de los actos jurídicos.

LA NULIDAD PROCESAL.— Este tema hasta ahora no ha merecido la atención que por su importancia reclama en — principio por no existir Autonomía del Derecho Procesal, ni una legislación suficiente que pudiera suministrar una Doctrina de tales actos.

Un acto procesal es válido cuando se ha realizado conforme a las normas aplicables al mismo, de tal suerte que produzca todos los efectos pretendidos por su autor y sin que exista vicio alguno que impida la eficacia que la Ley le atribuye. El Código de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios Federales, considera nulo cualquier acto procesal afectado por algún vicio, sin hacer distinción de grado de invalidez no obstante, no les atribuye a todos idénticos efectos.

ARTICULO 74.- "Son nulas las actuaciones carentes de formalidades esenciales de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes, y cuando la Ley no lo determine expresamente. ARTICULO 75.- Esta Nulidad no puede ser invocada por la parte que dió lugar a ella", al respecto afirma el Doctor De Pina que mas que nulidad debe considerarse como inexistencia.

"Las notificaciones hechas en forma distinta a la prevenida en el Capítulo IV, Título II serán nulas, pero les reconoce el mismo efecto....si la persona notificada se hubiera manifestado en juicio sabedora de la providencia", (Artículo 76), es decir, es susceptible de convalidación por el interesado.- Artículos 154 y 155. "La nulidad de los actos procesales realizados o por Juez incompetente es calificada como nulidad de pleno derecho y por tanto no requiere declaración judicial y tiene efecto restitutorio pleno a efecto que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación.

NULIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO.- Ultimo párrafo del Artículo 27 Constitucional.

"Se declaran revisibles todos los contratos y - concesiones hechos por los Gobiernos anteriores al año de - 1876, y que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas, riquezas naturales de la Nación por una - sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la - Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios - graves para el interés público".

La Teoría de las Nulidades debe ser, según afir - ma Gastón Jeze, matizada para poder armonizar los intereses que se ponen en juego con motivo de la actividad del Poder - Público, interés que no siempre permite las mejores solucio - nes.

Dice Gabino Fraga que no puede admitirse la di - visión que hace el Derecho Civil en nulidad absoluta y rela - tiva, ya que, fuera de los actos inexistentes la mayor par - te de los actos irregulares no reúnen todos los caracteres - de la nulidad absoluta significando ello, que dichos actos - están afectados por nulidad relativa, veamos ahora algunos - ejemplos de lo anterior:

1- Actos cuya nulidad puede pedirse por determi - nadas personas y legalizarse por prescripción.

2- Actos cuya nulidad solo puede pedirse por de - terminadas personas y el consentimiento de éstas purga de - todo vicio.

3- Nulidad solo puede pedirse por determinadas - personas, pero el vicio no desaparece por confirmación ni - prescripción.

Como ejemplo de la Nulidad Administrativa tene - mos:

a).- Irregularidad u omisión de formas (que puede producir-

inexistencia, nulidad, o en ocasiones nada).

b).- Inexistencia de los motivos del acto jurídico o en la apreciación de su valor.

c).- Ilegalidad de los fines del acto (desviación de poder).

Encontrar en Derecho Agrario una Doctrina de las Nulidades desarrollada en forma tal que sea posible equiparla a la que los estudiosos del Derecho Civil han elaborado, sin duda alguna no sería factible ya que ésta rama del Derecho, lleva consigo mucha ventaja para el apenas incipiente estudio de nuestra materia y del acto administrativo en general, sin embargo, la Doctrina del pensamiento civilista encuentra plena aplicación en ésta rama que pretende proteger de manera casi total al campesino, al peón, al acasillado, y a toda la gente de campo, por ello consideramos mas que conveniente hacer un esbozo aunque sea breve, de lo que significa hablar de la Teoría General de las Nulidades en Materia Civil y su respectivo análisis en Derecho Agrario Mexicano (cuyos actos como hemos visto son administrativos), aludiendo al Derecho Extranjero solo cuando el estudio del mismo nos aporte una luz que se encuentre reconocida en alguno de los códigos que constituyen nuestro ordenamiento legal y que en forma directa o indirecta tienen relación con el Derecho Agrario, todo ello claro está, supeditado a razones de espacio y de necesidad directa de nuestro estudio. Por ello consideramos que el objeto principal será mencionar de manera general algunos conceptos de la Teoría de las Nulidades en Materia Agraria.

Nuestro ordenamiento sustantivo en vigor, acepta para tal efecto en materia de nulidades la Teoría de Boncasse, y Partiendo del supuesto lógico de que toda causa-

tiene un efecto, veamos someramente que es el HECHO JURIDICO, pilar indiscutible de la teoría constitutiva de nuestro estudio, para lo cual recurriremos a las nociones que nos aportan el Doctor García Maynez y el Ilustre Maestro Rafael Rojina Villegas, el análisis deberá ser lo suficientemente claro para darnos la lucidez necesaria al presente estudio sin elaborar lucubraciones al respecto, sino una pequeña luz al estudio del Derecho Agrario, para esto será elemental pues, la referencia con la mas antigua rama del Derecho. El Civil.

HECHO JURIDICO.- "Es un acontecimiento natural o del hombre que origina consecuencias de Derecho".

Tal definición ha sido adoptada por la generalidad de la Doctrina imperante al respecto, diferenciando el hecho jurídico en sentido estricto, del acto jurídico, en éste segundo sentido, el hecho jurídico es aquel acontecimiento natural o del hombre que produce consecuencias de derecho, pero tales consecuencias no son deseadas, el hecho jurídico strictu sensu puede a su vez ser voluntario o involuntario según intervenga la Voluntad humana, pero siempre sin desear las consecuencias jurídicas en él. Los hechos voluntarios pueden ser lícitos o ilícitos, dentro de los primeros encontramos a los delitos y a los cuasidelitos, como ejemplo de los primeros el Código Napoleónico cita la Gestión de Negocios y el Pago de lo Indebido, en realidad, el Derecho Mexicano tenemos ejemplos de hechos lícitos en la vida jurídica o en la práctica forense que no piden nada a los ejemplos citados por el ordenamiento francés citado.

Para nuestro estudio, la relevancia del examen de los hechos jurídicos strictu sensu es en realidad reduci

da, nos importarán los denominados ACTOS JURIDICOS, los —
cuales han sido encuadrados dentro de una definición que —
reune con precisión sus características y que es aceptada—
por la mayoría de la corriente doctrinal en ésta materia.—
Se dice que acto jurídico. "Son aquellos hechos ejecutados—
con la intención de provocar consecuencias de Derecho". La—
definición implica la existencia de la voluntad humana en —
su realización. Visto lo que es el Acto Jurídico, por razo—
nes de ésta Tesis, debemos decir que el mismo contiene ele—
mentos esenciales (sin ellos el acto es la nada jurídica y—
decimos porque la noción de inexistencia implica el concep—
to de ser, pero como veremos más adelante el Derecho priva—
de efectos a esos actos), en realidad para el derecho no —
existen tales actos. Los elementos que hemos hecho referen—
cia son generalmente tres, pero los pensadores de la mate—
ria han encontrado un elemento que excepcionalmente suele —
darse como esencial en la existencia del acto, y son a sa—
ber: Una manifestación de Voluntad, un objeto física y jurí—
dicamente posible. El reconocimiento que la ley haga de los
efectos deseados por el autor del acto, y en ocasiones —
la Solemnidad (en Derecho Mexicano en materia de contratos—
no existe actualmente ninguno que sea solemne, y si bien an—
tiguamente se consideraba el Matrimonio como contrato, ac—
tualmente sale de esa esfera y se le considera como Institu—
ción, es inexistente como acto jurídico pero no como contra—
to).

EJEMPLOS COMUNALES CITADOS POR LOS TRATADISTAS.— Como mani—
festación de voluntad, se pide que éste se haga en la for—
ma que lo estipula la ley para el acto en cuestión y tenga—
validéz plena. Clásico ejemplo del acto inexistente por fal

ta de objeto, es cuando se cita la venta del sol, el contrato que se hiciere sobre un eventual viaje a Plutón (aunque los elementos científicos actuales en un futuro no muy lejano hicieran posible ese viaje, en la actualidad el Contrato carecería de objeto), como éstos ejemplos existen varios, pero bástenos con los mencionados para ilustrar el tema que no ocupa.

Habrà pués, inexistencia de un acto jurídico — cuando la voluntad brille por su ausencia en los negocios unilaterales o falte el consentimiento en los plurilaterales o bilaterales. La posibilidad física, olvidábamos decir, puede referirse al objeto directo (crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones), o el indirecto que es la cosa o materia del contrato. También podemos citar como ejemplo de la inexistencia, en la manifestación de la voluntad, lo que la Doctrina denomina Error Obstáculo; — el cual puede recaer sobre la naturaleza jurídica del contrato (una determinada persona al celebrar ese contrato exterioriza en consentimiento pensando en que está celebrando un contrato de arrendamiento y la otra piensa que es compra-venta), o sobre la identidad del objeto (pensar que está comprando el caballo pinto, y la otra está pensando en vender el bayo), el Maestro Borja Soriano en su "Teoría General de las obligaciones" cita los ejemplos a que hemos hecho referencia. El premio podríamos decir, a que el acto reúna todos los elementos de esencia sería que en el campo de lo jurídico tendrá plena validez, será completo y eficaz.

ARTICULO 2224.— "El acto jurídico es inexistente por la falta de consentimiento o de objeto, no producirá efecto legal alguno".

ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO JURIDICO.

Como afirma con certeza el Prof. Licenciado Leopoldo Aguilar, sin éstos elementos debemos entenderlo, el acto jurídico existe, solo que de una manera imperfecta, ya no es tan eficaz según sea la nulidad absoluta o relativa. Los elementos a que hacemos referencia, en ocasiones son susceptibles hasta de confirmación y de prescripción, lo que no sucede nunca con la noción de inexistencia puesto que lo que no existe, nunca podrá convalidarse ni mucho menos hacerse con el solo paso del tiempo, los elementos en cuestión son: OBJETO LICITO.— Su carencia produce por regla general la nulidad absoluta del acto jurídico, y, podemos determinar si el objeto es lícito si se encuentra acorde a las buenas costumbres y a las leyes de orden público, en caso contrario, el sujeto autor del acto estará procediendo con dolo (intención de dañar), o culpa (negligencias o descuidos), habiendo en consecuencia hechos ilícitos solosos o culposos. (36).

Ilustrativo y correcto será recordar que en materia de nulidades la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el criterio de que toda nulidad deberá ser declarada, mediante una resolución judicial (Jurisprudencia citada en casi del todo aceptable, como lo veremos mas adelante debiera cambiarse por el de que "generalmente", toda nulidad debiera necesitar declaración judicial, porque existen casos que por ser tan visibles, para el jurista tan notorios, no necesitan declaración judicial.

Otro elemento de validez en el acto jurídico es LA FORMALIDAD EN LA EXTERIORIZACION DE LA VOLUNTAD.— Por és (36).— Artículo 1795 y 1831 del Código Civil Vigente).

te punto de la partida podemos clasificar la misma en: a).- Consensual (en cuyo caso puede ser en forma mímica, expresa o tácita), b).- Formal, en que solamente será expresa o tácita (de manera pública o privada), Solemne en caso de que ésta llegare a faltar como antes lo hemos dicho produce la inexistencia del acto.

También en elemento de validez del acto jurídico, el que no haya VICIOS DEL CONSENTIMIENTO.- El consentimiento se puede viciar por A).- Error (creencia contraria a la realidad), a su vez el error puede ser: 1.- De hecho, -- 2.- De Derecho, (que puede anular el acto si el motivo era la interpretación de una norma jurídica y la finalidad no era dolosa), y, 3.- Aritmético, en cuyo caso solo obliga a reparar el error para que el acto sea perfecto. También el error podemos doctrinariamente clasificarlo como: 1.- Error obstáculo, que vicia la voluntad y produce la inexistencia, 2.- Error que vicia simplemente la voluntad y produce la nulidad relativa, 3.- Error indiferente, el cual no produce consecuencia para la validez del acto jurídico. B).- DOLO - (engaño cometido al celebrar un acto, induce al error, es activo), de ahí que tengamos Dolo Fortuito y Error Doloso, - el segundo nulifica los efectos que el acto habitualmente pudiera producir.- C).- MALA FE.- (disimulación del error por una de las partes una vez conocido éste), siendo pasivo y como consecuencia anula la eficacia del acto si es determinante en la voluntad, D).- VIOLENCIA.- (coacción al sujeto en su voluntad, pudiendo ser física o moral si importa perder la vida, la libertad, la honra, la salud o parte considerable de los bienes de su cónyuge, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el segundo grado, bastando--

en ocasiones el simple peligro sobre cualquiera de los bienes que jurídicamente son tutelados y a los que se ha hecho mención).

El último elemento de validez del acto jurídico es: E).- LA CAPACIDAD.- Esta puede ser: 1.- De goce, la -- cual tiene el individuo con el solo hecho de serlo (aportación de la Doctrina Individualista a la Teoría General del Derecho), y 2.- De ejercicio, siendo ésta la capacidad que tiene un sujeto de hacer valer sus derechos y obligaciones, -- la de ejercicio, implica una relación de particularidad con respecto a aquella, puesto que, la segunda tiene como presupuesto a la primera. El Código Civil, y en general la Doctrina acepta como personas con incapacidad de ejercicio, a los menores, a los privados de inteligencia por idiotismo o imbecilidad, los perturbados mentales por locura, embriaguéz consuetudinaria o afección a las drogas enervantes, y, finalmente los sordomudos que no sepan leer ni escribir.

Analizados someramente los elementos que en Derecho Civil Constituyen la esencia del Acto Jurídico, digamos con mayor propiedad que tal teoría es la aplicable en todas las ramas del Derecho por ser ésta una aportación de la Teoría General del Derecho, y vistos también cuales son los elementos sin los cuales el Acto Jurídico no existe, o existiendo lo es de manera imperfecta, debemos aludir a los efectos que produce la nulidad absoluta y la relativa ya -- que, tal como lo habíamos mencionado anteriormente, la inexistencia es la nada jurídica. A éste respecto no tendremos nada que agregar al cuadro sinóptico que elaboramos en las tres primeras páginas de nuestro trabajo, su estudio sin embargo es de vital importancia para la misma ya que de ello-

depende la comprensión de los principios que se mencionarán en el capítulo siguiente.

CODIGO CIVIL.

ARTICULO 2227.- "La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior, y que siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos".- Los caracteres a que hace referencia el Código Civil Vigente en el artículo 2226, son los mismos que menciona Bonecasse y que han quedado descritos en el cuadro sinóptico al referirnos a la nulidad absoluta, y lo único que podremos agregar al respecto es que si uno de los elementos de la referida nulidad absoluta llegase a faltar, el acto jurídico será nulo, pero tal nulidad será relativa. Suprime así nuestro Código Civil cualquier discusión doctrinaria que pudiera haber al respecto.

LAS NULIDADES EN LA JURISPRUDENCIA.

"Dentro de la Teoría general de la Nulidad de los actos civiles se reconocen varios grados de invalidez, y la Doctrina Clásica admitida en nuestra Legislación, señala la inexistencia, la Nulidad absoluta, y la Nulidad relativa. El acto inexistente está definido según los datos y citas que aporta Borja Soriano en su estudio "Sobre la inexistencia y Nulidad de los Actos jurídicos", según la Doctrina Francesa, como; "El que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza y objeto y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su inexistencia" (Curso de Derecho Civil Francés, por Aubry y C. Rau). En otros términos" un acto jurídico es inexistente cuando falta uno o mas de sus elementos orgánicos, o quizá mas exactamente, específicos". Éstos elementos son de dos clases: Ele

mentos de orden psicológico, y elementos de orden material. En la base de ésta acto se encuentra en efecto: 1° - una manifestación de voluntad; 2° - un objeto; 3° - según los casos un elementos formalista...símbolo de nada, del acto inexistente, se comprende, no puede ser objeto de confirmación, ni del beneficio de una prescripción extintiva que haga desaparecer con el tiempo el vicio del que está manchado . Si eventualmente el acto jurídico inexistente, se invoca de oficio, el Tribunal no puede sino registrar su inexistencia". (Boncasse, Supl. al "Tratado Teórico Práctico de Derecho Civil"; por Laundry Lacantinerie y sus colaboradores) (véase el artículo 2224 del Código Civil Vigente en el Distrito Federal). Al lado del acto inexistente se encuentra el acto nulo. "La nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos, voluntad, objeto, forma, se ha realizado imperfectamente o en que el fin que perseguían los autores del acto está directa o expresamente condenado por la Ley, o implícitamente prohibido por ella, por que contrataría el buen orden social. Aceptamos la Noción de Nulidad absoluta tal como ella (La Doctrina Clásica) la enseña a saber que una nulidad de esa naturaleza puede ser invocada por todos los interesados, que no desaparece ni por la confirmación ni por la prescripción, que una vez pronunciada la sentencia, no deja ningún efecto detrás. "Navarro Macario. Pág. 790 T. XCIV, 29 de octubre de 1947, 3 V.

"En Derecho Mexicano no existe nulidades que operen de pleno derecho, ya que la inexistencia misma de un contrato, requiere declaración judicial a petición de parte legítima". Nieves María Guadalupe. Suc. de pág. 749. T. - - LVII23 de Julio de 1938.

"Esta Suprema Corte reconoce la inexistencia de nulidades de pleno derecho, sino que éstas deben ser declaradas por la autoridad judicial y previo el procedimiento correspondiente" Arellano Eduardo L. pág. 4135. T. LXXIV, 13 de noviembre de 1942.

"En nuestro derecho, la nulidad solo puede hacerse valer por vía de acción o de excepción, sin que el juez pueda invocarla de oficio. Solo en el caso de que el legislador disponga que la nulidad operará de pleno derecho, caso en el cual el acto jurídico no produce efecto legal alguno, cabe que el Juzgador tome en cuenta de oficio esa disposición de orden público, como ocurre tratándose de leyes monetarias, que declaran la nulidad de pleno derecho, de las cláusulas de los contratos en que se estipule la obligación de paga en moneda distinta de la que tenga curso legal, o en determinada especie de moneda. En la Doctrina se considera como una de las diferencias esenciales entre la inexistencia y la nulidad, la que ésta no puede ser invocada de oficio por el Juez, sino que debe hacerse valer por vía de acción o de excepción; en cambio, la inexistencia si debe ser reconocida por el tribunal, aunque no se haya invocado como acción o excepción, cuando se desprenda de los hechos mismos aducidos en el juicio o de las pruebas aportadas por las partes, la anterior distinción resulta de la naturaleza misma de las cosas, pues la inexistencia se presenta por la falta de un elemento esencial en el acto jurídico, consistente en la manifestación de voluntad o en el objeto posible; en tanto que en la nulidad existen los elementos esenciales del acto, pero por virtud de un vicio que puede referirse a la incapacidad, a la observancia de la forma

el error, dolo, violencia lesión, o la ilicitud en el objeto, motivo, fin o condición del acto, éste no debe surtir efectos a pesar de que jurídicamente exista". Mercado de Gutiérrez Elvira, pág. 1297. T. CV, 10 de agosto de 1950 3 V.

"La nulidad de un acto jurídico debe estar expresamente establecida por la ley, y a falta de disposición expresa, debe resultar de la aplicación de la regla general contenida en todos Códigos Civiles de República, según la cual los actos ejecutados contra el tenor de leyes, prohibitivas e imperativas, serán nulos excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario". Tenorio Sosa de Lestrade-Rosario y Coags. pág. 2006. T. LXVII 4 V.

"La nulidad radica en que alguno de los elementos orgánicos o específicos que constituyen al acto, sea realizado imperfectamente, o que el fin perseguido por los autores del acto, sea condenado directa o expresamente por la Ley, o implícitamente prohibido por ella, como contrario al orden social. La nulidad absoluta cuando reposa en la violación de una regla de orden público, y relativa en los demás casos; los actos nulos aún los afectados de nulidad absoluta, producen efectos jurídicos, mientras no sean destruidos por una decisión judicial ya que por imperfectos que sean, desde el momento en que han nacido a la vida jurídica, desempeñan la función del acto regular". Jáuregui Lázaro, pág. 451 T. XXX septiembre 25 de 1930.

