



EXAMEN DE LA

OS

EL

EL

192



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LOS ACTOS JURIDICOS AGRARIOS"

TESIS  
QUE PRESENTA EN OPCION AL GRADO DE  
DOCTORA EN DERECHO  
LA SEÑORITA LICENCIADA

BERTHA BEATRIZ MARTINEZ GARZA

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.  
MEXICO  
1969

## **"LOS ACTOS JURIDICOS AGRARIOS"**

A MI MADRE

BERNHA GARZA PEREZ RIOS

A MI ABUELA

CELESTE RIOS RAZ DE GARZA PEREZ

**A MIS TIAS**

**CELESTE GARZA PEREZ RIOS**

**ESPERANZA GARZA PEREZ RIOS**

1950

**AL LIC. RAUL LEMOS GARCIA**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**



**A MIS JURADOS**

**DR. ERNESTO FLORES ZAVALA**  
**DR. LUIS RECASENS SICHES**  
**DRA. MARTIN ENRIQUE MADRÓN DE VELAZQUEZ**  
**DR. FRANCISCO JAVIER GONZALEZ DIAZ LOMBARDO**  
**DR. FAUSTO ENRIQUE VALLADO BERRON**

**A MIS MAESTROS**

**A MIS AMIGOS**

**LA TIERRA ES DE QUIEN LA TRABAJA .**

**Emiliano Zapata.**

## P R O L O G O

El deseo de superación me llevó a efectuar los estudios del Doctorado y a aplicar mi entusiasmo y los conocimientos adquiridos, a la formulación de esta Tesis, que presento a la erudita consideración de mis maestros, con el anhelo de alcanzar el grado de Doctora en Derecho, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al seleccionar el tema para este trabajo, me guió el propósito de hacer un estudio, desde el punto de vista jurídico, de uno de los aspectos más interesantes de la Historia de México: "Los actos jurídicos agrarios". Profundizar en la historia del derecho Agrario ha sido para mí fascinante. De su análisis se observa el lacerante drama del campesino que siente la violación de sus derechos, pero desconoce, en su gran mayoría, los caminos legales para exigir su cumplimiento.

También me encaminó a estos estudios, la gratitud que debo a la Universidad, ya que considero que sólo superándose se la compensa de lo mucho que da a cada uno de sus estudiantes.

Al recorrer la historia del Derecho Agrario se estudian las situaciones pasadas, cuyo conocimiento nos sirve para tratar de remediar las presentes y acometer las futuras con mayores posibilidades de éxito. Redimir al campesino a través de la legislación agraria, ha sido el ideal de nuestros más preclaros revolucionarios. Y es en la paz, mediante la acción conjunta de gobernantes y gobernados, cuando ese propósito puede alcanzar la meta deseada.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO**  
**MEXICANO EN RELACION CON LOS ACTOS**  
**JURIDICOS AGRARIOS**

## SINOPSIS HISTORICA

Indudablemente que al enfocar el aspecto histórico del Derecho Agrario Mexicano, lo hacemos para darle marco apropiado a nuestro trabajo sobre los actos jurídicos agrarios en particular, analizando a lo largo de la historia como se efectuaban éstos, presentando un resumen para centrar nuestro tema.

Las aportaciones históricas se sujetan por lo tanto, a la forma clásica en que se ha dividido la historia general de México: la época precolombiana, la colonial, la de Independencia, la de la Reforma, el porfirato, la Revolución y la época actual, terminando con una breve valoración jurídica sobre el recorrido histórico-jurídico.

Este estudio trata sobre el problema de los actos jurídicos en materia agraria.

Frete a este problema específico hemos hecho acopio de todo lo pensado, reflexionado y escrito, por mentes lúcidas mexicanas y extranjeras, dignos de ser estudiados.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO EN RELACION CON LOS ACTOS JURIDICOS AGRARIOS

Al iniciar el presente tema, que hemos escogido para este trabajo de grado, pretendemos primeramente iniciar su estudio presentando los diferentes panoramas agrarios, representativos de cada época histórica. Esta división aunque aparentemente simple y sin mayores complicaciones, presenta serias dificultades, pues las distintas épocas analizadas en forma separada y de una manera tajante, dan lugar a una crítica justa, sin embargo, los fines sistemáticos que se pretenden quedan a salvo de cualquier discusión. También nos encontramos con el problema de la terminología propuesta y que hemos escogido basándonos en la conveniencia de la misma, a través de los hechos más significativos de la historia.

Para su estudio hemos dividido el Capítulo I, en ocho incisos de la siguiente manera:

1. EPOCA PRECORTESIANA.
2. EPOCA COLONIAL.
3. LA INDEPENDENCIA.
4. LA REFORMA.
5. EL PORFIRIATO.



## 6. LA REVOLUCION.

## 7. EPOCA ACTUAL.

## 8. VALORACION JURIDICA SOBRE EL RECORRIDO HISTORICO-JURIDICO.

## 1. EPOCA PRECORTESIANA.

Los conquistadores españoles, al tocar tierras de Anáhuac, encontraron a los pueblos indígenas en un estado de organización social y jurídica muy avanzado. Esta afirmación se encuentra plenamente comprobada, por la serie de documentos del mundo náhuatl que cubren los importantes aspectos de la evolución cultural de los antiguos pueblos de la región central de México, y debe subrayarse, que en muchas de sus instituciones culturales, es posible encontrar antecedentes de forma y estructuras contemporáneas. Tal sería el caso, para dar sólo un ejemplo, de la distribución de la tierra poseída unas veces en forma comunal y otras a título de propiedad. (1)

---

(1) LEON PORTILLA, Miguel; Alfredo Herrera Vázquez, Luis González, Ernesto de la Torre y María del Carmen Velázquez. Historia Documental de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964. pág. 13.

Tenemos como antecedente, las principales pinturas jeroglíficas que existían en Europa y que fueron publicadas por Lord Kingsbrough, en Londres, en el año de 1831, bajo el título de Antiquities of México (2), que contiene el Códice Mendocino, el Códice Telleriano-Remensis, Códice Aubin, Atlas del Padre Durán, Códice Ramírez, Tira de Respectax, Historia del Señorío de Aculhuacán. De la colección de Lord Kingsborough, hay varios Códices dedicados especialmente a la cronología, como son los Códices Laadense, de Colombia, Clementino, el Bergiano, el Ritual Vaticano, el de Fejervary de Hungría. Existen muchas inscripciones en los monumentos, y tres Códices más, de singular importancia: el de Dresde, el Troano y el Lienzo de Tlaxcala.

También sirven para el estudio de los pueblos del Anáhuac, y en general para los que habitaron el territorio de lo que hoy es la República Mexicana, los monumentos que son marca segura del camino de las emigraciones y de las etapas de las distintas civilizaciones. El Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México. Segunda Edición (Editorial Porrúa, S.A.), señala la siguiente lista de Códices: Aubin, Azoyú, Badiano, Baranda, Colleiano, Corbónico, Corgia, Coturini,

---

(2) ARIAS, Juan de Dios: Alfredo Davero, Vicente Riva Palacio, José María Vigil y Julio Márquez. México a Través de los Siglos. Tomo II. Editorial Cumbres, S.A. Sexta Edición. México 1971. Sig. VIII.

Colombiano, Cortesiano, Cospi, Cozcatzin, Crónica, Cruz (Bc), Chalchihuitzin Vázquez (Lienzo), Chimalpopoca, Dehesa, Cresde, Durán, Főjėrváry-Sáyer, Florentino, Maichapan, Humboldt, Cucutacato (Códice o Lienzo), Kingsborough, Magliabecchi, Manuel Martínez Gracida (Xolotepec, Lienzo), Mariano Siménes, Matrícula de los Tributos, Matritenses, Mendocino, Museo de América, Nuttall, Osuna, Piresiano, Toribio Díaz (V.: Antiquedades Mexicanas), Quilantzin, Ríos, Selden, Sierra, Tallieriano-Romensis, Tepechpan (Cira), Tlaxcala (Lienzo), Flohain, Tolanatl, Trecortesiano, Vaticano B., Vindobonense, Xoloti, Xolotepec y Yanhualá. (3)

Por otra parte, tenemos a los cronistas como Fray Toribio de Benavente, Motolinía, que escribió la historia de los indios de Nueva España; el padre Olmos, Fray Bartolomé de las Casas en su historia de las Indias; Bernardino Ribeiro de Sahagún; Domingo de San Antón; Samuel Chimalcain; Muñoz Camargo; Ixtlixochil; Fray Diego de Landa, Hernán Díaz del Castillo; Oviedo, Tapia; Suárez de Ceraltá, Dorantes, Saavedra Guzmán, Mendieta; Fray Diego Durán, con su historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme; Hernando Alvarado; Tezozomoc, Acosta, Vetacourt, Carlos de Sigüenza y Góngora;

---

(3) EDITORIAL ORRÚA, S.A. Diccionario Orrúa. Historia, Biografía y Geografía de México. Segunda Edición. México, 1900-1965.

Cogolludo, Lorenzo, Boturini, con idea de una Nueva Historia General de la América; Francisco Javier Clavijero; Veytia Gama, Alexander Von Humboldt, José Fernández Ramírez y Manuel Orozco y Berra.

Tres fueron las formas de escritura de que se sirvieron los pueblos prehispánicos, siendo la más antigua la de tipo pictográfico, o sea la simple representación o dibujo de las cosas. Pero, también se sirvieron de glifos ideográficos (4) o sea de signos para representar los números, de acuerdo con su sistema vigesimal. Por medio de ellos hacían anotaciones para indicar las fechas de función de su calendario. Representaban también ideas abstractas y aun metafísicas, como el concepto de Dios, o los de movimiento, vida, etc., y la tercera forma o escritura fonética que es la representativa de sonidos. Los glifos fonéticos de los antiguos mexicanos fueron unas veces silábicos y otras alfabéticos (5)

Los escribas prehispánicos, por medio de esas formas de escritura, pudieron consignar en sus antiguos códices, pintados en papel hecho de la corteza del amate, algo así como

---

(4) DIBBLE, Charles H. El antiguo sistema de escritura en México. Revista Mexicana de Estudios Antropológicos. Tomo IV. México 1940. Pág. 105.

(5) LEON-ORTILLA, Miguel. Los antiguos mexicanos, a través de sus crónicas y cantares. Fondo de Cultura Económica. México. 1961. Capítulo II. Pág. 48.

el esquema y los elementos fundamentales de su mitología, su calendario, sus ideas religiosas, la historia de sus peregrinaciones y la memoria de su vida jurídica, social y política.

Se sabe por el testimonio directo de conquistadores y cronistas misioneros, que en los centros indígenas de educación los sacerdotes y maestros explicaban las pinturas de los Códices, haciendo que los estudiantes fijaran literalmente en la memoria sus comentarios, surgiendo así una forma de tradición sistemática, apoyada en el testimonio de los Códices, que se transmitían fielmente de generación en generación.

Con motivo de la conquista, algunos indígenas que habiendo estudiado en los centros prehispánicos de educación aprendieron el alfabeto latino, se ocuparon personalmente de perpetuar las tradiciones e historia aprendidas de estudiantes y también se recogieron por escrito algunos textos prehispánicos gracias a los misioneros que se ocuparon de ello como Fray Bernardino de Sahagún y Fray Andrés de Olmos.

Los pueblos que integraron la triple alianza, aztecas, tebanecas y texcocanos (6) adoptaron sistema semejante no sólo en cuanto a la distribución de explotación de la tierra,

---

(6) TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México, Historia Antigua, desde los tiempos más remotos hasta antes de la llegada de los españoles. Editorial Atria, S.A. Novena Edición. México, D.F. 1959. pag. 217.

sino también en cuanto a su organización interior se refiere.

En relación a su gobierno, puede decirse que de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta. El Rey era la autoridad suprema, el Señor de vidas y haciendas (7).

Las diferencias de clase se reflejaron fielmente en la distribución de la tierra, el Monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista, el origen de su propiedad, cualquier otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del Rey.

Desde una época que se remonta a la fundación de los reinos, los pueblos estaban en posesión y disfrutaban de algunas extensiones de tierra. Esta propiedad de nobles guerreros, cuya condición de donatarios tenía diferentes modalidades, dieron por resultado diversos géneros y clases de propiedades de la tierra que podríamos clasificarlas en los siguientes grupos: propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros, propiedad de los pueblos; y propiedad del ejército y de los Dioses.

---

(7) CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de México y su Conquista. Editorial Imprenta Lara. Tomo I. México 1844. Pág. 206.

La propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros, (Tlatecalalli y pillalli). Los antiguos mexicanos no tuvieron el amplio concepto que los romanos tenían de la propiedad individual, es decir, la facultad de usar, gozar y disponer de una cosa.

A los miembros de la familia real, el Rey los favorecía otorgándoles tierras, bajo la condición de transmitir las a sus hijos, con lo cual se formaban verdaderos mayorazgos.

Los nobles y los guerreros recibían propiedades del Rey en recompensa de servicios señalados, algunas veces sin condición y otras con la de transmitirla a sus descendientes. (3)

Propiedad de los pueblos (Calpulalli). Se conocía con el nombre de calpulli o barrio, al grupo de personas vecinadas en un sector determinado, y las tierras que les pertenecían, fueron denominadas calpullalli, eran pequeñas familias unidas por un parentesco común y organizadas en comunidades que estaban sujetas a la autoridad del individuo más anciano, y que se establecieron en pequeñas

---

(3) OROZCO Y SERRA, Manuel. Historia Antigua y de la Conquista de México. Tomo II, México, 1930. Pág. 363.

secciones sobre las que edificaron sus hogares, apropiándose de las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones se les dió el nombre de chinancalli o Calulli, palabra que según Alonso de Zurita, significa Barrio de Gente Conocida o Linaje Antiguo y a las tierras que le pertenecían Calulliali.

La propiedad de las tierras correspondía al tlacatecuhti, monarca (9) en realidad, y no a las personas que la trabajaban, solamente el usufructo de las mismas pertenecía a las familias que las poseían y a las que se les había concedido el derecho de explotárlas, siempre que cumplieran con no abandonarlas. Podían transmitir su posesión y sus derechos a los hijos de los beneficiarios, siempre y cuando se cumplieran dos condiciones, el trabajo de la tierra y el arraigo al lugar.

El Calulli estaba dividido en parcelas debidamente deslindadas por cercas de piedra o de magueyes, que se llamaban Talmillis. Para el reparto de estas parcelas se usaba el sistema de sorteo entre los miembros activos del Calulli, variando la extensión según las necesidades de las

---

(9) ALVARO ACEVEDO, Carlos. Historia de México. Epocas Pre-cortesiana, Colonial e Independiente. Editorial Jus. Quinta edición. México, 1957. Pág. 75.



personas. Además de la parcela el miembro activo del Calpuli obtenía en propiedad el terreno sobre el cual construía su casa.

El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin términos pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales, la primera cultivar la tierra sin interrupción, pues si dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y Señor principal de cada barrio los reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se conandaba, perdía el usufructo en forma irremisible.

Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro, y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo.

Además de las tierras del calpuli, había otra clase común a todos los habitantes del pueblo, que carecían de cercas y cuyo goce era general, como eran las aguas, bosques o pastos.

Se trabajaban colectivamente por turno obligatorio a todos los miembros del calpuli. Una parte del producto de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago del tributo; y la otra parte se reservaba para ancianos y una última parte a los enfermos.

Estos terrenos se llamaban altepletalli asemejándose mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles.

Propiedad del ejército y de los Dioses (Milchinalli y Teotalpan). Enormes extensiones de tierra eran destinadas a sufragar los gastos del ejército en campaña y al mantenimiento del culto, las primeras se denominaban milchimallis y las segundas teotalpan, tierra de los dioses y se destinaban a sufragar los gastos del culto. (10)

La tierra del palacio o tecanatlalli se les daba a los que trabajaban en palacio y las tierras seguan perteneciendo al señor, y a los trabajadores o renteros del rey se les llamaba tecanacoungui tecanatlaca. (11)

Estas tierras eran dadas en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían. Puede decirse que eran propiedad de dos instituciones, el ejército y la clase sacerdotal.

Otras tierras cubrían con sus productos los gastos de

(10) CHAVEZ R. DE VELAZQUEZ, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México 1964. Págs. 92, 93 y 94.

(11) KATZ, Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas durante los Siglos XV y XVI. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Históricas. México 1966. Págs. 41 y 42.

mantenimiento del palacio de los reyes. Algunos Sueces y Magistrados recibían, junto con su encargo ciertas tierras con el objeto de que mantuvieran con dignidad e independencia la administración de justicia; este derecho se transmitía al sucesor al mismo tiempo que las funciones que les estaban encomendadas.

Les servían de escritura los mapas, en los que se pintaban de óscuro las tierras de la corona; de grana, las de los nobles y de amarillo claro, las de los plebeyos. Los límites de las herencias y sus extensiones se hallaban indicados con signos jeroglíficos. (12)

La superficie se marcaba con cifras referidas al perímetro o bien a la capacidad de las siembras. Había una unidad de medida longitudinal, el octátatl, que era equivalente a tres varas de Burgos, o sea dos metros 514 milímetros, tal vez subdividida en cinco menores de quinientos tres milímetros. Octátatl significa vara de medir o dechado.

Cuando los mexicanos fundaron la ciudad de México, apenas disponían de un pequeño terreno para cultivar, pero como dice Alfonso Toro en su Historia de México, (13) se dedica-

(12) CLAVIERO, Francisco Javier. Historia Antigua de México y su Conquista. Editada Laurencia Lara. Tomo I. México, 1944. Pág. 206.

(13) TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Historia Antigua. Desde los tiempos más remotos hasta antes de la llegada de los españoles. Editorial Atria, S.A. Novena edición. México, D.F. 1957. Pág. 373.

ron al sistema de cultivo intensivo y las guerras les fueron proporcionando territorio.

Así pues tuvieron que organizar la posesión y propiedad de esas tierras. Unas se daban a los jefes que se habían distinguido en las operaciones militares en posesión, pero no eran enajenables ni hereditarias y a la muerte de los poseedores recaían de nuevo en la Corona.

Otras tierras se poseían en común por las familias de un calpulli o barrio. La ahora ciudad de Mexico tenía 20 calpullis distribuidos en cuatro grandes distritos que después de la conquista cambiaron sus nombres por San Juan, San Pablo, San Sebastian y Santa María la Redonda. La tierra del calpulli era inalienable y de ella se daba a los jefes de familia la que bastaba a sus necesidades, estando en su posesión en tanto que la cultivaban. El vecino del calpulli que cambiaba de residencia perdía su derecho a la tierra. Además de estos cultivadores miembros del calpulli, había hombres libres que arrendaban las tierras de los señores, siervos adscritos al terruño, como los de la Edad Media. Estas tierras se podían arrendar a los de otro calpulli para las necesidades públicas y comunes, lo que se hacía previo acuerdo del jefe del calpulli con los ancianos jefes de familia del barrio.

Alonso de Zorita dice: "Estos capullec o linajes, o ba-

rrios, son muchos en cada provincia, y también tenían estas cabezas o calpulli los que se daban a los segundos señores, como se ha dicho, de por vida. Las tierras que poseen fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados, para ellos y sus descendientes, e así hasta hoy los han poseído, e tienen nombre de calpullec; y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli, y el que las posee no las puede enajenar, sino que goce de ellas por su vida, y las puede dejar a sus hijos y herederos. Calpulli es singular e calpullec es plural. De estos calpullec o barrios o linajes, unos son mayores que otros, y unos tienen más tierra que otros, según los antiguos conquistadores y pobladores las repartieron entre sí a cada linaje, y son para sí y para sus descendientes: y si alguna casa se acaba, o acaban muriendo todos, quedan las tierras al común del calpulli y aquel señor o pariente mayor las da a quien las ha menester del mismo barrio, como se dirá adelante. Por manera que nunca jamás se daban ni dan las tierras a quien no sea natural del calpulli o barrio, que es como los israelitas, que no podían ni era lícito enajenar las tierras o posesiones de una tribu en otra..."

pero si estas tierras no podían enajenarse definitiva-

mente si se podían arrendar a las de otro calpulli, para las necesidades públicas y comunes, lo que se hacía previo acuerdo del jefe del calpulli con los ancianos jefes de familia del barrio.

Los nobles formaban una aristocracia territorial que no pagaba contribuciones pero prestaba servicios militares. Los había de varias clases, los tlaloques o señores supremos tenían el gobierno y mando de los lugares que eran dueños, otros llamados teotecutzin o teales dice Narita, eran como los comandadores de España, pues no podemos olvidar que las instituciones de la península siempre fueron motivo de comparación para los historiadores europeos. Otros llamados calpulque o chinacalli, es decir, cabezas o parientes mayores que vienen de muy antiguo, eran los jefes de los barrios. Los nixiltzin o principales, eran los hijos de los señores.

Los aztecas reconocieron la propiedad en forma individual entre la nobleza, a la comunidad le entregaban tierras calpulli, formando conglomerados de cien familias que mandaba un jefe, el que no permitía entrar a extraños a la comunidad, existía una subdivisión, cada veinte familias tenían un jefe que las vigilaba, porque el derecho de posesión de las tierras llevaba consigo el deber de cultivarlas, si durante dos años no cumplían, recibían un aviso, si al tercero no cultivaban su calpulli, quedaba libre la parcela.

## 2. EPOCA COLONIAL

Es lógico pensar y realmente fue el hecho de que al llegar a Tenochtitlan los españoles durante la conquista, toda la organización social y política sufrió grandes alteraciones.

Los españoles quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad y tomaron como argumento supremo la Bula de Alejandro VI (14). Con ella que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos conquistadores.

Las Bulas Alejandrinas, son un tema de apasionante discusión. Ya lo dice el gran maestro Ernest H. Kantorvics en la introducción del libro Las Bulas Alejandrinas (15) en donde afirma; "Los estudios de los doctores Staedler y Weckmann han solucionado definitivamente, según parece, el problema de la famosa línea divisoria del papa Alejandro. Que el Brasil hable hoy portugués, y las Filipinas fueran españolas, se debió según lo notará el historiador a un effluvio de la Doctrina Carni-Insular, y en último análisis a la "Donación de Constantino", a una falsificación del siglo VIII".

(14) WICKOWANEN, Luis. Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Estado Medieval. Estudio de la Supremacía Papal sobre las Islas 1491 - 1493. Editorial Jus. México, 1949.

(15) Opus cit. pág. 13.

La justificación legal de la tierra, fue materia de honda preocupación de los conquistadores, que de ninguna manera quisieron que la forma brutal como adquirían nuevos territorios estuviera revestida de ilicitud, sino por lo contrario de una profunda juridicidad y explicación teológica, es por ello que el estudio de las bulas Alejandrinas es tan importante ya que cubre esos dos aspectos. A los países católicos que iniciaron los grandes descubrimientos como fueron España y Portugal, le fue de vital importancia la opinión papal respecto de la cual no tuvieron objeción alguna en ratificar, pues obviamente les abría las puertas de la conquista, y de la colonización.

Las bulas Alejandrinas de partición que en 1493 dividieron el Nuevo Mundo entre España y Portugal, constituyen como dice Luis Weckmann (16) "el primer documento constitucional del Derecho Público Americano". Las discusiones en torno de las bulas Alejandrinas gira alrededor de tres problemas:

- a) cuál es el derecho que asistió a Alejandro VI. para disponer de esa manera de las nuevas tierras descubiertas.
- b) cuál es el ámbito geográfico cubierto por la decisión papal.
- c) cuál es la naturaleza jurídica de ese acto de disposición.

---

(16) WECKMANN, Luis. Las bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría Política del Imperio Medieval. Estudio de la Supremacía Papal sobre Islas 1491 - 1493. Editorial Jus. México 1948. 49. 13.



La aclaración del contenido de las Bulas Alejandrinas es sumamente importante en virtud de que la soberanía que después ejerció España sobre las tierras conquistadas en México, quiso fundarse en este razonamiento y posteriormente en la propiedad de la Corona de España sobre tierras de América, fue el fundamento de la soberanía del Estado Mexicano.

La controversia se ha centrado alrededor de dos opuestas teorías, una de si Alejandro VI efectuó una cesión de soberanía a favor de España y Portugal, o si la acción del Pontífice fue de un mero arbitraje internacional, entre las dos potencias descubridoras, arbitraje que en todo caso se limitó a proporcionar un *modus vivendi* entre ambos países, y a confirmar los derechos adquiridos por España y Portugal en virtud de los descubrimientos mismos.

Hay tres posiciones respecto de la naturaleza, origen y significado de las Bulas Alejandrinas: a) el Papa Alejandro VI dividió por un mero trazo de pluma las zonas de futura jurisdicción española y portuguesa en las tierras descubiertas y las nuevas por descubrir; b) el Papa actuó como árbitro en tal decisión y en realidad no concedió tales tierras a las potencias descubridoras; c) la decisión papal fue destinada a dividir el Nuevo Mundo, es decir, América, entre los dos países iberos.

Sin embargo, ninguna de las tres posiciones es acertada, pues la decisión de Alejandro VI no fue una intromisión o arbitrariedad, sino que se encuentra perfectamente amparada por un capítulo de derecho público europeo con sugerencia a fines del siglo XV. Las bases jurídicas de las Islas Alejandrinas se remontan hasta antecedentes del siglo III. Además en la primavera y verano de 1493, la tierra firme americana no estaba suficientemente confirmada, ni aún por Colón.

El objeto de las Islas Alejandrinas fue el conceder a España la posesión de las islas recientemente descubiertas por Colón, islas cuya posición geográfica era aparentemente cercana a la costa de Catay y que, probablemente, formaban parte o se encontraban cercanas a las famosas islas de Las Especie-rías, objetivo final del viaje colombiano.

Las Islas Alejandrinas constituyen una de las últimas aplicaciones prácticas de una vieja y extraña teoría jurídica explícitamente en la corte pontificia a fines del siglo XI, enunciada por primera vez en el año 1081, por el Papa Urbano II (pero quizá traza su paternidad Gregorio VII) y conforme a la cual todas las islas pertenecen a la especial jurisdicción de San Pedro y de sus sucesores, los pontífices romanos, quienes pueden libremente disponer de ellas. Es la doctrina omni insular, una de las elaboraciones más originales y curiosas del Derecho público medieval, basada jurídicamente y en forma sólida en la Donación de Constantino.

La doctrina omni insular, con sus nuevas adiciones y en la forma evolucionada en que había sido aplicada durante la segunda mitad del siglo XV formaba parte del Derecho Público Europeo en vigencia cuando el papa Alejandro VI a petición de los Reyes Católicos, Isabel y Fernando, emite las dos Inter Caeteras de 1493, constituyendo así documentos preamericanos, ajenos totalmente a una concepción definida sobre el Continente Americano que no tenían ninguno de los hombres de aquel siglo. Es cierto que la Línea Alejandrina constituye, históricamente, un arbitraje entre la rivalidad colonial hispano-portuguesa, pero jurídicamente, la Línea Alejandrina no es sino un accidente de orden pragmático en un documento que es en sí, no un arbitraje, sino una donación de tierras, y fundamentalmente, de islas, y cuya justificación y origen se puede trazar en la doctrina omni-insular.

La fraseología de la Bula inter caetera A de 3 de mayo de 1493 (17) sigue de cerca, como se ve en el Rotulus Insularum, la de las otras bulas breves, relativas a concesiones papales de islas.

Alejandro VI se refiere a terras e ínsulas remotas, a certas insulas remotissimas et etiam terras firmas, a insulis

---

(17) FERNANDEZ DE NAVARRETE, Martín. Colección de los Viajes y Descubrimientos. Documentos de Colón y de las primeras poblaciones. Tomo 2. Madrid 1825. Pág. 23-27.

et terris que ei dilecto filio, Cristobal Colón, ha descubier-  
to versus Indas, in mari Oceano y como entiende que los Re-  
yes Católicos se comprometen a hacer predicar entre los natu-  
rales de ellas las verdades del Evangelio, sanctum et lauda-  
hile repositum, concede para fidei catholice exaltatione et  
dilatione a los mismos reyes, en investidura ipso propio, la  
posesión de las mismas, siempre que la sanctum no se encuentren  
ya en posesión de algún príncipe cristiano.

El texto y carácter de la Inter-cactera A no satisfizo  
ni a los Reyes Católicos ni a Colón, por ello se le mantuvo  
en secreto y, a petición regia, fue prontamente sustituida  
por la segunda bula que lleva el mismo nombre, la Inter Cae-  
tera - B.

La segunda bula Alejandrina fue despachada el 2 de ju-  
nio de 1493, pero fechada oficialmente el 4 de mayo de 1493,  
vino a substituir a la anterior. Probablemente fue redactada  
en Lérida por el mismo Colón, ya que la mayor parte de las mo-  
dificaciones introducidas respecto al texto anterior respon-  
den a preocupaciones del Almirante (18). El texto más que la  
primera en la mención de islas, su rima la referencia a una  
investidura regal e introduce la famosa Línea Alejandrina,

---

(18) GIMÉNEZ FERRANDEZ, Manuel. Nuevas consideraciones sobre  
la historia, sentido y valor de las Bulas Alejandrinas  
de 1493 referentes a las Indias. Anuario de Estudios Ame-  
ricanos. Tomo I. Sevilla 1944. Pág. 259-260.

(19) en donde trata simplemente de distinguir, dentro de lo posible, las islas portuguesas de las islas españolas.

En octubre de 1492 el papa confirma sus anteriores concesiones por medio de la Bula Dudum significum.

El tratado de Tordesillas de 7 de junio de 1497 entre España y Portugal, mueve la línea Alejandrina, hacia el oeste.

Según los datos proporcionados por los historiadores, Hernán Cortés recibió en propiedad 22 villas y 23 mil indígenas. Además se le concedieron todas las tierras de la Tlaxcala, parte de las tierras del Valle de México, de Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Caxaca y otras del Golfo de México. Como si no fuera suficiente, recibió también los peñones de Xico y de Tezcutulco, a donde abundaban venados y conejos, para que pudiera satisfacer sus aficiones por la cacería. Todas estas concesiones le fueron otorgadas a perpetuidad para goce y disfrute de él y sus descendientes. Lo anterior se le concedió como retribución por sus servicios a la Corona.

Los reportes de que se hace mérito, aun cuando fueron concedidos por disposiciones reales, no pueden considerarse como simples donaciones, sino como pago o remuneración de

---

(19) FERNANDEZ DE QVARRERA, Martín. Colección de los Viajes y Descubrimientos. Retulus Insularum. Documentos de Colón y de las primeras poblaciones. Tomo 2. Madrid, 1925. págs. 24-35.

servicios prestados a la Corona.

La disposición más antigua sobre este particular es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Población, dada el 16 de junio de 1513, que dice lo siguiente: (20)

“... porque nuestros vasallos se alientan al descubrimiento y población de las Indias y quedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que desearan: es nuestra voluntad, que se puedan reartar, y reartan, casas, solares, tierras, caballerías, y ranchos a todas las que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población, les fueren señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones, y los que fueren de menor grado y mercedamiento, y los adelantados y mejores, atenta a la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza:...”

A los ranchos hechos en virtud de esta ley se les dió el nombre de mercedadas, porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba merced. Esto se conoció con el nombre de merced-

---

(20) PARRA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, 1493-1940. Tomo primero. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, 1941. Pág. 4.

des Reales. (21)

Los altos índices de concentración de la propiedad rural han existido desde épocas remotas. En efecto: como consecuencia de la conquista y del dominio de los españoles sobre nuestra población indígena. El ius occupatio fué la base para realizar el acaparamiento de la tierra mexicana. Los siglos de dominación española produjeron consecuentemente la transformación radical de la distribución de la tierra. El conquistador se estableció primeramente dentro de los pueblos indígenas organizados y llevó a cabo el primer despojo de las tierras. Por esto consideramos que la desintegración de los sistemas de distribución y tenencia de la tierra entre los pueblos primitivos ocasionó los primeros índices de concentración. El viejo sistema de calpulli desapareció con la conquista.

El desorden llegó a tal extremo que se hizo necesaria la intervención de la Corona Española para legalizar aquel reparto de tierras. Las mercedes reales fueron las formas jurídicas para confirmar la distribución. Más tarde nació la encomienda o sea la entrega de los indígenas al señor es-

---

(21) CHAVEZ DE VELAZQUEZ, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964. Pág. 109.

pañol junto con las tierras. La encomienda o repartimiento presenta dos aspectos fundamentales, a saber, la entrega de indios por el tiempo que el rey español dispusiese so pretexto de enseñarles buenas costumbres, y, en segundo lugar, el cobro de tributos a los indios encomendados que hacían los "beneméritos de las Indias". Como advertimos anteriormente la tierra pasaba junto con el hombre a poder del conquistador.

Las confirmaciones de tierras y las Mercedes Reales, constituyeron medios de legalizar el despojo de las tierras realizado por el conquistador español. Además del reparto de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas se implantaron los repartimientos y las encomiendas, que consistían fundamentalmente en distribuir entre los españoles a los indios con fines religiosos, tributarios y de aprovechamiento de su fuerza de trabajo, (22) ya que los indígenas tenían que trabajar las tierras del conquistador y prestar servicios en su casa.

Solórzano y Pereyra, (23) refiriéndose a lo anterior, nos dice: "Y porque respecto de lo referido, les daban a los

(22) CHAVEZ DE VELAZQUEZ, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964. Pág. 10 y siguientes.

(23) SOLÓRZANO Y PEREYRA, Juan de. Política Indiana. Fondo de Cultura Económica. México 1965. Pág. 63 y sig.



indios por tiempo limitado y mientras otra cosa no dispusiese el Rey, les encargaban su instrucción y enseñanza en la religión y buenas costumbres, encomendándoles mucho sus personas y buen tratamiento, comenzaron estas reparticiones a llamarse Encomiendas, y los que recibían los indios en esta forma Encomenderos, o Mandatarios, que unas veces significa recibir alguna cosa en guarda y depósito, otras recibirla en amparo y protección y como bajo de su fe...

El mismo autor define a la Encomienda como "Un derecho concedido por Merced Real a los beneméritos de las Indias para percibir y cobrar para sí los tributos de los indios, que se les encomendaron por su vida y la de un heredero, conforme a la ley de la sucesión, con cargo de cuidar de los indios en lo espiritual y temporal, y de habitar y defender las provincias donde fueran encomendados y hacer de cumplir todo ésto, homenaje o juramento particular".

En la Nueva España las encomiendas fueron establecidas por Hernán Cortés, quien dudó en un principio respecto de la posibilidad y conveniencia de implantarla, porque los indios aztecas y en general los grupos aborígenes con los que entró en relaciones, los parecían más civilizados pero las necesidades de la conquista pacificación y explotación de los nuevos dominios, lo obligaron a efectuar la repartición de

los indios. "Fueme caso forzado, dice, depositar los señores naturales de estas partes a estos señores".

Estos reartimientos y encomiendas de indios significaron realmente la esclavitud de ellos, mereciendo la rotunda y enérgica reprobación de los misioneros españoles, y muy en especial del Padre De las Casas, quien se convirtió en tenaz enemigo del sistema.

El Emperador Carlos V quiso suarir esta forma de explotación tan injusta y exidió la real cédula del 20 de junio de 1522, que decía lo siguiente: "Mareció que nos con buenas conciencias, pues Dios nuestro Señor crió los dichos indios libres y no sujetos, no podemos mandarlos encomendar ni hacer reartimiento de ellos a los cristianos, y así es nuestra voluntad que se cumpla".

Sin embargo, los intereses creados y las situaciones por arraigadas, inevitables, imidieron la realización de este propósito.

En 1629 la Encomienda se otorgaba en beneficio de cinco generaciones y en 1718 y 1721 terminó esta institución bajo el gobierno de Felipe V.