"El Ejecutivo Federal tiene facultades para declarar la nulidad de un Contrato Administrativo celebrado con violación a los preceptos de derecho Público, puesto que tal declaración solo constituyen el reconocimiento de -

una inexistencia Juris et de Jure de un contrato que en tal concepto no pudo engendrar ni transmitir derechos de ninguna especie entre las partes y por lo tanto sin posibilidad jurídica por su existencia de ser violada por la declaración". The Colorado River Sonora Lond. Co. Pág. 721 T. XXXII.

TEORIA DE LAS NULIDADES EN DERECHO AGRARIO.

En realidad, tratando de eleborar un análisis sereno de la aplicación que tiene la Teoría General de las Nulidades en la materia que nos ocupa, indudablemente que la conclusión sería llevar nuestro pensamiento a renglones anteriores y afirmar que en materia agraria la Nulidad de que habla nuestro Código es la inexistencia absoluta sobre cualquier tipo de operaciones que se realizan sobre bienes agrarios. Esta conclusión se encuentra claramente establecida en los artículos 138 y 139 del Código de la Materia; aunque un somero análisis nos llevaría a la conclusión de que no todo lo que se encuentra estipulado en el mismo Código ha sido motivo de inexistencia a través del tiempo (aunque el principio general no se rompa con las excepciones), deberemos concluir que la Doctrina de las Nulidades suele encontrar excepción en el articulado del Código Agrario desde este punto de vista.

REGLAMENTACION DEL CODIGO AGRARIO.

ARTICULO 138.- "Libro Primero del Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales": "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intranmisibles, y, por tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse (aquí el artículo 141 del mismo Código exceptúa alguna hi-

hipótesis, lo que significa que de llevarse a cabo las mismas, las prohibiciones que establecen éste artículo y los dos siguientes no operarán, hipótesis que con mayor amplitud mencionaremos posteriormente), hipotecarse o gravarse, en todo o en parte siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de éste precepto".-Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y tutelen a favor de las comunidades".

ARTICULO 139.- "Son inexistentes todos los actos de particulares, y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las Autoridades Municipales, de los Estados o Federales, o así como de las Autoridades Judiciales Federales o del Orden común que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población si no están expresamente autorizados en la Ley".

El artículo 140 repite nuevamente lo que momentos antes hemos mencionado por lo que se refiere a los contratos de arrendamiento, aparecería, y, en general de cualquier acto jurídico, que tienda a la explotación indirecta de los terrenos ejidales, (excepciones en los artículos 146, 148, 159, 167, 174, 177, 178, etc. del Código Agrario).

Conocemos a través de la exposición de los artículos anteriores, que éste régimen de las nulidades tienen su aplicación tanto en el campo ejidal como en el comunal, de acuerdo con los preceptos que hemos mencionado y con el complemento necesario del artículo 142, ésta aplicación se extiende a los nuevos centros de Población Agrícola al afirmar: "Los bienes pertenecientes a los Nuevos Centros de Po-

blación Agrícola, quedarán sujetos al régimen establecido - por éste Código para los bienes ejidales (consecuentemente a los comunales".

ANALISIS DE LOS PRECEPTOS MENCIONADOS A TRAVES DE LA TEORIA GENERAL DE LAS NULIDADES, Y SU APLICACION EN LA PRACTICA Y- EN LA JURISPRUDENCIA.

Hemos visto en forma muy clara que en Derecho - Agrario, todos los actos que se realicen en contravención - a lo que dispone el Código Adjetivo de la materia, se encon trará afectado de completa inexistencia a menos que, el or- denamiento estipule cualquier otra solución. Por lo ante- rior vemos claramente que la declaración judicial de que ha bla la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (que- mencionamos al referir las Nulidades en Materia Civil), - cuando tratamos de la rama agraria cuyos actos son adminis- trativos según lo hemos visto, no opera con plenitud. Basta rá con que el Juzgador conozca del acto en cuestión para de cirse a sí mismo, y por ende a los demás (quienes plantea- ron el asunto), que el acto es inexistente y con fundamento en ello, no conozca del caso que se le plantea.

Los motivos que nos han llevado a la considera- ción de la inexistencia de los actos y operaciones que se- realicen sobre bienes agrarios, son obvios, y si bien es - cierto que en la práctica algunas de esas transacciones ju- rídicas se encuentran surtiendo efectos, también es claro- que situaciones de hecho no afectan la pureza de una teoría como la de nuestro Derecho Agrario.

PRIMERO.- Es obvio, como decíamos anteriormente, que el primer argumento que tienen los tratadistas en mate- ria agraria, es el concepto que en tal sentido sostiene el-

Código Agrario (artículos señalados).

SEGUNDO.- Bastará conque recordemos un poco los elementos de esencia o definición del acto jurídico, para poder darnos cuenta de que tales disposiciones del Código Agrario, hacen de los bienes agrarios, un objeto jurídicamente fuera de toda transacción, y como también es de nosotros conocido, un acto jurídico, cualquiera que éste sea pero que carezca de objeto, se encontrará afectado de inexistencia (imposibilidad jurídica del objeto).

TERCERO.- Mencionamos también aunque en forma somera que otro elemento de esencia del acto jurídico, era el reconocimiento que la ley haga de los efectos deseados por el autor del mismo acto, en éste caso vemos claramente que la Ley por disposición expresa, absoluta, priva de toda validez a los actos jurídicos que menciona y los hace in-existentes.

No nos encontramos pues en el campo del Derecho Civil, en el que tiene la Teoría General de las Nulidades, una plena aplicación. En nuestro Derecho todas las operaciones que se llevan a cabo, serán la nada jurídica, basándonos como hemos visto, en los tres argumentos que expusimos en renglones anteriores. Siendo ésta la conclusión terminante que tiene efecto en nuestra materia, es lógico que los Tribunales Federales (que en razón de la materia se encargan de los asuntos agrarios), se nieguen a conocer de la validez o invalidez de las operaciones jurídicas que se llevan a cabo sobre bienes agrarios.

No existe en nuestro Derecho, ninguna disposición, Ley o reglamento que conceda acción para intentar la nulidad de los actos jurídicos; los procedimientos, o como-

dijera Nava Negrete Juicios, cuando se llevan con todos los requisitos que señala el Código no dan cabida al Amparo — (institución del todo singular que en materia agraria solo tiene aplicación por exceso de ejecución de alguna resolución definitiva, por violación a las garantías individuales o por defecto en el procedimiento que al fin pertenece al capítulo de las garantías individuales). Pese a ello, cuando se verifica una violación al procedimiento, el amparo — tendrá cabida para modificar en lo que sea posible el mismo y así restaurar la garantía violada.

Por ello, considerando el problema de la nulidad desde el punto de vista Civil, no es correcto dentro de la Técnica Jurídica Agraria que los casos de nulidad e inexistencia presenten los mismos efectos, se parte de un fundamento material diferente y como consecuencia, finalidad y aplicaciones serán completamente distintas. No existe como en los procedimientos civiles, incidente alguno de nulidad dentro del juicio mismo, y como anteriormente habíamos señalado, no existe acción para intentar la nulidad en el procedimiento, ni juicio especial de nulidad (exceptuando la Nulidad de fraccionamientos que será materia de nuestro estudio en los subsecuentes capítulos). Solo quedará como camino para quien intente nulificar las actuaciones, promover amparo indirecto ante el Juez de Distrito que corresponda para saber si la Justicia de la Unión ampara al quejoso con el objeto de que el procedimiento sea cumplido con las formalidades que se omitieron y para que el Juez considere nuevamente pruebas, y otros factores motivo de la interposición del Juicio de Garantías.

En ningún otro caso podremos ver nulificadas —

las actuaciones sino mediante el Juicio de Garantías. En nuestra materia encontramos normalmente casos de nulidades que operan de pleno derecho, aspectos que, como vimos en la Jurisprudencia de la Suprema Corte en materia Civil (aunque en este aspecto existan Tesis contradictorias), no operan sino excepcionalmente, ejemplos como los que mencionados, encontraremos en el estudio relativo de las siguientes páginas.

Los fundamentos que constituyen la Teoría de Nulidades en materia Agraria, siempre deberán ir acorde a las situaciones especiales que plantea el jurista el estudio de nuestro derecho, habrá diferencias lógicas, puesto que nuestra materia está formada por un contenido propio que pretende proteger a una clase determinada, tal cual lo hace el Derecho Obrero; también será normal considerar que es más difícil que en cualquiera de los otros procedimientos nulificar las resoluciones que expidan las autoridades agrarias. Un proverbio afirma: "Errare Humanum Est", para darnos a entender que todo lo formado por el hombre por ser de acuerdo a criterios individuales, tendría como consecuencia algún error, jurídicamente consideramos también que en las Instituciones que el hombre forma, pueden llevarse a cabo con mayor frecuencia de la deseada, errores, muchas veces cometidos en nombre de una mejor protección, pero que deben multiplicarse.

Es común presenciar en materia agraria la venta indebida de ejidos, por personas sin conocimiento de sus obligaciones o derechos, que concede el Código Agrario y nuestra Constitución Política por lo que las tierras motivo de la inexistente operación (según lo establecido por los -

artículos 138 y 139 del Código Agrario), retornan nuevamente al dominio de la Nación para ser destinadas a la realización de las necesidades agrarias. Quedará para el adquirente de buena fé probar sus legítimos derechos sobre esas tierras, pero la Nación podrá a su vez constatar el pleno dominio que readquirió sobre la misma al momento que ilegalmente otra persona se posesionó sin sus respectivos Títulos de un bien Agrario (independientemente de las responsabilidades penales que contraiga el vendedor de mala fé).

Como segunda característica de la inexistencia podemos señalar que es imprescriptible, lo que significa — que el solo paso del tiempo, no basta para convalidar la — "Nada Jurídica", así que una persona pudiera ostentarse como propietario de un determinado bien ejidal frente a todos durante mucho tiempo, pero careciendo de los títulos agrarios (necesarios según el caso), sin duda dicha ostentación con el simple paso del tiempo no dará validez alguna a la misma.

El último de los elementos que caracterizan a la inexistencia se desprende del Código Civil de 1928, es el que el acto es inconfirmable (la confirmación permite al acto sustir plenos efectos ya que vuelve al momento en que fué dictado, haciendo que tenga plena validez), por razón — lógica no podemos confirmar lo que ni siquiera ha nacido, — la nada jamás podrá confirmarse ni convalidarse.

La Nulidad en Derecho Agrario, no es de ninguna manera fácil de identificarse, ya que necesitaríamos de un curso completo o de una Tesis dedicada especialmente al estudio de las nulidades en nuestra materia, y no siendo éste el objeto de la presente, nos limitaremos a exponer los con

ceptos generales de la misma, dejando las particularidades para un estudio mas completo; la finalidad que perseguimos, se podrá ver con el simple título, coordinar éste capítulo con el siguiente que tratará sobre la nulidad de fraccionamientos, y siendo éste un procedimiento, consideramos necesario exponer la Teoría de las Nulidades que se presenta de una manera mas clara sobre todo, cuando se refiere a los procedimientos, citeamos un ejemplo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de ilustrar el que tomamos al azahar consistente en haber declarado nula la resolución que se impugna para el efecto de que el Departamento de Asuntos Agrarios, tenga en cuenta las pruebas aportadas, luego si es susceptible de convalidarse, la nulidad a que hacemos referencia es relativa, veamos: "Si en un Juicio de inconformidad de linderos, entre dos poblaciones, el Departamento Agrario procedió al emplazamiento de los colindantes y fijó en cumplimiento del artículo 317 del Código Agrario, un plazo de sesenta días para la presentación de pruebas, y una vez que las partes (una de ellas), acusó recibo del oficio de emplazamiento y ofreció pruebas documental dentro del término que se le fijó, y ninguna de las pruebas se menciona en el fallo presidencial reclamado, ni tampoco fué objeto de estudio en el trámite administrativo sobre dicho expediente, a pesar de que se ejercitó el derecho dentro de la primera fase probatoria del procedimiento de primera instancia; con la circunstancia de los documentos que rindió como pruebas, se agregaron a otro expediente, por lo que no se tomaron en consideración en aquel en que se pronunció la resolución reclamada como legalmente debió hacerse, se impone concluir que son fundadas las razones de

inconformidad contra la resolución reclamada por la violación del procedimiento de primera instancia lo que amerita revocar la resolución impugnada para el efecto de que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, teniendo a la vista las pruebas que indebidamente se agregaron a otro expediente, proceda a valorizarlas dentro del expediente relativo del núcleo reclamante y tome en cuenta en éste último expediente, todas las demás pruebas citadas, haga las consideraciones del caso y, con el resultado de esas actuaciones y de las técnicas practicadas, formule el proyecto de resolución definitiva que decida el conflicto por límite respecto de la zona en disputa entre ambas comunidades" Exp. 1/61 Resultado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mes de febrero de mil novecientos sesenta y cuatro.

EJEMPLOS DE NULIDADES QUE ESTABLECE EL CODIGO AGRARIO.

Creemos que la primer nulidad absoluta que consagra nuestro Código, es la que establece en el artículo 46 cuando reglamenta el el enunciado de la fracción VIII del artículo 27 Constitucional (con la única diferencia que éste precepto habla claramente de nulidad) que el artículo del Código Adjetivo habla del derecho que tienen los núcleos de población a que se les restituyan dichas tierras o aguas), en efecto, el artículo 27 en la fracción que mencionamos dice: "Se declaran nulas; a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas, b).- Todas las concesiones, composiciones, o ven

tas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se haya invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades o núcleos de población. C).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates — practicados durante el período de tiempo a que se refiere — la fracción anterior, por compañías, jueces, u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los — ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera — otra clase perteneciente a los núcleos de población.— Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley del 25 de Junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por mas de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas".

Y decíamos que el principal ejemplo de nulidad absoluta que menciona nuestro Código es el enunciado, debido a que claramente vemos que la posesión de una extensión determinada de tierra que hayan tenido en el transcurso de casi cien años algunas personas, herederas de viejas tradiciones; que aunque no pasare de cien hectáreas (pero si de cincuenta que se respetarán), que señala como pequeña propiedad nuestra actual Carta Magna, tenían que retornar a — ser propiedad de la nación y quedar supeditadas a la satisfacción de las necesidades agrarias; ahora bien, la interrogante será plantearnos si en verdad reúne éste acto los ca-

racteres que lo conformarían dentro de la nulidad absoluta, para ello, debemos proceder al análisis detenido de los — elementos que la constituyen.

Será nulidad absoluta siempre que se demuestren los requisitos que señala el artículo 46, el cual exige que deberá probarse la fecha en que fueron objeto de despojo — los solicitantes. Este precepto plantea grandes discusiones sobre su constitucionalidad entre los estudiosos del Dere— cho; sin embargo que aquella reglamentación que vaya fuera— de los límites señalados por la Constitución (como es el ca— so) y en que se exijan requisitos que aquella no señala, es— tará afectado de inconstitucionalidad.

Dijimos que el primer elemento de la nulidad ab— soluta es QUE PUEDE INVOCARLA CUALQUIER INTERESADO; éste — elemento es el más sencillo dentro de nuestro análisis, de— bido a que se comprende que cualquier persona con interés — jurídico, podrá invocar con fundamento en la propia consti— tución en su artículo 27 o en su Ley Reglamentaria. También en los preceptos mencionados, dicha nulidad siendo de las — que no necesitan, ser declarada ya que opera de pleno dere— cho, el Legislador la tomó en cuenta y el Juez obviamente— deberá hacerlo, por tanto no es hecha valer mediante acción ni excepción, el interés jurídico de la persona o de la Fe— deración, estará en darse cuenta que las personas afectadas, lo sean conforme a la Ley.

Como segundo elemento de la nulidad absoluta, — mencionamos que GENERALMENTE ESE ACTO SUERTE EFECTOS PROVI— SIONALES, aunque la Ley prive de pleno derecho esos efectos, será absoluta porque ese acto estará de ahora en adelante — con el nuevo carácter; surtió durante casi cuarenta años y,

en ocasiones mas de un siglo, efectos provisionales que en lo futuro no serán tomados en cuenta por la disposición imperante porque ésta tiene el carácter de Constitucional; se encuentra reglamentada debidamente por lo que sus efectos serán destruidos por la sentencia, la que implica el ejercicio de una acción o la oposición mediante la excepción,— en éste caso, como vemos la nulidad opera de pleno derecho— por lo que no se hace necesaria la actividad del órgano jurisdiccional a iniciativa de las partes.

Como último elemento que caracteriza la nulidad absoluta tenemos que es imprescriptible, situación bastante clara la que nos presenta en el caso de estudio, debido a — que es comprensible que a partir de la disposición legal — que declara nulas todas las propiedades en contra del tenor de la citada, el simple paso del tiempo no será suficiente— para convalidar una posesión aunque los años transcurridos— sean varios. Hasta aqui hemos visto mas o menos a la luz de los elementos de la Nulidad absoluta, el ejemplo citado.

Como otro caso curioso de nulidad, veremos la — oposición que hagan los propietarios de tierras que hayan — ocupado por mas de cinco años en forma pública, pacífica,— continúa, de buena fe, ya a nombre propio y título de dominio, sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, a la determinación de alguna autoridad que los efectos de dicha posesión dentro del ámbito jurídico es positiva, y que ninguna autoridad podrá— privar de los derechos adquiridos por los mismos, por tanto, todo proyecto que incluya dichos terrenos dentro del plano— que los localice para dotación o restitución, será nulo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha admitido en sus—

en ocasiones mas de un siglo, efectos provisionales que en lo futuro no serán tomados en cuenta por la disposición imperante porque ésta tiene el carácter de Constitucional; se encuentra reglamentada debidamente por lo que sus efectos serán destruidos por la sentencia, la que implica el ejercicio de una acción o la oposición mediante la excepción, — en éste caso, como vemos la nulidad opera de pleno derecho — por lo que no se hace necesaria la actividad del órgano jurisdiccional a iniciativa de las partes.

Como último elemento que caracteriza la nulidad absoluta tenemos que es imprescriptible, situación bastante clara la que nos presenta en el caso de estudio, debido a — que es comprensible que a partir de la disposición legal — que declara nulas todas las propiedades en contra del tenor de la citada, el simple paso del tiempo no será suficiente para convalidar una posesión aunque los años transcurridos sean varios. Hasta aqui hemos visto mas o menos a la luz de los elementos de la Nulidad absoluta, el ejemplo citado.

Como otro caso curioso de nulidad, veremos la — oposición que hagan los propietarios de tierras que hayan — ocupado por mas de cinco años en forma pública, pacífica, — continua, de buena fe, ya a nombre propio y título de dominio, sobre extensiones no mayores que el límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, a la determinación de alguna autoridad que los efectos de dicha posesión dentro del ámbito jurídico es positiva, y que ninguna autoridad podrá — privar de los derechos adquiridos por los mismos, por tanto, todo proyecto que incluya dichos terrenos dentro del plano — que los localice para dotación o restitución, será nulo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha admitido en sus—

constantes ejecutorias que el amparo si tiene cabida para— aquellos pequeños propietarios que hayan probado tales re— quisitos establecidos por el artículo 66 del Código Agrario y por la última parte del artículo 27 fracción XIV: "En los términos de los artículos 27 Constitucional fracción XIV, — párrafo final, y 66 del Código Agrario, es procedente el — Juicio de Garantías que interpongan contra resoluciones do— tatorias o ampliatorias de ejidos, tanto los titulares de — pequeñas propiedades amparadas por Certificado de Inefecta— bilidad, como quienes hayan tenido, en forma pública, pac— fica y continua, y en nombre propio y a título de dominio, — posesión sobre extenciones no mayores que el límite fijado— para la pequeña propiedad inafectable, siempre que la pose— sión sea anterior, por lo menos en cinco años a la fecha de la publicación de la solicitud de ejidos o del acuerdo que— inició el procedimiento Agrario. (37).

El ejemplo mencionado no opera en forma general puesto que a la luz del decreto que adicionó el artículo 58 del Código Agrario, los Terrenos Nacionales y los rústicos— pertenecientes a la Federación serán destinados a la satis— facción de necesidades agrarias, por lo que el espíritu co— lectivo de este precepto, impera sobre el ordenamiento cita— do. (38).

La inexistencia, hemos visto, opera en todos — los casos de transacción o enajenación de bienes ejidales, — nulidad en cuanto a cualquier violación a las disposiciones del Código. El Presidente de la República es la máxima auto (37).— Amparo 26/64 marzo de 1967. Seminario Judicial de la Federación.

(38).— Artículo 66 Código Agrario.

ridad en materia Agraria, pues bien, conforme a ello, el único que puede privar de los derechos Agrarios a un ejidatario, es el, y mediante el procedimiento que marque la ley para tal efecto, luego entonces, todo intento por cualquier autoridad para privar de sus legítimos derechos a un propietario de bienes ejidales, será nula la Suprema Corte de Justicia ha dicho: "La privación de los derechos de un ejidatario trátase de un ejido fraccionado o no, solo podrá decretarse por el Presidente de la República, previo juicio seguido por el Departamento de Asuntos Agrarios, en que se cumplan las formalidades esenciales de procedimiento, de acuerdo con el artículo 173 del Código Agrario, y de los propios términos del agravio que se examine. Se advierte que los actos reclamados sobre el particular deciden sobre la privación de los derechos de los ejidatarios quejosos y su desalojo de las parcelas respectivas, que se manda entregar de inmediato a diversos ejidatarios, puesto que, en el punto tercero resolutive del acuerdo que se contiene en el oficio número 163680, girado el cuatro de octubre de mil novecientos sesenta y dos por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Delegado de Hermosillo-Sonora, se expresa, como se insiste en el propio agravio, que los interesados "de hecho han perdido su calidad de ejidatarios, y que automáticamente serán privados de sus Derechos Agrarios", es decir, de manera maquinal y deliberada y no como consecuencia del debido procedimiento legal que se hubiera seguido previamente ya que apenas se disponen a instaurarlo". (39).

=====

(39).-Amparo en Revisión 2481/63, noviembre de 1965.

Ejemplos como los que hemos citado abundan según los casos que la vida jurídica diaria plantea al conocimiento de los estudiosos del Derecho, soluciones se han dado en distintas formas al devenir de los años, el resultado será siempre igual: el respeto al derecho estatuido en los distintos ordenamientos, por lo que el Código Agrario hace respetar sus disposiciones a través de los organismos competentes, unas veces, por que no decirlo, convirtiéndose en injusticias en búsqueda del cumplimiento legal, pero bástenos dejar libre la imaginación y pensar que sucedería si no existiera el Derecho Plasmado en un Código; que pasaría si los campesinos, gente débil que a veces sufre mas pobreza de las que ya en si tiene por el orgullo y afán de riqueza de los poderosos, si no hubiera un ordenamiento que garantizará sus de por si pocos derechos, éstos pensamientos nos llevan otra vez al campo de nuestra materia donde volvemos a encontrar en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, varios ejemplos de lo que significa nulificar en favor de la clase desposeida casi siempre, disposiciones que pretenden privarlos de su diario sustento, de las tierras que con sudor de la frente cultivan día a día al través de generaciones.

El artículo 64 fracción I del Código Agrario al hablar de la situación que se presenta con los certificados de inafectabilidad, plantea a nuestro conocimiento, otro caso de nulidad al decir: "La división y el fraccionamiento de predios afectables se sujetarán por cuanto a la materia agraria, a las siguientes reglas, 1.- No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el pro

cedimiento de oficio.

Lo anterior, presupone que toda afectación sobre los terrenos, se haya ceñido a lo que dispone el ordenamiento legal, ya que si existe error en cualquiera de los pasos llevados a cabo en dicha afectación, también ésta debe decretarse nula; he aquí el ejemplo que nos aporta la Suprema Corte: "Aun cuando es cierto que el precepto mencionado establece que no producirán efectos la división y el fraccionamiento del predio afectado, realizado con posterioridad a la publicación de la solicitud o del acuerdo inicial del procedimiento de oficio, en el caso existe afectación a los intereses jurídicos del afectado inconforme, porque los mismos responsables ordenaron la ejecución de la resolución presidencial en los terrenos cedidos por los adquirentes que los señalados en dicha resolución y habían expedido en favor del interesado, Certificados de inafectabilidad Agraria respecto de las tierras adquiridas; y el hecho de que se hayan creado en favor del quejoso los derechos respectivos, es suficiente para estimar que con la orden de nueva ejecución de la Resolución Presidencial en los terrenos adquiridos, certificados como inafectables, si afectan sus intereses jurídicos, y como no se propone agravio alguno en contra de las razones en que se fundó el otorgamiento del amparo, debe quedar firme la sentencia recurrida". (40).

Decíamos en páginas anteriores que la condición de vida en que se desarrolla el campesino en México, han hecho que una teoría como la de las nulidades que en derecho Civil tienen aplicación diaria, en Derecho Agrario, sea muy - - - (40).-Informe Suprema Corte de Justicia 1963. Amparo - - -

poco aplicable. Es indudable también, en el estudio de las nulidades en materia Agraria no se encuentra lo suficientemente desarrollada como para que nuestro estudio, que solo toca las generalidades de la materia, tenga la importancia que es debida; sin embargo, la poca luz jurídica que se pueda aportar, constituirá en lo futuro un grano de arena en la inmensa playa del conocimiento jurídico.

Si bien es verdad que el presente trabajo adolece de los defectos propios del estudiante que no tiene mas conocimientos que los que aportan los medios de cultura en cuanto a la aptitud intelectual del mismo, también es necesario mencionar que mediante consulta previa en la Hemeroteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización fueron bastantes lagunas que han quedado en la elaboración del presente capítulo, cuestión lógica si se conoce que en **AMBOS LUGARES, NO EXISTE JURISPRUDENCIA** (Suprema Corte de Justicia de la Nación), **QUE SE ENCARGUE DE ESTE TEMA, NO HABIENDO TAMPOCO HASTA LA FECHA UN SOLO EXPEDIENTE EN EL QUE SE HAYA DICTADO SENTENCIA CON RELACION AL MISMO.** (Departamento de Asuntos Agrarios).

Somos un poco optimistas si pensamos como lo hará seguramente un estudiante especializado en ésta materia, que las nulidades en Derecho Agrario (refiriéndome a su estudio), llegarán a tener singular importancia llevado por las características tan especiales del Derecho Sustantivo que nos ocupa, de la misma manera que afirmamos que la Teoría del Derecho Civil al respecto no encuentra aplicación constante en éste Derecho (diferencia en la materia y en los principios rectores del Derecho de los campesinos). Si-

glos han transcurrido para que nosotros tengamos el conocimiento poco mas o menos elevados en el campo de lo jurídico, y sin embargo, no podemos darnos cuenta de cual es la real magnificencia del Derecho Romano, de la misma manera, poco podemos darnos cuenta del Derecho Agrario y la real importancia que significará en cuanto desarrolle como tal, su capacidad individual dentro de las distintas ramas jurídicas.

El Derecho que actualmente se les reconoce a los trabajadores del campo, indudablemente se verá en mejores condiciones cuando la reglamentación constitucional sea mas adecuada, se logrará viendo siempre el fondo de los problemas planteados, desde el punto de vista practico, para después plasmarse de manera que la positividad no los afecte, ello veremos en el capítulo siguiente en la Nulidad de Fraccionamientos que se encuentra estatuida en forma constitucional, de mucha validez teórica, mas, practicamente si se le conoce, situaciones que el Derecho Agrario, vivaz por excelencia no puede desconocer, Asi evitar de alguna manera su aplicación, retardaría las ventajas que el campesino ha logrado a través de tantos derramamientos de sangre y de siglos de búsqueda de un ordenamiento perfecto que garantice las ideales por los que ha luchado y seguirán luchando a través del tiempo.

Pensamos, sin embargo que la Revolución Mexicana en materia Agraria aún no termina, lo hará cuando las limitaciones actuales que impiden el ascenso popular a los mejores medios de vida, sean abrogados, bástenos citar el delito de disolución social, carencia absoluta de una legislación adecuada sobre inversiones extranjeras procurando por una política fiscal, y distribuir mejor la riqueza pública entre quienes la producen: campesinos y obreros.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA.

CAPITULO CUARTO.

"FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA NULIDAD EN MATERIA AGRARIA".

Cuando se refiere a los fundamentos Constitucionales, se trata de revisar concienzudamente cuales son los preceptos de la Carta Magna que dan origen a que se pueda hablar de Nulidades en Materia Agraria. No dudamos que todos los juristas que han tomado como especialidad ésta rama del Derecho en General, se hayan preguntado alguna vez el porqué de las disposiciones que señala nuestro máximo ordenamiento sobre la Nulidad, y aún más, se hayan preguntado concretamente el significado real de las fracciones VIII y IX y último párrafo del artículo 27 Constitucional, si el Legislador Agrario quiso dar una significación similar a las reglas del Derecho Civil cuando en esas dos fracciones habla de NULIDADES, o preguntándose en último de los casos, si la determinación positiva de esos grandes juristas se debió a circunstancias propias e individuales del Derecho Agrario.

Si dentro de los enigmas planteados anteriormente, el Contituyente de 1917 quiso interpretasen sus disposiciones a la luz de los conceptos que sobre Nulidades son vertidas en Derecho Civil, tendremos forzosamente que supe- ditar nuestro analisis al de esa rama del Derecho, si el De- recho Agrario impuso sus necesidades al Legislador, tendre- mos que arirmar; no puede ser la interpretación de las frac- ciones mencionadas, realizada de la misma manera que le ha- ríamos con el primero de los Derechos en cuestión.

El análisis histórico de las disposiciones que-

se encuentran en ese artículo, nos dará luz sobre el tema; la conclusión, tendremos que darla después de exhaustivo conocimiento del mismo, sin embargo como postulado fundamental sostendremos que solamente ante la presencia de las características tan especiales del Derecho Agrario, será posible que la conclusión obtenida sea positiva.

ANTECEDENTES.

Históricamente ambas fracciones aparecen al tiempo que todas las demás contenidas por el artículo 27 Constitucional, particularmente la primera de ellas (fracción VIII), se enuncia primero en las ideas de Don Francisco Sarabia Citado por Luis Manuel Rojas. (que lo hace de una manera muy general), y terminan con la elevación o precepto legal en la ley del 6 de enero de 1915 de Don Luis Cabrera.

No podemos deducir que con la existencia de dos fracciones en nuestra Constitución Política, haya una verdadera Teoría de las Nulidades en nuestra materia, solamente son dos preceptos que sintetizan entre otras cosas una necesidad reglamentaria para hacer expedita la aplicación de nuestra Reforma Agraria. El sentido que el Constituyente pretendió dar a dichas disposiciones es solamente superficial pero sin duda los conceptos vertidos por el Derecho Civil, originaron que utilizara expresamente el término "Se declaran Nulas". Pese a ello la Nulidad Agraria como hemos visto en capítulos anteriores, reúne caracteres específicos que la diferencian de los que señala específicamente el Derecho Civil.

En el cuerpo de la presente exposición, nos ocuparemos de señalar someramente algunos pasajes de nuestra -

Constitución de 1917 durante su expedición, indicando las características similares con la Ley del 6 de enero de 1915, los criterios, y demás consideraciones que con respecto a la misma, espusieron los sectores preponderantes de la sociedad de la época Carrancística, para terminar con las consideraciones sobre las fracciones que, anteriormente señalamos.

INTERVENCION DE DON LUIS CABRERA.

Si la Nueva Revolución que culminó con la Constitución Política de 1917 se hubiera cumplido de acuerdo con las ideas acertadas de Don Luis Cabrera, el problema de la tenencia de la tierra no fuese tal. Sin embargo, parece nos que aún estando hoy en la etapa más avanzada de aquel movimiento Constitucionalista no se ha llegado a cumplir con eficacia las ideas de ese Ilustre pensador Agrario. El mismo Cabrera el día 20 de noviembre de 1912, cuatro días después de la colocación de la primera piedra del Monumento de Aquiles Serdán afirmaba: "El pueblo espera las reformas prometidas por la Revolución porque, he visto muchos en alto, reclamando tierras propias" (41).—Lo decía haciéndose eco de las justas aspiraciones de un pueblo que espera la recompensa por el derramamiento de sangre de tantos y tantos que habían luchado a favor de la tenencia aunque fuese precaria de un pequeño pedazo de tierra.

Ya Don José Vasconcelos afirmaba en su libro "Los Ultimos cincuenta años" (42), que era necesario hacer (41).—Luis Cabrera "La Sombra de Aquiles Serdán", en "Obras Políticas", pág. 350-8 fecha indicada.

(42). José Vasconcelos "Los Ultimos Cincuenta años", México 1924 pág. 32.

concesiones a los labriegos que eran realmente justas. El grupo Comandado por Cabrera se dió por tarea despertar a Madero de su letargo ante el clamor popular, demandando aplicar reformas, un programa moderado con leyes perdurables, - en esos discursos de Cabrera a Aquiles Serdán, recordaba a los olvidadizos los métodos represivos de la burguesía latifundista, y que era necesario inaugurar la etapa de "La Ley y la Justicia".

En 1913, ocupa Don Luis Cabrera el puesto de dirigente de la Agencia Confidencial del Gobierno Constitucionalista, cuando realiza un cuidadoso exámen de los problemas existentes en México, en el cual, dice también (refiriéndose a los problemas e ideales de la Revolución). (43)- "Los constitucionalistas tienen intención de comenzar inmediatamente con aquellas reformas económicas, especialmente aquellas reformas agrarias que sean necesarias para ofrecer a las clases inferiores la oportunidad de mejorar su situación; repartición de las grandes propiedades, igualmente de los impuestos, en algunos lugares donde fuera necesario, el restablecimiento de los ejidos o sistema de tierras comunales". Ideas éstas que anteriormente había pronunciado, en el mes de abril de 1910, haciendo notar la conveniencia de reconstituir los ejidos a los pueblos como medio para resolver el problema agrario que planteó con toda claridad.

La consecuencia lógica es que éste movimiento revolucionario permite que el 30 de agosto de 1913, Lucio Blanco reparta tierras a jornaleros de un latifundio situado en el Estado de Tamaulipas, que Pastor Rouaix, expida el 3 de octubre de 1913 la primera ley agraria entregando (43).-Gastón García Cantú.-Obra citada, pág. 843.

los terrenos de un latifundio para la fundación de un pueblo, confisca las propiedades de los sacerdotes y compañías religiosas de Durango por contravenir lo dispuesto en la Constitución de 1857. Tal obra revolucionaria era el antecedente de las leyes y Decretos de Carranza. La del seis de enero, doce artículos para devolver a los pueblos los ejidos que se les había despojado en 1876 a la fecha, la dotación de tierras a los poblados y de títulos para justificar la antigua propiedad.

Efectivamente, el problema Agrario llegó a su máxima expresión con la expedición de la Ley del seis de enero de 1915, de la cual hemos tratado de exponer someramente algunos antecedentes para justipreciar la magnitud del hombre que supo comprender los problemas verdaderos de su pueblo palmándolos en una obra legalistativa. Fueron tan solo doce artículos, pero con ellos se hizo notar la necesidad imperiosa y de restituir las antiguas propiedades indígenas a través del tiempo tan injustificadamente les habían sido arrebatadas.

La Técnica legislativa de nuestro Derecho Agrario, tomó nuevos senderos con el pensamiento de quien supo adelantarse en muchos años el problema de nuestro país con relación a sus campesinos los puntos que en su ley se exponen son a su vez, fundamentales en toda nuestra legislación Agraria, ideas como "Es Necesario pensar en la Reconstitución de los ejidos procurando que éstos sean inalienables tomando las tierras que se necesitan para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causas de utilidad pública mediante indemnización, ya por medio de ordenamientos o

aparerías forzosas", son ideas que se plasmaron integramente al artículo 27 Constitucional que aún encuentra vigor, y como consecuencia lógica, que han repercutido en nuestro Código Adjetivo.

Por vez primera se habla en esa ley de declarar LA NULIDAD de las enajenaciones de tierras comunales de indios que fueron hechas por la autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la ley del veinticinco de junio de mil ochocientos cincuenta y seis; declara igualmente NULAS todas las composiciones, concesiones, y ventas de esas tierras hechas por Autoridad Federal, ilegalmente y a partir del primero de diciembre de 1870; y finalmente nulifica las diligencias de apeo y deslinde practicadas por Compañías Deslindadoras o por autoridades locales o Federales en el período antes indicado, si en ellas se invadieron pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

El Problema Agrario de nuestra República habíasido desde tiempos de la Colonia (y quizá mas antiguamente, desde el tiempo de formación de Tribus Americanas en que — por consecuencia de las conquistas entre pueblos, ya existía); las diversas leyes que fueron expidiéndose en la búsqueda de la mejor solución el problema agrario, fueron formando entre otras cosas pequeños y grandes latifundios, que, al amparo de leyes como las de Don Porfirio Diaz, que autorizó el deslinde inmoderado de Compañías Nacionales o Extranjeras (Ley del 15 de diciembre de 1883), lo único que logró fué hacer mas grande dicho problema.

LEY DEL 1º DE DICIEMBRE DE 1883.

La Ley que mencionamos, estableció en su primer capítulo la necesidad que para la colonización del país había de la medición, el fraccionamiento y avalúo de los terrenos baldíos. En su parte tercera, la misma ley facultaba al Ejecutivo de la Unión para que si lo consideraba necesario, autorizara a compañías particulares para que realizaran las operaciones antes mencionadas, ofreciendo a las Compañías una tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización o la tercera parte de su valor. Los terrenos baldíos debería enajenarse a los colonos que lo solicitaban, a bajo precio y pagaderos en largos plazos, pero nunca en una extensión de mas de dos mil quinientas hectáreas. (44).

Sin embargo, las consecuencias no pudieron ser más desastrosas, con ese pretexto se llevaron a cabo despojos ilimitados de las tierras de los campesinos que prácticamente nunca cumplieron el ordenamiento en vigor, La titulación del dominio de todos los terrenos, (carácter con que, en ocasiones no podían siquiera pretender) fué desde los comienzos de la vida del agricultor mexicano deficiente, así también es cierto que ésta situación del deslinde efectuó por igual a propietarios grandes y pequeños, también es sabido por nosotros que el rico monopolista sabe evadir los problemas con solo aportar dinero al que se encuentran tan afectos los que detentan el poder.

=====
(44).- Lucio Mendieta y Núñez., "El Problema Agrario en Mexico Séptima Edición, Editorial Porrúa 1959. Pág. — 108.

IDEAS DE FRANCISCO SARABIA.

Prueba de nuestra afirmación sin las siguientes declaraciones: (45). "Mejor inspirada o mas directa o efectiva para satisfacer determinadas necesidades del complejo problema de la tierra de éste país, fué la iniciativa de Juan Sarabia proponiendo ediciones y reformas a los artículos 13, 27, y 72 de la Constitución Política de 1857, con el fin de que establezcan "Tribunales Federales de Equidad", que, juzgando como jurados Civiles, decidan en breve plazo, previa práctica de diligencias relativas solamente a las pruebas de posesión al despojo, respecto de las restituciones de los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios de las tierras, aguas o montes de que hubieren sido despojados por medio de violencia física o moral, en virtud de contratos con apariencia legal, se facultaba a ese Tribunal de Equidad para decretar indemnizaciones a costa del Erario y a favor de terceros poseedores de buena fe y se declaraba de utilidad pública la expropiación, por su valor fiscal de los siguientes bienes y raíces:

I.- Tierras, montes y aguas cercanas a los pueblos, con el objeto de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan en cantidad proporcional a su relación.

II.- Tierras, aguas y montes necesarias para la creación de nuevos pueblos que se formen por la colonización, y:

III.- Los latifundios en la parte excedente el máximo legal, debiéndose determinar en la Ley la alternabilidad mínima para que el cultivo de cada clase de tierra.