Como consecuencia de las corrientes migratorias que trajo consigo el triunfo de la conquista, surgió la necesidad de dar extensiones de tierra no sólo a soldados y gente par-

participante de la conquista sino también a colonos y misioneros; al aumentar el reparto, las tierras de las poblaciones establecidas se redujeron en extensión y la consecuencia inmediata se deja notar cuando vemos que los indigenas no tuvieron extensiones para cultivar, por lo que fueron relegados a trabajar en la de los españoles, reduciendo al indigena a un estado de esclavitud que hizo que el agricultor español tuviera prosperidad y desarrollo ya que la riqueza propiamente dicha no se encontraba en la gran cantidad de hectáreas poseídas por los españoles, sino en el trabajo que desempeñaban en dichas fincas y no sólo en esas, sino también las que eran usadas por misioneros y diversas órdenes religiosas llegadas de España.

En cuanto a la tramitación de las Mercedes se refiere, sin entrar en detalles de procedimiento, la tramitación definitiva para la venta de tierras, fue la siguiente:

a). Los interesados debían solicitar las tierras a los virreyes, presidentes de Audiencias, Subdelegados o Cabildos, según fuese el lugar en que estuviesen situadas pero todos los repartos deberían ser confirmados por el Virrey.

b). El reparto de las tierras debería hacerse después de consultar el parecer del Cabildo de la ciudad o villa según el caso en presencia del procurador de una o de otra.

c). Los agraciados deberían tomar posesión de las tierras que se les hubiesen asignado, en un plazo de tres meses, bajo pena de perderlas.

d). Estaban igualmente obligados a construir casa en ellas y a sembrar o aprovechar éstas en el tiempo que se les señalase al hacerles la Merced.

e). Por último, las tierras otorgadas por merced no pasaban a propiedad del beneficiado, sino en el caso de que residiese en ellas cuatro años consecutivos. Extinguido este plazo, podían disponer de ellas como cosa propia.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Corona para evitar el acaparamiento de las tierras en el Nuevo Mundo, la situación siguió, y vemos como todo se hacía en provecho de los intereses de los colonos, agricultores, misioneros y demás españoles radicantes, trayendo como consecuencia la pobreza, miseria y desamparo de los indígenas que contrastaba con la riqueza en manos de unos cuantos criollos y españoles.

Todas estas arbitrariedades y abusos por parte de los conquistadores, trajo como consecuencia el ambiente ideal para desarrollar lo que más tarde se va a convertir en una de las más grandes páginas de nuestra historia, plagada como todo acto humano de errores y aciertos, pero que contie-

ne toda la fuerza de surgimiento de un pueblo oprimido que uniendo sus corazones, raza y sentimientos, levantan el enorme pilar con el que se va a estrellar toda tentativa de opresión abyecta por parte del vencedor y que va a dar lugar a la Guerra de Independencia.

La Colonia se caracteriza como una lucha entre los pequeños propietarios de fincas agrícolas y ganaderas, en contra de los grandes terratenientes que por diversos métodos fueron absorbiendo mayor superficie perteneciente a propietarios indígenas y españoles. Puede asegurarse que los grandes latifundios de nuestro país, nacieron precisamente en los comienzos de la Colonia.

Las primeras tierras repartidas como botín de guerra cayeron en manos de los soldados y de las gentes que habían tenido participación directa en la Conquista. Al triunfo de los españoles y como consecuencia de las corrientes migratorias que traían cientos de personas al Nuevo Mundo, surgió

la necesidad de dar extensiones agrícolas a los colonos y misioneros que venían de España. Al principio se reglamentó la ocupación de las tierras, pero las leyes y disposiciones dictadas en España, fueron al poco tiempo letra muerta en este continente.

A medida que el reparto se hizo más intenso, las tierras pertenecientes a las poblaciones establecidas se redujeron en extensión. La consecuencia inmediata fue que los indígenas no tuvieron extensiones para cultivar, por lo cual fueron obligados a trabajar en las de los españoles. Gracias a este tipo de trabajo forzado, así como a las encomiendas y otros sistemas, el agricultor español tuvo prosperidad y desarrollo.

Al autorizar el Rey de España las ventas de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas y al venderse las llamadas "composiciones de tierra", (24) o sean los documentos en los cuales el Rey confirmaba y legalizaba las tierras que no tenían título legal, se produjo un movimiento de gran intensidad para acaparar enormes extensiones. Junto con el despojo de las tierras se llevó a cabo el de las aguas y pas

---

(24) MENDIETA Y NUÑEZ, DR. Lucio. El problema Agrario de México.- Editorial Porrúa, S.A. México 1966. págs. 69 y siguientes.

tizales. Toda esta situación tuvo como consecuencia la pobreza y desamparo de los indígenas y la riqueza de unos cuantos criollos y españoles.

Los pueblos quedaron cercados por las grandes propiedades y latifundios de los españoles, forzando a los indígenas a ir a trabajar las propiedades y latifundios de aquellos.

La injusta y arbitraria distribución de la tierra, la esclavitud y los abusos de los españoles, prepararon el ambiente propicio para la Guerra de Independencia. (25)

Los hacendados españoles tenían esclavizado al pueblo, y su voluntad era la suprema ley, pues la legislación dictada para proteger a los indígenas fué letra muerta, (26) los grandes terratenientes y el clero tenían dominadas a las autoridades, que en teoría impartían protección y ayuda a los indios. Sólo los españoles tenían derecho a ocupar los cargos públicos y representando la décima parte del total de la población, poseían toda la riqueza y el 95% de las tierras de cultivo.

La propiedad agraria del clero se inicia con los donativos que en su favor hizo la Corona para que pudieran construir iglesias y conventos, cumpliendo así su labor evangeliza

(25) GONZALEZ BLACKALLER, Ciro E. y Guevara Ramírez Luis. Síntesis de Historia de México. Editorial Nuevos Textos. México 1952. Pág. 35 y siguientes.

(26) TEJA ZABRE, Alfonso. Historia de México. Diciembre 10. de 1573 Real Cédula dotando a los pueblos indios de tierras, montes, aguas y ejidos. México 1951. Pág. 34.

dora, sin embargo, sus propiedades fueron creciendo ininterrumpidamente gracias a la sistemática acumulación de un capital jamás dividido y el producto de un inagotable y constante ingreso. El clero disponía de las siguientes fuentes de ingresos: diezmos, obviaciones parroquiales, limosnas, mandas, donaciones, intestados, capellanías y obras pías. (27).

Por el procedimiento de imponer sus cuantiosos capitales a rédito, con la garantía de títulos de propiedad agraria, el clero se convirtió en el más poderoso propietario de la Nueva España.

Abad y Queiro, Lucas Alamán, el Doctor Mora y algunos otros autores, dan una cifra entre 250 y 300 millones de pesos, como valor de esas propiedades. (28).

De acuerdo con el derecho canónico, los bienes de la iglesia no podían enajenarse, es decir, constituían lo que se llamaba bienes de manos muertas, además de que, hasta 1737 las propiedades del clero no pagaban impuesto. Por estas dos circunstancias la propiedad eclesiástica pudo significar un obstáculo para el desenvolvimiento material del

(27) TORO, Alfonso. Historia de México. Editorial Atria. México 1933. Cap. 416.

(28) BLAVIERO, Francisco. Avien. Historia Antigua de México y su conquista. Editorial Imprenta Lara. Tomo I. México 1944. Cap. 299.



país. Particularmente el hecho de que estuviera exenta de impuestos, fue fuente constante de conflictos entre la Iglesia y el Estado, pues a medida que la riqueza territorial del clero crecía, el Estado veía reducirse progresivamente sus ingresos.

El gobierno español combatió en cuanto pudo el latifundismo quitando extensas propiedades del clero. Carlos III, en 1757, arrojó a los jesuitas y después mandó enajenar sus bienes. Carlos IV por la real cédula de 1.º de septiembre de 1763, mandó que se enajenaran los bienes de hospitales, de hospicios, de casas de misericordia, de reclusión, de expositos, de cofradías, de obras pías, y de patronato de legos. En las botimerías del gobierno español, el 22 de febrero de 1813, se nacionalizaron los bienes de la Inquisición. La Iglesia romana ayudó también no oponiéndose a estas medidas y procurando a veces evitar la adquisición de grandes propiedades.

Manuel Abad y Queipo, Obispo electo de Michoacán, en un escrito al Rey, en diciembre de 1799, resumía así los males derivados del latifundismo en la Nueva España:

"La Nueva España es agricultora solamente, con tan poca industria, que no basta a vestir y calzar un tercio de sus habitantes. Las tierras mal divididas desde el principio se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular (que debería ser la propiedad de un pueblo entero), cierta forma individual o puesta en gran manera a la división, y que por tanto siempre ha exigido y exige en el dueño, facultades cuantiosas. Ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en los empleados y comerciantes, que las cultivan por sí con los brazos de los indígenas y con los esclavos de la África, sin haberse atendido en aquellos tiempos la policía de las poblaciones, que se dejaron a la casualidad en territorios competentes, y lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano: aumentando por consiguiente la dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo; y aumentando también la necesidad de recurrir para uno

y otro objeto a los caudales privados con que siempre se ha contado aun para las adquisiciones. Los pueblos quedaron sin propiedad y el interés mal entendido de los hacendados no les permitió, ni permite todavía algún equivalente por medio de arrendamiento siquiera de cinco o siete años. Los pocos arrendatarios que se toleran en las haciendas dependen del capricho de los señores o de los administradores, que ya los sufren, que ya los lanzan, persiguen sus ganados e incendian sus chozas.

La indivisibilidad de las haciendas, dificultad de su manejo y falta de propiedad en el pueblo, produjeron y aún producen efectos muy funestos a la agricultura misma, a la población y al Estado en general. A la agricultura por la improductividad y crecidos costos de su cultivo y beneficio, y aún más por el poco consumo de sus frutos, a causa de la escasez y miseria de los consumidores. A la población, porque privado el pueblo de medios de subsistencia, no ha podido ni puede aumentarse a la tercera parte que exige la feracidad y abundancia de este suelo. Y al Estado en general, porque resultó y resulta todavía de este sistema de cosas un pueblo dividido en dos clases, de indios y castas, la primera aislada por unos privilegios de protección, que si le fueron útiles en los momentos de la opresión, comenzaron a serle nocivos desde el instante mismo que cesó, que ha estado y está

imposibilitada de tratar y contratar de mejorar su fortuna, y por consiguiente envilecida en la indigencia y la miseria: y la otra, que descendiente de esclavos, lleva consigo la marca de la esclavitud, y de la infamia, que hace indeleble y perpetua la sujeción al tributo: no puede semejante, y que por otra parte se halla generalmente deserta en montes y barrancas, es claro por sí mismo, que no puede tener actividad ni energía, costumbres, ni instrucción. Es claro que debe estar en contradicción continua con los mismos labradores, que trabajarán poco y mal, y se robarán todo lo que puedan, como sucede de ordinario, y es un prodigio que no haya en esta materia mucho más excesos. Y así es visto que todo resulta por esta parte contrario a la agricultura y sus agentes. ¿qué diremos de sus cargas, y de su poca libertad?

El diezmo y la alcabala, que se pagan sin deducir costo alguno de todos los productos de la agricultura, son dos cargas pesadísimas que no dejan respirar al labrador, y que en muchos años en que los frutos no equivalen a los costos, consumen las dos su capital y todo su trabajo. La alcabala persigue los frutos que vendemos y todos los géneros que compramos en todos los casos de su giro, disminuyendo el precio y la utilidad de nuestra industria y trabajo. Las catedrales y el rey, consumen la gruesa suma de estas dos contribuciones, y se nos recarga por separada con la manutención del clero y

culto de las parroquias, con la de las comunidades religiosas de ambos sexos, y con la de los jueces y demás ministros de la justicia, que siendo tantos en número y tan corto el producto, que resulta de los derechos arancelarios sobre un pueblo tan miserable, hacen de aquí las injusticias y vejaciones que dicta una necesidad imperiosa, y todo concurre a debilitar y oprimir la agricultura y la industria.

Y como por otra parte no tenemos comercio de unas posiciones con otras, y tengamos tan difícil el mercado interior por las distancias, dificultades de los caminos en tiempos de agua y de secas, por los registros y detenciones de las aduanas, y por la complicación inútil y costosa de los reglamentos municipales, y no tengamos tampoco la libertad conveniente de emplear la tierra en los usos más provechosos, ni de convertir sus esquilmas y productos en lo que nos será más útil, de aquí procede también una suma inmensa de obstáculos para la industria y la agricultura.

Padece también la agricultura por los exorbitantes privilegios de la mesta (reunión de los dueños de ganados. Consejo de la Mesta) introducidos en este reino sin causa racional por la prepotencia de cuatro ganaderos ricos de esa corte: padece por los abusos de los justicias, por el derecho fiscal a los bienes mostrencos, que debiera destruirse de un país como éste, en que es imposible al Labrador

y al arriero reconocer en el tiempo prescrito el ganado que se le extravía: padece por el intolerable desorden de los bagajes, con que se atropella y estafa en las capitales y pueblos de alguna consideración a la gente del campo, sin discernimiento alguno, al arbitrio de los últimos ministros de justicia: padece por los resentimientos, venganzas y latrocinios de los comisarios y cuadrilleros de la Acordada, de este tribunal tan indóceno y ajeno de una nación ilustrada: padece por el monopolio de las alhóndigas y estancos de carnes en las capitales y pueblos, padece por la contribución excesiva de los reales sobre afuera, llegando al exceso de ciento, doscientos y trescientos por ciento en los más de los artículos." (30)

Fernando VII, después de la invasión Napoleónica, convoca a las Cortes, en una especie de comunidad de naciones, aceptando a diputados de toda la Nueva España, los que dejan sentir sus pensamientos que pudieran considerarse como antecedentes del artículo 27 de nuestra constitución, a saber:

"Artículo 20.- La Nación española es libre e indepen-

---

(30) Representación de MANUEL ASAD Y QUEIRO, a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, fechada el 24 de octubre de 1805.

te, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

"Artículo 40.- La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

"Artículo 172.- Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

"Cuarta: No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.

"Séptima: No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.

"Décima: No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé un buen cambio a bien vista de nombres buenos."

### 3. LA INDEPENDENCIA

La etapa histórica conocida como de la Independencia, se inicia en el año de 1810 y termina precisamente en el momento

en que se promulgan las Leyes de Reforma, que cambian de manera radical al régimen de propiedad agraria que privó desde la época colonial hasta 1856.

Durante esta etapa, el problema agrario se planteó como un desequilibrio entre el total de la superficie territorial del país que entonces era de cuatro millones de kilómetros cuadrados, frente al total de la población, que no llegaba, a principios del siglo XIX, a seis millones de habitantes.

No podía haber problema de escasez de tierras, pues había disponibles cuatro millones de kilómetros cuadrados de superficie, para sólo seis millones de habitantes; más bien, el problema era la falta de habitantes para poblar tan extenso territorio.

En este período de la historia de nuestra patria, surgen dos de las grandes figuras de la misma, cuyos intereses fueron sincera y lealmente los de la Nación, los del pueblo, ellos fueron: Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José Ma. Morelos y Pavón.

Encontramos que a principios del siglo XIX era alarmante el número de indígenas despojados, llegando a formar una masa de individuos desamparados cuya situación favorecía a toda clase de desórdenes.



Los indios y las castas consideraban a los españoles la causa de sus miserias, por lo que la Guerra de Independencia, encontró en la población rural, su mayor contingente. Guerra de odio, de sangre y de justicia, en la que opresores y oprimidos hacían medir sus fuerzas con el objeto de consumir sus argumentos e ideales.

No podríamos decir que la cuestión agraria fue la única causa de dicha pugna, pero sí podemos afirmar que fue la más definitiva. Esto se deja ver cuando encontramos que ya cuando comenzaban los desórdenes en la Colonia, el gobierno español, grandemente preocupado expide un decreto el 26 de mayo de 1810, (31) que además de liberar a los indios, del pago del tributo decía lo siguiente:

"Y en cuanto a repartimiento de tierras y aguas es, igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia, y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con

---

(31) BANDO DEL VIRREY FRANCISCO XAVIER VENEGAS Y SAAVEDRA, en que, además de publicarse el Real Decreto de 26 de mayo de 1810, que exime de tributos a los indios y ordena se les repartan tierras a la mayor brevedad posible, se hacen extensivas estas gracias a las castas de mulatos, negros, etc.

el menor perjuicio que sea posible de tercero, y con obligación los pueblos, de tenerlas sin la menor dilatación en cultivo".

Era tal la situación del campesino mexicano que Don Miguel Hidalgo, padre de la patria, ordena publicar el 19 de octubre de 1810 (32) el siguiente decreto:

"Revenge a todos los dueños de esclavos y esclavas, que luego inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible superior orden, los pongan en libertad... Y no haciendo así los citados dueños de esclavos y esclavas, sufrirán irremisiblemente la pena capital y la confiscación de todos sus bienes .

Posteriormente el 5 de diciembre de 1810 dicta el primer decreto agrarista (33) desde su cuartel general de Guadaluajara y decía: " Por el presente mando a los jueces y justicias de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de

(32) DECRETO DE 19 DE OCTUBRE DE 1810.- DON MIGUEL HIDALGO, nuevo intendente nombrado por Don Miguel Hidalgo y Costilla, para Michoacán, decretó la abolición de la esclavitud y el tributo que pagaban las castas.

(33) DECRETO DE 19 DE DICIEMBRE DE 1810. Exención de tributos a los indios y castas, repartimiento de tierras a los campesinos y prohibición del comercio de repartimiento a las justicias.

los naturales, para que entregándolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los respectivos pueblos".

Por su parte, Morelos, el "Siervo de la Nación", como se hacía llamar, en su constante lucha por el bienestar del pueblo, ordenaba el 16 de abril de 1811 lo siguiente: (34) "Y en cuanto a las tierras de los pueblos, harán saber dichos comisionados a los naturales y a los jueces y justicias que recauden sus rentas, que deben entregar las correspondientes, que deben existir hasta la publicación de este decreto, y hechos decreto los entregos, entregarán las justicias las tierras a los pueblos para su cultivo, sin que puedan arrendarse, pues su goce ha de ser de los naturales en los respectivos pueblos. Todo lo cual concluido, dejará a los comisionados, los correspondientes recibos firmados de uno o de ambos".

---

(34) ELEMENTOS CONSTITUCIONALES, elaborados por Ignacio López Rayón en 1811.

El Congreso de Chilpancingo en 1814 (35) aborda el problema de la distribución y tenencia de la tierra.

El Proyecto para confiscación de intereses de europeos y americanos, en el Decreto Constitucional, para la libertad de la América Mexicana de 1813 y 1814, establece normas precisas, que a continuación consignamos, por considerarlas de auténtico valor jurídico:

"... Medidas políticas que deben tomar los Jefes de los Ejércitos Americanos para lograr su fin por medios llanos y seguros, evitando la efusión de sangre de una y otra parte:

"Séptima.- Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del pueblo. Esta es una medida de las más importantes, y por tanto deben

destruirse todas las obras de presas, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, criollos o gachupines, porque como se ha dicho, a la corta o a la larga han de proteger a sus bienes las ideas del déspota que aflige el reino".

En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, trata preferentemente de la igualdad en la adquisición de la propiedad y de la expropiación.

"Artículo 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la Ley.

"Artículo 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso, tiene derecho a la justa compensación" (36).

Sin embargo a pesar de los decretos agrarios antes mencionados, vemos que la situación económica, social y política del campesino siguió siendo igual a la que existía durante la Colonia, ya que las tierras no fueron devueltas a los indígenas y los latifundios que existían en aquella época, siguieron creciendo en extensión.

Al subir Agustín de Iturbide al poder, en vez de devolver las tierras a los indígenas, hizo el regalo de las tierras

---

(36) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de

baldías y ganado a los soldados que habian pertenecido al ejército de las Tres Garantías.

Iturbide, como General, premió a los soldados que lucharon por la consumación de la Independencia y dictó un Decreto; a continuación señalamos los artículos relativos: (37).

"Artículo 1º .- Se declaran buenos y meritorios los servicios hechos a la patria en los once primeros años de la Guerra de Independencia.

"Artículo 2º .- En consecuencia, pueden alegarse para solicitar y obtener empleos y los demás beneficios con que el Estado recompensa el mérito de los buenos patriotas.

"Artículo 9º .- Si los ameritados en la expresada época no aspiraren a empleo alguno, civil o militar, o si el Supremo Poder Ejecutivo no los creyera aptos para los que soliciten, los tendrá presentes en el repartimiento de tierras baldías que decretare el Congreso.

Es por el año de 1823 que las luchas de independencia se asentaron y que se trató por todos los medios de superar la etapa violenta para lograr algo constructivo.

---

(37) ITURBIDE, AGUSTIN DE. Decreto por el que se concedieron premios y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la Independencia y Libertad, fechado el 19 de julio de 1823.

De ahí que empezaron a elaborar proyectos para reconstruir la nación, hablándose en primer lugar de la propiedad y tratando de reglamentarla como en la "Base Primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1824 (38).

"La Nación Mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político.

"Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes.

"Sus derechos son:

"3o. El de propiedad: que es el de consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designe la ley.

Para resolver el desequilibrio entre la gran superficie frente a la escasa población, se pensó en la colonización; y se expidió un Decreto por la Junta Nacional Instituyente que estimulaba la colonización de extranjeros ofreciéndoles tierras para que se estableciesen en el país.

---

(38) BASE PRIMERA DEL PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA. México, 16 de mayo de 1823.

Por decreto de 14 de octubre de 1823 (39), se creó la Provincia del Istmo, con capital en Tehuantepec. Este decreto tenía el propósito de crear un centro de colonización al Sur del país, porque se hallaba casi totalmente despoblada esta región. Las tierras baldías de esa provincia, se dividieron en tres partes para repartirse entre militares, capitalistas mexicanos y extranjeros y campesinos de la región.

Se transcribe a continuación, en sus principales artículos: (40).

"Artículo 5º .- Las rentas de la provincia consistirán en las rentas y contribuciones generalmente establecidas, y además en los productos de las salinas del Distrito de Tehuantepec, conforme a las leyes generales de la materia".

"Artículo 6º.- Con estos fondos y con la cantidad de 30,000 ps. que dará el gobierno por una sola vez, se procederá a la población y colonización de los terrenos baldíos del centro del Istmo y la barra de Coatzacoalcos.

---

(39) DECRETO DE COLONIZACION DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC, de 14 de octubre de 1823.

(40) DECRETO DE COLONIZACION DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC, fechado el 14 de octubre de 1823.



"Artículo 9º.- La porción de terrenos que se asigne a los militares, será en consideración al mérito de cada uno, a su graduación, y a la parte de sueldos que dejen al retirarse.

"Artículo 13.- La porción de terreno que servirá de unidad y se concederá a un soldado para su establecimiento, es una área cuadrada de tierra de labor, de doscientas cincuenta varas por lado, aumentando esta cantidad en proporción de su familia: con la multiplicación de esta unidad, proporcionará el gobierno la concesión de los demás individuos del ejército atendiendo a la regla que prescribe el artículo 9º".

En 1824 se consolida definitivamente la Independencia Mexicana, con uno de sus documentos más importantes, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824 (41), y el Artículo 2º que se transcribe en seguida, muestra claramente el interés que se tiene en definir sobre el patrimonio de la Nación Mexicana.

"La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

En esta época se trató de impedir el acaparamiento de las tierras ociosas, propiedad de la Nación y la primera Ley general que se expidió a este respecto, es la del 18 de agosto de

---

(41) ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA. México 31 de enero de 1824. Artículo 20.

1824 (42), denominada Ley de Colonización, importante porque demuestra que el gobierno estimaba como males dañinos para el bienestar del pueblo, al latifundismo y la amortización.

Consideramos importante incluir los siguientes artículos (43):

"Artículo 1º .- La Nación Mexicana ofrece a los extranjeros, que vengán a establecerse en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal que se sujeten a las leyes del país.

"Artículo 2º .- Son objeto de esta ley, aquellos terrenos de la Nación, que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, pueden ser colonizados.

"Artículo 3º.- Para este efecto, los congresos de los Estados, formarán a la mayor brevedad las leyes o reglamentos de colonización de su respectiva demarcación, conformándose en todo a la nota constitutiva, Constitución general y a las reglas establecidas en esta ley.

"Artículo 4º.- No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquiera nación extranjera, ni diez litorales sin la previa aprobación

---

(42) LEY DE COLONIZACION DE 18 de agosto de 1824.

(43) DECRETO sobre Colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de agosto de 1824.

del Supremo Poder Ejecutivo general.

"Artículo 5º.- Si para la defensa o seguridad de la Nación, el gobierno de la Federación tuviese por conveniente hacer uso de alguna porción de estos terrenos, para construir almacenes, arsenales u otros edificios públicos, podrá verificarlo con la aprobación del Congreso General y en su receso con la del Consejo de Gobierno.

"Artículo 12.- No se permitirá que se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero.

"Artículo 13.- No podrán los nuevos pobladores pasar sus propiedades a manos muertas".

En la Constitución Federalista de 1824 (44) se aborda el tema que nos ocupa en el artículo 112, fracción III.

"Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes:

"III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, tomar la

---

(44) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, Artículo 112, fracción III.

propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y al gobierno".

El Artículo 27 de la Constitución vigente habla de la limitación que tienen los extranjeros para adquirir propiedades en las fronteras y costas del territorio nacional, por lo tanto incluimos un lejano antecedente del año de 1829 (45).

"Los españoles que hayan de permanecer en la República, no podrán fijar en lo sucesivo su residencia en las costas, y a los que actualmente residan en ellas, podrá el gobierno obligarlos a que se internen en caso de que tema una invasión próxima de tropas enemigas".

La Ley de Colonización de 3 de abril de 1830 trataba de empezar la colonización, ofreciendo no sólo los aperos y los implementos de labranza y las tierras, en forma gratuita, sino también exención de impuestos para los extranjeros que estuvieran dispuestos a establecerse en el país. En ella el Congreso ordena la repartición de tierras a familias extranjeras y mexicanas, que quisieran ocupar las tierras deshabitadas del país.

---

(45) DECRETO por el que se expulsa del país a los extranjeros, fechado el 20 de marzo de 1829. Artículo 19.

No cabe duda que un antecedente de la pérdida de nuestro territorio lo constituye la Ley de Colonización de Coahuila y Tejas (46) que en sus artículos más relevantes se reproduce a continuación:

"Artículo 1º.- Será admitida a colonizar en los terrenos que estén o estuvieran a disposición del Gobierno supremo en el Estado de Coahuila y Tejas, toda persona libre y que carezca de compromisos locales en otros puntos de la República.

"Artículo 3º.- A cada familia que se comprometa a colonizar en dicho Estado, se le dará la décima parte de un sitio de ganado mayor.

"Artículo 8º.- Del terreno que se destine para formar las poblaciones, se dará a cada familia un solar para que levante la casa de su habitación".

Dentro de la Constitución centralista de México de 1836 (47) también existe una honda preocupación sobre el tema de la propiedad, sus garantías y todo aquello que la rodea. Así

---

(46) LEY DE COLONIZACION DEL ESTADO DE COAHUILA Y TEJAS, fechada el 4 de febrero de 1834. Artículos 1º, 3º y 8º.

(47) LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, suscritas en la Ciudad de Mexico el 29 de diciembre de 1836. Artículo 2º fracción III de la Primera; 45, fracción III de la Tercera y 18, fracciones III, V y VI de la Cuarta.

tenemos los siguientes puntos.

"Artículo 21.- Son derechos del mexicano:

"III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla."

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la su respectiva Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

"Artículo 45.- No puede el Congreso general:

"III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular."

"Artículo 13.- No puede el presidente de la República:

III.- Ocultar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el pá-

rrafo 3o, artículo 2o. de la primera ley constitucional.

"V. Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.

"VI. Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso."

Hacia mediados del siglo XIX se siguen elaborando documentos legislativos que contienen normas referentes a la propiedad como el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1843 (47)

Artículo 3o.- Son derechos del mexicano:

"IX. Que nadie le pueda privar de su propiedad, ni del uso libre y aprovechamiento de ella en todo ni en parte.

"X. Que en el caso de que algún objeto de utilidad pública y común exija lo contrario, sólo pueda ocuparse la propiedad, si aquella circunstancia fuere calificada por el presidente de la República y su Consejo respecto de la capital. Y por el Gobernador y Junta Departamental, respecto de cada departamento, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, fuere indemnizado previamente a tasación de peritos nombrados por ambas partes, en los términos que disponga la ley.

---

(47) PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1830, fechado en la Ciudad de Mexico el 30 de junio de 1843. Artículo 3o. Fracciones IX, X y XI, 21, Fracción IV; 64, Fracción III, y 125, Fracción X.

"XI. Que aun en este evento puede reclamar la calificación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se hiciere por el Gobierno general, o ante el Tribunal Superior, respectivo, si se hiciere por el Gobernador del Departamento; y que por el hecho de interponer el reclamo, se suspendan los efectos de la resolución, hasta que se pronuncie el fallo definitivo.

"Artículo 21.- Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarán:

"IV.- De la libertad de adquirir en la República propiedades raíces, con tal de que primero se naturalicen en ella, casen con mexicana, y se arreglen a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones.

"Las de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de este ramo.

"Artículo 64.- No puede el Congreso Nacional:

"III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.



En esta etapa México luchó encarnizadamente por la estabilidad política y legislativa, vamos a presentar sus realizaciones más importantes (49).

"Artículo 1o.- La Nación Mexicana soberana, libre e independiente, no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona

"Artículo 7o.- La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes:

"XV. La propiedad del individuo es inviolable; en consecuencia, a ninguna persona o corporación eclesiástica o secular que exista legalmente, puede privársele de la suya ni

---

(49) PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, fechado en la Ciudad de Mexico el 25 de agosto de 1842. Artículo 1o. y 7o. fracción XV.

turbárselo en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado, será previamente indemnizado. Una ley constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos.

También del año de 1942 es el Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente que contiene preceptos de suma valía. (50)

"Artículo 50.- La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías.

"V. Nadie pueda ser privado de su propiedad ni del libre uso de ella. Cuando la utilidad común exigiera imperiosamente la venta forzosa de alguna propiedad, ésta no podrá tener lugar sino a petición del cuerpo Legislativo y en virtud de sentencia en la capital, de la Suprema Corte y en los Estados del Tribunal Superior, la ley fijará con claridad estos casos.

"Artículo 46.- Se necesita a más el consentimiento de la mayoría de las Legislaturas, para toda ley que imponga prohibiciones al comercio o a la industria, o que derogue o disense

---

(50) VOTO PARTICULAR DE LA MINORÍA DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE DE 1942, fechado en la Ciudad de México el 21 de agosto del mismo año. Artículo 50. Fracción V, y 46.

las que existan, o que autorice al Ejecutivo para contraer un préstamo extranjero, o que acuerde el arrendamiento de una renta general, o que decrete la sesión, cambio o hipoteca de cualquier parte del territorio".

Los artículos de las Bases Orgánicas de la República Mexicana (51) que abordan el tema de la propiedad son muy claros, y reflejan el sentir de esta etapa tan turbulenta de nuestra historia:

"Artículo 90.- Derechos de los habitantes de la República:

"XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.

"Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas departamentales:

---

(51) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los DECRETOS de 19 y 23 de diciembre de 1942, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos Decretos el día 12 de junio de 1943 y publicadas por Bando Nacional el día 14 de junio de 1943. Artículo 90. fracción XIII. y 134, fracción V.

"V: Decretar lo conveniente, y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Departamento, sobre enajenaciones de terreno se observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización".

En distintos Estados de la República hubo Decretos sobre colonización como el que a continuación se estudia del Estado de Tamaulipas: (52)

"Artículo 10.- El empresario se obliga a colonizar, trayendo a sus expensas, a lo menos mil familias belgas, alemanas y suizas, en el término de diez años al Departamento de Tamaulipas, y ponerlas en estado de dedicarse al cultivo de las tierras que les designen, estableciéndose dichas colonias precisamente a la distancia de veinte leguas de la frontera.

"Artículo 20.- Al efecto, el gobierno cede en dicho Departamento los terrenos baldíos con arreglo a la asignación que de ellos hace a cada persona el artículo 12 de la ley del Congreso General de 14 de agosto de 1824, salvo siempre el derecho de propiedad y el que la nación tiene para que en los litorales no se establezcan colonias.

"Artículo 40.- El empresario hará el repartimiento de tie-

---

(52) DECRETO DE COLONIZACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, publicado el 3 de octubre de 1843. Artículo 10., 20. y 40.

rras conforme al artículo 2o. de este Decreto, y 12 de dicha ley, que no permite se reúna en una sola mano, como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero".

El 4 de diciembre de 1846, Don José Mariano Salas, expide un reglamento de colonización y repartición de tierras baldías, dentro de las medidas agrarias coloniales.

En seguida tenemos el Plan Agrario del General Zavala en el Estado de México del año de 1850 (53) remotísimo antecedente de Planes más recientes, que entre otros puntos preceptúa:

"Artículo 3o.- Se dan libres las tierras y aguas a los hijos del país, pues a éstos les pertenece por derecho".

"Artículo 4o.- Todo haber que pertenezca a las haciendas será tomado para repartir a los hijos del país".

La Ley General de Colonización, de 15 de febrero de 1854, la emitió el gobierno de Santa Anna, es muy semejante a las leyes anteriores, por virtud de ella se nombra un agente en Europa, a fin de favorecer la inmigración.

A pesar de la pobreza del gobierno, se hicieron inversiones de consideración sin obtener ningún resultado favorable, porque la emigración va de un país pobre a un país rico, y no

---

(53) PLAN AGRARIO DEL GENERAL ZAVALA, expedido en el Estado de México, en el año de 1850. Artículo 3o. y 4o.

es comprensible que de un país pobre se emigre a otro país más pobre y con menos recursos.

No se consiguieron colonos extranjeros que vinieran a poblar el país, la población disminuyó por causas de guerras y enfermedades. Por otra parte, México dió fuertes contingentes de hombres a otros países, ya que muchos mexicanos se trasladaron a vivir a los Estados Unidos, a Cuba o a Centro América.

A pesar de las buenas intenciones que pretendían las leyes de colonización en la práctica, fueron ineficaces, pues carecieron del conocimiento de las condiciones que guardaban, tanto la población, como el país en general.

Las leyes expedidas sobre colonización, no fueron conocidas por los pueblos indígenas, por falta de medios de comunicación, que llevaran las noticias a todos los lugares distantes, así, los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas, ni obtuvieron otras que mejoraran sus vidas.

El Estado Orgánico Provisional de la República Mexicana pone los cimientos a la Constitución de 1857, de ahí que, además de su propia importancia tenga también relevancia (39).

---

154) ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856. Artículo 65, 66 y 117 fracción VIII.

"Artículo 65.- La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.

"Artículo 66.- Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la Nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación y todos los puntos concernientes a ésta y a la indemnización".

"Artículo 117.- Son atribuciones de los gobernadores:

"VIII.- Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Estado. Sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización".

En el Proyecto de Constitución de 1858 hay un pequeño antecedente, que no debemos pasar por alto, la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización (55).

---

(55) PROYECTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, fechado en la ciudad de Mexico el 16 de junio de 1858. Artículo 23.

#### 4. LA REFORMA

En este capítulo histórico de nuestra Patria encontramos nuevas exigencias de la colectividad, la búsqueda del nacionalismo, la separación de la Iglesia y el Estado, el liberalismo individualista. Fruto de su programa es la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de Don Ignacio Comonfort (56), a que a continuación incertamos:

"Artículo 1º.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

"Artículo 2º.- La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizando al seis por ciento el cánon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.

"Artículo 3º.- Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

---

(56) LEY DE DESAMORTIZACION DE BIENES DE MANOS MUERTAS, promulgada por Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856.



"Artículo 4º.- Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos, se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos, a aquel de los actuales inquilinos que pague mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto de las rústicas que se hallen en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.

"Artículo 5º.- Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor, en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.

"Artículo 6º.- Habiendo fallos ya ejecutoriados en la misma fecha para la desocupación de algunas fincas, se considerarán como arrendadas, aunque todavía las ocupen de hecho los arrendatarios, pero estos conservarán los derechos que les dá la presente ley, si estuviere pendiente el juicio sobre desocupación. También serán considerados como inquilinos o arrendatarios para los efectos de esta ley, todos aquellos

que tengan contratos ya formalmente de arrendamiento de alguna finca rústica o urbana, aun cuando no estén todavía de hecho en posesión.

"Artículo 7º.- En todas las adjudicaciones de que trata esta ley, quedará el precio de ellas impuesto al seis por ciento anual, y a censo redimible sobre las mismas fincas, pudiendo cuando quieran los nuevos dueños, redimir el todo o una parte que no sea menor de mil pesos, respecto de fincas cuyo valor excede de dos mil, y de doscientos cincuenta, en las que bajen de dicho precio.

"Artículo 8º.- Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados, inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté

unida a ellos, y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Artículo 8.º.- Las adjudicaciones y remates deberán hacerse dentro del término de tres meses, contados desde la publicación de esta ley en cada cabecera de partido.

Artículo 9.º.- Transcurridos los tres meses sin que haya formalizado la adjudicación el inquilino arrendatario, perderá su derecho a ella, subrogándose en su lugar con igual derecho el sub-arrendatario, o cualquiera otra persona que en su defecto presente la denuncia ante la primera autoridad política del partido, con tal que haga que se formalice a su favor la adjudicación, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la denuncia. En caso contrario, o faltando ésta, la expresada autoridad hará que se adjudique la finca en almoneda al mejor postor.

Artículo 11.º.- No promoviendo alguna cooperación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses, el remate de las fincas no arrendadas, si hubiera denunciante de ellas, se le aplicará la octava parte del precio, que para el

efecto deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate; quedando a reconocer el resto a favor de la corporación.

"Artículo 12.- Cuando la adjudicación se haga a favor del arrendatario, no podrá éste descontar del precio ninguna cantidad por guantes, transpaso o mejoras; y cuando se haga en favor del que se subroga en su lugar, pagará de contado el arrendatario tan sólo el importe de los guantes, transpaso o mejoras que la corporación le hubiere reconocido precisamente, por escrito antes de la publicación de esta ley; quedando en ambos casos a favor de aquella todo el precio, capitalizada la renta actual al seis por ciento, en el caso de remate al mayor postor, que descontará del precio que ha de quedar impuesto sobre la finca, lo que deba pagarse al arrendatario, por estarle reconociendo en forma expresada.

"Artículo 13.- Por las deudas de arrendamiento anteriores a la adjudicación, podrá la corporación ejercitar sus acciones conforme a derecho común.

"Artículo 14.- Además, el inquilino o arrendatario deudor de rentas, no podrá hacer que se formalice a su favor la adjudicación, sin que demuestre liquidada antes la deuda con presencia del último recibo, o la pague de contado, o consienta en que se anote la escritura de adjudicación, para que so-

bre el precio de ella quede hipotecada la finca por el importe de la deuda, entre tanto, no sea satisfecha. Esta hipoteca será sin causa de réditos, salvo que prescindiendo la corporación de sus acciones para exigir desde luego el pago, como podrá exigirlo, aún pidiendo conforme a derecho el remate de la finca adjudicada, convenga en que por el importe de la deuda, se formalice imposición sobre la misma finca.

"Artículo 15.- Cuando un denunciante se subrogue en lugar del arrendatario, deberá éste, si lo pide la corporación, presentar el último recibo, a fin de que haciendo deuda de rentas, se anote la escritura para todos los efectos del artículo anterior. Entonces podrá el nuevo dueño usar también de las acciones de la corporación para exigir el pago de esa deuda. Más en el caso de remate al mejor postor, no quedará por ese título obligada la finca.

"Artículo 16.- Siempre que no se pacten otros plazos, los réditos que se causen en virtud del remate o adjudicación se pagarán por meses vencidos en las fincas urbanas, y por semestres vencidos en las rústicas.

"Artículo 17.- En todo caso de remate en almoneda, se dará fiador de los réditos, y también cuando la adjudicación se haga en favor del arrendatario o de quien se subrogue en su lugar, si aquel tiene dado fiador por su arrendamiento, pe-

ro no en caso contrario.

"Artículo 18.- Las corporaciones no sólo podrán conforme a derecho, cobrar los réditos adeudados si no que llegando a deber los nuevos dueños seis meses en las fincas urbanas y dos semestres en las rústicas, si dieren lugar a que se les haga citación judicial para el cobro, y no tuviese fiador de réditos, quedarán obligados a darlo desde entonces, aún cuando verifiquen el pago en cualquier tiempo después de la citación.

"Artículo 19.- Tanto en los casos de remate, como en los de adjudicación a los arrendatarios, o a los que se subroguen en su lugar, y en las enajenaciones que unos u otros hagan, deberán los nuevos dueños respetar y cumplir los contratos de arrendamientos de tiempo determinado, celebrados antes de la publicación de esta ley, y no tendrán derecho para que cesen o se modifiquen los de tiempo indeterminado, sino después de tres años, contados desde la misma fecha. Cuando la adjudicación se haga a los arrendatarios, no podrán modificarse dentro del mismo término los actuales subarriendos que hubieren celebrado. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio del derecho para pedir la desocupación por otras causas, conforme a las leyes vigentes.

"Artículo 20.- En general, todos los actuales arrendamien-

tos de fincas rústicas y urbanas de la República, celebrados por tiempo indefinido, podrán renovarse á voluntad de los propietarios después de tres años, contados desde la publicación de esta ley. desde ahora, para lo sucesivo, se entenderá siempre que tengan el mismo término de tres años todos los arrendamientos de tiempo indefinido, para que á ese plazo puedan libremente renovarlos los propietarios.

"Artículo 21.- Los que por remate ó adjudicación adquirieran fincas rústicas ó urbanas en virtud de esta ley, podrán en todo tiempo enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida, quedando tan sólo á las corporaciones á que pertenecían, los derechos que conforme á las leyes corresponden á los censualistas por el capital y réditos.

"Artículo 22.- Todos los que en virtud de esta ley adquirieran la propiedad de fincas rústicas, podrán dividir los terrenos de ellas, para el efecto de enajenarlos a diversas personas, sin que las corporaciones y censualistas puedan oponerse á la división, sino sólo usar de sus derechos, para que se atribuya el reconocimiento del capital sobre las fracciones en proporción de su valor, de modo que quede asegurada la misma suma que antes reconocía toda la finca.

"Artículo 23.- Los capitales que como precio de las rús-

ticas ó urbanas, quedan impuestos sobre ellas á favor de las corporaciones, tendrán el lugar y relación que conforme á derecho les corresponda, entre los gravámenes anteriores de la finca y los que se le impongan en lo sucesivo.

"Artículo 24.- Sin embargo, de la hipoteca á que quedan afectadas las fincas rematadas ó adjudicadas por esta ley, nunca podrán volver en propiedad á las corporaciones, quienes al ejercer sus acciones sobre aquéllas, sólo podrán pedir el remate en almoneda al mejor postor, sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor.

"Artículo 25.- Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 21., respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio ú objeto de la institución.

"Artículo 26.- En consecuencia, todas las sumas de nume-  
rario que en lo sucesivo ingresen á las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, ú otro título, podrán hacerlas sobre propiedades particulares, ó invertirías como accionistas en empresas agrícolas, industriales ó mercantiles, sin poder por ésto adquirir para sí, ni administrar ninguna propiedad raíz.



Artículo 27.— Todas las enajenaciones que por adjudicación ó remate se verifiquen en virtud de esta ley, deberán constar por escritura pública, sin que contra éstas y con el objeto de evadir las en fraude de la ley, puedan admitirse en ningún tiempo cualesquiera, contra-documentos, ya se les dé la forma de instrumentos privados ó públicos, y á los que pretendieren hacer valer tales contra-documentos, así como á todos los que los hayan suscrito, se les perseguirá criminalmente como falsarios.

Artículo 28.— Al fin de cada semana, desde la publicación de esta ley, los escribanos del Distrito, enviarán directamente al ministerio de Hacienda una noticia de todas las escrituras de adjudicación ó remate otorgadas ante ellos, expresando la corporación que enajena, el precio y el nombre del comprador. Los escribanos de los Estados y Territorios, enviarán la misma noticia al jefe superior de Hacienda respectivo, para que éste la dirija al ministerio. A los escribanos que no cumplan con esta obligación, por sólo el aviso de la falta que dé el ministerio ó el jefe superior de Hacienda a la primera autoridad política del partido, les impondrá ésta gubernativamente, por primera vez, una multa que no baje de cien pesos, ni exceda de doscientos, ó en defecto de pago, un mes de prisión, por segunda vez, doble multa ó prisión, y por

tercera vez, un año de suspensión de oficio.

Artículo 29.- Las escrituras de adjudicación ó remate se otorgarán a los compradores por los representantes de las corporaciones que enajenen, más si éstos se rehusaran, después de hacerles una notificación judicial para que concurran al otorgamiento, se verificará éste en nombre de la corporación, por la primera autoridad política ó el juez de primera instancia del partido, con vista de la cantidad de renta designada en los contratos de arrendamiento, ó en los últimos recibos que presenten los arrendatarios.

Artículo 30.- Todos los juicios que ocurran sobre puntos relativos a la ejecución de esta ley, en cuanto envuelvan la necesidad de alguna declaración previa para que desde luego pueda procederse a adjudicar ó rematar las líneas, se sustanciarán verbalmente ante los jueces de primera instancia, cuyos fallos se ejecutarán, sin admitirse sobre ellos más recurso que el de responsabilidad.

Artículo 31.- Siempre que, previa una notificación judicial, rehusé alguna corporación otorgar llanamente, sin reservas ni protestar relativas á los efectos de esta ley, recibos de los pagos de réditos ó retenciones de capitales que hagan los nuevos dueños, quedarán éstos libres de toda responsabilidad futura en cuanto á esos pagos, verificándolos en

las oficinas respectivas del gobierno general, las que los recibirán en depósito por cuenta de la corporación.

Artículo 32.- Todas las traslaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley, causarán la alcabala de cinco por ciento, que se pagará en las oficinas correspondientes del gobierno general, quedando derogada la ley de 13 de febrero de este año, en lo relativo a este impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas. Esta alcabala se pagará en la forma siguiente: una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario por las que se practiquen dentro del tercero. Después de cumplidos los tres meses, toda alcabala se pagará en numerario.

Artículo 33.- Tanto en los casos de adjudicación como en los de remate, pagará esta alcabala el comprador, quien hará igualmente los gastos del remate ó adjudicación.

Artículo 34.- Del producto de estas alcabalas se separará un millón de pesos, que unido a los otros fondos que designará una ley que se dictará con ese objeto, se aplicará a la capitalización de los retiros, montepíos y pensiones civiles y militares, así como a la acrecentación de alcances de los em-

placados civiles y militares en actual servicio.

"Artículo 35.- Los réditos de los capitales que reconocan las fincas rústicas o urbanas que se adjudiquen o rematen conforme a esta ley, continuarán aplicándose a los mismos objetos a que se destinaban las rentas de dichas fincas."

Los fines de esta ley y su reglamento fueron meramente económicos, se trató de movilizar la riqueza estática, principalmente la de inmuebles que propiciaron las actividades a la industria, al comercio y a la agricultura, aunque en este último renglón no se obtuvo el triunfo deseado por falta de condiciones propicias que la apoyaran.

No se puede omitir en este desarrollo histórico la presencia del diputado Ponciano Arriaga (57) cuya actitud ante el Congreso Constituyente fue firme, clara y exacta, con respecto a los problemas antes mencionados y sus consecuencias en 1856.

Don Ponciano Arriaga, fue otro gran pionero en la ideología revolucionaria del campo. Sus concepciones sobre el problema de la tierra, se manifiestan con claridad en el célebre discurso que pronunció en calidad de voto particular, al clausurar los trabajos definitivos del Congreso Constituyente de 1857.

---

(57) BOLETIN DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION. Leyes Fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y Planes Revolucionarios que han influido en la organización política de la República. Número 14 y 15 de 1923, Pág. 440.

En tan memorable intervención oratoria, Arriaga destacó en forma por demás lógica, el hecho de que una desproporcionada distribución de la tierra, trae como consecuencia una injusta repartición de la riqueza y de los bienes del consumo, al decir: "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones o millones de leyes proclamen los derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad".

Si él hubiera usado el lenguaje contemporáneo, su libelo con toda la vigencia que no ha perdido, diría: que las fuerzas productivas y las relaciones de producción, no las determina una bella obra jurídica, sino la realidad candente, que se produce independientemente de ésta. En algunos casos, las constituciones o leyes, sólo modifican en la apariencia dichas relaciones de producción, pero las condicionan. Conciencientemente diremos que las constituciones son el reflejo fiel, con algunos puntos de avance, de los intereses de las clases sociales hegemónicas en una sociedad determinada.

Habiendo observado esto, Arriaga dijo en su mencionada

intervención parlamentaria: "La constitución debería ser la ley de la tierra; pero no se constituye ni se mira el estado de la tierra".

Claramente se puede ver la decepción del orador por el escaso contenido agrario de la Constitución Liberal y lo lamentó mucho al decir: "La Sociedad en su parte material se ha quedado la misma: la tierra en pocas manos, los capitales acumulados, la circulación estancada". Advertía la imposibilidad momentánea de destruir la idea de la propiedad, pero consideraba que dicho estado de cosas no duraría mucho tiempo.

La historia recogió su pensamiento y lo depositó en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917 y sus ideales aún son bandera campesina, que no ha dado lugar a claudicaciones.

El Proyecto presentado por el Diputado Don Isidro Olvera al Congreso Constituyente de 1856, también revela la inquietud individual que imperaba en su tiempo.

"El soberano Congreso Constituyente, considerando:

"Que la propiedad territorial en la República se ha vuelto objeto de cuestiones, cuyo debate amenaza alterar a la tranquilidad pública y causa grande alarma en los propietarios.

"Que una inmensa extensión del terreno se halla estancada en manos que descuidan de su cultivo y de la explotación de sus riquezas naturales, con lo que se perjudica gravemente a

la agricultura, a la industria, al comercio, se priva de esos medios de subsistencia a la clase trabajadora y se detiene el progreso del país.

"Que es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de varios propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones legales,

"Que esta usurpación ha solido extenderse hasta el fundo legal y la agua potable de las poblaciones;

"Que los derechos conculcados de los pueblos son causa de litigios que producen su ruina y la de los propietarios, quitan el tiempo a los tribunales y desacreditan a la administración de justicia".

"Considerando por otra parte: Que si bien estos males reclaman un medio eficaz, el legislador debe ponerlo de manera que no conmueva profundamente a la sociedad, ni reduzca a la miseria, ni a una notable privación de goces a una parte de ella, ha venido en decretar lo siguiente:

"Artículo 1º.- En lo sucesivo ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o veinte de dehesa, podrá hacer nueva adquisición en el Estado o territorio en que esté ubicada la antigua.

"Artículo 2º.- Los que en la gran meseta central de la República, posean más de diez leguas cuadradas, pagarán anual-

mente sobre la contribución que estén causando, un dos por ciento del valor de exceso. En los Estados despoblados, las legislaturas propondrán al Congreso general el máximo y mínimo que por el exceso deban pagar los propietarios.

"Artículo 3º.- Los propietarios de aguas, aunque posean con títulos legítimos, no podrán negar a los pueblos colindantes o muy inmediatos que carezcan de ellas la cantidad que, a juicios de peritos, sea necesaria para el uso potable de las poblaciones, pero los acueductos y cañerías serán de cuenta de éstas, lo mismo que su conservación y reposición.

"Artículo 4º.- Los propietarios de montes tampoco podrán negar leña, sólo para el uso culinario, a las poblaciones que carezcan de ella, o no puedan comprarla en un lugar cercano. A juicio también de peritos se fijará la cantidad que necesita cada población y la indemnización módica que deba dársele al propietario".

"Artículo 5º.- Los bienes cuya posesión no estribe en títulos primitivos legítimos, pertenecen a la nación en los términos que dispone esta ley".

En la Constitución de 1857, (58) también corresponde el número 27 al artículo que habla de la propiedad, pero sin la amplitud que sólo habría de darle la Revolución Mexicana de 1910.

---

(58) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, sancionada por el Congreso General Constituyente de 5 de febrero de 1857. Artículo 27.



"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad y administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

En 1854, los cambios políticos sufridos por nuestra patria, nos presentan la Ley promulgada por Don Félix Zuloaga que anula la de Desamortización de bienes de Manos Muertas.

Artículo 1.º - Se declaran nulas las disposiciones contenidas en la ley del 25 de junio de 1850, y su reglamento de 30 de julio del mismo año, en que se revino la enajenación de los bienes raíces de corporaciones eclesiásticas; en consecuencia son igualmente nulas y de ningún valor las enajenaciones de esos bienes que se hubiere hecho en ejecución de la citada ley y reglamento, quedando las mencionadas corporaciones en el pleno dominio y posesión de dichos bienes, como lo estaban antes de la expedición de la ley.

"Artículo 2º.- El Consejo de Gobierno consultará todas las disposiciones que estime necesarias, relativas a la devolución de las alcabalas, enajenaciones de bienes pertenecientes a corporaciones civiles, determinaciones generales acerca de arrendamientos y demás puntos conexos con la presente ley" (59).

El Manifiesto del Gobierno Constitucional de la Nación, suscrito por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada, el 7 de julio de 1859, contiene declaraciones categóricas sobre la propiedad de los bienes del clero secular y regular que a continuación transcribimos:

"... En primer lugar, para poner un término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del clero está fomentando hace tiempo en la nación, para sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, y desarmar de una vez a esta clase, de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio, cree indispensable.

"1º.- Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan

(59) Ley que acorda la promulgada el 25 de junio de 1856, expedida por Félix Zuloaga el 23 de enero de 1858.

los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos (60)".

También es muy importante la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos promulgada por Don Benito Juárez en 1859.

"Artículo 1º.- Entran al dominio de la nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido

"Artículo 2º.- Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al tesoro de la nación todos los bienes de que trata el artículo anterior.

"Artículo 12.- Los libros, impresos, manuscritos, pinturas, antigüedades y demás objetos pertenecientes a las comunidades religiosas suprimidas, se aplicarán a los museos, liceos, bibliotecas y otros establecimientos públicos.

"Artículo 19.- Todos los bienes sobrantes de dichos conventos ingresarán al tesoro general de la nación conforme a lo prevenido en el artículo 1º de esta ley" (61).

Por último mencionaremos los artículos 1º y 3º del De-

---

(60) LEYES DE REFORMA. Manifiesto del Gobierno Constitucional de la Nación, suscrito por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada, el 7 de julio de 1859.

(61) LEY DE NACIONALIZACIÓN DE BIENES ECLESIASTICOS, promulgada por Benito Juárez, el 12 de julio de 1859.

creto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, fechado el 2 de febrero de 1861.

(82)

"Artículo 1.º.- Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas.

"Artículo 3.º.- Las fincas, capitales y rentas de cualquiera clase que les corresponden, les quedarán afectos de la misma manera que hoy lo están".

También Maximiliano se ocupó de la elaboración del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, (83) en el que se incluye el tema continuamente abordado de la expropiación.

"La propiedad es inviolable y no pueda ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización, y en la forma que disponen las leyes".

A pesar de querer entronizar un Imperio en México, Maximiliano expide un Decreto que legitima la Desamortización de los bienes eclesiásticos, contrariando gravemente a los mien-

(82) DECRETO por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, 2 de febrero de 1861.

(83) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, dado en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865. Artículo 60.

bros del Partido Conservador y a la Iglesia Católica, a quienes defraudó con su actitud:

"Artículo 1.º.- El Consejo de Estado revisará a todas las operaciones de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos, ejecutadas a consecuencia de las leyes de 25 de junio de 1858, y 12 y 13 de julio de 1859 y sus concordantes.

"Artículo 2.º.- El Consejo, al hacer la revisión emendará los excesos e injusticias cometidos por fraude, por violación a las citadas leyes, o por abuso de los funcionarios encargados de su ejecución...

"Artículo 3.º.- Las operaciones legítimas ejecutadas sin fraude y con sujeción a las leyes antes citadas, serán confirmadas. Las que no se encuentren en este caso, se declararán insubsistentes.

"Artículo 4.º.- Las operaciones irregulares que se hayan ejecutado contra el tenor de dichas leyes con aprobación del Gobierno Federal, podrán ratificarse, reduciéndolas previamente a los términos prescritos en las mismas leyes, siempre que no haya perjuicio de tercero.

"Artículo 5.º.- Las operaciones que se declaren insubsistentes pueden rehabilitarse siempre que se reduzca a los términos de la ley de 13 de Julio de 1859, se entere al contado y en numerario una multa de veinticinco por ciento sobre el

valor total de la finca o capital adjudicados, y no se cause perjuicio a un tercero por derechos adquiridos con anterioridad a la rehabilitación.

"Artículo 9º.- Los derechos legítimos adquiridos por la ley de 25 de junio de 1856, no se considerarán perdidos o extinguidos sino por renuncia expresa o constancia de haberse ejecutado simultáneamente la operación de que se deriva. No surtirán efecto las renunciaciones de las mujeres que carecieron de otra propiedad raíz, ni la de los tutores o curadores a nombre de sus pupilos.....

"Artículo 11.- Las enajenaciones que el clero hizo de las fincas que le fueron devueltas en los lugares en que imperaba la administración de los generales Salazar y Miramón, podrán ser ratificadas si no hubiere perjuicio de tercero, por derecho anteriormente adquirido. Por la misma calidad podrán ser ratificadas las operaciones que se hubieren ejecutado a virtud de las leyes de 12 a 13 de Julio de 1859, y con sujeción a ellas antes de su publicación en el lugar respectivo. (64)

Maximiliano se preocupa por emitir Decretos liberales que molestaron profundamente a los conservadores y a los reac-

---

(64) DECRETO que legitima la Desamortización y Nacionalización de los bienes eclesiásticos, expedido por Maximiliano el 26 de Febrero de 1865.

cionarios de México, como a continuación vemos en el Decreto que se transcribe:

"Decreto sobre el Fondo Legal dado en el Palacio de Chapultepec el 16 de septiembre de 1860:

"MAXIMILIANO, Emperador de México: Oído Nuestro Consejo de Ministros, Decretamos:

"Artículo 1.º.- Los pueblos que carezcan de fondo legal y ejido, tendrán derecho a obtenerlos siempre que reúnan las circunstancias designadas en los dos artículos siguientes.

"Artículo 2.º.- Se concede a las poblaciones que tengan más de cuatrocientos habitantes, y escuela de primeras letras, una extensión de terreno útil y productivo igual al fondo legal determinado por la ley.

"Artículo 3.º.- Los pueblos cuyo censo exceda de dos mil habitantes, tendrán derecho a que se les conceda, además del fondo legal, un espacio de terreno bastante y productivo para ejido y tierras de labor, que nos señalaremos en cada caso particular, en vista de las necesidades de los solicitantes.

"Artículo 4.º.- Los pueblos que, no teniendo el número de habitantes que exigen los artículos anteriores, quieran disfrutar de las ventajas que en ellos se conceden, podrán reunirse con otro u otros pueblos hasta llenar las condiciones requeridas, en cuyo caso no sólo tendrán derecho al fondo le-

gal y ejido, sino que el Gobierno los indemnizará el precio de los terrenos, que abandonen al mudar de habitación.

"Artículo 5º.- El nuevo pueblo que se forme con la aglomeración de dos o más, hasta reunir más de dos mil habitantes, disfrutará de las franquicias que el Gobierno le concederá en cada caso particular, para fomentar la formación de grandes poblaciones.

"Artículo 6º.- Ante las Subprefecturas respectivas justificarán los pueblos:

"1º.- Que tienen el censo que exige esta ley.

"2º.- Que carecen de fundo legal ó ejido en su caso, ó que el terreno que poseen es enteramente improductivo.

"Artículo 7º.- El Subprefecto, asociado del Ayuntamiento de la cabecera del Distrito y del de la Municipalidad en que esté ubicado el pueblo solicitante, informará con justificación sobre los puntos á que se refiere el artículo anterior, y remitirá inmediatamente el expediente al Ministerio de Gobernación.

"Artículo 8º.- Los terrenos necesarios para dotar á los pueblos del fundo legal y ejido, los proporcionará el Gobierno de los baldíos ó realengos productivos, si los hubiere, y en su falta, de los que adquiriera por compra ó mediante otros convenios que arregle con los dueños de los que se necesiten.



"Artículo 8º.- Si para dotar á los pueblos de los terrenos de que habla esta ley, no se pudieren proporcionar de la manera que se previene en el artículo anterior, y fuere para ésto preciso conveñer a los dueños de los terrenos á la venta forzosa de ellos, en los casos prevenidos por derecho, la expropiación se hará observándose lo prevenido en la ley de 7 de Julio de 1. 53, así en cuanto á la designación de los terrenos que hayan de expropiarse, declaración formal de ésta en su caso, manera de fijar la indemnización y pago de ella.

"Artículo 10.- Los pueblos que careciendo de terrenos se hallen situados de manera que no se les pueda proporcionar, tendrán la facultad que les concede el artículo 4º. de esta ley, de reunirse con otros ó trasladarse a puntos donde se les pueda proporcionar, en cuyos casos gozarán de las franquicias que se les conceden con arreglo del artículo 5º.

"Artículo 11.- Los juicios sobre posesión ó propiedad de tierras y aguas que promueva un pueblo contra otro ó contra algún propietario particular, ó éste contra aquel, se sustanciarán y decidirá por los jueces y tribunales ordinarios á la mayor brevedad posible, á cuyo efecto podrán acortar los términos legales, pero de manera que no se perjudique el derecho de los litigantes por falta de prueba.

"Artículo 12.- Todas las demandas de que habla el artículo

anterior, se entablarán precisamente dentro de tres años, contados desde la publicación de esta ley en cada lugar. Una vez entabladas se proseguirán, sin poder los litigantes desertar del juicio, y si alguno lo hiciera, se nombrará á su costa un defensor para que lo siga hasta su conclusión. Pasado el término referido de tres años, no será admisible ninguna demanda, y será desechada de plano por la autoridad á quien se presentase.

Artículo 13.- Los pueblos, en todos los asuntos de que habla esta ley, serán precisamente representados por sus Alcaldes ó Comisarios municipales respectivos. En caso de impedimento de éstos, por la persona que el común designe con aprobación de la primera autoridad política del Distrito correspondiente.

Artículo 14.- Cuando los representantes de los pueblos descuidaren ejercitar los derechos que á estos se conceden, ó la primera autoridad política rehusare sin causa justa aprobar el nombramiento de la persona que debe representarlos, podrán los vecinos de aquellos elevar directamente al Embajador sus quejas por conducto de la Junta protectora de las clases menesterosas, para que sean debidamente atendidos.

Artículo 15.- Los que sin misión alguna legal se presentan á gestionar á nombre de los pueblos, serán reputados tin-

terillos y castigados con arreglo á las leyes.

"Artículo 16.- Las autoridades políticas y judiciales que bajo cualquier pretexto exigieren algunos derechos en los asuntos relativos á los pueblos, serán destituidas de su empleo.

"Artículo 17.- Queda derogada la ley de 10. de Noviembre del año de 1805, que sometió á los Prefectos y Consejos departamentales el conocimiento de las cuestiones sobre la propiedad ó posesión de tierras y aguas entre los pueblos, ó entre estos y los particulares.

"Artículo 18.- Los Prefectos remitirán inmediatamente á los jueces letrados de los Distritos respectivos, todas las demandas de que habla la citada ley de 10. de Noviembre, para que conozcan de ellas y las sustancien y terminen con arreglo á la presente.

"Artículo 19.- El juez que sin causa justificada dejare transcurrir los términos que la ley de procedimiento fija para dictar sus providencias, incurrirá por ese solo hecho en responsabilidades.

"Artículo 20.- Los terrenos que con arreglo á esta ley se concedan á los pueblos, serán fraccionados y distribuidos entre sus vecinos, conforme á las leyes, y bajo las condiciones que el Gobierno designe en la concesión.

## 5. EL PORFIRIATO.

Muchos autores y grupos políticos a partir de 1856, siguieron señalando la urgente necesidad de resolver la situación agraria del país pero sin tener éxito. Al contrario, se produjo el fenómeno económico, político y social del porfiriato, en el cual los índices de concentración de la tierra en pocas manos se elevaron en forma incontenible.

En el censo de 1910 se registra, que el 97% de la superficie cultivable de la Nación se encontraba en poder de 836 familias de hacendados. En las haciendas trabajaban en condiciones de esclavitud y vasallaje más de diez millones y medio de peones.

Las causas principales del acaparamiento de tierras se pueden resumir en cuatro: por entregas que hacía el Estado a particulares con el objeto de compensar deudas o premiar servicios. Por funestos resultados que produjeron las actividades de las tristemente célebres compañías deslindadoras y colonizadoras. Por la destrucción de la propiedad comunal de los grupos indígenas. Por la ausencia de la legislación que señalara el máximo de la propiedad rural.

En ese tiempo, en vez de resolver el problema agrario y reducir los índices de concentración de la tierra, el Gobierno desarrolló la colonización interior de nuestro territorio,

preferentemente con familias extranjeras, con el objeto de evitar dar tierra al peón que trabajaba en la hacienda porfiriana.

Al entrar estas tierras al comercio las adquirieron los hacendados y las clases privilegiadas. La consecuencia de esta legislación, fué reducir a los pueblos quitándoseles las pocas tierras que poseían, para obligar a los campesinos a prestar sus servicios en la gran hacienda.

Vemos como en vez de mejorar la situación, durante el gobierno del General Porfirio Díaz, surge un fenómeno político, económico y social, que trajo como consecuencia que el índice de concentración de la tierra en pocas manos, se acrecentara considerablemente.

La gran hacienda porfiriana tenía cuatro características principales: semifeudal, esclavista, capitalista y tenía el carácter de economía cerrada.

Era semifeudal en su organización en virtud de que el hacendado dictaba sus propias leyes y castigos convirtiéndose

en el centro político, económico y social de la propia hacienda.

Era esclavista, por obligar a los peones o acasillados (con diferentes procedimientos), a permanecer en la hacienda sin libertad, ni movilidad territorial.

Era capitalista, en virtud de que el trabajo rural se desarrollaba por asalariados.

Tenía el carácter de economía cerrada en cuanto pretendía ser autosuficiente en su producción y consumo, en lugar de destinar su producción para el mercado.

La miseria era mucha, pero como dicen: "Los lamentos de las hormigas no perturban la alegría de los gigantes" y mientras los peones del campo trabajan de sol a sol por veinte o veinticinco centavos de jornal y todavía de estos se debía de pagar deuda de arraigo y a las tiendas de raya, los señores latifundistas derrochaban la riqueza obtenida con el sudor de aquéllos que luchaban por seguir existiendo.

En 1899 una terrible onda fría heló todas las siembras de la altiplancie, el hambre se hizo general y los caminos se llenaron de cadáveres.

Las principales leyes sobre la materia promulgados en esta época, son las siguientes: El Decreto que sobre Colonización y Compañías Deslindadoras promulgó el Presidente Manuel

González, el 15 de diciembre de 1883; este decreto nos da exacta idea de la política que siguió en sus años de gobierno, otorgando hasta 2,500 hectáreas por persona capaz, mexicana o extranjera, pagaderos en 10 años, conforme al avalúo de la Secretaría de Fomento; se otorgaron exenciones amplísimas de impuestos y en fin se dictaron las disposiciones tendientes a incrementar la colonización.

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, publicada el 25 de marzo de 1894, promulgada por el presidente Porfirio Díaz, tenía como finalidad que los particulares mayores de edad y con capacidad legal para contratar, tuvieran derecho de denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte y sin limitación de extensión. La inscripción en el Gran Registro Público de la Propiedad, era de un centavo por hectárea si no excedía de diez mil y de esa cantidad a cincuenta mil, la cuota era de medio centavo, por más de cincuenta mil, sólo se cobraba un cuarto de centavo. Establecía que si algún pueblo estuviere poseyendo, a títulos de ejidos, excedencias o demasías, podría ser admitido a composición, en los mismos términos que los particulares.

Como se observa, esta política legislativa propició que la propiedad de la tierra se concentrara en unos cuantos, preferentemente de extranjeros, en tanto que los campesinos seguían inhumanamente explotados por los hacendados.

## 6. LA REVOLUCION

Siguiendo un orden cronológico nos corresponde ahora examinar a la Revolución Mexicana, que comprende un largo período histórico que se inició con los descontentos en contra de la Dictadura, para destruir las formas de tiranía y explotación consagradas por un régimen que se apartó del imperio de la ley.

Podemos considerar como inmediatos antecesores de las ideas agrarias de la revolución de 1910, el Programa del Partido Liberal, firmado por Ricardo Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia, que desde el exilio prepararon un programa acerca de la propiedad agraria. El programa del Partido Liberal sirvió de marco para llegar a dar medidas que, según los hermanos Flores Magón, debían de adoptarse para resolver el problema de la propiedad de la tierra.

Otro documento famoso, porque dió origen a los primeros intentos para iniciar la Revolución, fue el Plan de San Luis, publicado en octubre de 1910 y firmado por Francisco I. Madero. En este Plan se hablaba brevemente del problema agrario.

Francisco I. Madero inició la lucha, y su idea agraria consistió principalmente en la devolución de tierras a quie-



nes hubieran sido despojados y en el desarrollo de la pequeña propiedad mediante la compra de las superficies necesarias, para lotificarlas entre los campesinos carentes de tierras.

El problema, sin embargo, aún no estaba planteado en sus verdaderos términos hasta que, con la ayuda de Otilio Montaño, Zapata proclama su Célebre Plan de Ayala, en el año de 1911.

Emiliano Zapata, pedía la restitución y la dotación de tierras quitándoselas por vía de expropiación a los hacendados.

Durante la contienda armada y después de ella, se llevaron a cabo las llamadas posesiones militares o sean los repartos de tierra hechos por los jefes del movimiento armado. La primera restitución de tierras del presente siglo se hizo por el zapatismo en el pueblo de Izcamilpa, Puebla, el 30 de abril de 1912 y la primera dotación o reparto la realizó el General Licio Blanco en la hacienda "Los Borregos" de Matamoros, Tamaulipas, el 29 de agosto de 1913. Así principió de hecho, el reparto de la tierra.

La Revolución de 1910 trajo consigo una serie de anhe-

los populares, que la Constitución de 1917, recogió y procuró darles forma concreta en la dotación de ejidos y aguas a los campesinos, aumento de salarios y reducción de la jornada de los trabajadores, ensanchamiento de la educación hacia las clases populares, la de las fuentes de riqueza, tierras y productos del subsuelo.

Entre los personajes que nos interesa tratar en este punto, ya que su pensamiento animó incuestionablemente a los forjadores de nuestra Reforma Agraria, se encuentra Don Francisco Severo Maldonado, que perteneció a la brillante generación reformista que encabazó Don Benito Juárez, y si bien su voz no encontró el eco debido entre los hombres de su tiempo, por parecer utópicas sus ideas, alumbraron a otro gran precursor de nuestra centuria, nos referimos a Don Luis Cabrera, a quien se le debe la elaboración de la Ley de 6 de enero de 1915, norma elevada a la categoría de Constitucional por el Congreso Constituyente de Querétaro.

A las disposiciones contenidas en esta Ley se debió en modo importante el triunfo del Constitucionalismo, ya que la identificó con las aspiraciones de los campesinos.