Ideas éstas que forman el antecedente directo de las de Don Luis Cabrera con su Bloque Renovador", (Grupo de Diputados Maderistas de Izquierda correspondiente a la XXVII Legislatura del Congreso de la Unión).

PLAN DE SAN LUIS.

El pensamiento de Don Francisco I. Madero, brillaba con especial interés para nuestro tema, puesto que hablaba, quizá no refiriéndose con pleno conocimiento de causa, de las constantes arbitrariedades que se cometían con abuso a la Ley, de terrenos Baldíos y de despojos de que habían sido objeto los pequeños propietarios indígenas, por lo que veía urgente que justamente se les restituyeran esos terrenos que muchas veces habían sido quitados a los campesinos en alianza con los tribunales mexicanos o de la Secretaría de Fomento.

Declaraba igualmente, Madero en uso de sus facultades, sujetas a revisión las disposiciones y fallos cometidos arbitrariamente en contra de la propiedad indígena, debiéndose restituir a sus propietarios anteriores, si éstas tierras hubieren pasado a ser propiedad de terceras personas antes de la promulgación del Plan de San Luis, los legítimos propietarios recibirían indemnización por aquellos en cuyo beneficio se había verificado el despojo.

PROCEDIMIENTO DE NULIDAD (LEY DEL 6 DE ENERO 1915)

Como base legal, Don Luis Cabrera señaló para la nulidad de las ventas y demás transacciones de los terrenos que se encontraban dentro de la hipótesis de los doce artículos de la ley del 6 de enero de 1915, se acompañasen los documentos que acreditaran el derecho que los solicitan

tes tuvieran sobre ella interposición de documentos se hacía ante el Jefe Militar o los Gobernadores que decidían si era factible la nulificación o no, mediante el procedimiento restitutorio, para ello, previamente se valían de las consideraciones que el efecto aportaba la Comisión Local Agraria. En éste especial y nuevo procedimiento, los Comités Particulares Ejecutivos, se encargaban de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos restituidos.

La Comisión Nacional Agraria, se constituía por éste procedimiento, en organismo revisor al dictámen que sobre la Nulidad planteada hubiera dado el Gobernador o Jefe Político, en caso de que el trámite resultare positivo, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos debido a que se habían nulificado por siempre los efectos de las ventas y transacciones en contravención a las leyes que la propia Constitución señala, así los pueblos con interés jurídico en disputa se hacían nuevamente propietarios gozando de común de los terrenos que les habían sido devueltos, calidad con la que deberían permanecer éstas tierras hasta que se expidiera una ley especial que señalara cual sería la forma de hacerse el reparto.

CRITICAS A LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Las pasiones políticas trataron de poner fin a la bondad que postulaban los preceptos de éste ordenamiento, la oposición de las diversas clases sociales existentes en México desde tiempos ancestrales no dieron ni pidieron cuartel en la lucha de las ideas contrarias a la Ley del 15 de enero, veremos en renglones posteriores algunos discursos pronunciados por la reacción mexicana que no permitieron ver los frutos que el ordenamiento perseguía. Entre los de-

fectos que fueron criticados a éste ordenamiento y que tenía mayor peso, era la consideración que ésta hacía de conceder solo provisionalmente las dotaciones y restituciones, defecto que fué subsanado en septiembre 19 de 1916 por Decreto del Ejecutivo en que se le dió a las mismas carácter definitivo e impidió se dictara providencia alguna en definitiva sin que los expedientes hubieran sido revisadas por la Comisión Nacional Agraria y Aprobado el Dictámen de ella por el Presidente de la República.

El Decreto posterior que volvió a modificar la susodicha Ley de Cabrera, dictada el 25 de enero de 1926 — afirmó: "La Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República o a la dotación de ellos, a los que no los tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos. Lo que constituye otro aspecto del problema agrario sobre el cual el Ejecutivo de la Unión aún no legisla".(46).

Se convirtió así la reglamentación del 6 de enero de 1915 en la Ley Constitucional cuando el día 5 de febrero de 1917, los Constituyentes de Querétaro de gran visión, y empapados de las ideas del Legislador de 1915, formaron el monumento jurídico de México que ilumina las demás constituciones socialistas de América y del mundo entero, — prueba de ello será el simple paso de revisar la Constitución Rusa de 1919. Son estos conceptos lo que anteriormente habíamos considerado como pilares, nuestro próximo paso será analizar los conceptos de la misma Constitución de 1917.

(46).— Lucio Mendieta y Núñez. Obra citada Séptima Edición — página 159.

Hemos visto en toda la exposición de nuestro tema, como fué que la intervención de los campesinos, constituyó factor definitivo en el triunfo de la Revolución, todas las clases una vez que hubo triunfado ésta, quedaron su peditados generalmente a los decretos del Ejecutivo de la Unión (en éste caso Carranza), y fué precisamente Don Venustiano Carranza en que postulaba entre otras finalidades las siguientes:

I.- Disolver los latifundios, organizar la pequeña propiedad y devolver las tierras a los ejidos (sin duda éste principio se debía a la gran masa campesina que le rodeaba, grandes generales de su ejército inclusive, eran de extracción campesina).

II.- Mejorar la condición de los trabajadores de las fábricas, de las minas y de los CAMPESINOS.

III.- Libertad Municipal.

IV.- Independencia del Poder Judicial.

V.- Estricto cumplimiento de las leyes de Reforma, y:

VI.- Revisar la Legislación sobre minas, petróleo, agua y bosques para destruir los monopolios sobre los recursos naturales, Manifiesto del 17 de febrero de 1913 en la Casa del Obrero Mundial.

Son postulados, que, si analizamos profundamente nuestro artículo 27 Constitucional los encontramos claramente delimitados en el mismo (en su mayoría). Este significa que tan clara era la necesidad de tierras de los campesinos, que necesariamente el autor de nuestra Constitución no podía desconocer aunque quisiera, aquellos factores reales de poder que habían hecho posible el triunfo de la revolu-

ción en contra de la precaria situación de los campesinos y obreros.

En el mes de septiembre de 1916 Carranza convocó el Congreso Constituyente, los debates empezaron en diciembre; para febrero la Carta Magna pudo jurarse, y aunque las circunstancias de su promulgación no le eran del todo favorables dado el momento en que se realizó, se logró la finalidad perseguida; en las discusiones aparecieron tres grupos, la de los exaltados y retóricos, la de los Funcionarios como Don Félix Palaviccini que no siempre expresaron los ideales Carrancistas, y finalmente, la de quienes verdaderamente hicieron posible se elaborara la Constitución: Mújica, Jara, Pastor Rouiaix, Natividad Macias, Héctor Victoria, Manjarrez, Enrique Recio, Román y el Profesor Monzón. Dentro de todos los constituyentes mencionados fué electo Presidente de la Primera Comisión Mújica, quien llevó a cabo las reformas constitucionales, y expresa ante el mismo Congreso de la Unión: "El objetivo de haber convocado a éste Congreso Constituyente, es hacer las Reformas que la Revolución ha logrado en su período de lucha, que las Reformas que ha arrancado por medio de la fuerza a los que las tenían como privilegio, que esas reformas que tienen como base la legalidad y el deseo que existe entre todas las masas del pueblo mexicano sean elevadas a la categoría de ley, sean reconocidas como preceptos, con el objeto de que ya no haya pretexto ni nacionales ni por extranjeros para respetarles, cuando haya tribunales libres, cuando haya tribunales donde se haga justicia y no quiera con ello burlar esas garantías, que estan escritas en ésta Constitución que la Revolución ha dado al pueblo mexicano a trueque de su san-

gre y de su ruina". (47).

"Si el artículo 123 contenía reformas importantes para la defensa de los intereses nacionales, el artículo 27 habría de ser más radical, es decir, habría de legislar sobre la raíz misma de la Historia de México: la Lucha por la tierra y el dominio sobre los recursos naturales. En el artículo 27 confluían no solo los puntos básicos del programa del Partido Liberal de 1906, Los Decretos de los Comandantes Militares de 1913, El Plan de Ayala, La Ley del 6 de enero de 1915, los Acuerdos sobre la Explotación Petrolera, sino la demanda de todas las luchas mexicanas en el curso de nuestra Historia: dar la tierra a los campesinos" (48).

No se piensa erróneamente que la promulgación del artículo 27 dejó satisfechas todas las opiniones en México, como movimiento poco habitual en la Historia de nuestro País, las clases afectadas, no dejaron transcurrir mucho tiempo sin que su voz se escuchara en todos los ámbitos, es digno de mencionarse, que sobre todo en el suelo patrio se encontraba mas acendrada la reacción y en los intereses de las grandes propiedades extranjeras con éste Gran Documento Mexicano, vefan terminadas (aunque fuera parcialmente) sus actividades de explotación al campesino. Será común escuchar en los autores de la época, sobre todo fanáticos religiosos, tratando de restar pureza al movimiento iniciado en la Carta Magna, bástenos citar las declaraciones del Norteamericano Kirkland, que refiriéndose a nuestro artículo -

(47).-Francisco Mújica. "Hechos no palabras". Pág.181, Méx. 1919 Discurso en el Congreso Constituyente sobre la Ley del Trabajo.

27 decía: (49).- "En 1917 la Revolución Social dió origen a una Constitución. Como los Estados Unidos y Europa tenían concentrada su atención en otras partes, sus disposiciones no suscitaron momentáneamente protestas. Cuando se hizo la paz, el contenido de aquella Constitución despertó horror particularmente en los Estados Unidos".

Las protestas en contra de esa reglamentación, como era lógico, repercutían en todos los ámbitos eclesiásticos, todos los prelados mexicanos, salvo contadas excepciones protestaron airadamente en contra de la interpretación que se dió a la Carta Magna, aquel precepto que concedía libertad de cultos a todo ciudadano, y al mismo artículo 27 Constitucional cuando de él se deducía que los bienes en las iglesias, quedaban definitivamente como propiedad de la nación, y que solo mediante el permiso correspondiente se permitiría a dichas asociaciones la posesión o tenencia de esos bienes.

La discusión adquiría según el caso, proporciones asombrosas según el lugar de la tierra donde se suscitara la discusión, entre mas lejano estuviera éste, las opiniones vertidas sobre la reglamentación Constitucional eran mas variadas y Reformas, los medios propagandísticos siempre en manos de capitalistas, defienden los intereses de los países de potencial económico que pagan sus ediciones, asi era normal que deliberadamente se ocultara la situación del suelo mexicano y del objetivo que se buscaba en la reciente Revolución que habia culminado con la Constitución (48) y (49).- Gastón García Cantú, "Pensamiento de la Reacción Mexicana", págs. 847 y 848 Empresas Editoriales S.A. 1962.

de 1917. Mencionaremos también que incluso el Papa Benedicto XV, aprobó la protesta de los prelados mexicanos sobre la reglamentación Constitucional.

Olvidóse un poco las críticas a la Constitución Mexicana por la opinión mundial cuando del año de 1919, — fué promulgada la Constitución Soviética de WEYMAR, sin embargo, una vez pasada la euforia de ésta reglamentación, — nuevos adjetivos vinieron a enriquecer el lenguaje que en — críticas se utilizaban para nuestra Carta Magna, y entre — otras cosas, se dijo que tal obra legislativa era obra de — Bolcheviques.

Jorge Vera Estañol, Ministro de Instrucción Pública de Don Victoriano Huerta, publicó sus opiniones en — dos idiomas y con títulos diferentes: "Al margen de la Constitución de 19 y 17", y "Carranza And his Bolshevik Régime" en que combatía con especial anhelo el régimen legal establecido, tal cual lo hicieron los prelados mexicanos.

Y las ideas contrarias al régimen constitucional seguían pendiendo en todos los ámbitos del país pronunciadas por los religiosos (a los que no solamente se les había suprimido definitivamente de sus propiedades sino que, — se les había impedido el ejercicio de su apostolado en el — caso de no tener nacionalidad mexicana, medida del todo benéfica puesto que así se evitarían los ataques de prelados — extranjeros tan metidos como siempre en nuestra política). — Seríamos ilusos si pensamos que tales reformas llegaron a — aplicarse en su totalidad, sin embargo, en defensa de la — causa, diremos que se ha hecho que en la actualidad tengamos una tranquilidad tanto política como económica en las — últimas lustros.

Si los prelados desataron esa campaña ignominiosa en contra de los postulados de la Carta Magna, el pueblo, — que ha sido en todas las épocas (hablando del mexicano), en su mayoría un fanático de las ideas cristianas, tomaron como suyos los argumentos eclesiásticos y presionaron también a los legisladores; solo el espíritu férreo de los autores de nuestra máxima ley y de quien detentaba el poder Ejecutivo, pudieron capear la tormenta de insultos y difamaciones — desatada en contra de esosos limpios ideales, que a pesar de todo encontraron eco en muchas partes.

Aparece en el ámbito especial del Derecho Agrario, una nueva reglamentación que rompe las formas tradicionales, de las consideraciones que restringían la forma en — que deberían elaborarse las Constituciones de manera clásica, veamos así el artículo 27 en la amplitud hoy conocida — y con las disposiciones aplicables a la Nulidad que son el objeto fundamental de nuestro capítulo, y que, a continuación transcribiremos para después hacer análisis:

(Como un Derecho Agrario estrictu sensu, del — cual deberán gozar todos aquellos que ilegalmente hubieren — sido despojados de sus tierras y que conservan los títulos — o pruebas suficientes para la reivindicación. — Derecho Colectivo).

FRACCION VIII.— ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

SE DECLARAN NULAS.

a).— Todas las enajenaciones de tierras, aguas — y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congrega — ciones o comunidades hechas por los jefes políticos, Gober — nadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local — en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio —

de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas (aunque se presentaron dos problemas fundamentales con respecto a éste párrafo, el principal de ellos que era el saber si el Legislador había querido restituir tierras a los núcleos de población que habían sido mencionados, el problema que se denominó "De categorías políticas". La Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920, vino a poner fin a las discusiones — cuando, no siguiendo el espíritu, más si la letra del artículo 27 autorizó la entrega de tales tierras a los núcleos de población, según sus necesidades o derechos, aunque ello fuera excepción ya que lógicamente se exigió el principio — de la categoría política).

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, — desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con — las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra — clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo y deslinde, — transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con cuales se haya invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los re—

partimientos hechos con apego a la ley del 25 de junio de 1856 y poseídas a nombre propio o título de dominio por más de diez años, cuando la superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

Creemos no merece mayor explicación ésta fracción. El Legislador consideró suficientes todos los desmanes cometidos por las Compañías Deslindadoras, de todas esas asociaciones que al amparo de la ley, cometían errores en beneficio propio y en perjuicio, sobre todo de los desvalidos campesinos. El Congreso Constituyente de 1917 de extracción popular por eminencia y con algunos guías como Macias, Mújica, Rouiaix, etc. suficientemente preparados para comprender los daños causados por las disposiciones imperantes, tuvieron que abolirlas.

Disposición aplicable también a los fundamentos de la Carta Magna que forman el vértice de la nulidad en materia agraria, es la fracción IX, con la diferencia de que ésta, señala una situación completamente diferente, puesto que, supone algún error en la realización de dotaciones o restituciones si tal error radica en la adjudicación hecha por las autoridades agrarias y en los casos que la misma ley señala en la fracción objeto de nuestro estudio.

FRACCION IX.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

"La división o reparto que se hubiera hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que hubiere habido error o vicio, podrá ser NULIFICADA cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las

tres cuartas partes de los terrenos".

Ampliamente explicado para nosotros en el tema de los esfuerzos realizados por los Congresista de 1917, -- que fueron al fin y al cabo, perfectamente entendidas y los logros obtenidos por el artículo 27 constitucional, han sido adoptados por diversos países, como por ejemplo de un regalo imperecedero de México al mundo tenemos: Japón, que en 1946 puso en marcha un radical programa de Reforma Agraria-- mediante el cual se limitan a una determinada extensión las parcelas familiares, concretamente a tres hectáreas, casos-- similares que se observan en Formosa y Corea del Sur. Las -- consecuencias de la aportación Constitucional, han dado más o menos los mismos resultados de nuestro país. Las Fracciones VIII y IX, marcan en la técnica Jurídica del Derecho -- Agrario, la pauta para la elaboración profunda y concreta -- de una teoría de las Nulidades de nuestro Derecho en el -- cual converjan los rasgos individualizantes que caracteri-- zan a nuestra materia. Si las nulidades de que habla la pri-- mera de las fracciones indicadas no se hubieran estipulado-- en el Texto Constitucional (y que repite el Código Adjetivo en la disposición de los artículos 46 y 127 del Código Agra-- rio), el beneficio restitutorio que tantos resultados posi-- tivos ha traído no se hubieren logrado; y mucho menos, se -- hubieran reparado las injusticias que en nombre de una co-- rrecta interpretación de las Leyes de Don Porfirio Diaz, se hicieron desde el reglamento de su época y que hemos aludi-- do anteriormente.

Si mencionáramos todos los beneficios que han-- traído las disposiciones de nulidad de nuestra Constitución (nulidad absoluta en la fracción que mencionamos y que son--

los primeros pasos para una reglamentación sobre nulidades de nuestro Código), no terminaríamos nunca.

Nos resta solo mencionar lo que el artículo 46, reglamentario de la fracción mencionada, estipula en forma textual lo que afirma nuestra Constitución, agregando solo lo necesario para hacerla expedita.

ARTICULO 46 CODIGO AGRARIO.

"Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas por cualesquiera de los actos a que se refiere el artículo veintisiete constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

I.- Que son propietarios de tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan.

II.- Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes, (aquí la repetición de lo que ordena la Carta Magna).

La influencia del Derecho Civil en las disposiciones de nuestra materia es evidente, solo que toca al estudiante de Derecho, contestar que las peculiares características del mismo, requieren que exista una reglamentación propia, solamente inspirada por los Principios Generales del Derecho.

REVISION Y NULIDAD DE CONTRATOS Y CONCECIONES SOBRE TIERRAS Y AGUAS (ULTIMO PARRAFO ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL).

"Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se faculta al ejecutivo -

de la Unión para declararlos NULOS cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

"Debiera existir reglamentación para que como facultad se pudiera delimitar cuando se trata de utilidad pública". Jorge Vera Estañol.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

"La facultad constituida en el último párrafo del artículo 27 Constitucional se encuentra expresamente condicionada por dos circunstancias, la primera, que los contratos y concesiones que se nulifiquen hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas Naturales de Nación y la segunda que esos acaparamientos impliquen perjuicios, por otra parte el artículo "Transitorio, del Pacto Federal, señala la obligación de poner en rigor en toda la República las bases establecidas por la misma Ley Fundamental, entre tanto las Legislaturas Federales y de los Estados, legislan sobre los problemas agrarios y obrero, y la connotación lisa y llena de los conceptos "Acaparamiento" e "Interés Público" que se usan en el artículo 27 citado en tan sobria que vuelve absolutamente indispensable su definición posterior por una Ley Reglamentaria, por lo que, el Ejecutivo de la Unión puede, con la simple revisión de las concesiones otorgadas, resolver la nulidad de los contratos objeto de éstos. Esta consideración sirve también para estimar que el ejercicio por el Ejecutivo de la Unión de la facultad constitucional contenida en el aludido párrafo del artículo 27, en bien del interés público, no puede entenderse limitada ante los intereses de terceros perjudicados, porque realizándose un propósito de interés nacional éste necesariamente debe considerarse encima de

los intereses creados por el Derecho Privado" (50'.

LA NULIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Derecho Administrativo carece de una teoría propia de nulidad o inexistencia, lógicamente las conclusiones de Derecho Privado a ésta materia son mal avenidas como lo sería una persona obesa tratando de interpretar al galán de una hermosa dama, solo podremos encontrar la solución adecuada previo análisis del articulado del Código Fiscal.

La inexistencia del acto Administrativo, generalmente se origina por dos causas:

a).- La inexistencia de la autoridad.

b).- La inexistencia del acto mismo.

La primera supone la usurpación o suplantación, y la segunda el postulado lógico de que un acto deberá primero llevarse a cabo para saber si sus efectos catalogados dentro de la esfera jurídica o no. Un acto administrativo inexistente desde luego, no puede surtir efecto legal alguno, ni requiere declaración de autoridad judicial ni administrativa para que se considere con tal calidad.