Todos los intelectuales y políticos de la época revolucionaria convenían en la urgencia de llevar la justicia social a los hombres del campo; pero en la forma de realizar el

reparto existió gran confusión, unos propusieron la restitución de pequeñas propiedades, deduciendo derecho ante los tribunales; otros pedían la restitución, aprobando la propiedad antigua, los más, la dotación de tierras mediante la expropiación de los monopolios territoriales. Luis Cabrera propuso la reconstitución de ejidos a los pueblos y la entrega de tierras como complemento del salario del jornalero. Por su parte, Astor Rouaix y el Licenciado José Inés Novelo, pedían la subdivisión y expropiación de terrenos incultos de propiedad particular, que excedieran de cinco mil hectáreas, declarando como de utilidad pública que los habitantes de los pueblos de labradores tuvieran en propiedad terrenos de cultivo y también la fundación de pueblos en los lugares a donde no existían como consecuencia de la concentración de la propiedad. Un gran sector revolucionario: el villismo, veía la solución del problema en fijar límites a la propiedad rural y repartir el excedente por expropiación realizada por los Estados, mediante indemnización, destacando dos cosas importantes: la expropiación de aguas, y la de muebles, aperos y maquinaria.

Parte de la confusión por lo que se refiere a la forma de realizar la justicia distributiva, en el campo, se fué aclarando con la primera ley propiamente agraria, publicada el 6

de enero de 1915.

Alarmanente fué el acaparamiento de la tierra. Nunca, quizá, ni en la época colonial, fueron tan pocos los propietarios y tantos los desposeídos. Así fué gestándose en el espíritu del pueblo el anhelo de insurrección total, definitiva. Además del latifundio de Terrazas, había en Chihuahua otros como "Rancho Viejo", de la Compañía del Ferrocarril del Noroeste de México, con un millón 997,514 hectáreas; como la de los terrenos de la "Mexicana Western Railway Co.", con 988,757 hectáreas; como la hacienda de "Sabicora" del señor Hearst, con 507,000 hectáreas. la "Paloma and Cattle Co.", con 400,000 hectáreas, los latifundios de Pedro Zuloaga, con 396,915 hectáreas, la hacienda de "Búgalo", con 333,333 hectáreas. En la Baja California, Distrito Sur, la Compañía "The California Mexico", poseía 786,792 hectáreas, la de "Boleo", 596,561 y la de "Sud Pacific Co.", 218,000. En el Distrito Norte, la "Colorada River Land Co.", 325,354 hectáreas. la "Compañía de Terrenos de la Laguna", 242,363 hectáreas. En el estado de Coahuila, en "Sierra Mojada", Juan Castellón poseía 702,000 hectáreas; la "Hacienda de Piedras", con 466,516 hectáreas, la de "Cerro Blanco", con 466,114 hectáreas, la "Hacienda del Mosco", con 317,170 hectáreas. En el estado de Durango, la hacienda de "Santa

Catalina del Alamo", con 412,477 hectáreas. En el estado de Guerrero, la "Hacienda de San Marcos", con 200,000 hectáreas. En el estado de Nayarit la hacienda "Bayona y Nieblas", con 150,000 hectáreas. En el estado de San Luis Potosí, la hacienda de "Sierra Hermosa", con 500,000 hectáreas; la de "Leotillos", con 196,826 hectáreas, las "Cruces", con 196,943 hectáreas, la del "Espíritu Santo", con 150,000 hectáreas, la de "Angostura" con 178,050 hectáreas, la del "Río Bravo", con 245,785 hectáreas, la del "Cojo Pangasenequia", con 306,386 hectáreas, la de la "Sauteña", con 221,164 hectáreas, la del "Cojo y Anexas", con 314,751 hectáreas. En Veracruz, la "Hacienda del Carmen", con 205,000 hectáreas. En Yucatán, "Grillo de Ancona", con 100,000 hectáreas. En Zacatecas, la "Hacienda de Pedros", con 756,000 hectáreas; "Sierra Hermosa", con 830,000 hectáreas, "La Parada", con 463,734 hectáreas. "San Tiburcio", con una extensión de 328,300 hectáreas. "El Mezquite", con 332,352 hectáreas; "Grufidora", con 139,257 hectáreas, y "La Honda", con 170,000 hectáreas.

Con tan monstruoso sistema de distribución territorial, era inminente el grito de "Tierra y Libertad" que más tarde lanzaría Emiliano Zapata hacia todos los rumbos del país.

Bajo el pseudónimo de Blas Urrea, Luis Cabrera cubrió toda una época en el periodismo, tanto antes de la Revolución como después de ella. Publicó artículos de contenido ideológico en el periódico capitalino "Diario del Hogar" y colaboró en otros de provincia, especialmente los que aparecían en el puerto de Veracruz. Sin embargo, el documento que más nos interesa de este notable y valioso precursor, que si llegó a ver coronados sus esfuerzos ideológicos, es el discurso que pronunció en la Cámara de Diputados el 3 de Diciembre de 1912 y que ha sido conocido como la "Reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio para suprimir la esclavitud del jornalero mexicano", y que sirvió de base a la ideología agraria del carrancismo.

En dicha intervención aboga por la inmediata dotación de tierras a los pueblos para que constituyan ejidos sin que median trámites judiciales engorrosos que impidan la eficacia de tal disposición entre la gente del campo, con la expropiación de dichos terrenos por causa de utilidad pública, dejando en manos de la Secretaría de Fomento todo cumplimiento jurídico. Establecía las bases para que la tierra, entregada al campesino, no fuera acaparada posteriormente por el anti-

guo latifundista, por medio de maquinaciones, harto conocidas.

Decía: "Para todo, es necesario, pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública, con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas".

Hacía el análisis de las condiciones miserables en que vivía el peón mexicano dentro de los feudos denominados Haciendas y lo afirmaba con plena autoridad, autoridad avalada por su estadía de varios años como maestro rural en una escuela del estado de Tlaxcala.

Habló, además de la odiosa deuda hereditaria que el campesino recibe de sus antecesores, del escaso desarrollo industrial que habíamos alcanzado de los históricos males que aquejaban al pueblo de México, los cuales no han sido suprimidos del todo, especialmente la ignorancia, la miseria, y la insalubridad, contra los que en los últimos años se ha iniciado una gran cruzada de orden nacional.

Desgraciadamente las palabras de este gran revolucionario, no tuvieron la suficiente sonoridad ante una mayoría

francamente reaccionaria. Pero la historia no había segultado sus palabras y éstas resonaron en el Congreso Constituyente de 1917, que dictaría la verdadera ley de la tierra.

Podemos concluir de todo lo anteriormente expuesto, que los ideales de nuestro pueblo por recobrar y hacer productivas las tierras que les pertenecían y de las cuales habían sido desposeídos y frustrados por muchas causas que surgieron como consecuencia de una serie interminable de errores al respecto, o por la ambición personal de unos cuantos o ideales políticos que se consideraron más importantes que el problema agrícola que afectaba a todo el país.

El 3 de diciembre de 1912, Don Luis Cabrera presentó ante la Cámara de Diputados, el siguiente Proyecto de Ley Agraria:

"Artículo 1º.- Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

"Artículo 2º.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión, para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan pedido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.



"Artículo 3º.- Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.

"Artículo 4º.- Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos, para el manejo de sus ejidos, mientras no se exidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituídos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.

"Artículo 5º.- Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley relamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como las condiciones jurídicas de los ejidos formados".

Pero los que querían Tierra y Libertad, no cesaron en su esfuerzo, aunque entre los mismos caudillos de nuestra Revolución existieran tiranteces, caudillos tales como Francisco I. Madero y Emiliano Zapata, ya que para el primero, el problema primordial que lo ocupaba, era el político, pues quería organizar al país y pacificarlo.

Al respecto, Arenas Guzmán nos dice que Madero soñó hacer un gobierno nacional, que viniese a finiquitar nuestra huraña tradición de gobierno de caudillaje, de secta, de camarilla hermética y exclusivista; un gobierno en que estuvieran representados no sólo diversos sectores de opinión y de intereses colectivos, sino hasta los matices y las divergencias de criterio al detalle. Madero se equivocó en tiempo y medio; pero su error fué de generosidad y de idealismo, que dan a su figura los relieves apostólicos que ya se le reconocen, y que hacen de su doctrina una aspiración suprema, una meta por alcanzar para que la Revolución se justifique y cumpla sus altos destinos en la vida nacional. Por la bondad misma de su ideología, se explica que frente a grandes ambiciones políticas, Francisco I. Madero cayera víctima de la traición de Huerta, el 22 de febrero de 1913, pero no sin antes haber reformado la Constitución el 22 de mayo de 1912, pa-

ra establecer la elección directa de los gobernantes y la no reelección. Y frente a los vigorosos hechos históricos de esta época, una vez más llegamos a la conclusión de que la verdadera historia de México, es la historia de la tenencia de su tierra.

Vemos en cambio, que la aspiración máxima de Emiliano Zapata, la cual llenaba su alma de puros anhelos prácticos, era la tierra, así escuetamente dicha, pero era la palabra que para él y todos sus seguidores significaba todo.

La actitud de Francisco I. Madero ante Zapata, cuando se le exigió que cumpliera el Plan de San Luis, fue la de sostener sólo lo que él había dicho en el Plan y los discursos que había expuesto anteriormente, en los cuales jamás mencionó el nombrado problema agrario.

Zapata al sentir que Madero no ha satisfecho sus anhelos en el reparto de tierras, decide desconocer a Madero y nombrar en su lugar a Pascual Orozco, militar prestigiado del maderismo, estableciendo que de no aceptar el cargo, lo ocuparía el propio general Emiliano Zapata.

Todo esto se especificó en el Plan de Ayala, llamado así por haberse suscrito en la Villa de Ayala del Estado de Morelos: El 28 de noviembre de 1911, en plena gestión presidencial maderista, los principales jefes surianos, que se

mantenían en pié de lucha al lado de Zapata, firmaron y difundieron este documento, que se atribuye a la pluma de un humilde maestro rural, el profesor Otilio Montaño, con el consejo prudente del licenciado Antonio Díaz Soto y Gama y la vigilancia del propio Zapata.

Esta declaración campesina afirmaba que Madero había traicionado los principios de la Revolución y que trataba de acallar, por medio de la fuerza bruta, a los mexicanos, que exigían el cumplimiento del Plan de San Luis.

Los artículos más importantes del Plan que estamos mencionando, por lo que se refiere al problema agrario, son:

El tercero, "abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia, restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de

la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

El sexto, que habla de la recuperación inmediata de todas aquellas tierras de que fueron desposeídos los pueblos por los hacendados, conservando, para su cumplimiento fiel, las armas en la mano.

El séptimo, que se refería a la sanción que recibirían aquellos hacendados que se opusieron a la distribución de sus tierras, consistía en nacionalizar todos sus bienes, vendiéndolos en público remate.

Lo único criticable del Plan de Ayala es la parte del artículo sexto donde se habla de previa indemnización a los propietarios despojados, disposición que hubiera hecho nugatoria la reforma agraria, ya que nunca se hubiera tenido la suma de dinero necesaria para indemnizar a los grandes terratenientes. Pero asimismo, hace destacar la sana voluntad del caudillo suriano.

Los soldados del general Zapata, trataron de llevar a la práctica las disposiciones y el contenido del plan, efectuando la primera restitución de tierras el 30 de abril de 1912, en el pueblo de Ixcamilpa, por medio de la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos.

## 7. EPOCA ACTUAL.

Queremos señalar los Presidentes que ha tenido México, desde el General Porfirio Díaz Mori, en virtud de que el simple análisis del tiempo que duró su mandato nos proporcionará una idea clara de nuestra historia, vista a través de sus gobernantes y sobre todo, sentará las bases para determinar como ha funcionado la Reforma Agraria, que tiene como base el artículo 27, fruto de la Constitución de 1917.

Los presidentes se sucedieron como sigue:

General Porfirio Díaz Mori .....	1877
General Manuel González.....	1880
General Porfirio Díaz Mori .....	1884
Lic. Francisco León de la Barra.....	1911
Francisco I. Madero González .....	1911
Lic. Pedro Lascuráin (Interino).....	1913
General Victoriano Huerta (Interino) .....	1913
Lic. Francisco S. Carbajal (Interino) .....	1914
Venustiano Carranza Garza .....	1914
General Eulalio Gutiérrez (Provisional) .....	1914
General Roque González Garza .....	1915
Lic. Francisco Lagos Cházaro .....	1915
Venustiano Carranza Garza .....	1915
Adolfo de la Huerta .....	1920

General Alvaro Obregón.....	1920
General Plutarco Elías Calles.....	1924
Lic. Emilio Portes Gil (Interino).....	1928
Ingeniero Pascual Ortiz Rubio.....	1930
General Abelardo L. Rodríguez (Interino)....	1932
General Lázaro Cárdenas.....	1934
General Manuel Avila Camacho.....	1940
Lic. Miguel Alemán Valdés.....	1946
Adolfo Ruiz Cortines.....	1952
Lic. Adolfo López Mateos.....	1958
Lic. Gustavo Díaz Ordaz.....	1964

Es importante hacer notar como se estabilizan los períodos desde la Presidencia del General Lázaro Cárdenas.

Bajo el Cardenismo se inicia el reparto efectivo de tierras y la debida reglamentación de las Leyes Agrarias.

El General Lázaro Cárdenas, llega a la Presidencia en un ambiente de tirantez interna, provocado por el descontento de las mayorías obreras y campesinas, pues se les había prometido mucho y muy poco se había cumplido. La acción gubernamental del General Cárdenas, fué decisiva y firme, su actitud combativa y enérgica con recia ideología, conocimiento de la realidad y firme voluntad por llevar los beneficios de la Revolución a las mayorías.

En varios de sus discursos se refirió al problema agrario, sus palabras fueron siempre de afrontarlo, primero con el reparto de la tierra y después con las otras medidas que vinieron a darle a la distribución un contenido económico, lo cual cambiaba el enfoque de la solución de un simple reparto político o táctico, a un reparto con contenido económico, pues pensó que el ejido por su extensión, calidad y sistema de explotación, debía bastar para la liberación económica absoluta del trabajador, creando un nuevo sistema económico agrícola diferente al régimen anterior de la Revolución.

Con respecto al problema agrario, se desarrolló una actividad febril, atropellada, improvisada en muchos casos, pero al fin y al cabo necesaria, no sólo porque habíase prometido terminar el reparto de la tierra en dos años, sino por la presión social que sentía de los sectores rurales.

Cárdenas, desarrolló un agrarismo central, no periférico; entró al mismo corazón de la hacienda y ahí derrotó al latifundista.

El General Cárdenas, en uso de facultades extraordinarias, reformó el Código Agrario de 1934, y en 1937, desde Mérida y ante el asombro de todos, amplió el radio de afectación en caso de dotaciones a conjuntos ejidales.



Se dispuso la explotación colectiva, cuando los ejidos tuviesen cultivos que requiriesen proceso de transformación o industrialización, para la venta de productos y que existiesen inversiones que superasen la capacidad económica individual de los ejidatarios. Se hicieron ensayos colectivistas en el Valle del Yaqui, Lombardía, La Laguna, etc.

Frente a este dinamismo vino una reacción: se decía que la colectivización de la propiedad de nuestro país, nos conduciría a una absurda y tiránica dictadura como sucedió en Rusia, sin comprender que el trabajo colectivo no es expresión de ideología, sino necesidad de explotación técnica, cuando así lo exige la incosteabilidad del cultivo individual.

Una de las tendencias ideológicas que el General Cárdenas manifestó desde un principio, fue la de llegar a unificar el campesinado nacional, para hacer su lucha agraria más efectiva y, para obtener apoyo y respaldo en los actos posteriores que ya pensaba realizar. La expropiación petrolera y la reivindicación de nuestra riqueza de manos extranjeras, necesitaba el concurso de campesinos y obreros, así como de los otros sectores de población que respaldaban su política.

La acción dotatoria y restitutoria de este período produjo la entrega de 20.074,705-11-55 de hectáreas, además de

múltiples medidas complementarias a la entrega de la tierra, como fueron la creación de centrales de maquinaria en cada estado. Los Bancos de Crédito, la organización de los campesinos en una sola central, la preferencia de ejidatarios en sistemas de riego, etc.

Lo que hizo retroceder la acción agraria de ese período y que ejerció definitiva influencia en los posteriores, fué la creación de las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera.

Todavía hoy en día, las discusiones más fuertes en materia agraria, se concentran en los llamados latifundios legales, ya que entorpecen la redistribución de la tierra en varios lugares de la República, especialmente en el norte.

El General Lázaro Cárdenas, presionado por los fuertes intereses de los latifundistas, y engañado por los que lo rodeaban, pensó que el reparto agrario había provocado el descenso de la producción agropecuaria y que era necesario incrementar las actividades ganaderas. Lejos de fortalecer la estructura agraria y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad ganadera, creó la llamada concesión de inafectabilidad ganadera, violando el Art. 27 Constitucional, debilitando la estructura agraria y creando obstáculos para

el reparto de la tierra.

Debilitó la estructura agraria, porque produjo una situación de enorme injusticia entre los ejidatarios y auténticos pequeños propietarios, pues por una parte, el pequeño propietario, desarrolla sus actividades pecuarias limitado en la extensión y por la otra, la acción agraria ejidal se frenó al declarar inafectables determinadas extensiones.

La violación del artículo 27 Constitucional fué flagrante, pues se agregó en la legislación reglamentaria, una nueva forma de tenencia de la tierra: la concesión de inafectabilidad ganadera. Que no se diga, para justificar esta aberración, que sólo se decretaron <sup>en</sup> zonas para las cuales "hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias", puesto que ésto es caer en una de las más serias contradicciones y olvidarse del problema concerniente al reacomodo de los campesinos por medio de la creación de nuevos centros de población. Además al otorgarse por el plazo de 25 años, limitó la acción agraria de ampliación de tierras de los núcleos circundantes.

Claro está que la acción del agrarismo central con los años, produjo la consolidación de los intereses y la resistencia de quienes piensan que sólo en forma extensiva, puede fructificar la ganadería.

En relación a los sucesivos Presidentes que ha tenido México, a partir del General Avila Camacho, sus respectivas intervenciones las tratamos a lo largo de la tesis, por tener gran movilidad dentro de los distintos temas que se desarrollan.

## 8. VALORACION JURIDICA SOBRE EL RECORRIDO HISTORICO-JURIDICO.

A través del desarrollo del primer Capítulo, vemos como cada una de las etapas que hemos señalado, corresponde al momento histórico y político que les sirvieron de escenario.

En cada una, los actos jurídicos que tuvieron lugar estuvieron de acuerdo con su etapa, así en la EPOCA PRECORTESIANA, los españoles al tocar tierras de Anáhuac, encontraron a los pueblos indígenas en un estado de organización social y jurídica muy avanzado y en muchas de sus instituciones, es posible encontrar antecedentes de forma y estructuras contemporáneas. Tal sería el caso, para dar sólo un ejemplo, de la distribución de la tierra poseída muchas veces en forma comunal y otras a título de propiedad.

En la EPOCA COLONIAL, la justificación legal de la tierra, fue materia de honda preocupación de los conquistadores, que de ninguna manera quisieron que la forma brutal como adquirirían nuevos territorios estuviera revestida de ilficidad, sino por lo contrario de una profunda juridicidad y explicación teológica: es por ello que el estudio de las Bulas Alejandrinas es tan importante, ya que cubre los aspectos antes señalados.

La Colonia se caracteriza como una lucha entre los pequeños propietarios de fincas agrícolas y ganaderas, en contra de los grandes terratenientes que por diversos métodos fueron absorbiendo mayor superficie perteneciente a propietarios indígenas y españoles. Puede asegurarse que los grandes latifundios en nuestro país, nacieron precisamente en los comienzos de la Colonia.

Las confirmaciones de tierras y las Mercedes Reales, constituyeron medios de legalizar el despojo de las tierras realizado por el conquistador español.

LA INDEPENDENCIA es una etapa diferente a las anteriores y en la que la inquietud preferente era consolidar la soberanía nacional, desvincularla de la divinidad, del monarca y radicarla en el pueblo.

A pesar de los decretos agrarios expedidos durante esta época, la situación económica, social y política del campesino, siguió siendo igual a la que existía durante la Colonia, ya que las tierras no fueron devueltas a los indígenas y los latifundios que existían, siguieron creciendo. El mismo Plan de Iguala estipuló que se respetarían las propiedades de los europeos y de sus hijos.

Contra los altos índices de concentración de la tierra en manos de la Iglesia, se dictaron estas patrióticas Leyes, las cuales vinieron a desamortizar y poner en circulación las

grandes propiedades eclesiásticas; sin embargo, debemos confesar que los resultados no fueron del todo satisfactorios, desde el punto de vista de la más justa distribución de la tierra, pues quienes adquirieron esas extensiones, fueron las clases sociales de mayores posibilidades económicas, las cuales tenían el dinero suficiente para adquirirlas en subasta.

El panorama no cambió radicalmente: los campesinos vieron pasar las propiedades agrícolas de manos de la Iglesia a las de los pudientes.

No obstante lo anterior, debemos aceptar que políticamente, las Leyes de Reforma, representan uno de los actos más trascendentales para la vida del Estado Mexicano.

EL PORFIRIATO es la etapa durante la cual el General Porfirio Díaz estuvo en la Presidencia de la República del año de 1877 a principios de 1911, incluyendo los cuatro años de 1880 a 1884 en que gobernó el Gral. Manuel González bajo la influencia decisiva del viejo dictador.

En esta etapa, en vez de resolver el problema agrario y reducir los índices de concentración de la tierra, el Gobierno desarrolló la colonización y concesión de terrenos baldíos, preferentemente con familias extranjeras, con el objeto de evitar dar tierra al peón que trabajaba en las haciendas.

En el censo de 1910 se registra, que el 97% de la superficie cultivable de la Nación, se encontraba en poder de 836 familias de hacendados. En las haciendas trabajaban en condiciones de esclavitud y vasallaje, más de diez millones y medio de peones. Todo ello debido a la ausencia de una legislación que señalara el máximo de la propiedad rural.

Generalmente al hablar de la REVOLUCION MEXICANA se refiere uno a la que se inicia en el año de 1910, aunque en estricto sentido nuestra historia consagra más de una. Esta época -1910-, debemos señalarla como el comienzo de la reivindicación de los derechos agrarios

Se inició por los descontentos en contra de la Dictadura, para destruir las formas de tiranía y explotación consagradas por un régimen que se apartó del imperio de la ley. Todos convenían en la urgencia de llevar la justicia social a los hombres del campo.

Este movimiento derrocó al Dictador Porfirio Díaz, y marcó el inicio de la dinámica Revolución Mexicana, de la que emergió el Estado de derecho actual, que limita y guía los actos de nuestros gobernantes.

La ÉPOCA ACTUAL se caracteriza por la codificación agraria, que se inició con la Ley del 6 de enero de 1915 y culmina con la promulgación de ese monumento jurídico que es la



constitución de 1917, primera en el mundo en consignar en sus Artículos 27 y 123 el Derecho Social, siendo precursora en consecuencia, del llamado constitucionalismo Social. En efecto el constituyente de 1917, se adelantó a la constitución rusa y a la alemana de Weimar, al incluir en su parte dogmática las "Garantías Sociales" para proteger a nivel constitucional, la defensa de esos dos grandes grupos sociales: los obreros y los campesinos.

Como leyes reglamentarias del mencionado Artículo 27 constitucional, en esta época se han promulgado sucesivamente los códigos agrarios de 22 de marzo de 1934, de 23 de septiembre de 1940 y el vigente del 31 de diciembre de 1942.

**CAPITULO II**  
**DE LA TEORIA DEL DERECHO AGRARIO**  
**EN GENERAL**

CAPITULO II

DE LA TEORIA DEL DERECHO AGRARIO EN GENERAL

ANALISIS DEL DERECHO AGRARIO

1. DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO

A. NOMINAL

La palabra agrario viene del latín agrarius, de Ager Agri, que significa: todo lo relativo al campo.

Derecho Agrario para Lucio Mendieta y Núñez (65) es el estatuto del campo. Las normas legales que rigen toda relación cuyo objeto es la tierra como propiedad o como fuente económica de carácter agrícola, entendiendo este carácter en su más amplio significado, es decir, en cuanto explotación de la tierra misma o de industrias inmediatamente conexas con esa explotación.

El economista W.B. Say dice: la producción agraria se identifica con la extracción de los productos naturales, formados sea espontáneamente, sea merced al auxilio del hombre, y comprende por lo tanto la agricultura, además del pastoreo, la caza, la pesca y las llamadas industrias extráticas de piedras y metales.

---

(65) MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1966. Pág. 1.

Dumeyer manifiesta que la producción agraria consiste en crear vegetales o animales, de tal modo que lo que se entiende comunmente por agricultura es el complejo de ciertos trabajos para crear seres orgánicos, vegetales o animales o cosas directamente derivadas de estos seres orgánicos, o crearlos principalmente con el auxilio de la fuerza generadora de la tierra, sea como medio para el desenvolvimiento de esa fuerza o como base habitual del productor. (66).

Para Mendietta y Nuñez, la agricultura no sólo debe comprender el cultivo de vegetales, sino también el simple aprovechamiento de los producidos espontáneamente por la tierra, cuando se hace de una manera sistemática.

La caza no tiene una relación precisa con la agricultura o la producción de la tierra. La pesca tampoco tiene relación con los productos del suelo, de los cuales la formación y el usufructo, constituyen fundamental objeto de la agricultura. La Minería tampoco tiene nada que ver con el concepto clásico de agricultura.

La agricultura, la ganadería, la silvicultura, el aprovechamiento de las aguas y cuanto corresponde a lo agrario

---

(66) SEMO, Giorgio de. Corso de Diritto Agrario. Firenze. Casa Editrice Poligráfica Universitaria. 1937. págs. 15 y siguientes. Roma, 1937.

dentro del amplio concepto que hemos expuesto, requieren el esfuerzo humano organizado, con intervención del trabajo y el capital.

La tierra sólo puede ser bien explotada si la propiedad y posesión de la misma se hallan debidamente garantizadas, los grupos humanos convenientemente distribuidos sobre ella, los trabajos agrícolas planificados, por lo que estos renglones entran dentro de la extensa concepción de lo agrario.

II. REAL O CONTENIDO

El Derecho Agrario, se ocupa de normar las relaciones jurídicas derivadas de los múltiples aspectos de lo agrario o sea a la propiedad rústica, la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria.

Vamos a referirnos en este inciso al contenido del Derecho Agrario, ya que éste ha sufrido cambios en el tiempo, en épocas pasadas, su contenido se refería también a los minerales, caza y otras actividades.

El contenido del Derecho Agrario, lo forman sus normas jurídicas que se encuentran en vigencia y que regulan la propiedad rústica, incluyendo la agricultura, ganadería, silvicultura y actividades conexas como son las referentes a los aprovechamientos hidráulicos, créditos, sociedades agrícolas,

educación rural y agrícola, colonización, vías de comunicación rurales, seguros agrícolas, seguro social en el campo, derecho laboral rural, contratos y concesiones rurales, hasta la extensión agrícola.

En la actualidad, la tierra requiere para obtener mejores frutos, tanto de la dirección, como de la ejecución de capital, como son los créditos, seguros, defensas agrícolas, etc. (67)

#### C. DESCRIPTIVO

El concepto moderno de Derecho Agrario, ha sido elaborado principalmente por juristas italianos. Este Derecho se ocupa de normar las relaciones jurídicas derivadas de los diferentes aspectos de lo agrario.

Para adentrarnos al conocimiento del Derecho Agrario, es necesario tomar en consideración varias definiciones que han elaborado diversos autores:

Giorgio de Semo, define el Derecho Agrario en los siguientes términos: "como la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas que conciernen a la agricultura" (78)

---

(67) CHAVEZ DE VELAZQUEZ, MARTHA. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1964. Pág. 20

(68) SEMIO, GIORGIO DE, Corso di Diritto Agrario. - Firenze Casa. Editrice Litografica Universitaria, Roma 1937. Pág. 34.

Arcangeli define al Derecho Agrario como sigue: "se entiende por Derecho Agrario, la totalidad de las normas, ya sean de Derecho Privado o Derecho Público, que regulan los sujetos, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas pertenecientes a la Agricultura".

Bergolesi dice que: "el Derecho Agrario es el ordenamiento total de normas jurídicas, que disciplinan las relaciones intersubjetivas derivadas de la aplicación de actividades públicas o privadas de carácter agrario".

Por otra parte Carrara expresa: "el Derecho Agrario es la totalidad de las normas que disciplinan las relaciones que se constituyen en el ejercicio de la actividad agraria".

El tratadista Raúl Nagaburu, profesor de Derecho Agrario en la Universidad de Litoral Argentina, define el Derecho Agrario Rural diciendo: "es el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recaen sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria establecidos con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos o de la colectividad, derivados de aquellas explotaciones." (69)

El Doctor Bernardino E. Larrea, considera que: "el Derecho

---

(69) NAGABURU, Raúl. La Teoría Antropológica del Derecho Rural. Centro de Estudiantes de Ciencias Jurídicas, Santa Fé, 1933. pág. 130.

Agrario, es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones referentes al trabajo, a la producción a los bienes y a la vida en el campo'. (70)

Para Joaquín Luis Osorio el Derecho Agrario es: 'el conjunto de normas concernientes a las personas a la propiedad y a las obligaciones rurales'. (71)

Lucio Mandieta y Ríber, dice: 'el Derecho Agrario, es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola'. (72)

El mencionado autor estima que con esa definición se logra dar una idea inicial sobre la materia, comprendiendo en la misma, tanto al Derecho público, como al privado, a la doctrina y a la jurisprudencia.

Considera este autor a la doctrina y jurisprudencia, como contenido del Derecho Agrario, porque una y otra lo son de todo Derecho, e inseparables, siendo parte del Derecho vivo de un pueblo.

---

(70) ROSNE, Bernardina C. Política Agraria y Regulación Económica. Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, ág. 20.

(71) OSORIO, Joaquín Luis. Derecho Rural. Rio de Janeiro, 1937. ág. 1.

(72) MANDIETA Y RÍBER, Lucio, Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Losada, S.A. México, 1946. ág. 5.



## 2. UBICACION DEL DERECHO AGRARIO EN EL DERECHO EN GENERAL.

### A. DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO.

Como se dijo en el apartado anterior, el concepto moderno del Derecho Agrario, ha sido elaborado principalmente por los juristas italianos contemporáneos. de acuerdo con ese concepto, el mencionado derecho comprende diversos aspectos: los que se relacionan con las disposiciones de la tenencia de la tierra y los que se refieren a las disposiciones sobre la producción agropecuaria, como la legislación que se ocupa de la distribución de las aguas de riego, las leyes sobre conservación y explotación de los bosques, sobre la ganadería, respecto del crédito agrícola y, en general, todas las disposiciones y ordenamientos que se refieren a la agricultura entendida en su más amplio sentido.

Según los juristas aludidos, el derecho agrario así considerado, no obstante que está disperso en diversas leyes y códigos, constituye una gran unidad, con autonomía dentro del conjunto general del derecho.

En México, aun antes de la Revolución de 1910, el Derecho Agrario existía como <sup>rama</sup> autónoma de la legislación. En la actualidad con mayor razón puede decirse que hay en México un Derecho Agrario, autónomo con principios rectores y bases orgánicas que no se encuentra ubicado dentro de la tradicional división bipartita de Derecho Público y Derecho Privado

sino dentro del Derecho Social. La doctrina contemporánea propone la división del Derecho en tres grandes ramas, la Pública, la Privada y la Social.

De la simple definición de Derecho Social que propone el Lic. Raúl Lemús García ( ) encontramos razones suficientes para apoyar las consideraciones anteriores. "El Derecho Social es aquella rama del Derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad."

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el Código Agrario, debería ser la codificación de toda la legisla-

---

(\*) LEMUS GARCIA, RAÚL. Sinópsis Histórica del Derecho Romano. Editorial Limsa. México, D.F. 1962. Pag. 16.

ción de la materia; pero en México se le ha dado ese nombre exclusivamente al ordenamiento reglamentario del artículo 27 Constitucional, en materia de reparto y tenencia del suelo agrícola.

Según se verá más adelante, como consecuencia de la Revolución de 1910, se dictaron leyes durante el período revolucionario, con el objeto de restituir a los pueblos de tierras, o de dotarlos de las necesarias para la subsistencia de su población. Esas leyes se recopilaron en el primer Código Agrario, así como en los subsecuentes.

En los planes de estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en los de la mayoría de las Universidades de los Estados de la República, se incluye el Derecho Agrario, que en su parte fundamental se concreta a las cuestiones comprendidas en el Código Agrario y en leyes complementarias.

Así restringido, el derecho agrario en México, actualmente comprende: el Artículo 27 Constitucional en sus partes relativas; el Código Agrario y además otras leyes estrictamente relacionadas con el reparto y tenencia de la tierra.

El derecho agrario mexicano, es el más original, pues deriva de lejanas costumbres y hasta de ritos religiosos, propios de sus tribus: se desarrolló en las diversas etapas de su historia, respondiendo a las circunstancias de cada una de ellas, con leyes peculiares, no tomadas o imitadas de ningún otro país, hasta configurarse en los tiempos actuales, como obra de la revolución iniciada el año de 1910.

En tanto que las demás ramas del derecho mexicano acusan notorias influencias extranjeras, la parte del derecho agrario que se refiere a la redistribución de la propiedad territorial, surge con exclusivos lineamientos, creando instituciones fundamentales.

Es claro, sin embargo, que el derecho agrario en si mismo, lleva un impulso dinámico más acusado que el que hay implícito en otras ramas del derecho, pues su finalidad es modificar lo existente y como no es posible lograr una modificación perfecta al primer intento, el derecho agrario mexicano, está en constante reelaboración, y se encuentra íntimamente ligado a contingencias históricas y políticas.

En tanto que, por ejemplo, el derecho civil o el mercantil, se ofrecen desligados de los diferentes procesos de su evolución, y sólo se acude a ellos en casos específicos para interpretar algunos de sus preceptos, en materia agraria no se puede comprender la legislación que le da forma sin conocer sus antecedentes históricos o las circunstancias que han influido en su expresión.

El derecho es el resultado de una serie de relaciones derivadas de las actividades e intereses de los individuos y de los grupos sociales. Cuando todos los individuos y los grupos colaboran directa o indirectamente con sus ideas, sus demandas, sus presiones, en la formulación de los estatutos que rigen una determinada clase de sus actividades o de sus interacciones, esos estatutos llegan a establecer fórmulas justas, de equilibrio, satisfactorias para la mayoría de los interesados en su esencia o en su forma, pero cuando por hallarse en situación social desventajosa, alguna parte de la sociedad no interviene en la formulación del derecho que de algún modo la afecta, ese derecho es, en cierto modo unilateral, porque lo dicta la clase dominante y resulta generalmente, por elevados que sean sus fines, defectuoso e ineficaz.

El derecho agrario en la parte que se refiere a la distribución y tenencia de la tierra, surge en México, desde un principio, como derecho de clase, con indudable carácter protector

del campesino; pero en su elaboración no ha tomado parte directa el campesino, porque su ignorancia y desamparo lo mantuvieron, durante siglos, al margen de la vida nacional.

Esta circunstancia ha sido y es causa de que en la formulación del derecho agrario, influyan de modo decisivo los intereses de los terratenientes y de las clases conservadoras, creando situaciones legales contrarias a la Constitución, que podrían ser eliminadas mediante el juicio de amparo, si los campesinos perjudicados fuesen capaces de promoverlo, pero su bajísimo nivel cultural y su pobreza, les impide obtener los servicios de abogados capaces que los patrocinen y así, perduran en el Código Agrario y en otras leyes y reglamentos que se refieren a la distribución y tenencia de la tierra, disposiciones anticonstitucionales que a menudo aparecen con carácter institucional: pero que son necesariamente transitorias por su defecto de origen.

Las características especiales del derecho agrario mexicano, en su aspecto de distribución y tenencia de la tierra a que acabamos de referirnos, imponen el método para su exposición que será en buena parte histórico y a veces analítico y crítico, para destacar lo constitucional de lo anticonstitucional, lo perdurable y lo transitorio, pues ésta nos parece la única manera de hacerlo comprensible, especialmente a los

extranjeros que deseen conocerlo.

Nos corresponde ahora examinar la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado y, creemos conveniente intentar un somero estudio a partir del Derecho Romano.

En Roma, la Historia ha captado la existencia de una etapa primitiva de la sociedad y del Derecho Romano, configurada por el carácter colectivo de instituciones fundamentales como son la propiedad, la familia, etc., etapa a la cual habría correspondido necesariamente una confusión o escasa diferenciación entre Derecho Público y Privado.

En esta etapa surge de los jurisconsultos romanos y en especial de Ulpiano, que la adoptó y definió por primera vez, la clásica distinción entre Derecho Público y Derecho Privado en los siguientes términos: publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat. ius privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet, sunt enim ceterum. "Se llama Derecho Público el que trata del gobierno de los romanos. Y privado el que se refiere a la utilidad de los particulares".

El Derecho Público, regularía entonces la estructura del Estado y sus relaciones con los individuos; el Derecho Privado, fijaría los derechos subjetivos de los particulares y las relaciones de éstos entre sí. El surgimiento de esta distinción implica la separación de ambas esferas.

Entre los jurisconsultos romanos, prevaleció la concepción de la primacía del Estado sobre los derechos particulares de los individuos. En consecuencia, se plantea un cierto desnivel y oposición entre ambos Derechos: se afirma que salus populi suprema lex est (la salud pública es ley suprema). Surge en el período imperial la máxima: princeps legibus solutus est que como bien anota Kelsen, "Librará el príncipe en su esfera de competencia, de la sumisión a las leyes convirtiéndolo en autoridad jurídica...." Los límites propios del ius publicum y del ius privatum se hallan determinados por el adagio privatorum conventio iuri publico non derogat, traducción de la noción romana de orden público.

pero ya en el derecho romano afirma Hans Kelsen, la distinción entre el ius publicum y el ius privatum eran diferencias técnico-procesales, pero más tarde adoptó una significación muy semejante a la que hoy se le atribuye, contraponiendo, de un lado, como derecho público, el Derecho político, el administrativo, el penal y el procesal; y de otro, todo el restante Derecho privado.

El estancamiento y decadencia del Imperio romano, determinó una evolución hacia un régimen decreciente centralización del Estado, en el cual éste debió ampliar e intensificar cada vez más su vigilancia, su coacción y su ingerencia en las ac-



tividades privadas (ligazón de campesinos al suelo, supervisión estatal sobre industria y comercio). Como expresión ideológica de este totalitarismo de la decadencia, el Emperador, de "primer ciudadano" (princeps), pasa a ser "señor y dios", la diferencia entre ambos derechos se atenúa.

Este proceso restringió necesariamente el ámbito correspondiente al Derecho público y confirió a sus fronteras con el Derecho privado un carácter dudoso y fluctuante. La situación va cambiando al transformarse gradualmente las condiciones determinantes del sistema feudal. Con el deterioro de éste y el desarrollo de la economía capitalista y de la nueva clase burguesa, se inicia el proceso que lleva al Estado moderno centralizado. La evolución que se llevó a cabo en el aspecto organizatorio, hacia el Estado Moderno consistió en que los medios reales de autoridad y de administración, que eran posesión privada, se convierten en una propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropiaba en beneficio del príncipe absoluto primero, y posteriormente al Estado. (73)

Este proceso exhibe dos etapas bien definidas. La prime-

---

(73) HERRMANN, H. J., Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1947. págs. 146, 147 y 150.

ra es la de la monarquía absoluta, en cuya génesis y culminación, tiene un papel importante, la recepción del derecho romano, especialmente de su jus publicum, con las características arriba anotadas (princeps legibus solutus est), que utilizan los juristas del Imperio primero y de los Estados nacionales luego, en su lucha por la independencia de unos y otros, frente a la autoridad de la Iglesia. Es de especial importancia - escribe Hans Kelsen - observar que precisamente en conexión con esta recepción del jus publicum romano, como derecho político de la monarquía absoluta, se introduce en la moderna ciencia jurídica no sólo el concepto de un Derecho privado, esencialmente distinto del Derecho público, sino en general, el concepto del Estado como cosa distinta del Derecho. Es la "Razione di Stato", "La razón del Estado" de Machiavelli, cuyo nombre encubría la imposición de todo el complejo de postulados políticos favorables al príncipe y sus secuaces, frente al orden jurídico en vigor. El sistema normativo comprendido bajo el nombre de Estado o Derecho público, quiere conquistar para el imperante, contra la constitución jurídica (estatal) vigente, un amplio margen de arbitrio en el dominio de la administración interna y especialmente de la política exterior

Lo anterior trae aparejado, lógicamente, una primacía del

## Derecho público sobre el privado.

La segunda etapa, es la del ascenso y triunfo de la concepción burguesa - liberal. Según ésta "el Estado burgués - liberal, es el mínimum de Estado indispensable para la convivencia pacífica de quienes lo constituyen y es el máximum compatible, teóricamente, con la libertad natural del hombre, y prácticamente, con su libertad económica". (74)

Las dos vallas opuestas para impedir que la acción del Estado se extienda mas allá de la finalidad imuesta, son derechos naturales y constitucionalismo. John Locke, en su "Tratado sobre el Gobierno Civil", desarrolla la teoría de los derechos individuales, naturales, vida, libertad, propiedad, que son universales, imprescriptibles e inalienables, y por lo tanto exentos de la autoridad del Estado y de los magistrados.

La concepción burguesa - liberal - desarrolla la división entre los Derechos público y privado, pero confiriendo mayor latitud y casi primacía al segundo, como esfera propia de la acción individual, cuyo desarrollo es considerado necesario y beneficioso para la colectividad.

---

(74) FRONZIERI, Silvio. El Estado Moderno. Ensayo de crítica constructiva. Segunda Edición. Buenos Aires, 1954. Págs. 50 y 51.

Durante el siglo XIX, época de expansión y florecimiento de la burguesía liberal, se mantiene la división romanista, si bien, precisándose y modificándose el criterio diferencial. Para Savigny y Stahl, el criterio diferencial debe residir más que en los intereses, en el fin o propósito buscado por la ley, cuando el Estado es el fin, y el individuo lo secundario, se trata de Derecho Público; en el caso contrario nos hallamos en el ámbito del Derecho Privado.

Para Aarba, el Derecho es público cuando se refiere a cosas no patrimoniales; de lo contrario es privado. Según Thon, la norma será de Derecho Público, si el ejercicio de la protección jurídica o sanción pertenece al Estado, y de Derecho Privado si corresponde al individuo. Para Roguin y Jellinek, cuando uno de los sujetos, activo o pasivo o ambos, son el Estado o una autoridad, la relación es de Derecho Público y es de Derecho Privado, cuando ambos sujetos son personas o grupos sin carácter estatal o de autoridad. Finalmente, los juristas rusos Litvich y Korkunow han propuesto reemplazar la división romanista por otra, entre normas distributivas y adaptativas. Las normas distributivas son las que tienen por objeto repartir cosas y derechos entre individuos; comprenden la legislación civil y comercial y corresponden al llamado Derecho Privado. Las normas adapta-

tivas adecúan las cosas, derechos o personas al servicio de todos los integrantes de la sociedad, y corresponden al llamado Derecho Público.

La doctrina mexicana acepta la división bipartita clásica. Las normas de Derecho Público como parte que regula las relaciones de poder o contractuales, entre el Estado y los particulares. Sobre objetos públicos, comprende ramas tales como el Derecho Internacional, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Fiscal, Derecho Procesal y Derecho Penal, las relativas a la institución de los poderes y formación del gobierno, a los derechos fundamentales y garantías: las leyes de ciudadanía y electorales: las leyes administrativas en cuanto rigen del público como poder administrador y no como persona jurídica civil: las leyes de jurisdicción, competencia y procedimientos: las leyes fiscales.

Normas de Derecho Privado son las que protegen intereses jurídicos particulares, aunque debemos recordar que el Estado puede intervenir como persona jurídica de derecho civil. Así son las normas que rigen la familia, el sistema de propiedad, los contratos relativos a actividades particulares.

Las condiciones históricas que determinaron, como vimos la readaptación moderna de la clásica división romanista, comienzan a transformarse desde las postrimerías del siglo XIX.

El sistema económico se desarrolla en forma pujante, autónoma, prácticamente ininterrumpida e irrestricta. Su evolución ha determinado una acumulación creciente de riqueza y poder, a disposición potencialmente de la colectividad, pero ello se realiza a través de un proceso caracterizado cada vez más, por rasgos auto-contradictorios y anárquicos, por la multiplicación de toda clase de tensiones, conflictos y episodios catastróficos. La libre competencia es reemplazada por la hegemonía de los monopolios. Los problemas económicos-sociales, especialmente crisis económicas, cuestiones obreras y de la distribución, pasan a primer plano y se convierten en eje de los procesos políticos. Los conflictos internacionales se vuelven elemento que se analiza. La concepción burguesa liberal de un Estado reducido a funciones mínimas, es reemplazada por la concepción de un Estado intervencionista, encargado de un número creciente de funciones y actividades hasta entonces consideradas como exclusivas de las empresas y acuerdos individuales, y cuya acción se convierte cada vez más en elemento indispensable de expansión o regularidad económicas, de paz social y de estabilidad política.

Una de las consecuencias de este proceso general es, precisamente, la penetración del Derecho Público en el Derecho Privado, verificada en todos los países, inclusive en el nues-

tro. Esta penetración es una limitación creciente a la actividad individual, en el ámbito contractual, existe la tendencia al contrato de adhesión.

Las tendencias hacia la socialización en el seno del propio proceso capitalista, y hacia la publicación del derecho privado que refleja aquélla, tienen trascendental importancia, en el pensamiento jurídico contemporáneo.

La escuela española, representada por Giner de los Ríos y Adolfo Posada, sostiene la necesidad de romper con la división romanista, por no existir una válida razón teórica o práctica para mantenerla. La división arbitaria está históricamente condicionada a los marcos esocíficos de la sociedad romana, deja de ser aplicable en el régimen medieval y ha sufrido múltiples vicisitudes en las distintas etapas de la historia moderna. La división no implica una esencial diferenciación en el concepto del derecho, ni tampoco sirve de base para una clasificación de las instituciones jurídicas. Las esferas públicas y privadas, no son substancialmente distintas individuo y familia tienen vida pública, el Estado se desempeña en ambos planos. Instituciones como el mandato, viven y son utilizados en lo público y en lo privado. Fuera del Estado y del individuo, hay otros grupos que son susceptibles de derechos y obligaciones. Según Posada, la división se basa en la errónea

157

creencia del Derecho como producto objetivo del Estado, prescindiendo de la prioridad de los derechos subjetivos del individuo.

León Duguit, niega la separación entre el Derecho público y el Derecho privado, mantenida durante siglos para fundar construcciones jurídicas favorables a la omnipotencia del "poder central", separación que juzga contraria a los hechos y de fatales consecuencias. Duguit niega la existencia de una pretendida persona colectiva soberana e individual sujeta a su voluntad, así como también que haya un espíritu distinto en el estudio de ambos términos de la dicotomía analizada. Por ello, no existen personas del Derecho público y del Derecho privado, ya que los actos jurídicos provienen siempre de la voluntad humana. O todo es Derecho público o todo es Derecho privado o sólo existe la solidaridad fundada en la creencia de la necesidad de la norma. Esta tiene un valor de hecho real, impuesto por la fuerza de las cosas; confundiendo con la conciencia de la solidaridad, la regla jurídica sigue la evolución y mutaciones de esa solidaridad. El legislador no hace más que comprobar esa regla jurídica basada en los hechos, y se somete a ella. Por lo tanto, la regla se impone tanto a gobernantes como a gobernados, y los actos legislativos sancionados en contra-



posición de esa regla, son arbitrarios e ineficaces. No obstante, considerada la amplitud del ámbito del Derecho en la sociedad contemporánea y por razones metódicas, es conveniente mantener la distancia tradicional entre ambos Derechos, pero considerándola algo artificial, afectada por una penetración recíproca de ambas esferas, que se diferenciarían sólo por el modo de sancionar de las normas.

La propiedad capitalista ya deja de ser un derecho del individuo, para convertirse en una función social y los casos de afectación de riqueza a las colectividades, que jurídicamente deben ser protegidas, son cada día más numerosas, se comprende ya que el individuo no es un fin, sino un medio, una rueda de la vasta máquina que constituye el cuerpo social, de modo que cada uno de nosotros, no tiene razón de ser en el mundo más que por la labor que realiza en la obra social.

A la propiedad derecho, se opone la propiedad función, ya contingente o sujeta a las transformaciones sociales, al punto que si llegara un momento en que la propiedad individual no respondiera más que a una necesidad social, el legislador debería intervenir para organizar otra forma de apropia-

ción de las riquezas.

Hans Kelsen (75) da primacía a la norma, la regla objetiva, y ataca no sólo el dualismo jusnaturalista entre Derecho objetivo y subjetivo, sino también las distinciones entre Estado y Derecho y entre Derecho público y Derecho privado.

Califica la división entre Derecho público y privado como "funestísima" y dominada por un punto de vista metafísico, en cuanto implica un caos de opiniones contradictorias "incongruentes con el concepto formal del Estado de Derecho" por lo demás, es sencillamente imposible determinar de cualquier norma jurídica, si sirve al interés público o al interés privado. Toda norma sirve siempre a uno y a otro. Desde el momento que una norma de Derecho protege un interés individual, esa protección constituye un interés colectivo. La distinción entre el llamado Derecho público y Derecho privado, la cual suele presentarse como un antítesis, dentro del derecho subjetivo, de las relaciones jurídicas, no es otra cosa que la distinción de los métodos distintos de creación de normas jurídicas.

---

(75) KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Edición Labor, Barcelona 1934. Pág.

Dentro de las nuevas formas de Estado, las primeras tentativas socialistas de la URSS, China y los Países Euroorientales, han dado poderoso impulso a la superación de la dicotomía expuesta.

Algo similar se verifica por distinto proceso y con diversas estructuras y consecuencias, en el totalitarismo fascista, surgido como "sucedáneo capitalista" del primer experimento socialista, el totalitarismo se caracteriza por la elevación del Estado como factor político a categoría absoluta, de manera que llegue a absorber la totalidad de la actividad del hombre. Su fundamento descansa en la afirmación de que el Estado es lo absoluto, es decir tiene valor en sí, y por lo tanto valor ético, es fácil comprender que esta doctrina otorga valor relativo al individuo, anulándolo.

En consecuencia, la división entre Derecho Público y Derecho Privado, se ha ido esfumando considerablemente, tanto en la teoría, como en la práctica. En algunas iniciativas particulares como la del profesor Justus Wilhelm Medemann, Volksgesetzbuch der Deutsche, 1941, se concebía el Código del pueblo Alemán como una base del Derecho Público, propio de los juicios de valor, "El juez no está obligado a aplicar la ley literalmente, sino que tiene que considerar siempre el fin por el cual se justifica la norma dentro del conjunto de

los preceptos de la ley. Todos los conceptos y normas, deben ser interpretados y aplicados de suerte que de ellos resulte la más alta utilidad para la comunidad del pueblo alemán... He ahí como se va esfumando la división entre el ius privatum y el ius publicum ..."

#### B. AUTONOMIA

El Derecho Agrario en nuestro país, es una sub-división autónoma del Derecho Social, fundando su autonomía en las consideraciones que analizaremos en seguida:

En primer lugar, veremos a la autonomía histórica. En la época prehispánica, el concepto romano de la propiedad, no se conocía entre los pueblos aborígenes, cultivando el pueblo de la Gran Tenochtitlán la tierra denominada calpullalli cuya propiedad fue de tipo colectivo. El Calpulli fue una institución que formó parte de la configuración social prehispánica y que se refería desde entonces a nuestro concepto de propiedad, debiendo estar sujeta a una función social.

Aparecieron otras instituciones vinculadas a la actividad agrícola durante la época colonial, como eran las Comunidades o Parcialidades Indígenas, que se les daban a los pue-

blos para que se dedicaran a la labranza (76). También aparece el ejido en la Nueva España, pero con finalidades ganaderas.

En cuanto a la propiedad, se consolida hasta que el favorecido cultivaba la tierra.

En México Independiente y como consecuencia de la ideología liberalista, y de la mala interpretación de las Leyes de Reforma, nace una nueva institución con lo que culmina nuestro problema agrario y que fue el latifundio.

La población campesina que se encontraba desposeída de tierras, partió a la Revolución Mexicana en 1910, promulgándose el 6 de enero de 1915, la Ley que crea nuevas instituciones públicas de carácter agrario, como es el ejido, la pequeña propiedad, etc.

El Derecho Agrario Mexicano contiene principios, normas jurídicas y relaciones peculiares, que provienen desde la época prehispánica.

Durante la colonia, teníamos una legislación en materia agraria, como eran las Leyes de Indias y las Ordenanzas que reglamentaron en la Nueva España, la principal actividad que era la agricultura, así como su explotación.

(76) FHLI E II Rey de España, Leyes de Indias de 1560.  
Ley IX, Título III, Libro IV.

El Derecho Agrario, por sus antecedentes, posee autonomía científica, ya que la materia de que está formada, es de carácter especial y por estas razones el Derecho Agrario, presenta para su estudio un objeto propio que consiste en normas de carácter agrario. El conjunto de normas agrarias es muy numeroso, pero presenta lagunas legales, falta de coordinación y errores que sólo a través de estudios técnicos y de sistematización podrían superarse.

En resumen el Derecho Agrario necesita que se aclaren sus principios doctrinales y legislativos fundamentales, para corregir los preceptos vigentes dudosos.

México siempre ha tenido instituciones agrarias y normas que las regulen. La Reforma Agraria, vinculada al movimiento político de nuestro país, necesita de una codificación general, a fin de que se logren los fines que persigue.

La Ley del 5 de enero de 1915, se reafirmó con el artículo 27 de nuestra Carta Magna de 1917. Posteriormente se reunieron las diversas leyes agrarias en un solo Código Agrario de fecha 22 de marzo de 1934, y más tarde en otro de 23 de septiembre de 1940 hasta llegar al vigente, del 31 de diciembre de 1942, en que se han agrupado la mayoría de las normas agrarias que se encontraban dispersas en otros ordenamientos.

Quizá tardíamente, el Derecho Agrario se incluyó en los planes de estudio, como disciplina obligatoria, en las Facultades de Derecho en nuestro país, estableciendo razones para crear su autonomía didáctica, en los siguientes términos:

Desde la Revolución de 1910, el Derecho Agrario, dada su importancia, se destacó por su carácter nacional.

Se consideró que los estudiantes de las Facultades de Derecho, deberían egresar teniendo un conocimiento técnico jurídico del Derecho Agrario.

El estudio del Derecho Agrario en forma fragmentada, dificultaba el desarrollo del proceso de la materia, haciendo poco expedita la administración de justicia agraria.

Para la comprensión del Derecho Agrario, se requiere el auxilio del estudio de otras materias como: Derecho Administrativo, Derecho Civil, Derecho del Trabajo, Derecho Mercantil, Sociología, Derecho Constitucional.

El Derecho agrario también necesitaba independencia y autonomía sociológica, por la peculiaridad de la familia campesina mexicana, indígena en su gran mayoría, muy apegada a su lugar de origen, las leyes agrarias, tenían que elaborarse con base en esta realidad, como procuran hacerlo las leyes actuales en relación con el ejido.

El Estado tiene un interés consagrado en nuestra Carta Magna, a través de la propiedad agraria, que ostenta originariamente y por el control que ejerce en la explotación de los recursos naturales, pero no solamente se interesa por intervenir en la producción agrícola por razones de carácter económico, sino también para asegurar el equilibrio productivo, de distribución y el consumo, lo que realiza a través de organismos que le son filiales como el Banco Nacional Agropecuario, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Banco Nacional de Crédito Ejidal, con lo que se demuestra tanto la intervención estatal en esta materia, como la política legislativa que tiende a asegurar el bienestar de la clase campesina en los distintos aspectos de la vida social. En el ámbito internacional existe el Fondo Internacional para ayuda a la agricultura.



**CAPITULO III**  
**ANALISIS DE LOS HECHOS JURIDICOS**

## ANALISIS DE LOS HECHOS JURIDICOS

### 1. CLASIFICACION DE LOS HECHOS JURIDICOS LATO SENSU

Tradicionalmente los hechos se dividen en jurídicos y no jurídicos, según produzcan o no consecuencias de derecho.

En la doctrina comparada se han clasificado de muy diversas formas, especialmente la alemana -Von Thur- e italiana -Pugliatti-; nosotros nos referiremos a la clasificación clásica francesa de los hechos jurídicos en el Derecho Privado, por ser la que influyó en nuestro Derecho Positivo, siguiendo para ello, fundamentalmente, la exposición que hace Sounecase:

Los hechos jurídicos lato sensu, se clasifican en: Actos jurídicos y Hechos jurídicos en estricto sentido.

Los actos jurídicos se subclasifican en: Unilaterales y bilaterales o plurilaterales, estos últimos se denominan también convenios lato sensu, que se subdividen en: Contratos y convenios en estricto sentido.

Los hechos jurídicos en estricto sentido, se clasifican

en: Hechos voluntarios o del hombre y hechos de la naturaleza.

Los hechos voluntarios o del hombre, se subclasifican en: hechos voluntarios lícitos -gestión de negocios -y hechos voluntarios ilícitos -delitos: civiles, penales, etc.-

## 2. EXTENSION DEL CONCEPTO DE HECHO JURIDICO.

Uno de los capítulos más importantes del Derecho, es el análisis y la comprensión detallada de los hechos que se dan en el mundo en que vivimos, pues unos con consecuencias de derecho y otros no, hacen que su estudio sea básico, ya que los primeros son la base de la estructura del resto de las Instituciones jurídicas.

Los hechos son aquellos hechos humanos o de la naturaleza que producen consecuencias de derecho.

Se ha definido al hecho jurídico, como la realización del supuesto normativo que produce consecuencias de derecho, por considerar al mencionado supuesto como apto para producir las consecuencias jurídicas, dispuestas por la norma.

Leer un libro, en principio, no constituye un hecho jurídico, no produce consecuencias jurídicas, porque no está considerado por una norma de derecho, como supuesto capaz de producir con su realización, que funcione una disposición legal abstracta.

129

Todo acontecimiento proviene de dos causas: de la naturaleza y de la voluntad del ser humano. Los únicos que interesan a nuestro estudio, son los que producen efectos jurídicos, o sea los que generan un cambio en la situación jurídica existente.

Los hechos jurídicos, doctrinalmente se han clasificado de muy diversas formas; la mayoría de los autores mexicanos lo hacen, siguiendo principalmente a Bonnacase (77).

Los hechos jurídicos lato sensu (en sentido amplio), se clasifican en: Actos Jurídicos, y Hechos Jurídicos stricto sensu.

Bonnacase dice, que acto jurídico es la manifestación exterior de la voluntad que se hace con el fin de crear, modificar o extinguir una obligación o un derecho, y que se produce el efecto deseado por el autor, porque el derecho sanciona esa voluntad.

De la anterior definición se desprende que el acto jurídico está integrado por dos elementos fundamentales: uno psicológico, voluntario y personal, o sea la voluntad, y otro representado por el Derecho Objetivo o sea el objeto.

---

(77) BONNACASE, Julián. Elementos de Derecho Civil. Traducción Cajica, Sr. Editorial Cajica Sr. Puebla, Pue. México, 1945.

Los Actos Jurídicos se subdividen en: Unilaterales y Bilaterales o Plurilaterales. Los unilaterales se realizan cuando intervienen en su formación, una sola voluntad o varias concurrentes a un idéntico fin, como en la remisión de deuda y el testamento. Los Actos Bilaterales o Plurilaterales, se realizan cuando intervienen en su formación dos o más voluntades. También se les llama convenios lato sensu. Se subdividen en: Contratos y Convenios en estricto sentido. Los Contratos producen y transfieren obligaciones y derechos. Los Convenios en estricto sentido, modifican y extinguen derechos y obligaciones.

Los Hechos en estricto sentido se subdividen en: del hombre o voluntarios y de la naturaleza. Los hechos jurídicos voluntarios en stricto sensu, son los que producen consecuencias de derecho, independientemente de la voluntad de sus autores para que las mismas se produzcan. Los hechos jurídicos de la naturaleza, son los acontecimientos del mundo físico en donde no interviene la voluntad y a los que el derecho atribuye consecuencias jurídicas.

En los hechos voluntarios, solo interviene la voluntad para la producción del hecho, pero no se desean las consecuencias de derecho y se subdividen en: Hechos Voluntarios Lícitos y Hechos Voluntarios Ilícitos. Los Hechos Volunta-

rios Lícitos van de acuerdo con las leyes de orden público y las buenas costumbres, como la gestión de negocios. Los Hechos Voluntarios Ilícitos, son las conductas humanas que van en contra de una Ley de orden público y las buenas costumbres, como el robo.

Los hechos naturales, son ciertos acontecimientos de la naturaleza, en los que no interviene en lo absoluto la voluntad humana, y que el derecho considera como dato, para que se generen ciertas consecuencias de derecho. Así el nacimiento y la muerte, son hechos naturales que producen consecuencias jurídicas, también lo es la accesión natural de bienes inmuebles en su forma de aluvión, avulsión, formación de isla o mutación de cauce, son hechos de la naturaleza que la Ley considera para que se produzcan efectos de derecho.

Desde el punto de vista de su contenido, los hechos jurídicos son positivos o negativos. Positivos si generan por acción un fenómeno jurídico como la muerte, la ocupación de

una casa, el testamento, etc. Negativos si consisten en una abstención u omisión, por la que se originan también efectos jurídicos, como sucede en la no guarda del depósito o en la abstención de ejercer la tutela. La diferencia entre actos positivos y negativos es por demás sutil: en realidad todos los actos son positivos y solo se debería de hablar de acciones por ejecución y acciones por omisión.

Por su formación los hechos jurídicos son simples si dimanar de un solo acto y complejos o compuestos si integran un conjunto de actos. Hecho jurídico simple es la muerte, el nacimiento, la ocupación de una res nullius. Como ejemplo de hecho jurídico compuesto citaremos la usucapión, en ésta se va produciendo el hecho de un modo paulatino, llevando aparejada una condición que cende hasta tanto no llegue el término en que el hecho se perfecciona y da origen al goce del pleno derecho en él comprendido. La complejidad la constituyen el tiempo y el hecho de la posesión.

Como ya habíamos visto, el hecho que más nos interesa, no es el hecho natural sino aquel que proviene de la voluntad manifestada del hombre, ya que por ellos adquiere vida el negocio jurídico o acto jurídico.

La expresión negocio jurídico proviene del alemán Rechtsgeschäft, ya que se le debe a la ciencia pandectista

123

germana, el haber creado la teoría del negocio jurídico (acto jurídico), con lo cual nuestra disciplina adquirió un notable impulso. La denominación de negocio jurídico, no se usa en todas las legislaciones; en los países de cultura latina se utiliza la denominación acto jurídico.

En la legislación mexicana sucede al revés, negocio jurídico lo mismo significa en sentido técnico, que un acto cualquiera de la vida civil o la formación de un instrumento notarial.

Una definición de negocio jurídico podría ser la siguiente: Es una declaración de voluntad del individuo dirigida a un fin protegido por la norma jurídica.

Por lo dicho se comprende que el negocio jurídico, se refiere a actos lícitos emanados de una declaración de voluntad y que cuantos actos y hechos jurídicos carezcan de esta cualidad, no podrán ser negocios jurídicos.

Los actos jurídicos que producen un cambio en el derecho son de tres categorías: actos lícitos por declaración de voluntad, que constituyen negocio jurídico como el contrato, el testamento y la aceptación de tutela, entre otros. Actos



lícitos sin declaración de voluntad que no son negocio jurídico, como la edificación en un fundo ajeno. Actos lícitos que encuadran en los tipos penales o civiles, como es el delito y el dolo respectivamente.

Es conveniente aclarar, que el mundo del Derecho nos muestra la existencia no sólo de relaciones jurídicas, sino también de situaciones jurídicas. La relación y situación jurídica de los hechos y actos jurídicos, está dada por una serie de consecuencias producidas por un conjunto de manifestaciones externas de la voluntad con que se originan y que dan como resultado una serie de efectos esencialmente jurídicos.

La relación jurídica es la necesidad ineludible de someterse a reglas recíprocas exigibles, nacidas de la comunicación ininterrumpida.

El trato humano determina una serie de relaciones de la más diversa índole y cuando caen dentro del derecho, reciben

el nombre de relación jurídica.

Las relaciones jurídicas, crean entre los hombres los vínculos que suponen facultades y obligaciones que contribuyen a la trama de la vida.

Según Rafael de Pina, los elementos de la relación jurídica son: "el sujeto, el objeto y el acto jurídico, y si tomamos en cuenta a su naturaleza, la relación puede ser Civil, Penal, Administrativa, etc." (78)

Respecto a la situación jurídica, Connecase nos dice, que es la manera de ser de cada uno una regla de derecho. Señala dos clases, las abstractas y las concretas. Las primeras son la manera de ser eventual o teórica frente a una ley determinada, y las segundas son la manera de ser derivada de un acto o de un hecho jurídico.

puede decirse que el Estado es el que define la relación y la situación jurídica de una persona.

Antes de analizar los actos jurídicos, tenemos que hacer

---

(78) PINA, Rafael de. "Elementos de Derecho Civil Mexicano". Tomo I. Pág. 196. Editorial Porrúa, S.A. México 1961.

un estudio detenido de los hechos jurídicos, ya que son su género. Sin la debida sistematica no podemos entrar al tema de los actos, reocuración fundamental de esta obra

### 3. EL ORDENAMIENTO JURIDICO

El ordenamiento jurídico es el conjunto normativo que le constituye de modo coherente y armónico. Ese conjunto se halla estructurado por normas que van desde las mas generales a otras de menor generalidad que se encadenan a las primeras.

(79)

### 4. LAS NORMAS

Las normas jurídicas han sido clasificadas desde muy diversos puntos de vista (80) Si se analizase el tema con miras a la dogmatica del acto jurídico, la clasificación mas interesante sería la que se funda en la derogabilidad o no derogabilidad de esas normas, por medio de la voluntad particular

### 5. LA DOCTRINA DEL HECHO JURIDICO.

La evolución de la doctrina del hecho jurídico, se vincula con el "antecristianismo germanico", luego con varias corrientes carentes.

(79) Emilio Boggioni I.M. Estudios Jurídicos. Ia. Serie pag. 217 Buenos Aires 1950.

(80) Eduardo García Gámez Introducción al Estudio del Derecho. Edición 1944. Pags. 73 y siguientes. Editorial Porrúa, S.A. México, D. F.

Algunos autores ven en el hecho jurídico algo que, por su propia naturaleza, no es idóneo para producir las consecuencias de derecho, pero las conseguiría en confrontación o por obra de ese ordenamiento, o bien por obra del reconocimiento a las virtudes del hecho jurídico.

Otra corriente ve la producción de los efectos de derecho en la combinación del hecho jurídico y del ordenamiento.

Otra doctrina se basa en que el hecho jurídico es un hecho material en cuanto acompaña al cambio de una situación jurídica. ( )

Otra opinión, estima que el hecho jurídico es el producto de una respuesta dada legalmente a determinado tipo de situación, o bien el resultado de una particular reacción del espíritu humano sobre la realidad social.

Los hechos jurídicos son los regulados en un ordenamiento jurídico positivo en exclusiva conformidad de sus fines especiales.

En rigor a la verdad puede afirmarse que, tanto el hecho cuanto la norma jurídica que le confiere efectos, son indispensables para que éstos deban producirse. El hecho jurídico por sí mismo, no deja de ser un acontecimiento sin valor jurídico, necesita la norma para cobrar ese valor.

---

(81) Carnelutti, F. Teoría general del Diritto, 3a. Ed. Pág. 1967, Roma, 1951.

6. METODO.

Se está en un período de transición que, bien visto, nace casi con el siglo.

Es necesario insistir sobre la necesidad de que la dogmática dedique capítulos especiales e importantes a la consideración del hecho -género- y del acto jurídico -especie-.

Los códigos deben contener normas relativas a esos principios generales.

Hay dos posiciones fundamentales respecto del anterior planteamiento, una, que considera necesaria la legislación general sobre los hechos y actos jurídicos, con normas particulares sobre los más importantes; y otra que conceptúa necesario legislar exclusivamente sobre cada hecho y acto jurídico fundamental.

El Código Civil Mexicano de 1928, establece en el artículo 1359 que el sistema será analizar un acto jurídico, el contrato, y aplicarlo a los demás en cuanto no se opongan a la naturaleza de aquellos.

Los germanos estudiaban instituciones particulares como el contrato, testamento, sin que hubiera una sistemática doctrinaria sobre el acto jurídico. ( 9)

(9) MARGALANT S., Guillermo F. El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 1a. edición. Editorial Espinosa, S.A. México, D.F. 1960.

Tampoco aparece la doctrina en la Edad Media, ni en la Moderna, con los caracteres que perfilan su autonomía dentro de la dogmática contemporánea. Así Orgaz, afirma que con referencia al "negocio jurídico" que, sin perjuicio de los antecedentes romanos y de los códigos de Prusia, la construcción propiamente dicha de la doctrina, se debe a los autores alemanes, mientras que la doctrina francesa y la italiana se ocupan de ella sólo desde principios de siglo.

El código de Prusia en 1794 distingue los actos jurídicos, de los actos meramente lícitos, pasa un tiempo hasta que Windschield y otros pandectistas, comienzan a elaborar la doctrina del "hecho" y del "negocio jurídico", término con el que designan el acto jurídico.

El código alemán, de gran influencia, sancionó dentro de un clima favorable, a esa posición doctrinaria, y lo expone en una parte general muy bien redactada.

A pesar de las críticas que se formulan, lo cierto es que se trabaja activamente, con dos conceptos, el de "hecho" y el de "acto jurídico".

## 7. LOS ACTOS JURIDICOS.

### A. DEFINICION.

Hay varias definiciones sobre el acto jurídico, tanto de

autores mexicanos como extranjeros, que para la mejor exposición del presente tema, es conveniente citar: el acto jurídico es una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico. (13)

Actos jurídicos son las conductas del hombre en que hay una manifestación de voluntad, con la intención de producir consecuencias de derecho, siempre y cuando la norma ampare esa manifestación de voluntad, y sancione los efectos deseados por el autor. (14)

Actos jurídicos son aquellos en que el Derecho toma en consideración de manera fundamental, la voluntad del hombre para la producción de efectos jurídicos. (15)

Acto es un hecho debido a la fuerza del hombre más bien que a la fuerza de la naturaleza, recibiendo esa fuerza el nombre, precisamente, de acción. (16)

---

(13) RIVERA VILLERAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Edición Antigua Librería Roldo, México, 1962. pá. 119.

(14) GUTIERRES Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Editorial Mexicana, México, México. pá. 38. 1961

(15) FLORES PARROTTA, Benjamín. Lecciones de Primer Curso de Derecho Civil. Tomo I. México 1964. pá. 151.

(16) CARRELONTI, Francesco. Teoría General del Derecho. Editorial Revista de Derecho Rivado. Traducción del italiano por Francisco Javier Casat. Madrid, 1955. pá. 273.

Los fenómenos que se producen a nuestra vista, tienen necesariamente una causa que los genera, a esa causa se le denomina hecho jurídico, pero cuando originan cambios de cierta importancia para el derecho y se manifiestan como declaraciones de voluntad humana, dirigida a fines protegidos por el derecho objetivo, se les llama actos jurídicos.