Podrá ser ejemplo de nuestra exposición en el primer caso, el que el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, determinare cancelar una sanción hacendaria ya que dicha autoridad no es la competente. El ejemplo que mejor acomodaría a la exposición de la segunda causa de inexistencia, sería la consideración que hiciera un Comisariado de Bienes Ejidales, privando definitivamente de sus derechos agrarios a un ejidatario, cuando es bien conocido de todos nosotros que la única autoridad para reali-

zar los actos mencionados, es el Presidente de la República, y siempre que se cumplan esterminados requisitos.

En ésta materia la nulidad, se configura con el simple desacuerdo entre el acto y las normas legales. "La incompetencia del funcionario a empleado que haya tramitado el procedimiento impugnado, es causa de nulidad, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 202 del Código Fiscal. En realidad como ya dijimos ésta es una causa de inexistencia y no de nulidad, pero la ley fiscal la ha incluido entre éstas últimas seguramente por la consideración de que solo una competencia notoria y evidente puede privar de todo efecto a un acto de autoridad administrativa y que, para todos los demas casos donde haya duda posible, es mejor someter la privación de efectos al previo juicio del Tribunal Fiscal, misma razón que excluye de la materia administrativa las nulidades de pleno derecho". (51).

Otra característica propia del Derecho Administrativo, es la de que, la falta de formalidad (cuando llega al grado de solemnidad), así como la falta de objeto, aunque verdaderamente serían inexistentes, la Ley prefiere que los efectos del acto administrativo en los casos de que éste goce de una validez presuncional, solo deberán desaparecer mediante resolución judicial.

EFFECTOS DE LA RESOLUCION DE NULIDAD ADMINISTRATIVA.

Como fundamento de lo anterior, podríamos bien decir, que en Derecho Privado la declaración jurisdiccional (51).-Armando Pérez Grovas en la Publicación de Derecho Legislación Jurisprudencia bajo el título de "Sentencias de Nulidad en el Contencioso Administrativo Mexicano" págs. 56, 57, 58 y 59.

de nulidad priva de todo efecto al acto jurídico a que se refiera privando de modo absoluto el acto, de todos sus efectos pasados y futuros, pero tal afirmación no puede ser absolutamente cierta en nuestra materia, el acto considerado desde el punto de vista Civil, al privarse de efectos, queda como si nunca hubiera existido, en materia administrativa, si el acto fuera declarado inexistente, la autoridad podría repetir impunemente el acto objeto de la controversia, puesto que, se habría vuelto al punto de partida, ello atentaría contra la seguridad jurídica mas elemental. El mal podría ser evitado parcialmente con el efecto de la cosa juzgada inherente a la sentencia de nulidad, parcial, porque bastaría que dicha autoridad variase ligeramente el ilegal acto emitido anteriormente, en fundamento o en resultado. Desde éste punto de vista no bastará en nuestra materia una escueta declaración de nulidad absoluta. Lo contrario, si la autoridad no emitiera otro acto nuevo, se encontrarían afectándose el ejercicio de la facultad administrativa que en ocasiones es un imperativo ineludible para el Estado.

El Tribunal Fiscal de la Federación, sostiene la Tesis de que la declaración de nulidad en la sentencia, cuando no se funda en una violación de carácter formal, impide que vuelva a dictarse una nueva resolución sobre el mismo asunto, sin embargo, deberemos considerar que la norma debe ser razonable con la facultad administrativa para reponer el acto nulificado que subsiste, con la sola limitación de no reponerlo en los mismos términos en que ya fue nulificado. Esto no significa que la autoridad quede privada de la facultad legal para reponer el procedimiento solo-

que ésta proposición deberá hacerla de acuerdo al criterio de legalidad de ejecución que le marque la sentencia.

Hemos visto como la Nulidad Administrativa, — igual en el contencioso Fiscal que el Derecho Administrativo en sentido estricto reúne características que no coinciden con las del Derecho Privado, nuestra materia debe primeramente vencer, la presunción de validéz del acto y produce disposición, guarda una relación más directa con la ilegalidad del acto que las nulidades del Derecho Privado.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

CAPITULO QUINTO.

La Nulidad de Fraccionamientos en Materia Agraria.

I.- Interpretación original.

El análisis de éste especial procedimiento constituye sin duda alguna la parte material y constructiva más importante de la presente Tesis. Mucho es lo que se ha estudiado acerca de los procedimientos Dotatorio, Restitutorio, Ampliatorio, etc. pero del postulado de la fracción novena del artículo 27 Constitucional nada se ha afirmado. Los tratadistas de Derecho han ignorado quizá deliberadamente que la Nulidad de Fraccionamientos es un aspecto que por su origen tiene profundo arraigo en nuestra Legislación Agraria.

Como principio en la exposición de nuestras ideas, afirmaremos que la interpretación que la Constitución vigente hace de la multicitada fracción novena no coincide con la que originalmente se pretendía dar por el Legislador.

Es conocido por todos nosotros la serie de problemas que sobre la tenencia y dominios de la tierra vinieron sucediéndose a través de los años, posiblemente desde que en las Tierras del Anáhuac se establecieron los primeros conglomerados indígenas constituidos como tribu, bástenos dar un ligero repaso a la gran visión jurídica del Doctor Lucio Mendieta en su obra "El problema Agrario de México" para percatarnos de la cruda realidad en la distribución de la tierra en México; sin embargo, a partir de las leyes proteccionistas de 1856 en adelante.

La Ley de desamortización del 25 de junio de 1856 con finalidades fundamentalmente económicas como era la tendiente a movilizar la propiedad raiz y para normali-

zar los impuestos, solo consiguió entre otras cosas, la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes de los Ayuntamientos, ya que la misma conceptuó como corporación a las comunidades y congregaciones indígenas, ello causó una serie de anomalías en la propiedad antes de que el Gobierno pudiera remediar el mal, los denunciados quedaron con pleno dominio de haciendas y ranchos completos, personas extrañas a los pueblos habíase ya apropiado de grandes extensiones de los indígenas, y cuando el decreto del 9 de octubre de 1956 adjudicó a sus poseedores las tierras que aún conservaban, el daño estaba hecho, terminando por formarse una gran propiedad junto a las débiles propiedades particulares, por lo que el problema continuó.

En mérito del Régimen podremos decir que si bien el artículo 27 de la Constitución de 1857 elevó a precepto fundamental la incapacidad legal de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces con lo cual los ejidos quedaban de hecho, sin dueño siendo denunciados en muchas ocasiones, éstos denuncios no prosperaron en todos los casos, procediendo a ordenar se midiera el fondo legal y el mismo fuera adjudicado a todos sus poseedores, sin embargo, ello no llegó a solucionar el problema completo puesto que la Constitución de 1857 se prestó a la interpretación de negar personalidad jurídica a las comunidades indígenas.

La Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883 en sus puntos esenciales autoriza la formación de Compañías Deslinderas al igual que el ordenamiento del 31 de mayo de 1875 que fué la que realmente originó éstas compañías particulares, la ley última citada, decía "o en su de-

fecto se dará la tercera parte de el terreno baldio objeto del deslinde".

Los efectos de éstas leyes, las encontramos en los Debates del Congreso Constituyente de 1917, en los ejemplos que cita el Doctor Lucio Mendieta en su obra, en las opiniones personales de nuestros ancestros y toda la realidad jurídico-política de nuestra época. Como consecuencia vienen medidas proteccionistas al campesino, al indígena humilde que solo tenia como patrimonio un pedazo de tierra, las dotaciones y restituciones hechas por los distintos caudillos revolucionarios (Francisco Villa, Madero, Zapata, etc.), hicieron posible que los juristas de la época pensaron en proteger con medidas positivas, de ahí el concepto que hemos vertido al inicio de ésta exposición, el que primeramente la Nulidad de Fraccionamientos haya sido una medida proteccionista que favoreciera las actividades en pro de los campesinos, ideas que todos los constituyentes gravaron idealmente como una necesidad para la correcta satisfacción de la Reforma Agraria, tanto es así que el proyecto que se presentó en las discusiones del Constituyente y que era firmada por legisladores de la talla de Macías, Mújica, etc. - afirma: (52).- "Los Condueñazgos, rancherías pueblos congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendran en común el dominio y posesión de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que las hayan conservado después de las leyes de Desamortización, ya que se les haya restituido conforme a la Ley de enero de 1915, ya que se les den en lo adelante en virtud de las disposiciones de éste artículo.== (52).- Fracción IV, Artículo 27 Constitucional.

Los bienes mencionados se disfrutarán en común; entre tanto se reparten conforme a la Ley que se expida para tal efecto, no teniendo derecho a ellos, mas que los miembros de la comunidad QUIENES NO PODRAN OBLIGAR NI ENAJENAR SUS DERECHOS-RESPECTIVOS A EXTRAÑAS PERSONAS SIENDO NULOS LOS PACTOS U CONTRATOS QUE SE HAGAN EN CONTRA DE LA PRESENTE PRESCRIPCIÓN. Las Leyes que se dicten para la repartición contendrán disposiciones necesarias para evitar que los parcione-rios pierden las fracciones que les corresponden y que con ellos se reconstruya la comunidad o se formen latifundios-inconvenientes".

Lo que anteriormente hemos expuesto nos ayudará a comprender que éste procedimiento forma una síntesis del pensamiento Hegeliano en la cual la Tesis está formada por las dotaciones de tierras que los Gobiernos revolucionarios efectuaron en favor de los campesinos, la antítesis, la creciente actividad de las clases reaccionarias tendiendo a volver a apoderarse de dichas propiedades, en ocasiones mediante procedimientos dolosos de que podían valerse, y la síntesis la disposición trascritas. Sin embargo, la interpretación actual ha cambiado a través de los años y de las distintas legislaturas.

Vemos claramente como el Constituyente de Querétaro tenía arraigada la idea de la protección al campesino, por tanto en ellos también cabía la pretensión de nulificar todo fraccionamiento que perjudicara a la finalidad perseguida por la nueva Doctrina Agraria.

INTERPRETACION ACTUAL.

En la primera Reforma el artículo 27 Constitucional se incluyó al precepto Agrario de nuestro máximo or-

denamiento, la fracción IX. En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el día martes 19 de diciembre— de 1933, se dió lectura al Dictamen emitido por las Comisiones en función a la Iniciativa del Ejecutivo de la Unión, — haciendose reformar por lo que toca a la relación de la Ley del 6 de enero de 1915-27 Constitucional y éstos fueron fun—
damentalmente:

Del orden común.— En lo que se relaciona con la Ley de Secretarías de Estado, aqui se habló en forma básica de la primera, se citó la Constitución de Querétaro y la — falta de experiencia administrativa en el funcionamiento de la Ley; se consideró congruente incorporar, para tener una— relación completa del artículo 27, la Ley del 6 de enero de 1915 mediante simple declaración.

La controversia que desde un principio existió— sobre el alcance de la Reforma, determinó inclusive que en párrafos de la nueva redacción se incluyeran disposiciones— contradictorias; por ello en la exposición de motivos se di— jo claramente "Es necesario elaborar una redacción definiti— va del artículo 27, y como la Ley del 6 de enero de 1915 — constituye una de las banderas de la Revolución, sino la médula misma de ella, es necesario incorporarla", la modifica—
ción sería fundada en la Jurisprudencia de la H. Suprema — Corte y en la experiencia de la aplicación de las leyes re—
glamentarias.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores del 20 de diciembre de 1933, se dió lectura al Proyecto emi—
tido y aprobado por la Cámara de Diputados, no llevándose a cabo discusión alguna sobre la fracción IX, pasó aprobada—
el día 23 de diciembre en los términos que actualmente la —

conocemos. El paso inmediato de la Reforma Constitucional—
fué la aprobación que de ella hiciera el Ejecutivo de la —
Unión publicándose en el Diario Oficial de la Federación el
10 de enero de 1934. (53).

Conforme a la nueva Orientación, aparece el tex
to de la fracción novena de la manera siguiente:

"LA DIVISION O REPARTO QUE SE HUBIERE HECHO CON
APARIENCIA DE LEGITIMA ENTRE LOS VECINOS DE ALGUN NUCLEO DE
POBLACION Y EN LA QUE HAYA HABIDO ERROR O VICIO, PODRA SER—
NULIFICADA CUANDO SOLICITEN TRES CUARTAS PARTES DE LOS VECI
NOS QUE ESTEN EN POSESION DE UNA CUARTA PARTE DE LOS TERRE—
NOS MATERIA DE LA DIVISION, O UNA CUARTA PARTE DE LOS VECI—
NOS CUANDO ESTEN EN POSESION DE LAS TRES CUARTAS PARTES DE—
LOS TERRENOS".

Sin duda alguna, las necesidades particulares—
y concretas de la Reforma Agraria Mexicana hicieron facti—
ble la reglamentación de las adjudicaciones que los distin—
tos regimenes presidenciales han hecho en el transcurso del
tiempo, evitando en lo que fuera posible los errores que pu
dieren perjudicar a los débiles campesinos, de ésta manera—
cuando existe algún vicio o error en esas entregas de tie—
rras, preciso será que por vía de acción se intente la Nuli
dad de la misma, dejando a salvo de ésta manera la pureza —
de las disposiciones Agrarias.

El artículo se refería a que cuando hubiere --
existido algún vicio podría intentarse su nulificación; ha—
bíamos dicho que en una forma más correcta ya que la actual
(53).—(DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO".— "México a través de—
sus Constituciones". Cámara de Diputados XLVL Legisla
tura del Congreso de la Unión; páginas 703 y siguien
tes).

disposición Constitucional habla de error y vicio como si — ambas cosas fueren distintas, cuestión no admisible desde— el punto de vista del Derecho Civil en el que el error en— un vicio del consentimiento; posiblemente ésta situación — sea comprensible debido a que en el Derecho Agrario el Le— gislador quisiera diferenciarlo. El artículo en cuestión de— cía a la letra "LA DIVISION O REPARTO QUE SE HUBIESE HECHO— LEGITIMAMENTE ENTRE LOS VECINOS DE UN PUEBLO, RANCHERIA, — CONGREGACION O COMUNIDAD Y EN LA QUE HAYA HABIDO ALGUN VI— CIO, SOLAMENTE PODRA SER NULIFICADA CUANDO ASI LO SOLICITEN LAS DOS TERCERAS PARTES DE AQUELLOS VECINOS O DE SUS CAUSA— HABIENTES". La anterior nos hace ver que éste procedimiento tuvo su origen en ese monumento legislativo de Don Luis Ca— brera y que su interpretación refiérese a aquellos casos — que expresamente señala:

1.- Reparto o división de tierras con aparien— cia de legítima en la que haya habido vicio.

2.- Solicitud del mismo núcleo de población.

3.- Mayoría de los poseedores de una cuarta par— te de los términos repartidos (tres cuartas partes de posee— dores.

4.- Minoría en el caso de los que se encuentran en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos. —

Artículo 2o. Ley del 6 de enero de 1915.

DEFICIENCIAS EN SU REGLAMENTACION.

Hemos venido expresando en el cuerpo de la pre— sente exposición, que la adjudicación de tierras (aguas o— montes), es el paso preliminar para la existencia de un pro— cedimiento de nulidad de Fraccionamientos, por tanto, será— otro factor el que dicha adjudicación haya sido hecha al nú

cleo de campesinos con derechos agrarios y respectivamente fraccionada, que en ella exista error o vicio que haga posible la anulación del mismo, que la solicitud sea hecha por una tercera parte de los vecinos que se encuentren en posesión de las tres cuartas partes de terrenos (nada probable) o que tres cuartas partes de los vecinos encontrándose en posesión de una cuarta parte de los terrenos hagan la respectiva solicitud, por tanto operará la anulabilidad, dijimos en el tercer capítulo generalmente no opera de pleno derecho.

PRIMERO.- En la hipótesis prevista en el supuesto normativo de referencia encontramos desde luego, un error primero consistente en la falsa suposición del Legislador de que si una cuarta parte de los vecinos se encuentra en posesión de tres cuartas partes de terreno, sean ellos los que ententen la nulidad de fraccionamiento erróneamente hecho, puesto que el error se encuentre precisamente en su beneficio. Aún cumpliéndose lo estipulado, la práctica nos enseña que la tan llevada Revolución Mexicana en manos de políticos ineptos en lugar de científicos y estudiosos del Derecho, ha hecho que la unidad mínima que puede entregarse a cada campesino con derechos agrarios llega a veces a ser hasta de una hectárea (casos concretos de los ejidos de la Magdalena Panoaya, Coatlinchan, y San Bernardino en el Estado de México), luego cabe preguntarnos: las disposiciones agrarias entendidas de ésta manera harán factible todavía nulidad de Fraccionamientos?

SEGUNDO.- Esta crítica la desprendemos de lo que afirma certeramente el Doctor Lucio Mendieta cuando dice, "El principio matemático que rige la nulidad es demasia

do pobre y arbitrario. Si hay una mayoría de vecinos, pero no llega a las tres cuartas partes del total, se ven sometidos a una minoría a que aproveche la situación viciosa errónea del fraccionamiento. Aún cuando son raros los casos de Nulidad de Fraccionamiento, debería formarse la ley anteponiendo siempre los fines de la Reforma Agraria a cualquier regla puramente convencional". Lucio Mendieta y Núñez "El problema Agrario en México" pág. 211.

Lo anterior supone que habiendo por ejemplo, — las tres cuartas partes de ejidatarios, tendran que aceptar en perjuicio de sus intereses, lo que en éste aspecto hubieren determinado las dos quintas partes restantes.

También es digno de mencionarse el que el ilustre Jurista que citamos da a entender que existan algunos casos planteados sobre Nulidad de Fraccionamientos, por su parte el alumno hace constar que por más investigaciones — realizadas al respecto, no logró avanzar ni el mas pequeño tramo en ello, ya que hasta hoy no se ha planteado algún caso concreto de Nulidad de Fraccionamientos del que haya tenido conocimiento el Departamento de Asuntos Agrarios o — cualquier otra autoridad Agraria, no obstante que existen — estos tipos de Fraccionamientos en las comunidades.

TERCERO.— Aceptamos en éste punto la critica — también acertada del Doctor Mendieta cuando afirma que considera insuficiente un solo artículo la compleja materia de las Nulidades (aunque nosotros hayamos sostenido que son — tres las disposiciones que postulan cuestiones inherentes a la materia de Nulidades).

CUARTO.— El inconveniente de que el procedimiento se hace contencioso por naturaleza, enfrentando como con

secuencia los intereses de los núcleos de ejidatarios que tendrán que convivir en lo futuro aunque la resolución fuere positiva o negativa. Son bastantes las funciones que legalmente deberán compartir los campesinos que han sido objeto de una dotación, encontrar que entre ellos mismos existen grupos antagónicos no rendirá en beneficio alguno en pro de la colectividad.

QUINTO.- Confusión en lo que determinan los artículos 303 y 304 del Código Agrario, el primero de los que se mencionan dice a la letra:

Artículo 303.- El Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios, una vez recibido la solicitud, procederá a convocar a esa Junta Central de Adjudicatarios de los terrenos cuyos fraccionamientos pretende nulificarse, en la que se dirá a los peticionarios y a las partes afectadas con la nulidad que se solicita, y recibirá todas las pruebas que éstos y aquellos presenten.

Artículo 304.- Las partes dispondran de un término de noventa días a partir de la junta a que se refiere el artículo anterior para rendir pruebas y formular alegatos.

Hasta aqui todo el trámite según el Código Adjetivo se va desenvolviendo ante el Delegado del Departamento, en el primer artículo (303), se anota claramente que se recibirán TODAS las pruebas que las partes presenten, luego entonces lo dispuesto por el artículo siguiente no deberá tener aplicación alguna, posiblemente como lo afirma el Doctor Mendieta y Núñez, lo que haya querido afirmar el Legislador fué que el artículo 304 quiso decir que ante el Departamento de Asuntos Agrarios se pudieran ofrecer más pruebas

que las ofrecidas ante el Delegado, nos encontraríamos del todo conforme nuestro ordenamiento pudiera aclararnos, en que momento entrego el Delegado de ese organismo administrativo el expediente hasta entonces formado, y por ende antes quien se formularon los alegatos, las cuestiones planteadas se deben a que claramente se indica en el Código que no existieran mas pruebas que las que indica el artículo 303-- y ellas serán aportadas ante el delegado del Departamento-- ya que nada afirma lo contrario. Consta pues nuestra crítica de confusión por lo que respecta al ofrecimiento y desahogo de pruebas en éste especial procedimiento.

SEXTA.- El artículo 305 afirma. "Transcurrido el término de pruebas y alegatos, el Departamento de Asuntos Agrarios dará cuenta con el expediente al Presidente de la República para que éste resuelva si el de declararse o no la Nulidad del Fraccionamiento o Repartimiento de que se trate, y la forma en que debe hacerse el nuevo Repartimiento de las tierras materia de la controversia", la crítica al precepto de referencia, será por partida doble.

A).- Debido a que la dependencia oficial en asuntos Agrarios cuenta con un organismo técnico especializado que se denomina Cuerpo Consultivo Agrario, en casi la totalidad de los procedimientos es éste, cumpliendo con su principal objetivo de dar el asesoramiento técnico al Primer Magistrado, el que elabora los proyectos que en última instancia aprueba o no el Ejecutivo Federal, en el procedimiento que estamos estudiando y a la luz de lo que hemos expuesto, ello no sucede, quedará a última determinación individual de éste máximo dirigente agrario de señalar con sus propios conocimientos cual será la resolución final (en oca

siones los primeros Mandatarios desconocen en lo absoluto - cual deberá ser la resolución más adecuada, o bien por falta de competencia para ello, o por falta de tiempo debido a las más urgentes ocupaciones que su alto rango requiere), por ello consideramos erróneo el que no se le hubiere dado participación al Cuerpo Consultivo Agrario.

B).- El que permite la intervención del Amparo. Esta institución, si bien es cierto que salvoguarda los derechos individuales de los Mexicanos, también es cierto que por lo que respecta a la Reforma Agraria según lo que se ha expuesto desde hace mucho tiempo, solo ha servido para entorpecer el avance positivo de la misma. Cuando el Ejecutivo de la Unión expide su resolución bien concediendo la Nulidad o negandola (en cuyo primer caso deberá a su vez emitir el nuevo proyecto de adjudicación de las tierras cuya nulidad de Fraccionamiento dictó), lo hace en única instancia, por ello da cabida al Juicio de Garantías.

SEPTIMO.- Que todo lo anterior haya hecho poco menos que aplicable éste procedimiento, bástenos convivir algún tiempo con los núcleos de ejidatarios que han sido objeto de dotaciones agrarias (refiriendo dotaciones al término genérico de entrega de tierras por cualquier procedimiento), para darnos cuenta de que la realidad es otra. En la práctica una vez adjudicado erróneamente la unidad de dotación y habiéndose percatado tanto los ejidatarios como sus autoridades de lo anterior, lo primero que hacen es citar a una asamblea general de ejidatarios (en cuyo citatorio no siempre se cumplen los requisitos de ley), y por simple mayoría vuelve a organizar a cada campesino según sus derechos, reparando en ésta forma tan sencilla y nada costosa-

lo que los trámites burocráticos hicieron que fuera negativa, posteriormente se da aviso del nuevo repartimiento al Departamento de Asuntos Agrarios y cada quien permanece en este lugar como si verdaderamente hubieren sido las autoridades competentes quienes los hubieren instituido con su posesión en la parcela.- Lo anterior además de haber podido comprobarse por juristas mexicanos de amplia experiencia, también fué corroborado por viejos ejidatarios como fuentes informativas de éste alumno.

A reserva de explicar ésto último con mayor amplitud, bástenos por ahora darnos cuenta de las críticas anteriores que por ser demasiadas nos hacen ver un sistema procedimental anacrónico y absoleto que nuestro Código Agrario agregó en 1934 quizá por cariño al recuerdo histórico de la ley del 6 de enero de 1915 de Don Luis Cabrera, haciendo factible y no solamente factible si no necesaria, una nueva reglamentación que garantice debidamente los principios que operan en nuestra materia y que hagan posible la feliz culminación de ella en Reforma Agraria para poder seguir adelante con esa masa inerme de desposeidos en cuanto al restablecimiento positivo de sus derechos.

Si mucho nos exigieran las necesidades, diríamos que la reglamentación actual de nuestro Código, nunca se ha aplicado, cuando la realidad deja sin afecto a un precepto legal, se hace necesaria su abrogación para dar paso al ordenamiento que verdaderamente lo haga.

EL CONGRESO CONSTITUCIONAL DE 1917.

En el Congreso Constituyente de 1917, se tocaron los distintos temas Agrarios que hicieron posible la actualización de la situación Agraria, y que ésta se con-

virtiese en un régimen más aceptable tanto para los campesinos, como para toda la clase social que dedicándose como medio habitual al cultivo del campo, no lograron obtener las distintas prestaciones que eran exigibles por sus necesidades, solo que como mención concreta del problema objeto de nuestro estudio, los Debates del Congreso Constituyente, así como la Génesis de los artículos 27 y 123 y demás obras relativas a las polémicas suscitadas no nos dan una clara solución a ésta cuestión, puesto que, en las mismas no existe mención de incluirse teoría alguna de las Nulidades de los Fraccionamientos, prueba concreta de ello lo veremos al analizar los distintos proyectos y ley finalmente aprobada, actualmente el artículo 27.

LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915. (Luis Cabrera)
(NO TEXTUAL).

Artículo 1a.- Se declaran Nulas.

I.- Enajenaciones de tierras, aguas, montes pertenecientes a pueblos, rancherías, en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II.- Todas las concesiones, Composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos.

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período anterior, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento.

Artículo 2o.- LA DIVISION O REPARTO QUE SE HUBIERE HECHO LE
GITIMAMENTE ENTRE VECINOS DE UN PUEBLO, RANCHERIA, CONGREGA
CION O COMUNIDAD, Y EN LA QUE HAYA HABIDO ALGUN VICIO, SOLA
MENTE PODRA SER NULIFICADA CUANDO ASI LO SOLICITEN LAS DOS-
TERCERAS PARTES DE AQUELLOS VECINOS O SUS CAUSAHABIENTES.

Artículo 3o.- Los pueblos que necesitándolos carezcan de —
ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de
títulos, podrán obtener que se les dote de terrenos sufi—
ciente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su
población expropiándolos.

Artículo 4o.- Para los efectos de ésta ley y demás leyes —
agrarias que se expidieran, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria (nueve perso-
nas) presidida por el Srio. de Fomento.

II.- Una Comisión Local Agraria (cinco personas
por cada Estado o Territorio).

III.- Comités Particulares Ejecutivos (de tres-
personas y según las necesidades de cada Estado).

Artículo.- Solicitud de Restitución ante el Gobernador de -
cada Estado y en los Territorios y D.F. a la Autoridad Supe
rior, acompañando los documentos en que se funden, presen—
tando también solicitud sobre concepción de tierras para do
tar de ejidos a los pueblos que carecieron de ellos o carez
can de títulos para intentar la reivindicación.

Artículo 7o.- La autoridad con vista en las solicitudes, oi
rá el parecer de la Comisión Local Agraria, en caso afirma-
tivo pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo pa
ra que identifique los terrenos, los mida y haga entrega —
provisional a los interesados.

Artículo 8o.- Las resoluciones de los Gobernadores o Jefes-

Militares tendrán el Carácter de provisionales, pasando todo el expediente a la Comisión Local Agraria, la cual a su vez la remitirá a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre dicho expediente y en vista del Ejecutivo de la Unión se sancionarán las dotaciones, restituciones, etc. expidiendo en caso positivo, los títulos respectivos.

Artículo 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con esa resolución, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos en el término de un año, posteriormente ninguna reclamación será admitida. En caso de que en reivindicación, obtenga el perjudicado una resolución favorable, solo le dará derecho a obtener la indemnización correspondiente, para la cual en el término de un año podrán ocurrir a que se les pague la multicitada indemnización.

Artículo 11.- Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos adjudicados o devueltos, mientras tanto se poseerán en común.

Artículo 12.- Los Gobernadores de los Estados, Jefes Políticos o Ejecutivo de la Unión según el caso nombrarán la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos— (Veracruz.- Carranza.- Srio. de Fomento Pastor Rouaix.

Desde luego las ideas expuestas con motivo de las leyes transcribiremos a continuación para demostrar que el Congreso Constituyente de Querétaro no se habló en lo absoluto de la Nulidad de Fraccionamientos, no lo hacemos en forma textual, ya que como es de comprenderse, un trabajo de tal naturaleza bastaría por si solo para llenar el espacio de nuestra Tesis sin permitirtos exponer mayores ideas al respecto.

PROYECTO DE CONSTITUCION PROPUESTO ANTE EL H. CONGRESO CONS
TITUYENTE POR EL C. VENUESTIANO CARRANZA.

NO TEXTUAL.

Artículo 27.- La propiedad privada no podra afectarse para beneficio público si no mediante indemnización, la utilidad deberá ser declarada por la autoridad administrativa, pero ejecutada por la judicial en caso de desacuerdo. Las corporaciones o instituciones religiosas no tendrán capacidad para adquirir bienes ni administrarles, excepto los destinados a su servicio. Las Instituciones de beneficencia, con cualquier finalidad mediata no podrán ser dirigidas por corporaciones religiosas pudiendo adquirir solamente bienes necesarios al objeto de que traten, podrán tener capitales impuestos e interés no mayor del legal y cuando más a término de diez años. Los ejidos de los pueblos se disfrutarán en común en tanto se expida la ley que los fraccione. Ninguna otra sociedad podrá tener bienes raices o capitales sobre ellos, excepto los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Permitir a las sociedades civiles y comerciales poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones, explotaciones minerales, de petróleo, vias férreas u oleoductos pero nunca en superficie mayor de la estrictamente indispensable para los objetos indicados, en cuyo caso, el Ejecutivo fijará el límite. Los Bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de Asociaciones de Crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas, o rústicas de acuerdo a las prescripciones de dichas leyes".

El problema Agrario que venia de los remotos --

tiempos de nuestro país,

tiempos de nuestro país, no sería solucionado de ninguna manera con el proyecto del Artículo 27 que proponía el Primer Jefe Constitucionalista, indudablemente así lo entendieron grandes jurista de la época, los que, al igual— que el Congreso Constituyente decidieron presentar otras — propuestas que satisficieran mejor la demanda de equidad de los campesinos, la cuestión planteada era justa, grandes — agraristas como Macias, Roulaix, etc. se habian dado cuenta de que la posible Constitución sería todo beneficio para — los obreros, pero la masa campesina, como ¿iría a quedar?.

INICIATIVA SOBRE EL ARTICULO 27 DEL PROYECTO DE CONSTITU—
CION.—(Pastor Roulaix, José N. Macias, José Alvarez, Federi—
co E. Ibarra, Rafael Martínez de Escobar, etc.)

ARTICULO 27.— La propiedad de las tierras y aguas comprendi—
das dentro de los límites del territorio nacional, corres—
ponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tie—
ne el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a —
los particulares constituyendo la propiedad privada. La pro—
piedad Privada no puede ser expropiada sino mediante indem—
nización y por causa de utilidad pública. Capacidad para ad—
quirir el dominio directo de las tierras y aguas de la Na—
ción. Solo Mexicanos por nacimiento, naturalización y socie—
dades mexicanas podrán adquirir el dominio de las tierras—
y aguas, explotación de minas, aguas, combustibles minera—
les.— Los extranjeros el mismo derecho cuando manifiesten —
renunciar a su calidad y a la protección de sus gobiernos —
en cuanto a los bienes se refiere, sujetándose a las leyes—
de la Nación. No podrán adquirir inmuebles en una faja de —
cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta de—

las playas.

II.- La Iglesia, cualquiera que sea su credo no podrá tener capacidad para adquirir bienes, administrarlos o imponer capitales sobre ellos. Los inmuebles pertenecen desde luego a la Nación la cual determinará el uso que dará a los mismos y a los que en el futuro se construyan, serán públicos si fueren construidos por suscripción pública, en caso de aportaciones particulares para su construcción se registrarán por las leyes aplicables a la propiedad privada.

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, no podrán ser administradas por ninguna corporación o persona perteneciente al culto. Podrán adquirir capitales impuestos sobre ellas al rédito legal y por un término no mayor de diez años.

IV.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o derecho guarden el estado comunal tendrán el dominio común de las tierras y aguas conservadas mediante las leyes de desamortización, ya restituidas mediante la ley del 6 de enero de 1915, ya que se les den en adelante, entre tanto se expide la ley que los fraccione, no teniendo derecho mas que ellos quienes no podrán enajenar, siendo nullos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las Leyes que deberán dictarse para fraccionar, deberán contener disposiciones necesarias para evitar que pierdan sus partes o se formen latifundios.

V.- Los bancos debidamente autorizados conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, podrá tener capitales impuestos sobre bienes urbanos o rústicos pero no podrán administrar mas de aquellos que les sean necesarios para su

objeto ni tener mayor propiedad de la indicada para el mismo objeto.

VI.- Las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador no podrán adquirir ni administrar fincas rústicas, excepto las de industria fabril, minera, petrolera, etc. (no agrícola) en la medida que fijará el Ejecutivo de la Unión.

VII.- Fuera de las instituciones mencionadas, ninguna otra podrá adquirir o administrar mas bienes que los necesarios para su objeto.

VIII.- Se declaran nulas todas las diligencias, (en forma como actualmente conocemos la mencionada fracción) excepto un agregado que en el actual se suprimió en que ~~de~~ termina que las Leyes aplicables y que en el futuro se dictarán, serán de carácter administrativo.

IX.- Establece el derecho inalienable e imprescriptible de la Nación de regular la propiedad privada, para lo cual se dictarían medidas para el fraccionamiento de latifundios, desarrollo de la pequeña propiedad, dotación de terrenos y creación de nuestros centros de población ejidal.

X.- La Nación se reserva el dominio directo de los minerales o substancias, que solo podrán ser explotadas por sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas concesionadas administrativamente por la autoridad federal.

XI.- Declara de propiedad de la nación y cargo de ella, lagunas, estereos, las aguas, de los mares en la extensión que fija el Derecho Internacional, las cuales podrán ser concesionadas por el Ejecutivo de la Unión.

XII.- Autoridad competente para expropiación, -

forma de hacer ésta, de liquidarla, etc.

XIII.- Postula el dominio directo de la Nación sobre todas las cuestiones enunciadas en ella, (art.27) — desde el día en que entrará en vigor.

XIV.- Que el ejercicio de las acciones que competen al Gobierno Federal se hará mediante el procedimiento Judicial, pero la ejecución corresponderá a las autoridades administrativas.

Tampoco en la iniciativa presentada ante el Congreso de Querétaro, encontramos nada de lo que se refiera a la Nulidad de Fraccionamientos, aunque como dijimos anteriormente, ello no significa que el ánimo de sus integrantes no estuviera muy presente, ya que ese monumento legislativo de Don Luis Cabrera, lo había estipulado en forma precisa.

DICTAMEN DE LA PRIMERA COMISION DE LA CONSTITUCION. (29 de enero 1917. Francisco J. Mujica, Alberto Román L.G. Monzón, Enrique Rocio, Enrique Colunga).

(NO TEXTUAL).

ARTICULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad privada no podrá ser expropiada si no por causas de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para ha-

cer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con éste objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les son indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas en tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias, (continua de manera igual que el actual párrafo solo que éste último agrega la propiedad sobre el espacio situado sobre el territorio nacional).

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fijan el Derecho Internacional, las de los lagos interiores de formación natural que esten ligados directamente a corrientes, las de los rios principales o arroyos o fuentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente, hasta su desembocadura ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados en su rama principal, las de las aguas de

los rios arroyos o barrancos, cuando sirvan de limite al Territorio Nacional, o al de los Estados, las aguas que se extraigan de las minas, y de los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere, pero el aprovecha— miento de las aguas, cuando el curso pase de una finca a otra, se considerará de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos que se refieren los dos párrafos— anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las — tierras y aguas de la nación, se regirá por las prescripciones siguientes:

I.- Solo los mexicanos podrán adquirir tierras en México, los extranjeros solo cuando se renuncie a la calidad de tales y lo manifiesten a la Sría. de Relaciones — por conducto de sus representantes diplomáticos.

II.- La Iglesia no tendrá la capacidad de adquirir el dominio, ni administrar, ni imponer capitales, los — que tuviere actualmente por si o por interpósita persona entrarán en el dominio de la Nación, concediendose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso

la prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. El Gobierno determinara cuales son los inmuebles destinados a las finalidades eclesiásticas que continuarán en su poder, siendo propiedad de la Nación los mismos.

III.- Las instituciones públicas o privadas de beneficencia pública se podrán adquirir más raíces que las necesarias para su objeto, pero nunca bajo la dirección de instituciones religiosas, ni de los ministros de éstas.

IV.- Las sociedades comerciales de títulos alportador no podrán adquirir ni administrar fincas rústicas, y las empresas de concepción minera, petrolera, etc. excepto las agrícolas no podrán tener otro bien que los estrictamente indispensables para su objeto y previamente fijado por el Ejecutivo de la Unión.

V.- Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrá obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo a lo prescrito en ellas, pero no podrán tener en administración o propiedad sino los bienes estrictamente indispensables para su objeto.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de tierras aguas y bosques si les pertenecen o les fueron restituidas conforme a la ley del 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento unicamente de las tierras.

VII.- Ninguna otra corporación de las mencionadas podrá tener propiedades o administrar bienes raíces o

capitales impuestos sobre ellos, excepto los destinados directamente al objeto de la Institución no así los Estados, D.F. y Territorios, que tendrán capacidad plena.

Las leyes de la Federación y de los Estados en su jurisdicción los casos de utilidad pública en que deba ocuparse la propiedad, la declaración por Autoridad Administrativa, el precio, según el valor catastral (y una manera especial de fijarlo) las mejoras posteriores a la declaración del valor, será objeto de juicio ante autoridades jurisdiccionales. Se declaran nulas (mismo contenido de la actual fracción octava constitucional aunque mas reducido su campo jurídico). En consecuencia todas las tierras serán restituidas con arreglo a la ley del 6 de enero de 1915, si la restitución no procedía, se le dejarían las tierras en calidad de dotación. El ejercicio de las acciones corresponde a la Nación se harán efectivas por medio del procedimiento judicial, las autoridades administrativas, se encargarán de la ocupación venta y remate de las tierras sin que pueda revocarse nada hecho por las mismas antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expediran las leyes para llevar a cabo con el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes: A).- En cada Estado se fijara la máxima propiedad privada. B).- El excedente deberá fraccionarse y éstas puestas en venta. C).- Si el propietario se negare lo hará mediante expropiación el Gobierno Local. D).- Forma de pagar dichas fracciones. E).- Los Mexicanos que hayan militado en el ejército constitucionalista,

hijos y viudas de éstos tendrán preferencia para adquirir—
las. G).— Las leyes Locales organizarán el patrimonio de la
familia determinando los bienes que las constituyan y serán
inalienables, inenbargables ni sujetas a gravámen alguno.—
Se declaran revisables todos los contratos y coneciones —
desde 1876 que hayan formado latifundios y cuando impliquen
perjuicio o grave al interés el Ejecutivo podrá anularlos.

El Dictámen de la primera comisión y que mencio
namos en la página anterior, se convirtió en el texto defi
nitivo del Constituyente de 1917, como podremos percatarnos
éste no es precisamente la solución al problema que nos en
contramos estudiando ya que, en todo el cuerpo del artículo
27, no se habla acerca de la Nulidad de Fraccionamientos.—
La fracción VI del mismo precepto citado, se constituyó en—
la fracción VII del 27 por las reformas llevadas acabo el —
día 6 de diciembre de 1937, y el diez de enero de 1934, se—
hicieron algunos agregados que dejaron el precepto agrario—
fundamental de la manera como hoy lo conocemos, se conside
ró dentro de la denominación genérica de núcleos de pobla—
ción a lo que anteriormente se había comprendido como pue
blos, rancherías y comunidades, la fracción VI se adicionó—
de manera que se agregaron a las excepciones antes menciona
das en las fracciones III, IV, y V "Fuera de las corporacio
nes a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como
los núcleos de población que de hecho por Derecho guarden —
el estado comunal, de los núcleos dotados, restituidos o —
constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra
corporación civil podrá tener en propiedad o administrar —
por si bienes raices o capitales impuestos sobre ellos, con
la única excepción de los edificios destinados inmediata y—

directamente de la Institución".