Marcel Planiol dice que la palabra acto, tiene en la terminología jurídica dos sentidos diferentes: designa en ocasiones una operación jurídica correspondiendo entonces, la palabra latina negotium; otras veces, designa un documento probatorio, destinado a demostrar alguna cosa, respondiendo en este caso al término instrumentum. Una venta, una donación, un pago, una remisión de deuda, considerados en sí mismos y haciendo abstracción de su prueba, son actos jurídicos: los documentos notariales o privados en que se hacen constar tales operaciones, son actos instrumentales. (17)

El Acto Jurídico, es una manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos.

Para que produzca efecto además de la capacidad para realizarlo, se precisa que se verifique de acuerdo con los requi-

---

(17) PLANIOL. Tratado Elemental de Derecho Civil. Tomo I. de la traducción del Lic. José M. Cajica Jr. Puebla, 1945. Pág. 152.



sitos legales previamente establecidos para cada caso. (88)

Acto Jurídico, es aquel que tiene consecuencias o efectos en el campo del Derecho y si éste, es la norma que rige la conducta obligatoria de los individuos y crea entre ellos relaciones respecto a dicha conducta, estableciendo derechos por un lado y obligaciones correlativas por el otro, tales consecuencias jurídicas, no pueden ser otras que estas: crear, modificar, transferir y extinguir obligaciones y derechos. (89)

El concepto de Acto Jurídico, es en comparación con el de hecho, un concepto de especie; en ambos se alude una cualidad que pueden poseer, es decir, una idoneidad para producir efectos jurídicos. "El Acto para ser jurídico, debe producir un cambio de derecho". (90)

También el Acto Jurídico, ha sido definido como la realización querida, o al menos, previsible de un resultado exterior. (91)

---

(88) DE PINA, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen Cuarto. 1a. Edición. Mexico 1961. Diccionario Abreviado de Derecho Civil. págs. 340.

(89) FUENTE Y F. Arturo. Principios de Derecho. Décima Segunda Edición. Editorial Banca y Comercio. México, D.F., 1964.

(90) CARNELUTTI, Francesco. Sistema de Derecho procesal Civil. Tomo III. págs. 7 y 8.

(91) MESSINGO, Francesco Manual de Derecho Civil y Comercial. Tomo II. págs. 332 y siguientes.

Como ha quedado dicho, el derecho ha establecido varias clasificaciones de los actos jurídicos, atendiendo a sus diversas causas generatrices. Tomando en cuenta la rama del derecho que los regula se han clasificado en civiles, penales, procesales, administrativos, etc.

Nos limitaremos a los actos civiles, es decir, a aquellos que están sometidos a la legislación civil, y que por estar incluidos en nuestra ley (Código Civil de 1928) tienen mayor importancia.

Son unilaterales aquellos actos jurídicos en el que sólo interviene en su realización, la voluntad de una de las partes o sea el autor por ejemplo: la remisión de deuda y el testamento. "El contrato es unilateral cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra, sin que ésta le quede obligada". (22)

Son bilaterales aquellos actos jurídicos, en que interviene en su realización, la voluntad de las partes formando el consentimiento. "El contrato es bilateral cuando las partes se obligan recíprocamente". (23)

---

(22) Leyes y Códigos de México. Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.- Colección Porrúa.- Décima Cuarta Edición. México. Pág. 331.

(23) Leyes y Códigos de México. Idus dit. Pág. 331.

En los actos onerosos, cada una de las partes que intervienen en la celebración del acto se obliga dar o hacer alguna cosa, resultando de su celebración mutuos provechos y cargas..

Los actos jurídicos son gratuitos cuando una de las partes, procura que la otra obtenga una ventaja, sin obtener para sí provecho alguno. En esta forma, los beneficios que derivan del acto corresponden sólo a una de las partes que en él intervienen, por ejemplo la donación. Es contrato oneroso aquel en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos; y gratuitos aquel en que el provecho es solamente de una de las partes. (94)

Un acto jurídico es oneroso cuando de él resultan provechosos y cargas o gravámenes recíprocos. Un acto es a título o en concepto gratuito cuando una sola de las partes obtiene el provecho. De los actos onerosos se hace una subdivisión en los llamados conmutativos y aleatorios.

Se dice que los actos jurídicos inter vivos, son aquellos que producen sus efectos en vida de las partes que los reali-

---

(94) Leyes o Código de México. Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.- Colección Porrúa. Décima Cuarta Edición. México. Pág. 331.

zan. Por ejemplo: el matrimonio, la compraventa, el préstamo o mutuo, etc.

Los actos jurídicos Mortis causa, son aquellos actos jurídicos, cuyos efectos se producen después de la muerte de una persona que los celebró. Como ejemplo clásico de esta especie de actos tenemos el testamento. "Testamento es un acto personalísimo, revocable y libre, por el cual una persona capaz dispone de sus bienes y derechos, y declara o cumple deberes para después de su muerte".

Pertencen a la categoría de conmutativos aquellos actos en que las prestaciones que se deben las partes son inmediatamente ciertas, de tal modo que quien los celebra, sabe, desde luego, las cargas y ventajas que asumirá. Por ejemplo, la permuta.

Son aleatorios aquellos actos jurídicos cuyos efectos, en cuanto a los deberes y obligaciones para una de las partes o

para todas ellas, dependen de un acontecimiento futuro e incierto, que hace imposible conocer en el momento de celebrarlos, las cargas o ventajas que habrán de obtenerse, como ejemplo tenemos la apuesta.

Los actos jurídicos de enajenación producen la disminución del patrimonio.

Los de adquisición, como su nombre lo indica, aumentan el patrimonio.

En los actos solemnes, la ley exige que la manifestación de la voluntad, se exprese con formas determinadas y preestablecidas, sin las que no se produce el efecto querido. Como ejemplo tenemos el matrimonio. "El matrimonio debe celebrarse ante los funcionarios que establece la ley y con las formalidades que ella exige". (95)

#### B. ESPECIES

Hay diferentes especies de actos jurídicos, entre otros: nominados e innominados; típicos y atípicos; plurilaterales o sinalagmáticos; unilaterales y bilaterales, onerosos y gratuitos; entre vivos y por causa de muerte, conmutativos y aleatorios, reales y consensuales, formales y solemnes; principales y accesorios, instantáneos, de efecto sucesivo, y de pres-

---

(95) Leyes y Códigos de México. Opus Cit. Pág. 72.

tación direrida.

Los actos jurídicos, pueden ser unilaterales y bilaterales, plurilaterales o sinalagmáticos.

Es conveniente aclarar que en el acto unilateral interviene una sola voluntad (remisión de deuda, testamento), no se necesita el concurso de otra para producir consecuencias de derecho; en cambio el contrato unilateral -que es también acto jurídico-, existen 2 voluntades, aunque sólo una de ellas se obliga (donación).

El segundo es el que hace nacer obligaciones recíprocas para las partes que en él intervienen. Inclusive el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, escogió el sistema de analizar a los contratos en todos sus aspectos, con un artículo aclaratorio de que esta reglamentación sería válida para todos los actos jurídicos, en todo lo que no se opusiera a la naturaleza de los mismos (artículo 1359).

No consideramos correcto este sistema que va de la especie al género, por falta de claridad y sistemática.

### C. ELEMENTOS.

Existen 2 clases de elementos del acto jurídico, que generalmente acepta la doctrina y los ordenamientos positivos, como en el caso de México, en el que se regulan en el artículo 1320 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y Federal para la República Mexicana, que son:

Esenciales, Naturales y Accidentales (Artículo 1839 C.C.)

Los elementos esenciales son aquellos que concurren necesariamente para la formación de un cierto tipo de acto jurídico, así por ejemplo: En la compra-venta, son elementos esenciales, la transmisión de la propiedad de la cosa y el pago del precio, si quisiéramos celebrar una compra-venta en la que la propiedad de la cosa no se transmitiera, no podría haber compra-venta, habría otro acto: préstamo, alquiler, etc., cada acto tiene sus elementos necesarios. (96)

Son elementos esenciales de un determinado acto jurídico, aquellos que la ley establece como propios del mismo, de tal manera que aunque esos elementos no se encuentren pactados de manera expresa por el autor o por las partes, la ley los establece y tienen lugar aunque no se pacten. Así tenemos que en todo acto de compra-venta, aunque no se hayan pactado por las partes, se tiene por supuesto el traslado de dominio de la cosa, porque la Ley considera la obligación de transmitir la propiedad como de esencia de este acto jurídico

---

(96) ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. 1a. Edición. Antigua Librería Robredo. México 1962. Págs. 115, 116, 117, 118 y 153.

co. Es más, si las partes pactan en contra de la transmisión de la propiedad, no funcionaría una compra-venta, sino otro acto jurídico. (97)

Elementos naturales, son los que la ley dispone como de la naturaleza ordinaria de los diversos actos jurídicos en particular y que se tienen como sobreentendido, aunque las partes no los hayan pactado. Es de la naturaleza de los contratos, que el pago debe hacerse en el domicilio del deudor, ya que así lo establece en México la ley substantiva correspondiente, pero también indica que el pago puede pactarse, que sea en otro lugar, es decir, que estos elementos, que son de la naturaleza ordinaria de cada acto, pueden derogarse por las partes y pactarse en contrario. Sólo funcionan a falta de pacto expreso de las partes.

Se denominan elementos accidentales, aquellos que introducen las partes o el autor del acto jurídico por propia voluntad, de manera expresa, sin que la ley los presuma pactados. Sólo forman parte del acto si las partes lo han establecido. El plazo que las partes han establecido a efecto de que las obligaciones derivadas de un determinado acto, no

---

(97) FLORES BARROETA, Benjamín. Lecciones de primer Curso de Derecho Civil. Tomo I. México 1964. Pág. 293-4.



sean pagadas inmediatamente sino a plazos. Este plazo lo introducen voluntariamente y en forma expresa las partes, sin que la ley lo considere como establecido, cuando no está pactado expresamente.

#### a. ELEMENTOS DE EXISTENCIA.

Los elementos de existencia de los Actos Jurídicos son tres: Voluntad, Objeto y Solemnidad, en algunas ocasiones.

##### 1) VOLUNTAD.

La voluntad es un elemento de existencia del acto jurídico, si <sup>no</sup> existe voluntad, el acto no es nulo sino inexistente. El individuo en su actuación se encuentra regido por el orden jurídico, éste le impone ciertos deberes, entendiéndose que en todo aquello que el orden jurídico no lo obliga, el individuo es libre para actuar. "Todo lo que no está prohibido está permitido", reza el conocido aforismo. Además de los deberes que le impone el orden jurídico al hombre, éste puede crearse otros deberes, adquiriendo ciertos compromisos, esto ocurre por medio de la celebración de actos jurídicos, por los que el hombre, regula su propia conducta, esta posibilidad de regular su propia conducta, toma el nombre de autonomía de la voluntad.

Llamamos autonomía de la voluntad, a la posibilidad que el orden jurídico reconoce al individuo, de auto-regular su conducta en uso de su voluntad, en el derecho positivo mexicano, la voluntad es considerada como elemento de la existencia de los contratos, el Art. 1794 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, señala que para la existencia del contrato se requiere del consentimiento, éste artículo se refiere al contrato, pero de conformidad con el sistema que expone el mismo Código en el artículo 1859, es aplicable a todo acto jurídico en lo que no se opone a su naturaleza.

La exposición de motivos del Código Civil, señala que es un código privado social y reconoce que es inoperante el principio de que la voluntad de las partes, es la suprema ley de los contratos, por otra parte sostiene que el derecho que "deja hacer y deja pasar" de acuerdo con las ideas liberales, es completamente inadecuado a las necesidades actuales, por eso mismo el cuerpo del Código Civil que estamos analizando, dedica varios preceptos a limitar la autonomía de la voluntad, en primer lugar el Artículo 6 establece que la voluntad de los particulares no puede exceder de la voluntad de la ley, ni alterarla, ni modificarla y que sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten el derecho público y a

terceras personas. En segundo lugar, el Artículo 8 establece que los actos ejecutados contra las leyes prohibitivas o de interés público, serán nulos. (14)

El Artículo 1439 del C.C. señala que "los contratantes pueden poner las cláusulas que crean convenientes, pero las que se refieren a requisitos esenciales del contrato, o sean consecuencia de su naturaleza ordinaria, se tendrán por puestas aunque no se expresen, a no ser que las segundas sean renunciadas en los casos y términos permitidos por la ley".

En la actualidad, la tendencia general del derecho positivo Mexicano es limitar, la autonomía de la voluntad sobre todo en el Derecho agrario y laboral y aún en el Derecho privado, en todo aquello en que exista un marcado interés público, como es el caso de la familia.

2) OBJETO.

El segundo de los elementos esenciales del acto jurídico, es el objeto materia de los actos jurídicos, debiendo ser posible física y jurídicamente.

El objeto puede ser directo e indirecto.

El objeto directo, en todos los actos jurídicos, es siem-

---

(14) CODIGO CIVIL para el Distrito y Territorios Federales, vigente. Colección Borrúa, Décima Cuarta Edición. México I, D.F. ág. 42.

pre el mismo, ya sea crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

En virtud de que esos derechos y obligaciones a su vez, tienen una finalidad, un objeto, éste es el objeto indirecto o sea que el objeto directo de las obligaciones y derechos es el objeto indirecto del acto, en la compra-venta, el objeto directo es transferir la propiedad de la cosa y del dinero, el indirecto del acto jurídico, es el objeto directo de los derechos y las obligaciones, o sea, la cosa que se debe dar, el hecho que se debe realizar u omitir.

El objeto es jurídicamente imposible cuando carece de aptitud para dar vida a la hipótesis normativa. (90) Es jurídicamente imposible, el acto que pretende transmitir la propiedad de un terreno o inmueble a un extranjero, si tal está ubicado dentro de la faja de 100 kilómetros, a lo largo de las fronteras y es jurídicamente imposible, porque un extranjero tiene limitada su capacidad, y dentro de los límites está que no pueda adquirir dentro de la superficie dicha. Así el acto que pretendiera transmitir la propiedad del inmueble, no podría llenar la hipótesis normativa porque para la transmisión de propiedad, se requiere de un sujeto que sea

---

(90) FLORES BARROETA, Benjamín. Opus Cit. Pág. 164.

apto para recibir tal transmisión.

El artículo 1824 del Código Civil vigente, se refiere al objeto indirecto del acto que figura como objeto directo de la obligación. Conforme a éste artículo se encuentra que el objeto individual del acto jurídico, puede consistir en un hecho positivo o negativo. Positivo consistente en la entrega de una cosa o en la realización de un hecho. Negativo, en la abstención, en no hacer determinado hecho.

También el objeto indirecto del acto jurídico, debe ser posible física y jurídicamente. La cosa es físicamente posible cuando existe en la naturaleza, sería físicamente imposible el acto jurídico cuyo objeto indirecto, consistiera en la entrega de un dragón, sería jurídicamente imposible la cosa cuando no estuviera determinada o no fuera determinable en cuanto a su especie o bien siéndolo, no estuviera en el comercio. Es físicamente imposible cuando no existe en la naturaleza, pero será posible cuando puede la cosa llegar a existir en el futuro o sea que no sólo se necesita que no exista, sino que su existencia sea imposible. El Derecho Positivo Mexicano de esta manera, fundamenta la cuestión.

El objeto puede no estar en el comercio por dos razones: por razón de su naturaleza, y por disposición de la Ley, como son los monumentos, ruinas, etc., que pertenecen al patrimonio nacional.

También el hecho que constituye el objeto indirecto de la obligación, debe ser física y jurídicamente posible, es físicamente imposible el hecho que resulte incompatible con una ley de la naturaleza.

Es jurídicamente imposible, el hecho que resulta incompatible con una norma jurídica que necesariamente debe regirlo.

### 3) SOLEMNIDAD.

Los contratos, además de los dos elementos de existencia citados -consentimiento y objeto-. en muy contadas ocasiones, por disposición de la ley, requieren de un elemento más: la solemnidad.

El contrato clásico de este tipo, es el matrimonial, según estipulación no sólo del Código, sino a nivel constitucional, establecen ambos ordenamientos que este contrato se debe celebrar, precisamente ante un oficial del Registro Civil.

La solemnidad, no se encuentra establecida en forma expresa en el Derecho Positivo Mexicano, aunque claramente vemos que son formalidades esenciales elevadas al rango de elemento de existencia del acto jurídico. ( )

b. ELEMENTOS DE VALIDES.

Los elementos de valides del Acto Juridico son la capacidad de las partes, la ausencia de vicios del consentimiento, la licitud en el objeto, motivo o fin determinado del acto y la forma.

Se parte de la idea que el contrato ya existe, pues ya tiene sus elementos de existencia, pero se debe ver si es válido, si tiene eficacia o sea la aptitud de un acto juridico de producir los efectos queridos por las partes al celebrarlo, no basta que un acto exista, sino que además sea válido.

1) CAPACIDAD.

La capacidad de las partes, es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones y de ejercitarlos por sí mismo, pues resulta que hay dos clases de capacidad: la capacidad de goce; que es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones y la capacidad de ejercicio que es la aptitud de ejercitar por sí mismo esos derechos y obligaciones.

Actualmente, la regla general es que todas las personas tengan las dos capacidades, de modo que la falta de una de ellas, constituye una excepci6n al respecto, ha influido grandemente la Carta de las Naciones Unidas, que vela por que to-

dos los seres humanos gozan plenamente de sus derechos.

Generalmente todas las personas tienen capacidad de goce, puesto que ya no existe la esclavitud, ni la muerte civil, ni otras instituciones que privaban de la capacidad de goce a las personas. En México, todos tienen capacidad de goce, con algunas limitaciones en beneficio del orden público y la colectividad.

Tienen limitaciones a la capacidad de goce: los extranjeros para adquirir inmuebles en las fronteras y playas, los sacerdotes para recibir herencias, si no son parientes dentro del cuarto grado, los jueces para adquirir bienes que fueron parte de juicios sometidos a su conocimiento.

La ley establece, quienes no tienen capacidad legal y natural para ejercitar sus derechos, como los menores de edad, o sea menores de 21 años cumplidos, los sordomudos que no sepan leer y escribir, los privados de inteligencia por locura, idiotismo, imbecilidad, los ebrios consuetudinarios y los que hacen uso inmoderado de drogas enervantes.

Las personas que tienen incapacidad de ejercicio, no pueden ejercitar sus derechos por sí mismas y tienen que hacerlo a través de un representante.

Como resultado de la falta de capacidad de goce, el acto realizado por el incapaz es inexistente, puesto que esta in-



capacidad impide que se dé vida a la hipótesis legal. La incapacidad de ejercicio sólo da lugar a la nulidad del acto.

2) AUSENCIA DE VICIOS DE LA VOLUNTAD.

La voluntad para producir los efectos jurídicos requeridos por las artes, debe ser libre y consciente, es decir, no debe estar viciada. Los vicios de la voluntad son: el error, el dolo, la mala fé, la violencia y algunos autores aumentan la lesión y otros más consideran al dolo y a la mala fé, como especies del error y la reticencia.

El error es una falsa apreciación de la realidad, se distingue de la ignorancia, porque ésta es la ausencia de todo conocimiento de la realidad, y el error es cuando se sabe mal. Igual divide el error en tres: error obstáculo, error nulidad y error indiferente.

El error obstáculo es, el que impide la ejecución del acto elegido para el fin buscado, o bien la proyección de la voluntad del objeto requerido, de esto resulta que hay dos clases de error obstáculo: el error que no permite que el acto produzca los efectos requeridos y el error que impide que la voluntad se dirija o proyecte al fin deseado.

Generalmente se acepta que el error obstáculo trae consigo la inexistencia del acto.

El error nulidad, es el que recae sobre el objeto, motivo o fin determinante de la voluntad. Para que este error exista, es necesario que recaiga sobre el motivo determinante de la voluntad, si en el acto de la celebración se declara ese motivo o si se demuestra que el acto se celebró en el falso supuesto y no por otra razón, este error no da lugar a la inexistencia sino a la nulidad del acto.

El error indiferente, llamado también error de cálculo, no produce la invalidez del acto jurídico, sólo dá lugar a la rectificación. En este caso, el acto jurídico no es inexistente ni nulo, es existente y válido, sólo hay que enmendarlo o rectificarlo.

El dolo se define como las maquinaciones y artificios para inducir el error a otra persona o mantenerlo en él. En el caso del error, la persona crea su error, en el dolo otra persona se encarga de hacerlo o de realizar actos para que quien está equivocado, siga en el error.

Desde la época romana se distinguía el dolo bueno del dolo malo. El dolo bueno es el que utilizan los comerciantes ponderando su mercancía para conseguir venderla, a este tipo de dolo no se considera como vicio de la voluntad. El dolo malo es aquel que si causa graves consecuencias con el engaño.

La mala fé consiste en la simulación del error una vez conocido.

Tanto el dolo como la mala fé, pueden provenir de una de la partes o de terceras personas y en estos casos produce la nulidad del acto.

La voluntad para producir todos sus efectos, debe ser libre, no debe estar coaccionada, ser eficaz, debe estar libre de toda violencia. El Código de 1884 para el Distrito y Territorio de la Baja California, establecía como vicio del consentimiento la intimidación, pero el Código actual, para la jurisdicción del Distrito Federal y Territorios, ha preferido modificar esta situación, substituyendo la intimidación, por lo que llamamos violencia, es preciso hacer notar que no basta que la persona esté atemorizada, es necesario que esté atemorizada por alguien, por eso el temor no es vicio del conocimiento, sino la violencia, es decir, que exista una fuerza externa, ya sea física o moral, que obligue a una persona a un determinado comportamiento.

La violencia física se dá cuando se emplea la fuerza para hacer que una persona realice un acto jurídico.

La violencia moral es la amenaza de causar a una persona o a sus parientes un daño.

Para que se considere que hay violencia, es necesario

que implique el peligro de perder la vida, la honra, la libertad o una parte considerable de los bienes.

Debe recaer sobre la persona que interviene en el acto, su cónyuge, sus ascendientes, hermanos o medios hermanos.

El temor reverencial, se dá cuando una persona realiza un acto con el único fin de no desagradar a otra u otras, a quienes debe sumisión y respeto; éste no basta para viciar el consentimiento.

Algunos autores no consideran a la lesión como vicio del consentimiento. El artículo 17 del CC. establece que cuando alguno explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro, obtiene un lucro excesivo, que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga, el perjudicado tiene derecho de pedir la rescisión del contrato, y de ser ésta imposible, la reducción equitativa de su obligación. El derecho concedido en ese artículo, dura un año.

El artículo protege a personas que se encuentran desvalidas, ya sea pobres o ignorantes, en este caso no hay error, la persona sabe lo que hace, ni tampoco violencia, lo que hay es pobreza, falta de instrucción, por eso el legislador ha

201

otorgado esta protección, y la incorpora a los vicios de la voluntad en el artículo 2228 del Ordenamiento citado.

La lesión tiene dos elementos, uno objetivo y otro subjetivo; el elemento objetivo consiste en la desproporción existente en lo que una parte ofrece y lo que recibe a cambio, es decir, existe una relación de desigualdad.

El elemento subjetivo consiste en la explotación que hace una persona de otra, pero no basta que alguien obtenga una ganancia material notoria, es necesario que sea aprovechando la situación en que se encuentra la persona que contrata con él. Del elemento subjetivo aparece que alguien de las partes debe encontrarse en extrema pobreza o ser ignorante o inexperto, por lo tanto, no habrá lesión, aunque haya desproporción de las prestaciones, si la parte que pudiera haberla sufrido no actuó por miseria, ignorancia o inexperiencia es un vicio del consentimiento para algunos autores, porque se actúa sólo por miseria o ignorancia, y como de él puede resultar una injusticia, el legislador no desea permitirle y dá al perjudicado la oportunidad de la "rescisión" del con-

trato o cuando menos trata de lograr que se reduzca equitativamente su obligación.

El Código Civil señala que en caso de lesión, puede haber lugar a la rescisión o reducción de la obligación, para evitar que el obligado o perjudicado, sufra las consecuencias, es decir, para proteger a los desvalidos e ignorantes.

3) OBJETO, MOTIVO O FIN LICITOS.

La ilicitud en el objeto, debe referirse siempre al hecho que el obligado debe hacer; la abstención que el obligado debe realizar, no es un elemento de existencia, es sólo un requisito de validez, ya que, aun siendo ilícito el objeto del contrato, este no deja de tener un objeto posible y por lo tanto existe.

Se entiende por lícito, todo lo que va conforme a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. Sin embargo, la afirmación anterior debemos tomarla considerando que hay tres tipos de leyes, las supletorias o permisivas, las prohibitivas y las preceptivas.

La ley supletoria se aplica cuando es un acto, de ahí que si se pacta una conducta contraria a lo que este tipo de ley supone, no se está realizando un hecho ilícito.

La ley prohibitiva, se da cuando considera el legislador

que se puede trastornar el orden jurídico, si se deja al libre arbitrio de la voluntad individual, terminantemente establece una prohibición. Si la ley se orienta a la protección de un interés general de orden público, se impondrá al acto con objeto ilícito, la mayor sanción: nulidad absoluta. Si la ley prohibitiva se dictó para proteger determinados intereses particulares relativos a cierto tipo de personas, se establece una sanción más leve, o sea la nulidad relativa y solamente permite la destrucción del acto cuando media petición del afectado. Si la ley prohibitiva busca proteger el orden social, pero de su violación se crean consecuencias de derecho, que ameriten una tutela especial, es preferible a imponer la nulidad, tolerar los efectos del acto, aplicando a los infractores una sanción de tipo administrativo o penal, pero se dejan vivas las consecuencias del acto civil.

Las leyes preceptivas son las que ordenan la observancia de conductas determinadas, preceptúan lo que debe hacerse en atención al orden social, por lo que, cualquier conducta de los particulares en contra de esas leyes, tendrá un objeto ilícito que produce la nulidad.

Por lo que toca a la ilicitud que se produce porque el objeto atenta contra las buenas costumbres, en primer lugar debemos establecer la definición de buenas costumbres, pues

su contenido no está determinado en ley o reglamento alguno. La apreciación de este impreciso criterio, queda al arbitrio del juez, que tiene que fundarse en las normas que sobre moral pública rijan en cada situación particular. Si se trata de un país con religión oficial, debe tenerse en cuenta el pensamiento de la iglesia respectiva, en México no cabe ese supuesto, ya que el Estado y la Iglesia, están completa y definitivamente separados. Las actividades delictivas y en general cuanto tienda a la disolución social sin noble propósito, aunque pueda ser erróneo, van en contra de las buenas costumbres.

El concepto de buenas costumbres escapa de un contenido fijo, pues equivale a la idea de moral pública o de conciencia moral social -según algunos autores- de determinado pueblo, en cierta época. Siendo la moral una norma de carácter individual, es un contrasentido decir que hay una moral social, ya que si recordamos las características de las normas morales o sea la autonomía, interioridad, incoercibilidad y unilateralidad, vemos que son totalmente opuestas a las normas jurídicas, cuyas características son la heteronomía, la exterioridad, la coercibilidad y la bilateralidad, afirmar la moral social, sería negar la moral misma en su esencia, sin embargo, la moral tiene un origen social, y si ese es su origen, su naturaleza también es social.



La definición de buenas costumbres que presenta Marcel Planiol es la siguiente: son el conjunto de hábitos, prácticas o inclinaciones observadas por una agrupación humana, en un lugar y momento determinado y a las cuales deberá atender el juzgador para sancionar el acto ( 1 )

Para determinar que un hecho o una abstención que constituyen el objeto de un contrato, son ilícitos por ir en contra de las buenas costumbres, se debe recurrir a un recto criterio judicial, que variará de pueblo a pueblo, de época a época e inclusive será diferente en cada país.

El motivo o fin lícito que requieren los actos jurídicos, es la razón contingente, subjetiva y por lo mismo variable, de individuo a individuo, que lo induce a la celebración del acto jurídico.

Duguit ha dicho que "en todo acto de voluntad hay un motivo determinante, y éste es precisamente el fin del acto jurídico, que es el acto de voluntad considerado". ( 2 )

(1) PLANIOL, Marcel. Tratado Elemental de Derecho Civil, Traducción de la 12a. edición Francesa por el Lic. José M. Cajica Jr. Editorial José M. Cajica Jr. S.A. México 1945.

(2) DUGUIT, León. Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón. 2a. Edición Traducción de Carlos Rosada. Editorial Espasa y Extranjera. Madrid.

Asi pues, debemos aplicar todos los conceptos vertidos sobre licitud al motivo o fin, y tendremos junto con el objeto uno de los requisitos de validez de los actos juridicos.

4) FORMA.

Otro elemento es la Forma de los Actos Juridicos, ya que mediante el uso de su voluntad, las personas pueden obligarse a realizar actos juridicos. La voluntad o el consentimiento puede ser tcico o expreso.

Sera tcico, cuando el consentimiento resulta de hechos o actos que lo presuponen o autorizan a presumirlo.

El expreso es el que se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos.

Los actos juridicos en cuanto a su forma se dividen en consensuales, formales y solemnes. Los actos consensuales, son aquellos para cuyo perfeccionamiento basta el simple acuerdo de voluntades.

Los actos formales son los que para su perfeccionamiento requieren que la voluntad revista una cierta forma.

Y los actos solemnes son aquellos en los cuales, si el acto no reviste la forma sealada en la Ley es inexistente, en este caso, la forma está elevada a su más alto grado, se le considera elemento esencial del acto.

Por lo tanto, hay actos que no requieren ninguna forma; otros requieren determinada forma, que si no se le dá, sobreviene la nulidad del acto. y tercero, los actos solemnes, en los que si no se dá la formalidad legal, la sanción de la inexistencia del acto.

Comúnmente, se ha sostenido que el principio que establece el Código Civil del Distrito y Territorios Federales, es el principio de la consensualidad o sea que los actos se perfeccionan por el sólo consentimiento de las partes, excepto aquellos que deban tener cierta forma establecida por la Ley. En los contratos civiles, cada quien se obliga en la manera y término que aparezca, que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la Ley. Por lo anteriormente expuesto, nuestro Código es consensualista, sin embargo, algunos autores como Flores Barroeta señalan que las excepciones a este principio son tantas, que acaban por destruir la regla general: ésto último no es cierto, ya que nuestro Código señala que si la voluntad de las partes consta de manera fehaciente, cualquiera de

ellas puede exigir que se dé al contrato la forma legal; de ello resulta que lo principal, es la voluntad de las partes y no la forma.

El Lic. Ernesto Gutiérrez y González (103) incluye a la reticencia como vicio de la voluntad, diciendo que es el silencio que voluntariamente guarda uno de los contratantes al exteriorizar su voluntad, respecto de alguno o algunos hechos ignorados por su cocontratante, y que tienen relación con el acto jurídico que se celebra.

El dato diferencial de la reticencia, es que se mantiene en la voluntad, del contratante, la ignorancia de ciertos hechos que, de haberlos conocido, no habría contratado o lo habría hecho bajo una situación diferente. Aunque para PLANIOL "la reticencia que consiste en guardar voluntariamente silencio acerca de un hecho que otra parte tendría interés en conocer, es un caso de dolo" (104)

D. MODALIDADES DE LOS ACTOS JURIDICOS.

---

(103) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Tercera Edición. Editorial Cajica. Puebla, Pue. México 1968.

(104) PLANIOL, Marcel. Tratado elemental de Derecho Civil. Trad. de la 12a. Edición francesa por el Lic. José M. Cajica Jr. Editorial José M. Cajica Jr., S.A. Puebla, Pue. México 1945.

Lo común es que los actos jurídicos produzcan plenamente sus efectos desde el momento de su celebración y entonces se dicen que son puros y simples; pero muchas veces las partes que en ellos intervienen, por la amplia libertad de que gozan al contratar, limitan sus efectos, sujetándolos a determinadas modalidades, que definimos como aquellas circunstancias que limitan los efectos de los actos jurídicos, pueden realizarse de dos maneras; ya sea cierto, vinculando la modalidad a circunstancias de tiempo que necesariamente han de llegar y entonces estamos en presencia de la modalidad término, o bien incierto, vinculando la realización de la modalidad a hechos o circunstancias que pueden realizarse o no y entonces estamos en presencia de la modalidad condición. Llamamos al término modalidad cierta, porque estando vinculado al tiempo, necesariamente debe realizarse o no y porque sus efectos son más intensos o radicales.

Tanto el término como la condición, operan de dos diversas maneras. unas veces suspendiendo la realización o los efectos del acto y otras posponiendo la realización de sus efectos para el futuro, así nacen respectivamente, las modalidades suspensivas y las extintivas o resolutorias, en consecuencia, de las modalidades de los actos jurídicos existen dos especies. término suspensivo y extintivo y condición sus-

pensiva y resolutoria.

Definimos el término, como el acontecimiento futuro y de realización cierta que suspende, ya sea la exigibilidad, ya sea la extinción de un derecho o una obligación y que opera sin retroactividad.

Definimos la condición, como el acontecimiento futuro y de realización incierta que suspende la eficacia (para otros autores el nacimiento), ya sea la resolución o la confirmación de un derecho o una obligación, y que opera retroactivamente, a menos de que las partes convengan lo contrario.

La palabra condición en sí, significa una forma de declaración de voluntad, en relación con un determinado acto jurídico, que supedita sus efectos a la realización incierta del que depende la eficacia o la resolución de los efectos de un acto jurídico. (100)

Cuando la condición es suspensiva, se suspende la eficacia del derecho a obligación, hasta que el acontecimiento en que consiste la condición se realiza, y cuando no se verifica, se ha celebrado un acto inútil o sin efectos.

Si el acto se sujeta a condición resolutoria, es decir,

---

(100) DE DIEGO CLEMENTE, Instituciones de Derecho Civil Español pág. 243. Madrid 1929.

211

a que se realice un acontecimiento que lo resuelva, ésto es, que deshaga sus efectos, entonces el acto se desarrolla conforme a este mecanismo: el acto surte efectos desde luego, tal y como si se tratara de un acto puro y simple, pero estos efectos sólo son provisionales, porque están sujetos a resolución o a confirmación, según el caso, si se realiza el efecto resolutorio de la condición, entonces se deshacen los efectos provisionales que el acto había tenido, o lo que es lo mismo, se resuelve tal y como si no se hubiese celebrado desde un principio. Cuando no se realiza este efecto resolutorio de la condición, entonces el acto se confirma; pero esta confirmación se entiende también retroactivamente, como realizada desde que el acto se celebró, tal y como si hubiese sido puro y simple desde un principio

#### E. INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS EN DERECHO PRIVADO.

##### a. INEXISTENCIA.

La inexistencia es la sanción por la falta de requisitos de existencia del acto jurídico: voluntad, objeto o solemnidades. Esta sanción equivale a la nada jurídica, bien porque la inexistencia resulte en el sentido material, o bien que la inexistencia resulte en el sentido jurídico, y

por último, porque el acto no se celebre con las solemnidades que la ley impone. Así pues, un acto que es inexistente no puede producir efectos legales, ni siquiera aparentemente, por lo cual se dice que está afectado de la sanción más radical que pueda imaginarse, pues tampoco es necesaria una declaración de autoridad, que establezca la inexistencia.

#### B. NULIDAD ABSOLUTA

Se acepta generalmente en la doctrina una distinción respecto a la nulidad, una que es radical, también llamada absoluta y otra relativa.

La primera, toma propiamente el nombre de nulidad y la segunda de anulabilidad. En general, la nulidad es la invalidez como sanción de los actos jurídicos viciados, ya sea de ilicitud o de falta de requisitos de validez; los que, sin embargo, tienen cierta apariencia de legalidad y producen efectos provisionalmente, más la ley no da una regla uniforme y precisa respecto a causa de nulidad y causa de anulabilidad, sino que en cada caso, establece el grado de esta nulidad o invalidez.



La nulidad absoluta se caracteriza porque el acto jurídico viciado por ella, tiene una apariencia de legalidad que la autoridad judicial debe destruir mediante una declaración hecha a petición de cualquier interesado, en atención a que el vicio de nulidad no puede subsanarse o enmendarse mediante una confirmación del acto por los interesados, ni prescribe, sino que el vicio de nulidad es radical y en virtud de que una vez declarada la nulidad del acto jurídico, obra retroactivamente, esto es, vuelve al pasado para el efecto de considerar nulo el acto desde que se celebró y no sólo desde que se declaró esta nulidad.