A la Fracción VII se agregó un segundo párrafo que a la letra dice. Son de Jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se evocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme a la cual deberá tramitarse las mencionadas controversias.

La Fracción VIII finalmente, quedó estipulada de la manera como hoy la conocemos, se agrega la más importante para el objeto de la presente Tesis; aparece también la fracción X en los siguientes términos. "Los núcleos de población por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubiere sido enajenados, serán dotados con tierras, bosques y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; aunque en ningún caso debe de concederseles la extensión que necesitan, y al efecto expropiara por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

XI.- "Para los efectos de las disposiciones contenidas en éste artículo y de las leyes reglamentarias -

que se expidan, se crean: (sabemos que en verdad no es ésta fracción, una creación propiamente de la Constitución de 1917, sino que proviene de la Ley de Don Luis Cabrera en 1915).

a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b).- Un cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias fijan.

c).- Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales, y de un representante de los campesinos cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d).- Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los Núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e).- Los comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII.- Las solicitudes de restitución o dotación o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente de los Gobernadores.

Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas las que substanciarán los expedientes en plazo parentorial y emitirán dictámen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se de posesión inmediata de las superficies que en su concepto proceda. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplen con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo parentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictámen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictámen en plazo parentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

XIII.- La Dependencia del Ejecutivo del cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones Mixtas, con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos Locales, se informará al Ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como la Suprema Autoridad Agraria.

XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieren dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el Juicio de Amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente, (el resto de la presente fracción podemos constatarlo en forma idéntica a la actual Constitución Política en la fracción relativa), otro agregado en el de la fracción XVII párrafo, que habla de los fraccionamientos que no podrán ser sancionados sin que se aprueben y se satisfagan las necesidades Agrarias. (54).

INAPLICABILIDAD DE LA NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS.

El aspecto neurálgico desde el punto de vista legal, es la completa inaplicabilidad de la nulidad de Fraccionamientos. Esta cuestión ha conducido a que diversos juristas, percatándose de la falta de positividad de la forma que señala nuestra Carta Magna en la fracción IX, pretenden abrogarla sin que antes haya dado la solución que como juristas debieran proponer. Desde luego, como hemos visto en el Capítulo anterior, la reglamentación que nuestro Código-Adjetivo hace de éste procedimiento no es del todo aceptable, lo que no le resta importancia por que el haberse reintroducido en el precepto Constitucional habla de por si de la importancia de que un momento dado llegó a adquirir; solo que, veamos los hechos concretos para nuestra aseveración.

A).- Por principio de cuentas diremós que en la investigación de los elementos que hicieron posible la documentación adecuada de ésta Tesis, se trató de indagar en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, lo que sobre la aplicación de este procedimiento pudiera encontrarse, y sin embargo, los resultados fueron negativos ya que en los archivos del mismo no obra, de veinticinco años a la fecha, ningún documento o expediente que haga suponer la aplicación de ésta fracción novena del artículo 27 Constitucional. A preguntas especiales hechas al Licenciado Al-
(54).-Diario de los debates del Poder Constituyente de 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y Cincuentenario de la Revolución Mexicana.- 1960.

varo Morales Jurado, probablemente el mas competente funcionario de esa dependencia por su inestimable antigüedad, dijo no haber encontrado jamás expediente ni noticia alguna sobre ese supuesto normativo Constitucional.

B).- El eco de aplicación jurídica por excelencia, ha sido en el Régimen Jurídico Mexicano, las resoluciones que sobre los distintos casos concretos planteados, se verifican en la Suprema Corte de Justicia, las que son debidamente publicadas en los voceros oficiales de dicha máxima autoridad judicial y debidamente archivados en la Dependencia respectiva. Se presta especial atención a éstas resoluciones por ser ellas el criterio adecuado a la sensibilidad de la Doctrina jurídica en México, También son estimadas — por nosotros cuando una vez resueltas las cinco ocasiones — en la forma adecuada, constituyen Jurisprudencia, pero, ni en las resoluciones particulares y concretas que ese honorable organismo emite, ni en las resoluciones jurisprudenciales, encontró el alumno un solo inicio de tramitarse algún expediente sobre nulidad de Fraccionamientos pese a la búsqueda por cierto ardua en la Biblioteca de ese Tribunal.

C).- La tercera base de la investigación realizada por el alumno, consistió en convivir directamente en Núcleos de Población ejidal como lo fueron los Ejidos de Tequexquináhuac y Netzahualcóyotl, ambos pertenecientes al Municipio de Texcoco, Estado de México, encontrando que en ellos como en los demás ejidos en su mayoría el procedimiento que señala el precepto constitucional, ha sido solo un concepto teórico que no ha encontrado en la práctica, el sentido que el Legislador de 1915 y 1934 quiso concederle.— En la práctica los campesinos realizan el procedimiento de—

la siguiente manera:

PRIMERO.- Dándose cuenta de la viciosa forma de verificarse el reparto, proceden a citar a una asamblea general de campesinos, en la asamblea en cuestión, explican cual es el objeto de la cita y previo análisis del orden del día, habiéndose oído a los integrantes de la misma, se procede a la votación.

SEGUNDO.- La votación se realiza mas democráticamente de lo que pudiera ser si se llevara a cabo el procedimiento que señala el artículo 27 y evita de ésta manera la absurda burocratización que implica tramitar la nulidad de fraccionamientos según lo que dispone la fracción IX, y si la nulidad promovida se aprueba por el voto mayoritario de la asamblea, procede a realizarse una adjudicación eludiendo los errores cometidos en el fraccionamiento anterior.

TERCERO.- Hecho lo anterior y aprobada la noción definitiva según la votación de la asamblea, se comunica al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y lógicamente se da vista con las constancias que obran en el acta circunstanciada de la asamblea a la Comisión Agraria local y el Representante de Zona, ello se debe a que no existe manifestación alguna de inconformidad por parte de los integrantes del núcleo de población, las autoridades antes referidas optan por guardar silencio respecto al procedimiento llevado a cabo para legalizar el fraccionamiento, y quienes deben informar ante el Departamento de Asuntos Agrarios cuales serán los poseedores de las tierras ejidales, envían los datos para la expedición de los títulos agrarios (como si fuera un simple error administrativo), de la manera como la asamblea que antes habíamos mencionado, lo acordó.

Desde luego ello convierte en precepto absoluto la reglamentación de la fracción IX de nuestro ordenamiento Constitucional Agrario; sin embargo, como el principio lo dijimos nos parece que eliminar la disposición relativa no es el camino adecuado, parécenos mejor una reglamentación adecuada con los elementos dados para aliviar la situación que el Legislador de 1915 y el de 1934 debieron darse cuenta de que era necesaria, puesto que, es indispensable para nosotros buscar que el Derecho Mexicano cuente con mejores regulaciones haciendo factible la aplicación de los preceptos a nuestra realidad.

Sabemos bien que cuando un precepto normativo deja de tener aplicación en la realidad, el camino adecuado es la derogación para hacerlo aplicable, y en último caso la abrogación del mismo en cuyo caso deberá buscarse otro precepto que solucione los problemas planteados en los núcleos de población (como es el caso del que nos encontramos estudiando) en donde tiene positividad. Nosotros trataremos de llevar acabo una tarea que posiblemente no realicemos con la debida perfección cuestión lógica si consideramos que un estudiante del derecho no tiene la madurez doctrinaria y el amplio criterio que sus profesores y mayoría de juristas ya que, ellos han hecho de su carrera una práctica constante y un estudio conciente.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

CAPITULO SEXTO.

**BASES PROCEDIMENTALES PARA LA NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS -
EN MATERIA AGRARIA.**

A).- Consideraciones Generales.

Con las ideas que expongamos en el presente capítulo habremos llegado a la parte medular de nuestro trabajo; en efecto, éste consiste en aportar con los datos que obran en él, un criterio debidamente fundado sobre la Nulidad de Fraccionamientos, desde luego supeditado a la capacidad jurídica del principiante, pero con el ferviente anhelo de que la opinión, constituye un grano de arena en beneficio de la solución del complejo desarrollo de la Reforma Agraria y de los problemas que impiden su objetivo.

Mientras tanto, no deberemos olvidar la relación que tan estrechamente existe entre éste capítulo y el anterior, puesto que ello servirá para que la secuencia en la exposición nos aporte claridad específica en el tema que estamos estudiando; de la misma manera que sin olvidar que el objetivo buscado con lo indigado hasta ahora, es concretamente la positividad de la reglamentación de lo dispuesto en la fracción novena de la Constitución Política en su artículo 27.

ARTICULO 27 FRACCION IX:- "LA DIVISION O REPARTO QUE SE HUBIERE HECHO CON APARIENCIA DE LEGITIMA ENTRE LOS VECINOS DE ALGUN NUCLEO DE POBLACION Y EN LA QUE HAYA HABIDO ERROR O VICIO, PODRA SER NULIFICADA CUANDO ASI LO SOLICITEN LAS TRES CUARTAS PARTES DE LOS VECINOS QUE ESTAN EN POSESION DE UNA CUARTA PARTE DE LOS TERRENOS MATERIA DE LA DIVISION, O UNA CUARTA PARTE DE LOS MISMOS VECINOS CUANDO ESTEN EN POSESION DE LAS TRES CUARTAS PARTES DE LOS TERRE-

NOS.

La crítica a éste precepto, debiera ser debidamente orientado a lo que el Legislador de 1917 pretendía se interpretara de él sin embargo; como hemos visto, fué una aportación del año de 1934 a la Carta Magna, sin que en la ley que originó su reglamentación (6 de enero de 1915), ni el posterior cuerpo de juristas que la incorporó, hayan expresado discusión alguna al respecto; por lo tanto, deberá regir para lo que en él digamos, todo aquello que en nuestro Derecho sea aceptable como un principio de equidad en relación a los principios concretos que rigen en el Derecho Agrario, solo de ésta manera la conclusión que se obtendrá tendrá la validéz que se pretende.

CRITICAS AL PRECEPTO CONSTITUCIONAL:

Debemos confesar que el solo enunciado de nuestro subtítulo originó en el sustentante una serie de consideraciones sobre la conveniencia de realizar, en forma constructiva desde luego, una opinión muy particular sobre la fracción objeto de nuestro estudio, ya que ello presuponía conocer a fondo el pensamiento que la inspiró y los motivos para la incorporación posterior a nuestro máximo ordenamiento jurídico; sin embargo, optamos, ya que lo expresado no fué posible, por realizar un análisis gramatical con el objeto de que dicha disposición se hiciera aplicable a nuestra realidad, una realidad en que muchas veces el juzgador se convierte en un repetidor de lo que conceptualmente estipulan las disposiciones jurídicas, sin darse cuenta en fondo cual era la real pretensión de quien las formó.

PRIMERO.- Debemos afirmar que nos pareció que lo que reglamenta la fracción novena en su última parte, en

el transcurso de los años (si el procedimiento hubiera tenido aplicación), se habría convertido en injusticia con pretensión de legalidad; en efecto la mencionada fracción nos indica una serie de términos aritméticos que no hacen posible la aplicación del supuesto, cuando menos en la realidad. No es lógico ni jurídico pensar que si a un núcleo de campesinos se les ha entregado por equivocación una cuarta parte de las tierras materia de la división constituyendo ellos, o menos del setenta y cinco por ciento (digamos un 70%), pueda solicitar se nulifique el fraccionamiento que afecta a sus intereses y que una minoría detenta con una máxima extensión. El Derecho Agrario no puede supeditar la determinación de sus problemas a una minoría como sería en el caso de estudio.

SEGUNDO:- Igual nos ha parecido que lo que dispone en cuanto a que una cuarta de los campesinos poseedores de tres cuartas partes de los terrenos pueden llegar a solicitar Nulidad del Fraccionamiento que en su beneficio aprovecha, es inaplicable, ya que el ser humano tiende generalmente a demostrar actitudes egoistas, no altruistas, por lo que sería mas probable que la solicitud nunca llegare hacerse de acuerdo con el supuesto normativo que estamos analizando.

Desde luego una crítica al precepto constitucional en forma razonada como pretendemos haberlo hecho, no sería completa sino no estuviéramos dando nuestro parecer ya que cualquier reputación positiva que se busque, estará acompañada normalmente de la propia opinión de quien la hace, y de ésta manera vendríamos realizando solo una parte del pensamiento Hegeliano en su desenvolvimiento ideal. En-

esta forma será factible que el final de nuestra exposición pongamos a consideración de quien se interese en el presente estudio, el proyecto de reforma, en el cual la Comisión de Redacción y Estilo del H. Congreso de la Unión tendría un objetivo seguro para poder realizar las modificaciones pertinentes, ya que, el ámbito jurídico del sustentante, — de ninguna manera se equipara el caudal de conocimiento de éstos jurisperitos.

CRITICAS AL CODIGO AGRARIO.— (Nulidad de Fraccionamientos).

El artículo 127 del Código Agrario señala en forma por demás precisa lo que se entiende en él por Nulidad de Fraccionamientos, y repite el precepto constitucional de manera textual, solo que agrega al final: SON NULOS TAMBIEN TODOS LOS ACTOS REALIZADOS SOBRE VIENES CUYA PROPIEDAD HAYA DERIVADO DE UN REPARTIMIENTO NULO". Este agregado tiene significativa importancia, ya que bastará concentrar un poco la imaginación en el campo de la vida campesina para darnos cuenta de las arbitrariedades que se puedan cometer en el caso de que no estuviera debidamente estipulado, — por mas que ello se deduzca del cuerpo general de la reglamentación agraria y del precepto sustantivo.

El Código Adjetivo cuando se refiere a la Nulidad de Fraccionamientos, de acuerdo a la función específica a él encomendada, señala en los artículos 302 al 305 la forma en que deberá llevarse a cabo el procedimiento en cuestión, y que al parecer del alumno, debiera hacerse de manera que resulte económica su tramitación a las masas campesinas con interés en la Nulidad de una división de tierras — por tanto (y aquí una de las aportaciones del sustentante), debiera tramitarse a solicitud de la mayoría O DE OFICIO —

ANTE EL DELEGADO DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS, una vez que su representante encargado de la misma división o reparto, informara de las anomalías existentes (de hecho o de derecho).

Aunque el ordenamiento Adjetivo diga que la tramitación del procedimiento de Nulidad se haga ante el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios, diremos que propiamente éste deberá iniciarse ante la Comisión Agraria Mixta de la Jurisdicción Estatal o Territorial que corresponda, porque es la Autoridad que preside al organismo señalado según lo que afirma el artículo 10 del mismo cuerpo legislativo; y decíamos que una vez teniendo conocimiento el organismo del problema existente a través del representante que se haya encargado de la división (artículo 253 y 260), debiera tramitar a solicitud de los interesados POR SIMPLE MAYORIA, ya que siendo nuestra materia protectora de los intereses colectivos, el permitir que una mayoría fuese quien iniciara la solicitud, no estaría haciendo más que respetar el principio señalado, o bien; DE OFICIO, el procedimiento de Nulidad porque en forma casi común los solicitantes de tierras por cualquiera de los medios que señala nuestra Constitución, han sufrido en su desarrollo una serie de anomalías burocráticas.

Decíamos anteriormente que el campesino que ha solicitado tierras y aguas, después de sufrir constantes penurias por los pagos que realizan ante el Comité encargado de la tramitación de su solicitud, y de ver que los procedimientos burocráticos se hacen cada vez mayores, se niegan a volver a intentar por cualquier otra vía, acción agraria alguna para la defensa de sus intereses por lo que el impul

so de oficio, beneficiaría a los mismos y les haría reco-
brar un poco de la confianza en su Gobierno.

Lo anterior hace factible la explicación que di-
mos en el Capítulo Quinto, en el que señalamos la manera --
que los campesinos solucionan de hecho sus problemas de --
errores o vicios en los fraccionamientos, primero siendo --
reunidos por el recientemente constituido Comisariado Eji-
dal o Consejo de Vigilancia (Generalmente el comité Ejecuti-
vo Agrario se constituye en el Primer Comisariado con que --
cuenta el núcleo de población), en una asamblea en que se--
escucha con detenimiento todos los argumentos que expresa --
quorum y previa calificación de legalidad de la solicitud--
hecha por los campesinos, se levanta acta circunstanciada--
de lo acontecido procediéndose (de hecho), a realizar un re-
parto en forma correcta de esa unidad de dotación repartida.
A continuación, con el acta se da cuenta al Departamento de
Asuntos Agrarios el cual, como es común en la realidad mexi-
cana, entregará los Títulos parcelarios (en los casos de es-
tudio), señalando en forma equitativa a los beneficiarios.

FORMA CONCRETA DE MODIFICACION AL CODIGO.

Decíamos que toda construcción deberá forzosa-
mente estar fundada en principios que hagan factible la lle-
gada de condiciones mas justas para los campesinos, que re-
glamenta el Código Adjetivo, y en ellos propondremos las mo-
dificaciones que consideramos pertinentes, las cuales po-
drán ser analizadas al finalizar ésta exposición.

ARTICULO 302.-- "El procedimiento para obtener --
la Nulidad de Fraccionamientos se iniciará por solicitud de
los adjudicatarios en la proporción que expresa la fracción
novena del artículo 27 Constitucional, dirigida al Delegado

del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que corresponda, y llenará las siguientes condiciones: I.- Nombre de los solicitantes y proporción del área comunal que posean; II.- Nombre de la comunidad o núcleo de población de que se trate expresando su ubicación. A la solicitud se acompañarán los Títulos que amparan la propiedad de los terrenos".

La disposición transitoria no merece a nuestro juicio sino dos consideraciones de relativa importancia: 1.- El que se agregara, que no solamente podría ejercitarse la acción agraria a solicitud de parte (que, como habíamos dicho, con la modificación propuesta al Texto Constitucional deberá ser mayoría de campesinos del núcleo de población solicitante), sino también de Oficio por las causas igualmente expresadas: 2.- La última fracción del citado precepto que por lo que puede percibirse no es aplicable en la realidad porque los Títulos de Propiedad generalmente se entregaran hasta cuatro o cinco años después de realizada la división, lo que haría imposible su aplicación: y, en segundo lugar diremos que en materia agraria, deberá estarse a lo mandado en el precepto sustantivo (como en todas las materias), que en éste caso es la Constitución Política, y ella no habla de éste requisito concreto, pero aún aceptándolo sabemos en demasía, según las ideas en nosotros arraigadas por el Doctor Lucio Mendieta y Núñez que la propiedad en materia agraria está sujeta a las disposiciones restrictivas que la Ley marca (excepto tratándose de Solares y siempre que se cumplan las formalidades establecidas en el Código), por tanto consideramos debiera hablarse mas bien de posesión.

de posesión.

ARTICULO 303.- "El Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, una vez que haya recibido la solicitud, procederá a convocar a una Junta General de adjudicatarios de los terrenos cuyo fraccionamiento pretenda nulificarse, en la que oirá a los peticionarios y a las partes afectadas con la nulidad que se solicita, y recibirá todas las pruebas que aquellos y éstas presenten".

Ante todo, no deberemos olvidar la Naturaléza — contenciosa del procedimiento que estudiamos, por tanto, el artículo que acabamos de transcribir, parece dar a entender que el Legislador quiso conceder a la Comisión Agraria Mixta (ante la cual debe iniciarse realmente), el carácter de Organismos que actúe como amable componedor, decidiendo solo si se admitirán mas pruebas, como es el caso de que hubiere habido acuerdo entre las partes o señalarles el plazo de noventa días que indica el artículo 304 para que ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se rindan las pruebas y formulen alegatos; pero su función cesaría en todo caso, una vez terminada la audiencia que señala el artículo 303. También debe agregarse que el procedimiento se puede iniciar no solo a solicitud de las partes, sino que también de oficio, haciendo un poco mas explícito el sentido general del precepto.