Los actos nulos son aquellos en que sí se dan los elementos de existencia, pero de un modo imperfecto.

La nulidad absoluta se origina con el acto mismo, porque va en contra del mandato o de la prohibición de una ley imperativa o prohibitiva, es decir, de orden público. Tampoco produce efecto jurídico alguno.

La nulidad absoluta impide que el acto jurídico, produzca efectos jurídicos en lo absoluto. No puede convalidarse por voluntad de las partes, porque la nulidad tiende a proteger el interés social.

El pretor otorgó acciones y defensas, llegando a un resultado semejante al de la nulidad de la Ley, llamado nulidad pretoriana.

La nulidad de la ley funcionaba de pleno derecho una vez que el acto violatorio se había consumado, quedando reducido a la nada, sin la intervención de la autoridad judicial.

La nulidad pretoriana, era decretada por el magistrado en cada caso y requería el ejercicio en juicio de la acción o excepción correspondiente.

La tesis clásica en su expresión antigua, conservó la división bipartita romana de nulidad absoluta o de pleno derecho y la anulabilidad que necesita de una declaratoria judicial y cuyos representantes principales son D'Argentré, Domat y Pothier. Se distinguen dos especies de nulidad, la de pleno derecho y la anulabilidad. La primera es establecida por la ley en contra del acto violatorio y opera de pleno derecho, sin necesidad de la intervención judicial, toda persona interesada en hacer valer la nulidad del acto pueda provalerse de ella, la nulidad no desaparece por la confirmación o ratificación que del acto hicieren las partes, no se extingue por prescripción.

La anulabilidad, es una forma de protección otorgada por

el derecho en favor de determinadas personas, a través de la sentencia que se pronuncie en virtud del ejercicio de la acción o excepción correspondiente, hecho por el interesado, puede confirmarse o ratificarse y la nulidad desaparece por prescripción; el acto produce efectos en tanto no se declara la nulidad, lo contrario del acto nulo que de inmediato es privado de efectos por la propia ley.

Los efectos de una conducta de un acto afectado de nulidad relativa y de otros de absoluta, se determinan atendiendo a diversos puntos de vista: efecto y papel de la intervención del juez; personas que pueden prevalerse del acto; posibilidad de convalidar el acto por confirmación o por prescripción.

En la nulidad relativa el juez anula el acto, pero mientras no lo haga el acto produce sus efectos.

En la inexistencia y en la nulidad absoluta, el juez no tiene nada que hacer, sino constatar y declarar la inexistencia del acto jurídico.

La nulidad relativa pueden invocarla toda persona interesada.

La inexistencia y la nulidad absoluta del acto, se puede invocar por cualquier interesado.

Varía la posibilidad de convalidar el acto;

Convalidar es dar valor, tácita o expresamente a algo que carecía de él, por presentar algún vicio desde su nacimiento.

Atendiendo a este aspecto es necesario aclarar los conceptos de: convalidación, confirmación, prescripción.

La convalidación puede ser voluntaria y legal, y la primera a su vez puede ser tácita y expresa.

La convalidación voluntaria, se realiza a través de la confirmación.

La convalidación voluntaria tácita, se realiza cuando la persona que puede invocar la nulidad del acto jurídico, verifica un acto unilateral tácito de renuncia a su facultad de pedir la nulidad.

La convalidación voluntaria expresa, es la externación de voluntad, es declaración formal, renunciando al derecho de invocar la nulidad del acto.

La convalidación legal es el momento jurídico en que un acto viciado cobra pleno valor por ministerio de Ley.

Confirmación es el acto unilateral de renuncia, hecha en forma tácita o expresa, a la facultad de invocar la falta de valor de algo.

La prescripción es el derecho que nace a favor del deudor, por excepcionarse válidamente y sin responsabilidad de

cumplir con su obligación, o para exigir judicialmente la declaración de que ya no se les puede cobrar en forma coactiva la deuda cuando ha transcurrido el plazo fijado por la Ley al acreedor para hacer efectivo su derecho.

El afectado de nulidad relativa, dice la tesis clásica que sí es susceptible de valer por confirmación o por prescripción (en realidad no puede decirse por prescripción, pues más bien el acto se convalida por caducidad).

La inexistencia o la nulidad absoluta no puede convalidarse ni por confirmación, ni por caducidad.

Como una reacción en contra de la tesis clásica, se inició una corriente de nuevas ideas, sobre la inexistencia y nulidades de los actos. Destacando las de Jariot y Videllievre, que ponen de relieve las fallas de la tesis clásica y marcan nuevos derroteros al pensamiento de la materia, que sistematizará a la postre Julián Bonnacase, para elaborar una doctrina que hubo de influenciar en el Código Civil Mexicano del Distrito Federal y Territorios, de 1928.

Hasta su estudio pronunciándose contra la sistematización y las categorías heremáticas que a prioriísticamente establece la teoría clásica, la solución debe ser según Jariot, dejar el arreglo de los problemas de las nulidades a la solución que el Juez en cada caso considere pertinente, sin su-

jeción a un sistema preestablecido. Para ello la doctrina debe trazar las nociones fundamentales, las ideas generales que orientan al magistrado judicial. Este autor francés, presenta ideas que sientan las bases de la corriente moderna.

La nulidad es en esencia una sanción que tiene por utilidad asegurar la observancia de la regla de sanciones, no funciona sino en el caso de que la ley ha sido violada y para efecto de preservar contra las consecuencias de la violación, los intereses que la regla violada estaba destinada a proteger.

Siendo la nulidad la forma en que el derecho coacciona, es fácil advertir que dicha sanción variará en razón de los diversos fines que las distintas leyes pretenden satisfacer, hay que preguntarse en cada violación de la Ley, que intereses, que fines preténdese proteger.

De esta manera, la nulidad como sanción será de acuerdo al fin, ya sea éste el interés general o particular que la ley aspire a realizar.

El Juez debe tener en cuenta la idea del medio, ya que ésta es la zona de trascendencia que el acto haya tenido en la realidad social, el acto ha tenido una realidad en que aparecerá regularmente celebrado, se habrán producido ciertas consecuencias, como la entrega de la cosa y precio y esta ex-

presión del acto y sus consecuencias habrá trascendido con más o menos amplitud en el medio social, sin que tal medio pueda desconocerse al decretarse la nulidad. Además hay conciliaciones indispensables que la equidad impone, hay que poner en equilibrio los intereses en presencia, así por ejemplo frente a los intereses de la persona especialmente protegida por la nulidad, existen los intereses respetables de otra persona o los de terceros o aún los de la colectividad. Todo este medio, debe considerarse al resolverse la nulidad.

De esta manera, rechaza que la nulidad constituye un estado del acto, no hay actos nulos, sólo podrá hablarse en tal caso de ineficacia. La nulidad se pronuncia como sanción respecto de los efectos del acto y afirma que la naturaleza de la nulidad consiste en un derecho de crítica dirigida contra los efectos del acto y el juez ha de determinar cuales efectos subsisten y cuales no.

La nulidad, por lo tanto, es una sanción consistente en un derecho de crítica que la ley concede en contra de los efectos de los actos violatorios de ella misma, esta sanción ha de ser impuesta por la autoridad judicial, juzgando en cada caso en razón del fin que la ley violada pretendía asegurar y en consideración al medio en que el acto y sus efec-

tos hayan trascendido, apreciando los diversos intereses en presencia, para poder determinar que efectos del acto habrán de suprimirse o de mantenerse.

Enseguida comentaremos brevemente la tesis de Viedelievre. Este autor francés, también sostiene que hay actos nulos que si producen efectos, y que muchas veces subsisten aunque los destruya una sentencia judicial, otras veces pueden subsistir como efectos secundarios y unas más en todos sus efectos jurídicos, como es el caso de los herederos aparentes. En verdad se trata de hechos jurídicos.

Afirma también que los efectos de los actos jurídicos aunque subsisten, no es posible establecer un mínimo de subsistencia.

El medio en donde sobreviven sus consecuencias, debe ser de acuerdo con ciertas circunstancias, como son el principio de autonomía de la voluntad, en donde el formalismo sea menos riguroso y que sea admitido el acto complejo por naturaleza. Además, debe tomarse en cuenta la buena fé, la protección de terceros y el principio de seguridad jurídica, a efecto de no complicar la posesión y los derechos definitivamente adquiridos por las partes o, por terceros.

Donnecase dice que el método adecuado para determinar si un acto es inexistente o nulo, es el orgánico y no el histó-



rico como había afirmado Savigny. El método histórico es el que se funda en la tradición, el orgánico examina la naturaleza de las cosas tal y como se presentan en el momento de analizarse.

Crítica la identificación de inexistencia y de nulidad absoluta que hace la tesis clásica, ya que para este autor la inexistencia se dá cuando al acto le faltan uno o varios de sus elementos orgánicos. Es decir, carece del elemento psicológico que se representa por la manifestación de la voluntad del autor o partes y por el elemento material, que puede ser de dos o más maneras: el objeto y la solemnidad o sea la forma elevada al rango de requisito de existencia. El acto jurídico inexistente no engendra efectos, no es susceptible de convalidarse, todo interesado tiene derecho a invocarla, no es necesaria la declaración judicial de inexistencia.

La inexistencia en el Código Civil Mexicano de 1928, para el Distrito Federal y Territorios, se hace eco de los conceptos de Bonnecase.

Los hechos materiales, es innegable que sí producen ciertas consecuencias de derecho.

Hay nulidad cuando el acto jurídico se ha realizado imperfectamente en uno de sus elementos orgánicos: la voluntad, el objeto y la solemnidad.

La nulidad del acto no impide su existencia, pues ya vemos que Bonnacase las clasifica como de interés general y de interés privado.

La nulidad absoluta puede invocarse por cualquier interesado, no desaparece por confirmación, ni por prescripción (realmente caducidad), y necesita ser declarada por la autoridad judicial.

La nulidad relativa por exclusión, será toda aquella que no tenga las características de la nulidad absoluta.

El acto nulo existe, pero uno de sus elementos se realizó de manera imperfecta.

Las causas de nulidad son el objeto, motivo o fin ilícito, la incapacidad de cualquiera de las partes que intervengan en el acto, la voluntad viciada en una o en todas las partes, el aprovechamiento de una de las partes respecto de la otra, para obtener un lucro excesivo, con relación a lo que ella por su parte se obliga, el aprovechamiento de una parte de la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de la otra parte para obtener un lucro excesivo; la falta de cumplimiento a las formas prescritas por la ley, para externar su voluntad.

c. NULIDAD RELATIVA.

La nulidad relativa nace con algún vicio que va en con-

tra de una disposición legal establecida en favor de personas determinadas.

Al igual que la absoluta, se origina con el acto mismo y lo vicia desde su nacimiento.

El acto produce efectos jurídicos provisionales, mientras no lo aniquila retroactivamente una decisión judicial.

La acción de anulabilidad puede establecerse por aquellas personas a quienes protegen las disposiciones violadas y por esto se llama relativa.

La nulidad relativa consiste en la violación de preceptos legales que tienden a proteger intereses de particulares y en especial cuando hay vicios de la voluntad.

El acto puede convalidarse por la voluntad de las partes afectadas y por consiguiente los efectos jurídicos que ha producido, quedan firmes.

La nulidad relativa o anulabilidad solo puede operar por virtud de una resolución judicial.

En la anulabilidad el acto jurídico viciado de ella, tiene una apariencia de legalidad que la autoridad judicial debe destruir mediante una declaratoria hecha a petición de un interesado; el vicio puede subsanarse o enmendarse y prescribe pasado cierto tiempo que la ley fija, o cuando el acto obtenido por violencia o error se cumple voluntariamente.

te, confirmándose así el acto anulable, que recobra su validez desde el momento en que se celebró; una vez declarada la anulabilidad surte efectos sólo para el futuro, sin ser retroactiva esta declaración, y el vicio de anulabilidad sólo puede invocarse por los interesados en el acto jurídico viciado.

La anulabilidad se origina por ilicitud del acto en su objeto, fin o condición, cuando la ley previene expresamente la anulabilidad en lugar de la nulidad, así como por falta de requisitos de validez del acto: vicios del consentimiento, capacidad de las partes y formalidades.

La acción de nulidad que proviene de incapacidad prescribe en el mismo plazo, que la ley fija para la prescripción del derecho de que se trata. La acción de nulidad que proviene de error prescribe generalmente a los 60 días contados desde aquel en que se conoció éste. La acción de nulidad que proviene de violencia, prescribe a los seis meses contados desde la fecha en que ésta cese.

La ley establece plazo de un año para la prescripción de la acción de nulidad proveniente de lesión, aunque el artículo respectivo del Código Civil dice rescisión. Cuando un acto jurídico no reúne los requisitos de existencia o validez previstos por el derecho, es decir, cuando es imperfecto, la

ley invalida o anula sus efectos, luego el acto es nulo.

La nulidad es una sanción que la ley impone a quien realiza el acto sin los debidos requisitos, y consiste en privar a éste de los efectos que normalmente hubiera producido en derecho. En nuestro derecho, tres son los términos que se emplean para significar que un acto es nulo; inexistencia, nulidad relativa, nulidad absoluta.

"La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley". (106)

La nulidad relativa se produce por falta de forma, si no se trata de actos solemnes y por los vicios de la voluntad que son el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto. (107)

La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos. (108)

---

(106) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES. Artículo 2225. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1965.

(107) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES. Artículo 2228. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1965.

(108) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES. Artículo 2227. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1965.

**CAPITULO IV**  
**EL ACTO JURIDICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

## EL ACTO JURIDICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

### 1. LOS DISTINTOS ACTOS CON QUE LA ADMINISTRACION PUBLICA EXPRESA SU VOLUNTAD

La Administración Pública, en ejercicio de sus funciones, expresa su voluntad en las distintas situaciones en que actúa. En cada una de esas situaciones, la voluntad administrativa se exterioriza en otros tantos actos, de naturaleza específica, que los distingue entre sí, no sólo por el ámbito de vigencia de ellos y por el objeto a que responden, sino también por el régimen jurídico que les preside.

Es así como existen los siguientes actos:

#### A. ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo, cuyos efectos trascienden el ámbito de la Administración Pública, repercuten o pueden repercutir en la esfera jurídica de los administrados.

Los criterios que sigue Gabino Fraga (109) para la clasificación de los actos administrativos son los de la naturaleza misma de los actos, el de las voluntades que intervienen en la formación del acto, el de la relación que dichas voluntades guardan con la ley, el del radio de aplicación del acto, el del contenido y los efectos jurídicos del acto.

---

(109) FRAGA, DR. GABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1958. Pág. 124.

225

Desde el punto de vista de su naturaleza se clasifican en dos categorías: la de los actos materiales que son los que no producen ningún efecto de derecho y la de los actos jurídicos que sí producen consecuencias jurídicas.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse en actos simples o constituidos por una voluntad única y en actos formados por el concurso de varias voluntades, éstos pueden ser de cuatro tipos: el acto colegiado que emana de un órgano único de la Administración constituido por varios titulares, el acto complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración y que puede tener diferentes variedades, el acto unión en que también intervienen varias voluntades pero con finalidad diferente y pretendiendo una situación jurídica colectiva y el contrato que aunque no es un acto administrativo, si es un acto de Derecho Administrativo (//0).

#### B. ACTO DE ADMINISTRACION

El acto de administración cuya eficacia o efectos agótanse en lo interno de la Administración Pública.

---

(//0) ZANOBINI, GUIDO.- Derecho Administrativo. Milán, Italia, 1936. Tomo I. Pág. 297.



### C. ACTO DE GOBIERNO O POLITICO

El acto llamado de gobierno, o político se distingue de los anteriores (actos administrativos y de administración), por sus "finalidades". La aceptación de esta categoría de actos es controvertida, al extremo de propugnarse su eliminación. El efecto principal que se le atribuye a esta especie de actos es su no justiciabilidad, salvo que estuviere en juego una garantía constitucional desconocida o avasallada por el acto en cuestión.

### D. ACTO INSTITUCIONAL

Los actos que llamamos institucionales son muy reducidos cuantitativamente. Su rasgo o carácter esencial es su absoluta falta de espíritu justiciero, aun cuando se alegue que es inconstitucional. Dicho acto institucional está ubicado dentro del orden jurídico normal del Estado. La eventual inconstitucionalidad de un acto institucional trae aparejada responsabilidad para el órgano emisor.

### 2. INSTRUMENTOS JURIDICOS DE QUE SE VALE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Cada uno de los tres órganos que integran el gobierno de la Nación, expresa su voluntad a través de actos jurídicos específicos. El Legislativo lo hace esencialmente a través de la "Ley Formal", el Judicial a través de la sentencia y autos

interlocutorios. También el Órgano ejecutivo, o administrador tiene sus instrumentos específicos para expresar su voluntad.

Según cuál sea el ámbito donde actúe, o el objeto que persiga, la Administración Pública utiliza instrumentos jurídicos diferentes, sin perjuicio de que todos ellos constituyan actos emitidos por la Administración.

La Administración Pública se vale de los siguientes instrumentos jurídicos: Decretos, Reglamentos, Resoluciones, Circulares, Instrucciones y Ordenanzas.

A. DECRETOS

El Decreto es la resolución, mandato o decisión de una autoridad, sobre asunto, negocio o materia de su competencia. Decreto por autonomasia significa, la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, dicta acerca de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que, por su importancia o permanencia, rebase la esfera de las simples Órdenes, circulares etc.

Aunque puede aplicarse la voz decreto a las resoluciones judiciales y legislativas, conviene diferenciarlas técnicamente, reservando, decreto para la autoridad administrativa, ley para la legislativa y sentencia para la judicial.

Nuestro gobierno adopta el régimen de separación de poderes y otorga exclusivamente al Legislativo la potestad de

legislar, pero como la actividad del Estado crea situaciones juridicas muy complejas y de urgente necesidad, para la pronta solución de esas situaciones se ha dado al Poder Ejecutivo la facultad de expedir decretos.

No hay duda que la legislación es el acto fundamental de la vida institucional de una Nación. Corresponde esta actividad al Poder Legislativo (///).

Son características generales de los decretos las siguientes:

El Poder Ejecutivo al dictar decretos obra jure proprio, y es discrecional sin más limite que el recto sentido de la ley misma. En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Poder Ejecutivo tiene una limitación en el precepto constitucional. El decreto tiene fuerza de ley, esto es, que su obligatoriedad emana del acto mismo. El decreto que contiene normas generales es ley en sentido substancial.

---

(///) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A. Tercera Edición. México D.F. Pág. 182.

La diferencia entre ley y decreto, es que la primera se refiere a interés general, en tanto que el decreto a interés particular, es de observancia individual.

En Derecho Civil, a las resoluciones judiciales o providencias del Juez o Tribunal, se les llama decretos (lato sensu), autos y sentencias.

El decreto es la resolución judicial sobre simple trámite.

B. REGLAMENTOS

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que, de acuerdo con el régimen constitucional, forman el Poder Legislativo.

La ley emana del Poder Legislativo y el reglamento es dictado por el Ejecutivo y tiene por objeto facilitar la aplicación de aquélla. No hay que confundir el reglamento con las leyes reglamentarias, que son las que tienen por objeto facilitar la aplicación de los principios fundamentales consignados en la Constitución, así como desarrollar dichos principios para hacerlos realizables en la práctica.

El reglamento es el medio para llegar a la ejecución de una ley.

El carácter propio de la ley, no reside ni en su genera-

lidad, ni en la impersonalidad de las órdenes que dá; consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento expresión de la voluntad de los administradores (112).

La ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada.

Las teorías que hemos enunciado no llegan al fondo del problema, pues creemos que desde el punto de vista formal el reglamento es un acto administrativo, pero desde el punto de vista material se identifica con la ley, porque en ambos existen los mismos caracteres. Desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, constituye un acto legislativo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

La ley puede existir y tener plena validez, sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales, supone la preexistencia de una ley, cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

---

(112) BERTHELEMY. Défense de Quelques vieux principes. La Loi et le reglement. Melonges, Mauriou, Paris 1929.

La ley puede regular toda clase de relaciones, el reglamento sólo regula determinada clase. Las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, por medio de una ley en el sentido formal, de igual manera para imponer contribuciones y penas, organizar la guardia nacional, etc.

Además de los reglamentos que están vinculados con leyes ordinarias, hay reglamentos autónomos que guardan respecto a la Constitución la misma relación que dichas leyes.

C. RESOLUCIONES

Significa acción o efecto de resolver o resolverse; solución de un problema conflicto o litigio, decisión, actitud, fallo, auto, providencia de una autoridad gubernativa o judicial. Rescisión, acto, hecho, declaración de voluntad que deja sin efecto una relación jurídica.

La resolución administrativa injusta como modalidad de la prevaricación, se da cuando el funcionario administrativo, a sabiendas dicta resolución injusta en estos casos, incurrirá en la responsabilidad que fije la ley. No debe ser la misma pena si se trata de incompetencia o descuido, que si se trata de ignorancia o negligencia inexcusables.

D. CIRCULARES

Debemos entender por circulares a la orden o conjunto de instrucciones reglamentarias aclaratorias, que sobre una materia envía la autoridad a sus subordinados.

La circular administrativa es un medio formal empleado en la Administración pública, por el cual el órgano superior comunica al órgano inferior una decisión de orden interno, o le instruye sobre la aplicación de un precepto administrativo, o le fija un criterio interpretativo en punto a una ley, a un reglamento o a una decisión administrativa.

(1/3).

El objeto de la circular es proveer a la mejor actuación de la Administración pública, atendiendo a la satisfacción del interés público que ella gestiona.

Se dirige a las entidades administrativas, respecto de las cuales existe una relación de subordinación jerárquica y excepcionalmente a entidades administrativas autárquicas, pero dentro de la esfera en que es objeto de fiscalización

---

(1/3) BIELSA, RAFAEL. Principios de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Ediciones Depalma Buenos Aires 1966. Pág. 250.

administrativa.

La circular es la regla para aclarar el reglamento, son las disposiciones dictadas por los Secretarios de Estado, jefes de departamento u otras dependencias oficiales, y que tienen por mira aclarar y facilitar a los empleados oficiales, determinados aspectos de la ley, para que éstos la apliquen con mayor equidad.

Contiene disposiciones de la misma naturaleza que el reglamento, habiendo distinción en cuanto a la forma, pero no a la esencia del acto o bien la circular no contiene normas de carácter jurídico, sino simplemente explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos, prácticas que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa.

Para determinar cuándo la circular tiene el mismo carácter que el reglamento, y cuando es simplemente acto material, es necesario examinar cada caso y ver si con él se persigue o no la creación de situaciones jurídicas.

**E. INSTRUCCIONES.**

Las instrucciones son el reglamento u ordenanza concerniente a un servicio administrativo, tanto con disposiciones técnicas, como de organización interna y de régimen burocrático.



## F. ORDENANZAS

Otro instrumento jurídico de que se vale la Administración Pública para expresar su voluntad, es la ordenanza.

Ordenanza en términos amplios significa: orden, método, mandato, disposición, precepto obligatorio, estatuto para el régimen de los militares y para el gobierno de las ciudades, corporaciones, gremios o comunidades.

La doctrina francesa distingue hasta cinco acepciones diferentes de ordenanzas: la propiamente dicha o conjunto de materias por lo general muy diversas; el edicto sobre un objeto especial; la declaración para interpretar una ordenanza o un edicto; las letras, patentes relativas a intereses particulares, como la concesión de gracias o privilegios; y la resolución pronunciada por un tribunal uninominal, por un solo Juez.

## 3. LA TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La teoría del acto administrativo tiene una importancia fundamental. Es tan trascendente como la del acto jurídico de derecho privado.

Gran parte de las vinculaciones de la Administración

pública con los administrados o particulares, tiene por base a un acto administrativo.

Además, el acto administrativo es la forma esencial en que la Administración pública expresa su voluntad, sea de un modo general en los reglamentos o de un modo particular o especial en el acto administrativo individual.

El acto administrativo es también substancialmente jurídico. proyecta sus efectos hacia lo externo de la Administración pública, y tiende a regular o disciplinar las relaciones de ésta con los administrados.

En esto diferénciase netamente del acto de administración, cuya eficacia, se agota en lo interno de la Administración pública, no regulando ni disciplinando relaciones con terceros.

#### 4. NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

Aunque la Administración pública haya existido siempre en el Estado, cualquiera que sea la etapa o el régimen jurídico de éste, no ocurre lo mismo con la noción de acto administrativo. Esta noción es contemporánea al constitucionalismo, y al principio de separación de los poderes y sumisión de la Administración pública al derecho. Durante el Estado-policial, la noción de acto administrativo carecía de interés

Al quedar sometida la Administración a la ley, la aplicación de ésta a los casos individuales, ya no se efectúa a través de simples operaciones materiales inmediatas: si no que debe realizarse mediante una previa declaración de voluntad de la Administración, estableciendo que el respectivo caso individual queda comprendido en la disposición legal correspondiente y que, por lo tanto, se adopta tal o cual decisión. Así aparece el acto administrativo.

Pero como lo advierte Fernández de Velasco, "La institución matriz productora del acto administrativo, es el recurso contencioso-administrativo, es una consecuencia de la separación de poderes". (114) Para la procedencia del expresado recurso y de la correspondiente competencia del tribunal, era indispensable establecer si existía o no un acto administrativo. De ahí la trascendencia en determinar si en la especie concurría o no dicho acto.

La Asamblea Constituyente francesa de 1789, con el objeto de que la Administración conservara su libertad, prohibió que la autoridad judicial conociera acerca de actos administrativos, cuyo juzgamiento debía entonces quedar a car-

---

(114) FERNANDEZ DE VELASCO: El acto administrativo. Madrid 1925. pág. 70.

go de la Administración misma. Esta tomaba conocimiento de las cuestiones planteadas, mediante el recurso contencioso administrativo que ahí se instituyó leglamente en 1790. La jurisprudencia fue llenando los vacíos que fueron advirtiéndose.

En la literatura jurídica, la primera vez que aparece la referencia al acto administrativo, es en la edición del "Répertoire de Jurisprudence" de Merlin, aparecido en Francia en el año 1812.

#### 5. ESTRUCTURA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El análisis de la estructura del acto administrativo, es fundamental para determinar su noción conceptual. Tanto es así, que las diferencias básicas sobre la noción del acto administrativo radican, precisamente en si, ha de tener alcance individual o también general: vale decir si deber ser de alcance concreto o si también puede ser de alcance abstracto; y si dicho acto es unilateral o si también puede ser bilateral o plurilateral.

#### A. ACTOS INDIVIDUALES Y ACTOS GENERALES.

Se entiende que el acto es general, cuando la declaración que lo constituye, mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables.

Se entiende que el acto es especial o individual si la declaración mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables.

La doctrina está dividida en campos aparentemente irreductibles. Mientras un sector no sólo acepta la existencia de actos administrativos individuales, particulares concretos o especiales, sino también la de actos generales o abstractos, otro sector sólo acepta la existencia de actos administrativos de tipo individual o concreto. El problema radica en saber si también pueden existir actos administrativos generales, pues en lo referente a la existencia de actos individuales no hay discusión alguna.

Estimamos que la solución de esto depende esencialmente del derecho positivo de cada país.

Los actos administrativos de contenido general o abstracto, hallan expresión en los reglamentos. En México, la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo tiene su raíz positiva en la Constitución Nacional.

Cuando se habla de actos administrativos generales o abstractos, nos referimos a los reglamentos cuya emisión es atribución jurídica propia del Poder Ejecutivo y a los reglamentos autónomos -independientes o constitucionales- y de ejecución. Esos reglamentos son, indiscutiblemente, actos

administrativos: los emite el órgano administrador, o sea el Poder Ejecutivo en ejercicio de potestades propias, expresando así su voluntad a través del medio y del instrumento jurídico a su alcance.

En nuestro país, es, entonces, obvia la existencia de actos administrativos de alcance general o abstracto. Los reglamentos no son otra cosa que una especie de actos administrativos. Esta opinión es sostenida por Bielsa, distinguido autor argentino.

Sin embargo, hay autores que estiman que el acto administrativo es una declaración de carácter individual, no general, y que, en consecuencia, los reglamentos no son actos administrativos. Consideran que ello es así, por cuanto los reglamentos tienen un régimen jurídico especial, dentro del género de los actos de la función administrativa. En este último orden de ideas, Gordello, en su obra Derecho Administrativo, dice que la facultad de dictar reglamentos implica un avance sobre el principio constitucional de que la creación de normas generales sólo sea hecha por el poder legislativo. Disentimos de tales puntos de vista, porque el hecho de que los reglamentos -actos de alcance general- tengan un régimen jurídico que los distingue de los actos administrativos individuales, en modo alguno significa que los reglamentos no

sean también actos administrativos, tanto más, cuanto el régimen jurídico administrativo es igualmente aplicable a unos y a otros actos, es decir, a los actos generales y a los actos especiales.

En derecho privado, la compraventa y la sociedad, tienen un régimen jurídico diferente, adecuado a sus respectivas características, pero ello no obsta para que ambas sean especies del género contratos y les sean igualmente aplicables los pertinentes principios generales. La facultad de dictar reglamentos, no implica avance alguno sobre el principio constitucional de que la creación de normas generales, sólo sea hecha por el Poder Legislativo.

Cuando el Poder Ejecutivo emite reglamentos autónomos constitucionales o independientes o de ejecución, que son los que ahora consideramos, y cuyo respectivo alcance es por cierto general, dicho Poder no incurre en avance alguno sobre el mencionado principio constitucional. lejos de eso, limita-se al ejercicio de potestades constitucionales propias, integrantes de la zona de reserva de la Administración. Aparte de ello, no existe principio constitucional alguno en cuyo mérito la creación de normas generales sólo le corresponda al Poder Legislativo. La diferencia entre ley formal y reglamento, no radica en la generalidad, porque si bien ésta es

inherente a la naturaleza de la ley formal, es también inherente a la esencia misma del reglamento: la diferencia entre ley formal y reglamento radica en el contenido de la respectiva norma, pues mientras la ley formal sólo puede referirse a materias constitucionalmente atribuidas al Legislador, el reglamento estatuye sobre materias constitucionalmente atribuidas al Ejecutivo.

Hay quien excluye a los reglamentos -actos de alcance general- del concepto del acto administrativo, y los inclufa en el de acto de la Administración; pero es de advertir que la doctrina prevaleciente, denomina actos de administración, a los que agotan su eficacia en el ámbito interno de la administración, sin establecer vinculaciones directas entre ésta y los administrados, como las instrucciones y circulares. en cambio, los reglamentos autónomos y de ejecución no sólo rigen en el ámbito interno de la Administración Pública, sino también en la esfera externa de ella.

**B. ACTOS UNILATERALES Y BILATERALES.**

Por lo que respecta a la unilateralidad y a la bilateralidad del acto administrativo, es uno de los puntos más confusos de la actual teoría del derecho administrativo. Ello se debe a que no todos los expositores tienen una idea clara



sobre la cuestión, algunos pretenden resolver los problemas respectivos, prescinden de los hechos de la vida real y olvidan que el derecho debe estar de acuerdo con el hecho.

En toda esta materia, tiene fundamental trascendencia lo relacionado con el valor que se le reconozca a la voluntad del administrado en la formación y efectos del acto administrativo. Insistimos en que en el terreno doctrinario reina enorme confusión, lo cual repercute en las conclusiones que se proponen o en las afirmaciones que se hacen. Muchos juristas aparecen colocados de espaldas a la realidad; otros confunden nociones básicas, y aparecen viejos criterios carentes de sentido, porque chocan con la lógica.

Doctrinariamente no hay problema respecto de los actos administrativos unilaterales, cuya existencia es reconocida por todos los autores. No ocurre lo mismo con los actos administrativos bilaterales, pues tratadistas como Fernández de Velasco niegan su existencia. (//5) mientras que otros tratadistas extienden el concepto de acto administrativo bilateral incluso a los contratos administrativos, celebrados entre el Estado y los particulares (//6). Salvo muy raras

---

(//5) FERNANDEZ DE VELASCO, R. El acto administrativo. Pág. 128.

(//6) LARAND, Paul. Le droit public de l'empire allemand, Tomo II. págs. 530 y 535.

excepciones, los autores no contemplan el supuesto de actos administrativos bilaterales en su formación y unilaterales en sus efectos o consecuencias: la generalidad de la doctrina se halla en esta posición.

No advertimos razón alguna, para excluir del derecho administrativo la noción de acto bilateral, en cualquiera de los aspectos que se considere dicha bilateralidad, es decir, en la formación del acto o en las consecuencias o efectos del mismo, o con relación a los sujetos intervinientes: consecuentemente, compartimos la opinión de quienes aceptan la noción de contrato administrativo, es decir, celebrado ya sea entre entes públicos o entre éstos y administrados o particulares, ya que tal contrato considera la bilateralidad en sus consecuencias, lo cual trasunta una de las formas en que se expresa o manifiesta la bilateralidad de los actos administrativos: en derecho público, como en derecho privado, la esencia de todo contrato es un acto jurídico bilateral.

El acto administrativo unilateral, es aquel cuya creación y contenido se deben a la sola voluntad de la Administración pública, que puede expresarse a través de un órgano burocrático o de uno colegiado, respectivamente. Existe la voluntad de un solo sujeto de derecho.

El acto administrativo bilateral, es aquel cuya crea-

ción y contenido se deben a dos voluntades coincidentes sobre lo que una parte le reconoce a la otra y reciprocamente, de la Administración Pública y del administrado; voluntades que asimismo pueden hallar expresión a través de órganos individuales o colegiados.

Lo unilateral o bilateral de un acto administrativo, depende del número de sujetos de derecho que intervienen en la emanación del acto. Un solo sujeto de derecho pueda estar formado por muchas personas, como los consejos, en los que el número de personas que integran un órgano, carece de toda trascendencia. Lo que vale es el número de sujetos de derecho que intervienen en la emanación y en el contenido del acto. En el acto unilateral los diversos participantes pueden adicionarse o fundirse como elementos de un todo. En el acto bilateral las diversas partes o sujetos de derecho se oponen y enfrentan unos a otros.

La doctrina no está de acuerdo respecto al contenido de la bilateralidad y unilateralidad, ya que algunos autores consideran que un determinado acto administrativo es unilateral, lo hacen porque le desconocen valor o trascendencia a la voluntad del administrado, a la que frecuentemente consideran causa del acto, pero no presupuesto del mismo para su formación; otras veces se ha sostenido que la voluntad del admis-

trado, expresada a través de una petición, sólo vale como requisito de eficacia del acto administrativo, pero sin que tal voluntad integre el acto. En el acto administrativo que concede el retiro jubilatorio, voluntario a un funcionario, los efectos jurídicos se producen única y exclusivamente por voluntad de la Administración y que la petición del interesado constituye la causa del acto (//7). En esta posición se confunde causa del acto, con expresión de la voluntad. La voluntad no es sólo un elemento del acto administrativo, es un presupuesto básico de su existencia.

Sin la correspondiente expresión de voluntad, no se concibe la existencia de un acto administrativo. La definición de acto administrativo indica que ha de tratarse de una declaración, disposición o decisión, demostrando que la voluntad no es sólo un elemento del acto administrativo, sino un presupuesto sine qua non de su propia existencia. Pero esa voluntad debe expresarse en forma adecuada, de acuerdo con ciertas reglas que, al integrar la legalidad del acto administrativo, deben vincularse a los elementos del mismo, entre ellos la causa, el sujeto, el objeto, el fin, etc.

---

(//7) GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. págs. 310, 443 y 445. I.E.P. Madrid.