ARTICULO 304.- "Las partes dispondrán de un término de noventa días a partir de la Junta a que se refiere el artículo anterior, para rendir pruebas y formular alegatos".

A éste precepto de acuerdo a lo que hemos sostenido, solo resta agregar el hecho de que tales pruebas y —

alegatos se rendirán ante el Departamento de Asuntos Agrarios en virtud de que no se pudo llegar a acuerdo alguno ante la Comisión Agraria Mixta, por ello se hace necesario una ampliación de término probatorio en lo que podríamos llamar Segunda Instancia de la Nulidad de Fraccionamientos.

ARTICULO 305.- "Transcurrido el término de pruebas y alegatos, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dará cuenta con el expediente al Presidente de la República, para que éste resuelva si es de declararse o no la Nulidad del Fraccionamiento o Repartimiento de que se trate, y la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento de las tierras materia de la controversia".

Habiéndose aclarado el criterio del alumno en la primera fase del procedimiento ante el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios, y una vez efectuado el cambio de autoridad que conoce del procedimiento mismo mediante el expediente turnado, transcurridos los noventa días que señala el artículo 304 para presentar pruebas y formular alegatos, consideramos pertinente aunque el Código no lo diga, que las actuaciones se sometan a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, el que, de acuerdo con la naturaleza de la función para lo que fué creado (como cuerpo técnico-jurídico de asesoramiento al Ejecutivo de la Unión), formule, previo análisis de las constancias, el nuevo proyecto de Adjudicación en el cual la parte alcuota de cada campesino se determine conforme a las prescripciones de nuestro Código.

Así el nuevo proyecto de división pasará al conocimiento (con las constancias procesales existentes), del Ciudadano Presidente de la República para que éste resuelva

si es de declararse o no la Nulidad del Repartimiento de -- que se trate y la forma en que deba hacerse el nuevo, en -- las tierras materia de la controversia.

No desconocemos de acuerdo con las ideas expuestas que el H. Congreso de la Unión se encarga, a través de la Comisión de Redacción y Estilo, de la forma gramatical-- que se haga en las reformas legales de acuerdo al espíritu-- que persigue quien las constituye; Comisión que por su capacidad jurídica y técnica no puede compararse con el criterio que de ella tendría el Principiante de Derecho como es el-- caso nuestro; sin embargo, nuestra opinión se ha fundamentado en el logro del objetivo principal: hacer mas positiva -- la aplicación del procedimiento que regula la fracción novena del artículo 27 Constitucional y por ello, salvo mejor -- opinión nosotros consideramos debiera existir tal procedi-- miento en nuestra Legislación, de la siguiente manera:

PROYECTO DE REFORMAS A LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA Y DEL CODIGO AGRARIO.

1.- LA CONSTITUCION.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- "LA DIVISION O REPARTO QUE SE HUBIERE HECHO CON APARIENCIA DE LEGITIMA ENTRE LOS VECINOS DE ALGUN NUCLEO DE POBLACION Y EN LA QUE HAYA-- HABIDO ERROR O VICIO, PODRA SER NULIFICADA CUANDO ASI LO SOLICITEN LA MAYORIA DE LOS VECINOS EN POSESION DE LOS TERRENOS MATERIA DE LA DIVISION".

II.- EL CODIGO AGRARIO.

ARTICULO 127.- "La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legitima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o -- vicio, podrá ser nulificada cuando asi lo soliciten la mayo

ria de los vecinos en posesión de los terrenos materia de la división".

"Son Nulos también los actos realizados sobre los bienes cuya propiedad haya derivado de un repartimiento nulo".

III.- EL PROCEDIMIENTO.

ARTICULO 302.- "El procedimiento para obtener la Nulidad de fraccionamientos se iniciará de oficio o por solicitud de los adjudicatarios en la proporción que expresa la fracción novena del artículo 27 Constitucional, dirigida al Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que corresponda, y llenará las siguientes condiciones:

I.- Nombre de los solicitantes y proporción del área comunal que posean:

II.- Nombre de la comunidad o núcleo de población de que se trate, expresando su ubicación.

A la solicitud se acompañarán los Títulos que amparen la posesión de los terrenos".

ARTICULO 303.- "El Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, una vez que haya recibido la solicitud procederá a convocar una Junta General de Adjudicatarios de los terrenos cuyo fraccionamiento pretenda anulificarse, en la que oírán a los peticionarios y a las partes afectadas con la nulidad que se solicita y recibirá todas las pruebas que aquellos y éstos presenten, procediendo a turnar el expediente ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

ARTICULO 304.- "Las partes dispondrán de un término de noventa días a partir de la junta a que se refiere-

el artículo anterior si en ella no se hubiere llegado a acuerdo, para rendir pruebas y formular alegatos ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

ARTICULO 305.- "Transcurrido el término de pruebas y alegatos, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dará cuenta con el expediente, previa elaboración de un nuevo proyecto de división por el Cuerpo Consultivo Agrario, al Presidente de la República para que éste resuelva si es de declararse o no la nulidad del fraccionamiento o repartimiento de que se trate, y la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento de tierras materia de la controversia".

De ésta manera hemos visto someramente analizados los puntos de vista concretos que propone el alumno para la modificación de la Legislación imperante sobre el procedimiento que regula de manera sustantiva nuestra Constitución Política, quizá parezca para quienes estudien el presente trabajo, que existe una omisión en la supuesta modificación que se propone a la Carta Magna, éste es la de no incorporar la palabra "de oficio", a la misma, puesto que, se está sosteniendo que ésta sea una forma de iniciar la Nulidad de Fraccionamientos; pero ello nos pareció mas adecuado colocarlo en el Código Adjetivo, el cual, como se dijo tiene por objeto hacer aplicable lo dispuesto en la Constitución en Materia Agraria, de manera que, tal omisión es voluntaria.

No es como ya dijimos, nuestro trabajo, un gran tratado jurídico, no lo puede ser si tomamos en cuenta la naturaleza del mismo y la capacidad de quien lo realiza, sin embargo el lograr que nuevas ideas aparezcan en el ámbi

to de nuestro Derecho con la pretensión de hacerlo mas expedito, y que las mismas sean objeto de discusión por lo que respecta a su bondad o insuficiencia, logrará uno de los objetivos buscados: el que los estudiosos del Derecho comprendan que no toda la Reforma Agraria se constriñe en cuanto a procedimientos, a la realización de Dotaciones, Restituciones o Creación de Nuevos Centros de Población, sino que ha sido debidamente demostrado que nuestro Constituyente, y quienes hicieron posteriores modificaciones a la Carta Magna, no estaban encerrados en círculos viciosos, sino que — dieron a nuestro México un legado mas grande, una Legislación que día a día busca su educación a la realidad mediante un estudio constante.

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

I.- Hemos visto a grandes trazos, cuales son los medios con los que cuentan los particulares para impugnar los actos -- emitidos por la Autoridad Administrativa y que son lesivos-- a sus intereses o derechos, y como consecuencia, los llama-- dos Recursos Administrativos y la imposibilidad que tienen-- de ser un medio eficaz en ésta forma de protección; previo-- análisis de ellos, hemos concluido en que su validez, no -- tiene la importancia que debiera dársele en nuestro Derecho.

II.- Como consecuencia de lo anterior, observamos cual es -- el procedimiento Administrativo con sus respectivas fases -- concluyendo que en México, aún se encuentra en plena elabo-- ración.

III.- También hemos visto que en virtud de ser apenas inci-- piente, se encuentra regulado el Procedimiento Administrati-- vo casi totalmente bajo las formas del Derecho Civil que es el mas antiguo, y hasta hoy, uno de los mas eficaces para -- las regulaciones jurídicas sin duda alguna, debido a que am-- bos procedimientos dependen de los lineamientos generales -- marcados por la Teoría del Proceso.

IV.- Han sido analizadas por nosotros, las características-- del incipiente Procedimiento Administrativo, llegando a la-- conclusión de que las mismas constituyen en relación con -- las demás ramas adjetivas, un avance considerable de la --- Técnica Jurídica.

V.- Por lo que se refiere a la naturaleza de los recursos,-- se ha concluido que es administrativa, diferenciándose del-- procedimiento mismo cuya naturaleza formal es similar al de -- éste medio de impugnación, pero que materialmente se desa-- rrolla en él la función jurisdiccional.

VI.- Finalmente, hemos podido analizar cuales son los requisitos esenciales para poder llevar a cabo un procedimiento de impugnación ante los Tribunales Administrativos, y las autoridades emisoras de los actos violatorios de las garantías de los particulares, en el caso de que la ley señale a las mismas como competentes para conocer de los mencionados actos.

VII.- Dentro del orden Jurídico Positivo Mexicano no existe hasta la fecha un procedimiento administrativo regulado previamente, ya que con prácticas y costumbres las que se siguen para resolver los casos planteados en ésta materia. La Doctrina comienza a mostrar preocupaciones en el problema, pero la formación de un Derecho Procesal Administrativo como el ámbito jurídico de nuestro País requiere, realmente - está formado solo por actuaciones práctica, en ocasiones no del todo legales que se siguen ante Dependencias Administrativas.

VIII.- En forma primaria se realizó un pequeño análisis del Procedimiento Agrario y sus lineamientos generales anteponiendo a éstos, algunas consideraciones Doctrinarias que pretenden que no existe con Naturaleza propia, sino que es solo una forma de regulación adjetiva de índole administrativa; ello no pudo ser objeto en forma clara puesto que es del conocimiento general, que el procedimiento Agrario aún se estudia como una forma procesal administrativa, sin embargo, dijimos que las necesidades propias de la materia reclaman día a día independencia en la regulación, de la misma manera que el Derecho Sustantivo reclamó su autonomía de las demás ramas jurídicas.

IX.- Se revisó en forma por demás general, algunas semejanzas existentes entre las disposiciones reglamentarias del Derecho Civil y del Derecho Agrario, para ello se aludió al acto jurisdiccional, la sentencia; y concluimos que en ambas resoluciones se da pleno cumplimiento a lo ordenado en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, así como que en Materia Agraria el procedimiento es de naturaleza administrativa de origen y previamente regulado por el artículo 27 y demás leyes reglamentarias.

X.- Analizando los principales procedimientos Agrarios, pretendimos hacer constar la forma en que se desenvuelve jurídicamente la Reforma Agraria, resaltando en cada uno de ellos la importancia que para el objetivo en cuestión ha tenido durante el tiempo de positividad.

XI.- En búsqueda de cualquier aportación necesaria en el desarrollo del presente trabajo, se realizó un estudio concreto del criterio sostenido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintas ejecutorias que al efecto fueron citándose en el procedimiento particularmente estudiado.

XII.- Por último, encontramos dentro de los objetivos buscados por el Proceso Agrario en general como el más importante, el que tiende a dar mayor celeridad al desarrollo de la Reforma Agraria, puesto que, a partir de la Constitución de Querétaro de 1917 ello se convirtió en la manera positiva de solucionar los problemas planteados por la clase campesina.

XIII.- Una vez analizada la Naturaleza Administrativa formal del Procedimiento Agrario, expusimos lo que consideramos Teoría de las Nulidades en Derecho Agrario, afirmando como lo hace la Doctrina, que en el ordenamiento administra

tivo no opera, por lo que respecta a la Nulidad absoluta y relativa, el principio general del Derecho Privado, sino que existen modificaciones de vital importancia que no son susceptibles de encuadramiento en éste último, ello se debe en forma fundamental a la diferencia de materia y a las distintas motivaciones entre ambas.

XIV.- Tomando como base de nuestra opinión los conceptos vertidos por el Doctor Rafael Rojina Villegas, Eduardo García Maynez y Leopoldo Aguilar, realizamos un breve análisis de la Teoría de las Nulidades en Derecho Civil, pudiéndonos percatar que no existe en Derecho Administrativo ni en Derecho Agrario, una formación jurídica de la categoría de aquel; sin embargo, una vez logrado que sea el independizar completamente éstas ramas jurídicas, no dudamos que los estudiosos del Derecho, logran un perfeccionamiento similar en nuestra materia.

XV.- Analizamos fundamentos del Código Agrario, de una reglamentación tajante de inexistencia para todas aquellas operaciones sobre bienes tutelados por dicho ordenamiento; admitiendo sin embargo, o como excepciones a la regla algunos casos de nulidad, los que, no pueden equiparse en su claridad a los del Derecho Civil y hacer distinciones necesarios para encuadrarlos dentro de nulidad absoluta o nulidad relativa. En principio las disposiciones del Código Agrario hacen de los bienes que regula, bienes que jurídicamente se encuentran fuera de toda transacción legal, por ello, la infracción a tal precepto hará inexistente el acto de ésta naturaleza sobre ellos.

XVI.- A pesar de que se realizó una agotadora e intensa búsqueda en la Jurisprudencia del máximo organismo judicial

en México, no existen disposiciones de ésta naturaleza que se refieran a la Nulidad de Fraccionamientos, y si en verdad apenas existen disposiciones de nulidad sobre Derecho Agrario, éstas son dirigidas generalmente a disposiciones procesales y su violación por las Autoridades Agrarias.

XVII.- Siendo la Ley del 6 de enero de 1915 la primera reglamentación que trata de la Nulidad de Fraccionamientos, y ésta a su vez el objetivo principal de nuestra Tesis, realizamos por principio de cuentas un somero análisis de la personalidad de Don Luis Cabrera y su importancia en la Legislación Agraria, encontrando que fué éste gran jurista, pilar indiscutible de toda la socialización constitucional espíritu de aún rige en las actividades gubernamentales.

XVIII.- Con la pretensión de encontrar los antecedentes de la Fracción IX del artículo 27 Constitucional, expusimos a grandes rasgos algunos proyectos legislativos como lo fueron El Plan de San Luis, Las Ideas de Don Francisco Sarabia y finalmente la Ley del 6 de enero de 1915 con la cual propiamente culminaba una serie de ordenamientos reglamentarios que habían aflorado a la Luz pública desde que terminó el Régimen Porfirista y que pretendiendo salvaguardar los intereses de los campesinos habían hecho, en ocasiones, solamente complicar la solución de los problemas existentes.

XIX.- Posteriormente, se realizó un análisis de las repercusiones internacionales que originó a nuestro país la promulgación de la Constitución Política de 1917 como uno de los medios de lograr la integración de la gran masa campesina al sistema social de protección de sus derechos; la mayoría de las mismas, provenientes de Nuestra Patria, de sujetos que con falsa concepción individualista salieron en defensa

de los intereses extranacionales, y finalmente de aquellas clases privilegiadas que vieron afectados esos derechos con el reconocimiento de una legislación mas humanista.

XX.- Citamos asi mismo las disposiciones existentes en nuestra Constitución y en el Código Agrario que hacen posible -- hablar de nulidades en ésta materia, pero dando a las mismas el alcance que objetivamente tienen el ámbito especial de nuestro Derecho.

XXI.- El estudio de las situaciones que plantea la problemática del Derecho Agrario, nos hizo llevar el presente trabajo hasta la Constitución de 1857 y sus leyes subsecuentes, -- aprendiendo en forma objetiva que la interpretación que originalmente se quiso dar al procedimiento de nulidad de fraccionamientos, fué el de una protección a los campesinos en contra de la voraz campaña emprendida por los económicamente poderosos, los cuales amparados bajo las disposiciones agrarias, realizaban grandes negocios sobre los bienes repartidos a los necesitados. Se prohibió en un principio de manera absoluta el fraccionamiento de esas propiedades, sin embargo, como todas aquellas disposiciones que regulan alguna situación sin imponer severas medidas a quienes las inflijan, quedaron solo como hipótesis normativas carentes de positividad (aunque en honor de la verdad el aprovechamiento en contra de los intereses campesinos disminuyó en forma notoria), puesto que el humilde que no había tenido mas bienes materiales de su propiedad que los indispensables para subsistir, fué fácil presa de toda clase de transacciones -- dolosas, algunas de ellas propiciadas por las autoridades -- a quienes se había encargado el cumplimiento de las normas.

XXII.- En la actualidad se ha dado una interpretación completamente diferente a la que expusimos, bastará con darnos cuenta en lo preceptuado por la norma Constitucional para deducir que ahora se regulan situaciones hipotéticas distintas a las originales, a pesar de ello, éstos nuevos supuestos existen, y existe igualmente, la necesidad de solucionarlos si se pretende aliviar los problemas de la clase indígena.

XXIII.- Realizamos una serie de críticas al precepto Constitucional y al ordenamiento agrario que las regula, ellas sin la finalidad de que el alumno crea tener conocimientos jurídicos superiores al Legislador que originó su incorporación al texto de la Carta Magna, ni mucho menos a su creador, sin embargo, éstas fueron necesarias a juicio del sustentante con el objeto de dar a ésta reglamentación la positividad de la que adolece.

XXIV.- Pretendimos el estudio de los motivos que han hecho inaplicable el procedimiento de Nulidad de Fraccionamientos, basándonos para ello en los estudios personales que el alumno realizó en las distintas Dependencias Oficiales y de los Grupos de Población que aportaron los datos que aparecen en el mismo.

XXV.- Analizamos todos y cada uno de los proyectos y leyes que dan origen a la aparición de éste especial procedimiento agrario, con el objeto definido de constatar cual era el espíritu imperante en el Constituyente de 1917 sobre la nulidad; hasta que, finalmente se explica la forma en que apareció la susodicha reglamentación de manera como la conocemos, De ello existe una explicación detenida de los motivos que según el criterio del alumno ha originado su inapli-

cabilidad y desde luego la forma como de hecho los núcleos de población realizan éste procedimiento, prueba irrefutable de la real existencia del problema de la Nulidad de -- Fraccionamientos.

XXVI.- Como una aportación concreta vimos las modificaciones, que de acuerdo a la capacidad jurídica y técnica del alumno, son necesarias para realizar una reglamentación adecuada de la Nulidad de Fraccionamientos que responda a las necesidades del campesino, sometiendo a consideración de los estudiosos del Derecho los puntos de vista expuestos que sin -- mas afán que la pretensión de lograr a que el enfoque de -- nuestro Derecho Agrario adquiriera la amplitud de que necesita en pos de la positiva realización de la Reforma Agraria -- como un medio en el desenvolvimiento de nuestra Patria.

BIBLIOGRAFIA.

- ALSINA HUGO.- "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial".
- AGUILAR LEOPOLDO.- "Contratos Civiles". Editorial Hagtam — 1964.
- CODIGO AGRARIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS.- Vigente.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Vigente.
- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.- Vigente.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Vigente.
- CASTILLO LARRAÑAGA Y DE PINA, "Instituciones de Derecho — Procesal Civil.
- CAMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNION "Derechos del Pueblo Mexicano". "México a Través de sus Constituciones".
- ESPINOSA NIETO MIGUEL ANGEL. Tesis "Influencia de Don Luis-Cabrera", 1964.
- FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa — 1956.
- GARCIA MAYNES EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho"
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional"
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El problema Agrario en México".
- NAVA NEGRETE ALFONSO. "Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa 1957.
- PEREZ GROVAS ARMANDO. "Sentencias de Nulidad en el Contencioso Administrativo Mexicano". 1963. Revista Derecho-Legislación-Jurisprudencia.
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "Derecho Civil".
- REA MOGUEL ALEJANDRO. Tesis "Ensayos Agrarios y Socioeconomicos" 1964.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Ejecutorias Diversas desde 1960 a la actualidad.
- PALLARES EDUARDO. "Diccionario de Derecho Procesal".

GARCIA CANTU GASTON. "Pensamiento de la Reacción Mexicana--
1910-1962" Empresas editoriales S.A.

ESCUELA NACIONAL DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. "Politi-
ca Ejidal", autores varios. 1960.

DIARIO DE LOS DEBATES DE CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917--
tomos Primero y Segundo. Ediciones de la Comisión Nacional-
para la celebración del sesquicentenario de la proclamación
de la Independencia nacional y del cincuentenario de la ---
Revolución Mexicana. México D.F. 1960.

ROUIAIX PASTOR "Génesis de los artículos 27 y 123 de la ~~Con~~
Constitución Política de 1917" México 1959.