La bilateralidad de un acto, puede referirse a su formación solamente, o a ésta y a sus efectos o consecuencias. Por ello posiblemente la mayoría de los autores, al referirse a los actos bilaterales, en sus efectos o consecuencias, reducen ese concepto a los contratos administrativos. Esa errónea posición es muy común, ya que el permiso de uso del dominio público es un acto administrativo bilateral en su formación, aunque unilateral en sus efectos. ( //8) Opinión no compartida por Garrido Falla. ( //9) Para quien en ese supuesto se trata de un acto unilateral simplemente, por cuanto la voluntad del administrado no integra el acto. En esta cuestión debe distinguirse el permiso de uso como acto jurídico meramente administrativo, del permiso de uso como negocio jurídico de derecho público. En el primer aspecto es bilateral su emanación es producto de la voluntad conjunta del administrado y de la Administración, sin la voluntad del administrado, el pertinente acto administrativo no es concebible, racional ni jurídicamente. En el segundo aspecto, es decir, como negocio jurídico de derecho público, el

---

( //8) MARIENHOFF. Dominio público.rotección jurídica del usuario. págs. 86 a 92. Buenos Aires 1955. Y Tratado del Dominio Público. No. 118, Buenos Aires 1960.

( //9) GARRIDO FALLA F. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 499. I.E.P. Madrid.

permiso es unilateral. Mientras para Carrido Falla -y otros autores que están en su misma posición- la voluntad del administrado no tiene trascendencia en la formación de dicho acto, nosotros opinamos con Hariczenhoff, que sí tiene trascendencia. Aparte del acto administrativo bilateral en sus consecuencias o efectos, también hay actos administrativos bilaterales en su formación, aunque éstos puedan ser unilaterales en sus efectos o consecuencias.

Hay actos cuya emanación no se concibe sin la petición del administrado, o sea el consentimiento de éste. en cambio, hay otros actos cuya emanación excluye total y absolutamente el consentimiento del administrado, es decir, que la voluntad de éste carece de trascendencia alguna. Al primer grupo pertenecen aquellos actos que implican una ventaja para el solicitante, como la solicitud de otorgamiento de un retiro jubilatorio voluntario. al segundo grupo pertenecen aquellos actos que el Estado emite en ejercicio de la potestad de mando o imperativa, de gestión, sancionadora, que pueda determinar el otorgamiento de una jubilación de oficio, la aplicación de una multa, etc. Se trata de dos categorías de actos fundamentalmente distintas en lo que respecta a su nacimiento.

Las peticiones dentro del procedimiento administrativo, al ser ellas proveídas no constituyen actos bilaterales en su formación, aunque sí pueden llegar a adquirir este carácter, algunas decisiones finales que recaigan en tales trámites. (120)

Si el acto no es posible emitirlo, sin la petición del administrado, será bilateral, ya que hay dos voluntades, la de la Administración y la del administrado pero que el acto sea de formación bilateral, no quiere decir que deba asimismo ser bilateral en sus consecuencias, pues pueden ser consecuencias unilaterales. Incluso en la teoría del acto administrativo necesitado de conyuvante, de la doctrina alemana, la solicitud del administrado hace que éste participe con su voluntad en el nacimiento del acto.

Cuando el acto no puede emitirse sin el consentimiento del administrado, la petición que se hace no es posible considerarla como causa del acto. En la solicitud de retiro por jubilación voluntaria, la causa del acto que funda tal retiro es el cumplimiento de los años de servicios, pago de cuotas y cumplimientos de los requisitos legales.

La causa es la circunstancia del hecho o de derecho,

---

Ernest  
(120) FORSTHOFF/ Tratado de Derecho Administrativo. Págs. 294 y 297. I.E.P. Madrid.

que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo, la causa de todo acto está determinada por el derecho como la razón que justifica la protección de la ley a la voluntad del sujeto. No hay que confundir dos nociones fundamentales distintas: expresión de voluntad y causa.

No es lo mismo la causa del acto administrativo, que la integración o expresión de voluntades necesarias para la existencia o formación válida del acto.

En este tema sin embargo, hay que diferenciar jubilación voluntaria de jubilación forzosa.

El acto administrativo cuya emanación requiere la solicitud, pedido o conformidad del interesado, es bilateral en su formación o nacimiento, porque para ello han concurrido dos voluntades, en los actos que no requieren solicitud son unilaterales en su nacimiento o formación, porque su emanación obedece a una sola voluntad.

No hay que subestimar el valor de la voluntad del administrado, en lo que respecta a la formación de los actos administrativos.

La petición no es otra cosa que la expresión de voluntad del administrado, que integra el acto administrativo, permitiendo su formación y existencia.

Marienhoff, considera que la declaración de voluntad en



el derecho público, no difiere de la del derecho privado.

El derecho público donde se dá el intercambio de voluntades entre la Administración Pública y el particular, no influye en la estructura del acto, ya que tanto la primera puede actuar en el campo del derecho privado, como el particular puede hacerlo en el del derecho público.

La unilateralidad y la bilateralidad de los actos administrados, puede referirse, tanto a la formación, como a los efectos del acto, de acuerdo con los puntos de vista que hemos hecho valer en este inciso.

#### 6. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Todo acto administrativo tiene un contenido que consiste en la resolución concreta que por el acto adopta la autoridad, y que establece la diferencia entre un acto de otro. Contenido del acto es lo que éste preceptúa. es el efecto práctico que el sujeto emisor se propone lograr a través de su acción voluntaria.

¿Cuál es la trascendencia del contenido respecto a la teoría del acto administrativo? ¿Cuál es la naturaleza del expresado contenido? ¿Importa éste, por sí, es un elemento específico del acto administrativo, o, por el contrario, va subsumido en alguno de los elementos que la doctrina general

le asigna a l acto, equiparándose entonces a dicho elemento.

La doctrina generalmente, equipara el contenido al objeto del acto administrativo. sin embargo, algunos autores como Zanobini y Lucifredi, al referirse a los elementos del acto, equiparan el contenido y al objeto con la forma y en otros aspectos lo oponen a ella. Nosotros estimamos que no hay que confundir el contenido del acto administrativo con la forma del mismo, la forma es la manera como se expresa el contenido.

Marienhoff considera que el contenido y el objeto del acto administrativo son conceptos equivalentes.

El contenido de un acto administrativo puede ser positivo o negativo, ya que mediante el acto se puede aceptar o rechazar una solicitud, y ordenar o no la realización de un hecho o acto. El acto de contenido negativo, es tan acto administrativo como el de contenido positivo.

#### 10. ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO CIVIL DE LA ADMINISTRACION.

Para que un acto emitido por la Administración Pública constituya un acto administrativo, es necesario que al hacerlo actué en su calidad de tal, debe actuar en su carácter de órgano esencial de la estructura del Estado. Los actos de la

Administración Pública, realizados en la esfera del derecho privado, no son actos administrativos.

Las entidades públicas pueden actuar también en la esfera del derecho privado, produciendo actos civiles, en oposición a actos administrativos.

La actividad pública de la Administración, es la principal, en tanto que su actividad privada es sólo subsidiaria.

Entre el acto administrativo y el acto civil de la Administración Pública, la diferencia es substancial u objetiva, pues desde el punto de vista orgánico o subjetivo no existe diferencia alguna, ya que el órgano emisor es siempre el mismo. Para la validez del acto civil de la Administración Pública, deben respetarse las normas sobre competencia, forma, etc., reguladores de la actividad de tal órgano.

La distinción entre acto administrativo y acto civil de la Administración Pública es muy antigua, viene del Estado-Policía, donde a través de la teoría del Fisco, el patrimonio público ya no pertenecía al príncipe, ni al Estado soberano, sino a un sujeto jurídico distinto a ellos, llamado Fisco, o sea a una persona jurídica sometida al derecho patrimonial, como una parte del derecho privado y en cuestiones litigiosas de carácter patrimonial, se sometió al Fisco, como un

particular cualquiera, a la justicia y a las normas jurídicas, representadas en la especie por el derecho civil. Se consideraba que la expresada actividad patrimonial del Estado no se traducía en actos soberanos, actos administrativos, sino en actos civiles, de derecho común.

La Administración Pública emite actos administrativos cuando ejercita potestades públicas, y emite actos civiles cuando se vale de prerrogativas que también tienen los particulares, como, comprar, vender, etc.

La distinción entre acto administrativo y acto civil de la Administración Pública, tiene muy variadas consecuencias prácticas.

#### 8. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Acto administrativo es la declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico.

Quedan comprendidos los actos administrativos individuales o decisiones generales o disposiciones, expresas y tácitas; unilaterales y bilaterales. El vocablo declaración, tiene aquí un significado genérico, pues implica exteriorización de una voluntad.

Cuando en la definición se habla de la autoridad esta-

tal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, queda reconocida la consideración substancial, material u objetiva de administración, a la vez que el acto civil de la administración queda incluido en el concepto de acto administrativo.

Y por último, al decir que es productora de un afecto jurídico, queda aclarado que, los efectos del acto trascienden de la esfera interna de la Administración pública, al ámbito jurídico del administrado queda así excluido el acto de administración, cuyos efectos se agotan dentro de la propia Administración. Los efectos jurídicos se producen en el acto administrativo de alcance individual o particular, y en el de alcance general o abstracto; los reglamentos autónomos y de ejecución producen efectos jurídicos, puesto que tanto la Administración pública como los administrados han de ajustar de inmediato su conducta a lo preceptuado en dichos reglamentos. Los actos de administración aunque agoten su eficacia en el ámbito interno de la Administración pública, dentro de tal ámbito también son jurídicos, porque es evidente que dentro de esa esfera los actos producen consecuencias que caen bajo la acción del derecho. La diferencia entre acto administrativo y acto de administración radica en que el primero proyecta sus efectos hacia el ex-

terior, hacia afuera del ámbito de la Administración Pública, en tanto que el segundo retiene tales efectos dentro de su esfera jurídica agotándose en los límites de tal ámbito.

Otto Mayer nos presenta otro tipo de definición, pues para él, el acto administrativo es un acto de autoridad emanado de la Administración, que determina, respecto a un sujeto, lo que para él debe ser de derecho en el caso individual (121)

9. ELEMENTOS ESENCIALES Y EVENTUALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La validez del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales. También deben concurrir elementos eventuales. Estando reunidos dichos elementos, el acto administrativo es perfecto, válido y eficaz. Los elementos del acto administrativo son los requisitos que deben concurrir simultáneamente para la plena validez y eficacia del acto en cuestión.

De la eventual falta de los requisitos necesarios, resultarán los posibles vicios que puedan afectar al acto.

La legalidad es un requisito que rige genéricamente a todos y a cualquiera de los elementos del acto administrativo, sea cual fuere su denominación o naturaleza, porque todos

---

(121) MAYER, OTTO. Le droit administratif allemand. Tomo I. Paris 1903. ág. 120.

deben estar de acuerdo con la norma de derecho.

En el terreno doctrinario los tratadistas no están de acuerdo acerca de cuáles son dichos elementos, ni tampoco lo están acerca del significado de algunos de ellos. De siempre un mismo elemento es denominado de igual manera, como la causa, que algunos denominan motivo, o como el objeto que para algunos equivale al contenido.

Al elemento sujeto la generalidad de los autores le denominan competencia, equiparándolo a ésta, con lo cual queda circunscrito a la Administración Pública, olvidando así que otro posible sujeto del acto administrativo puede ser el administrado, como ocurre en los actos bilaterales.

La doctrina científica hasta hoy ha omitido considerar como elemento esencial, autónomo y específico, del acto administrativo, a la moral, aunque algunos autores como Marienhoff, la consideran como el substrato obvio de todo acto jurídico, sea éste de derecho privado o público.

Otra parte de la doctrina no olvidó los preceptos de moral, en relación al acto administrativo, pero lo hizo considerándola como ingrediente de alguno o algunos de los elementos conocidos y no precisamente como elemento autónomo y específico.

Los autores suelen hablar de dos elementos del acto administrativo, uno extrínseco y otro intrínseco, según se

refieren a las condiciones positivas que crean el acto o el cumplimiento meritorio de sus fines. Los elementos extrínsecos son también denominados de legitimidad, con varias especies como competencia, sujeto, causa, forma, etc. Pero la legalidad -concepto amplio- comprende tanto a la legitimidad como al mérito. Otros tratadistas hablan directamente y en forma concreta de cada uno de los elementos específicos, competencia o sujeto, causa, forma, etc.

Suele hablarse de elementos de la legitimidad y de elementos del mérito, conveniencia u oportunidad de los actos administrativos. A los primeros se les relaciona con el cumplimiento de las disposiciones positivas del acto, y los segundos con el cumplimiento meritorio de sus fines. Habrá cumplimiento meritorio de los fines, cuando el acto que se emita sea oportuno, conveniente, y razonable.

La validez de todo acto administrativo requiere el cumplimiento no sólo de la legitimidad, sino también del mérito. Desde luego, ambos tipos de control difieren en atención a su respectivo alcance y en lo que respecta al órgano estatal facultado para llevarlos a cabo.

Lo referente al mérito, conveniencia u oportunidad, tiene especial trascendencia en los supuestos en que la actividad de la Administración Pública es de tipo discrecional.



Más no sólo los actos emitidos por la Administración Pública en ejercicio de su actividad discrecional deben ser oportunos y convenientes, sino también deben serlo los emitidos en ejercicio de la actividad reglada.

Todo lo relativo al mérito halla ubicación en el objeto o contenido y en la finalidad, considerados como elementos del acto administrativo. Incluso podría vincularse a la motivación del acto. Aparte del punto de vista de la legitimidad, el contenido del acto administrativo también puede ser juzgado desde el punto de vista del mérito. Se quiere que los órganos administrativos actúen no sólo legítima sino también convenientemente, en modo adecuado a las exigencias del interés público.

Un acto legítimo puede, ser inconveniente o inoportuno. Así, en el supuesto de una sanción disciplinaria, examinar el mérito de la decisión significa examinar si es proporcionada a los hechos cometidos por el empleado, habida cuenta de su importancia o gravedad, o si por el contrario la sanción resulta excesiva.

Algunos tratadistas mencionan la voluntad entre los elementos esenciales del acto administrativo; otros no la mencionan entre tales elementos; en cambio, los hay que consideran la declaración de voluntad como parte de algunos

de los elementos del acto, como en el contenido y en la causa.

La voluntad no es sólo un elemento del acto administrativo, es un supuesto obvio del mismo, un supuesto sine qua non de su existencia. Los elementos sujeto, causa, objeto, forma, finalidad, moralidad, son los medios que estructuran y condicionan la voluntad, adecuándola para su eficacia jurídica. Pero para Marienhoff la voluntad no es un elemento del acto administrativo. Así pues, no es posible confundir expresión de voluntad, que es un presupuesto sine qua non del acto administrativo, con la finalidad perseguida al expresar esa voluntad; trátase de cosas distintas, ya que la finalidad constituye uno de los elementos del acto administrativo: la finalidad incluye la pertinente declaración de voluntad. Tampoco puede confundirse la expresión de voluntad con la forma del acto, que, en su carácter de elemento del mismo, constituye la manera en que se expresa o exterioriza la voluntad, menos aún puede confundirse la expresión de voluntad con la causa del acto, o con su contenido u objeto, ya que la voluntad es el mecanismo para poner en movimiento la causa a efecto de lograr el objeto.

El acto administrativo es esencialmente voluntario. Sin la correspondiente expresión de voluntad no se concibe la existencia de un acto administrativo.

La voluntad debe expresarse en forma adecuada, de conformidad con ciertas reglas que, al integrar la legalidad del acto administrativo, vincúlense a los elementos del mismo, ya que éstos son los medios que estructuran y condicionan la voluntad, adecuándola para su eficacia jurídica.

La voluntad no sólo se vincula a la existencia del acto, sino también a su estructura, que puede ser unilateral o bilateral, según que la creación o los efectos del acto respondan a la voluntad de uno o más sujetos de derecho.

#### A. ELEMENTOS ESENCIALES

En el acto administrativo pueden concurrir dos tipos de elementos, los esenciales y los eventuales, accidentales o accesorios.

Los elementos esenciales, son los que deben concurrir inexcusablemente para que el acto administrativo se repunte válido y eficaz, para que sea el acto jurídico perfecto.

Los elementos eventuales, accidentales o accesorios, son los que pueden o no existir en un acto administrativo, sin que su falta o ausencia influyan en la validez y eficacia del acto.

Los elementos esenciales del acto administrativo son el sujeto, la causa, el objeto, la finalidad, la forma y la moralidad.

a. SUJETO

El acto administrativo requiere la existencia de un sujeto legalmente hábil para emitirlo. La administración pública, debe tener competencia, y el administrado debe tener la capacidad necesaria.

El órgano administrativo debe ser considerado desde dos puntos de vista: como órgano institución y como órgano individuo, la capacidad también corresponde analizarla con relación al órgano persona, o sea respecto al funcionario o empleado públicos que integren el órgano institución.

Los sujetos del acto administrativo son la administración pública, que debe intervenir inexcusablemente, y el administrado, cuya intervención se produce en los supuestos de actos administrativos bilaterales.

La competencia sólo se refiere a la Administración pública, siendo de advertir que el acto administrativo puede ser unilateral, cuando interviene en forma exclusiva la Administración pública, y bilateral, cuando concurre el administrado. Lo que para la Administración pública es competencia, para el administrado es capacidad.

Algunos autores como Garrido Falla (122) utilizan una denominación correcta, pues en lugar de competencia hablan de

---

(122) FALLA, GARRIDO, "Tratado de Derecho Administrativo".  
Tomo I. Pág. 422.

sujeto. Otros autores sólo consideran el acto administrativo unilateral y al hablar de sujeto limitan su concepto a la Administración Pública, excluyen al administrado, lo que es inaceptable, ya que el administrado es un sujeto posible del acto administrativo cuando éste es bilateral.

Otros expositores hablan de agente capaz, pero la denominación es igualmente inaceptable, pues limitan el concepto a la Administración Pública y al funcionario o empleado público, quedando fuera de tal concepto el administrado. De manera que el elemento sujeto comprende, tanto a la Administración Pública cuanto al administrado.

1) ADMINISTRACION PUBLICA

Cuando no exista un precepto expreso que establezca o regule la competencia del órgano, el problema puede resolverse aplicando la llamada regla de especialidad, con la cual se sabe si el órgano respectivo es o no competente para actuar en el caso de que se trata

El acto administrativo requiere ser emitido por un órgano competente. Si esta competencia no existiere, el acto estará viciado de nulidad.

Pero la competencia no sólo se refiere al órgano institución, sino también al órgano persona u órgano individuo.

Para que la expresión de voluntad de un funcionario o empleado valga, requiere que tenga competencia funcional adecuada, la cual puede surgir de la Constitución, de la ley formal o de la ley material; incluso hay quienes sostienen que la competencia puede derivar de principios generales del derecho. La competencia para modificarlo o extinguirlo corresponde a la misma autoridad habilitada para emitir el acto, pero la competencia puede no tener personalidad.

Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial tienen su respectiva competencia asignada por la Constitución pero ninguno de ellos tiene personalidad, ya que ésta se subsume en la del "Estado", del que dichos "poderes" son meras expresiones funcionales propias de un Estado de Derecho.

El órgano administrativo expresa su voluntad a través de una persona física, funcionario o empleado. De ahí que la incapacidad natural del agente público vicie el acto, pues la exigencia de capacidad en dicho agente tiene por objeto asegurar la más perfecta expresión de la voluntad.

La capacidad o incapacidad natural del agente público se rigen por la legislación civil. El derecho administrativo, en cuanto se vale del individuo, parte de las reglas dadas

por la legislación civil substantiva, sobre capacidad natural de las personas. La incapacidad natural del empleado o funcionario público, elementos físicos de que se vale la Administración pública, son tomados por el derecho público del derecho privado, que es quién regula el status de dichos elementos físicos.

2) ADMINISTRADO.

Para actuar como parte, en calidad de sujeto, en el acto administrativo bilateral, el administrado o particular ejercita su capacidad habitual, que es la que le atribuye el derecho privado.

No debe olvidarse que el administrado y la persona individual del derecho privado, constituyen un mismo y único sujeto que actúa en dos campos distintos, el del derecho público y el del derecho privado. Sólo un texto legal expreso puede modificar tal situación.

El administrado o particular, junto a la capacidad que le establece el derecho privado, tiene la capacidad excepcional que le permite actuar en el campo del derecho público.

Para que el administrado pueda actuar en determinados asuntos de derecho administrativo, tiene que reunir las condiciones o requisitos específicos que le señale la ley.

Con respecto al derecho administrativo, todo se reduce a una adaptación básica de la teoría del derecho privado referente a la capacidad.

El Derecho administrativo puede, contener normas que impliquen modificaciones o alteraciones al status básico del individuo: pero tales normas sólo implican contingencias que no alteran el principio general. En el propio derecho privado aparte de las normas generales sobre capacidad e incapacidad, existen disposiciones especiales para ser aplicadas a determinados casos, sin que éstas alteren el principio general.

Si se aceptare la existencia de una teoría del administrado, también habría que hacer referencia a la teoría del habitante y a la del ciudadano.

b. CAUSA

La causa es un elemento esencial del acto administrativo. Si le falta la causa jurídica, el acto administrativo estará viciado.

Para los objetivistas la causa está constituida por los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho que justifican la emanación del acto. Para los subjetivistas radica en la voluntad del sujeto. Esto último implica un error, porque significa asimilar causa y expresión de voluntad, siendo



que se trata de nociones absolutamente distintas. La causa es un elemento del acto administrativo, en tanto que la voluntad no es un elemento del mismo, sino un presupuesto básico y sine qua non de su existencia.

or la causa del acto administrativo ha de entenderse, los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevar a dictarlo.

Algunos autores vinculan la noción de causa al interés público. Así, la causa del acto administrativo consiste en el fin concreto que los órganos administrativos persiguen en ejercicio de su actividad para satisfacer el respectivo interés público. Partiendo de la base de que toda la actividad de la Administración Pública debe tender a satisfacer el interés público, la anterior noción de causa cae en una exagerada generalidad.

Es inaceptable la opinión de quienes sostienen que la causa consiste en la valoración subjetiva del interés público por parte de la Administración Pública.

Algunos autores distinguen entre causa y motivos. Consideran que la causa es genérica, en tanto que los motivos son específicos. Causa o motivo del acto implican lo mismo, por cuanto siempre se tratará de la interpretación concreta del mismo hecho o antecedente en cuyo mérito se emite el acto.

Motivo o causa es la circunstancia o antecedente de hecho aceptado o impuesto por la ley para justificar la emisión del acto, motivación es la expresión o constancia de que el motivo existe o concurre en el caso concreto.

#### c. OBJETO

El contenido consiste en la resolución o medida concreta que mediante el acto adopta la autoridad, siendo ello lo que diferencia un acto de otro. De modo que contenido del acto es lo que éste preceptúa es el efecto práctico que el sujeto emisor se propone lograr a través de su acción voluntaria; es lo que por dicho acto se dispone.

Contenido del acto es lo mismo que objeto del acto, ya que ambos son términos equivalentes o sinónimos.

El acto administrativo puede ser de contenido negativo o positivo.

No es posible confundir objeto o contenido del acto, con la finalidad del mismo, pues ello implicaría confundir un elemento del acto con otro elemento del mismo. El objeto o contenido del acto administrativo, debe reunir las características de certeza, licitud, posibilidad física, moralidad, no debe perjudicar los derechos de terceros.

#### d. FORMA

El concepto de forma del acto administrativo tiene una

doble acepción. Una restringida, que considera forma la que debe observarse al emitir el acto, exteriorizando concreta y definitivamente la voluntad de la Administración Pública y una amplia, que no sólo comprende la anterior, sino también el conjunto de formalidades o requisitos que deben observarse o respetarse para llegar a emitir el acto.

Algunos autores circunscriben el concepto de forma del acto administrativo a la acepción restringida; mientras que otros aceptan la acepción amplia, que tanto comprende la etapa de formación del acto, como la de expresión de la voluntad que lo traduce.

De lo expuesto se ve la diferencia entre forma y formalidad del acto administrativo. La forma es la que rige la expresión o exteriorización de la voluntad de la Administración Pública al emitir el acto; las formalidades son los requisitos que han de observarse para dictar el acto y pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores al mismo. Las formalidades anteriores al acto constituyen una parte del procedimiento administrativo. Las formalidades posteriores a la emanación del acto relacionan su eficacia, consistente principalmente en los requisitos a cumplir u observar en un acto que se va originando a través de un procedimiento administrativo, aparte de que también consisten en los requisitos a cumplir para que el

acto emitido adquiriera eficacia: en cambio la forma consiste en la manera en que ha de expresarse o exteriorizarse un acto ya formado.

El respeto fiel a las formas del acto administrativo es fundamental para el afianzamiento del orden jurídico.

El procedimiento administrativo es una garantía jurídica, especialmente en favor del administrado o particular, debe respetar todas las implicaciones del debido proceso legal y cumplir el requisito de la audiencia al interesado. respetarse el carácter público de las actuaciones, llevar el juicio a prueba cuando las circunstancias así lo requieran, etc. El incumplimiento de estos requisitos vicia el acto final que sobre tales bases se dictare. Las deficiencias en el trámite administrativo son subsanables en la posterior instancia judicial.

La falta de quorum constituye un vicio de forma, pues se habría seguido un procedimiento distinto al establecido en la norma, violándose la de garantía jurídica.

Como instrumento de eficacia, el procedimiento administrativo debe respetar algunas reglas. El procedimiento administrativo ha de ser escrito para satisfacer la certidumbre del derecho, el procedimiento iniciado a pedido de un particular deberá contener a quién se dirige, por qué petición y que

desea; la errónea calificación legal del derecho ejercido no puede servir para desestimar lo solicitado. La eficacia del trámite administrativo requiere, que éste se realice ordenadamente, pues los expedientes que se formen deberán ser de fácil examen, debiendo por ello hallarse foliados de acuerdo a lo dispuesto por la norma vigente que así lo exige. Su incumplimiento, si bien no vicia lo actuado, puede traer consigo sanciones disciplinarias, pues se habrían dejado de cumplir disposiciones de la Administración.

Siendo el principio general que todo acto administrativo debe ser escrito, fechado y firmado, como complemento de la firma debe haber una aclaración, sello o membrete que identifique al servidor público con referencia al órgano cuya función ejerce permitiendo establecer si la función fue ejercida por el órgano-persona u órgano-individuo competente. La falta de cumplimiento no vicia el acto, siempre y cuando el firmante del mismo pueda ser individualizado. De no ser así, el acto deberá reputarse viciado. Algo similar corresponde decir de la fecha del acto, pues en los casos en que ella falte o no corresponda a la realidad, tales defectos pueden subsanarse recurriendo a datos de orden lógico y difícilmente podrá determinarse la invalidez del mismo.

Cuando se expidieren testimonios o copias autenticadas

de decisiones o actos administrativos, el sello oficial de la respectiva dependencia pública puede ser necesario para justificar la autenticidad del acto, pero no su validez, pues el acto es válido con o sin dicho sello, salvo que la norma aplicable lo exigiere con carácter indispensable, supuesto en que la existencia de tal sello adquiriría carácter de requisito esencial.

#### 1) EX PRESA.

La Administración Pública puede manifestar su voluntad de manera expresa o tácita.

Habrá declaración expresa, cuando mediante ella quede de manifiesto, directa y concretamente, el objeto del acto. Son formas de manifestación expresa de la voluntad, la escritura, la voz o palabra oral, los gestos y las señas, pudiendo estas provenir directamente del agente público.

Habrá declaración tácita o implícita de la voluntad cuando tal declaración permita deducir inequívocamente, por vía de interpretación, el sentido o alcance de la voluntad de la Administración Pública. Generalmente, esa forma tácita está representada o constituida por la actividad material de la Administración por comportamiento de ésta, por hechos, o también por el silencio de la Administración Pública, en tanto y en cuanto el ordenamiento jurídico permita atribuirle tal

alcance a dicho silencio.

La forma expresa, en cualquiera de sus diversas manifestaciones, puede o no ser formal, según que la legislación aplicable la exija o no como necesaria para la manifestación de la respectiva voluntad. Si se tratare de un acto formal, y la forma establecida no hubiere sido respetada, el acto estará viciado. Pero si la forma establecida no hubiere sido cumplida, más en cambio se hubiere observado otra forma, que al ser más rigurosa que aquélla, contribuya a mantener la idoneidad del acto, el vicio por inobservancia de la forma prescrita puede no existir.

Por principio, el acto administrativo es escrito. Así lo reconoce la doctrina predominante. Pero no que el acto administrativo sea esencialmente formal.

La habitualidad de la forma escrita observada en el acto administrativo, técnicamente no significa que ello constituya una formalidad esencial: sólo significa que desde el punto de vista práctico es recomendable y preferible dicha forma como medio de expresar la voluntad de la Administración Pública, todo ello sin perjuicio, de que la forma escrita pueda ser esencial en determinadas situaciones. Incluso la necesidad de tener una prueba de la existencia del acto suele aconsejar que se recurra a la forma escrita. Si esta última no estuviere

establecida como esencial, su inobservancia no afectará la validez del acto.

Cuando el asunto es simple, son una o pocas las personas a quienes el acto obliga, o la necesidad es urgente, o el acto es de efectos instantáneos, puede emplearse la forma verbal. Una cosa es el acto verbal, y otra distinta es el acto expresado por gestos o señales. Estos últimos traducen comportamientos, hechos o actitudes materiales de la Administración Pública, de los cuales se deriva una voluntad expresada en determinado sentido, y para que pueda ser aceptado por el derecho como productor de efectos jurídicos, es requisito sine qua non que el sentido de tales gestos o señales sea comprensible por todos.

Los autores suelen hablar de forma escrita solemne o no solemne del acto administrativo, no obstante estas clasificaciones de las formas carecen de trascendencia, pues lo fundamental es que el acto, en cuanto a su modo de expresarse sea o no formal, pues en este supuesto, el solo incumplimiento de la forma prescrita vicia el acto en mayor o en menor grado, según las circunstancias.

2) TÁCITA

La voluntad administrativa puede manifestarse en forma expresa o tácita.



Una de las formas en que la voluntad de la Administración Pública puede aparecer tácitamente expresada, es a través del silencio de la Administración, situación que se produce cuando no emite una resolución o no se pronuncia en sentido alguno, acerca de una petición que se le haya formulado. La declaración tácita es una conducta omisiva de la Administración Pública, en el supuesto de que al silencio se le asigne una determinada trascendencia, ya sea en sentido positivo o negativo. El silencio debe interpretarse a favor o en contra de lo peticionado por el particular o administrado.

El sentido afirmativo o negativo que se le atribuye al silencio de la Administración, sólo puede resultar de una norma válida que así lo establezca. Si tal norma no existiere, el silencio en cuestión sería irrelevante para el derecho.

La solución que antecede es la que corresponde en Derecho administrativo, rama del Derecho público, donde, aparte de que en materia de la interpretación del silencio, la solución, en principio, concuerda con la vigente en el Derecho privado, tal temperamento se justifica por la importancia social que tienen los actos de voluntad del Estado y por el interés público que condiciona toda actividad de la Administración Pública. En Derecho administrativo militan, pues, razones fundamentales que exigen una mayor rigurosidad en la aplicación del criterio expuesto.

De modo que el silencio únicamente valdrá como expresión tácita de la voluntad administrativa, sea en sentido favorable o contrario a la petición del administrado, si la norma aplicable le reconoce o atribuye tales efectos. La razón de ser de esta teoría del silencio, obedece a la necesidad de que los derechos de los administrados no queden fuera de la protección jurisdiccional de la justicia y no se les crease una situación de indefensión, lo que fatalmente ocurriría si la Administración Pública en lugar de resolver las peticiones de los particulares guardase silencio, pues entonces, no habiendo acto administrativo, los administrados no podrían impugnar lo que no existe y sus pretensiones quedarían de hecho desconocidas y sus derechos frustrados.

El silencio administrativo se interpreta como rechazo de la reclamación del administrado, y habilita a éste para demandar ante el Poder Judicial. Dicha negación habilitará, entonces, al administrado para promover los recursos o acciones que admita el régimen jurídico imperante.

La motivación del acto administrativo, consiste en la exposición de los motivos que indujeron a la Administración Pública, a su emisión, es la expresión o constancia de que el motivo existe

curre en el caso concreto.

Si bien todo acto administrativo requiere inexcusablemente su motivo o causa, la motivación, en cambio, puede no ser indispensable. El problema de la motivación sólo se plantea respecto de los actos escritos. Los actos no escritos generalmente excluyen la motivación, pero aún éstos siempre requieren la existencia del motivo o causa que determina su emanación, pues no se concibe un acto, cualquiera que sea la forma en que se le exprese, sin causa o motivo jurídico.

Los actos secretos, aparte de que deben tener un motivo (causa jurídica), pueden también motivarse, e incluso deberán darse las razones de ese secreto, ya que el principio lo constituye la publicidad de los actos administrativos.

Dada la índole de la motivación, en doctrina se discute acerca de su naturaleza. Para algunos autores trátase de un requisito del contenido del acto; para otros integra la forma del mismo; hay quién la considera como requisito de la razonabilidad que debe tener la voluntad administrativa, en tanto que para otros tratadistas la motivación constituye un elemento autónomo del acto administrativo.

Para Marienhoff la motivación se refiere a la substancia del acto, a su contenido, a su parte preceptiva, y no sólo a su forma.

Aparte de que motivo y motivación, constituyen cosas distintas, tampoco es posible asimilar motivación a contenido, porque motivación es sólo exteriorización de los motivos (causa jurídica), en tanto que contenido equivale al objeto del acto.

El problema de la motivación se agudiza en materia de actos discrecionales, en relación a los actos reglados, ya que es mayor la necesidad de justificar la íntima correlación entre motivo, contenido y finalidad del acto. Tratándose de actos discrecionales, la exigencia de motivación puede constituir el primer paso para la admisión del recurso por desviación de poder.

Un sector de la doctrina sostiene que la motivación del acto es obligatoria para la Administración, la cual sólo puede ser dispensable de tal obligación por la ley o por la naturaleza del acto. Hay quienes sostienen el criterio de que ciertos actos deben ser indispensablemente motivados y suelen fundar la obligatoriedad de la motivación, en los siguientes argumentos: que sólo mediante ella sería posible el juzgamiento de actos que den lugar a impugnación por parte de los administrados, que es la única manera de acreditar el cumplimiento de las disposiciones legales que fijan el límite de la competencia de los funcionarios y de las

formas que deben guardar para evitar la arbitrariedad, pero este último tipo de argumento fue contestado así: se dice que si bien todo acto administrativo debe contener su motivo legítimo, ello no significa que, a su vez, dicho acto deba contener la respectiva motivación, ya que motivo y motivación son cosas distintas. Otros tratadistas, colocándose en una posición totalmente adversa a la anterior, sostienen que la obligación de motivar los actos administrativos, sólo puede surgir de la norma o de la naturaleza del acto. Entre los actos que, por su naturaleza, excluyen la motivación, se mencionan, los que sean irrecurribles. Pero esto último es muy relativo, porque acto irrecurribe no significa acto arbitrario, así podrá serlo en vía extraordinaria, si implicase un agravio a garantías constitucionales.

Convendría adoptar un sistema que, armonice con los requerimientos de la seguridad jurídica, excluya toda posible apreciación discrecional, sobre si en la especie del acto debe o no ser motivado: tal sistema podría consistir en que la norma exija la motivación de todo acto perteneciente a determinada categoría. Podrá faltar la motivación stricto sensu, pero nunca el motivo o causa jurídica del acto.

La motivación debe contener una relación de las circunstancias de hecho y de derecho que determinaron la emanación

del acto, basta una relación sucinta, siempre que sea ilustrativa. La motivación idónea o eficaz requiere que ella sea suficiente para apreciar con exactitud los motivos determinantes del acto, porque atribuya a que se establezca si el acto que se emite está de acuerdo con los respectivos antecedentes de hecho y de derecho, que constituyen su causa jurídica o motivo; y aclara las cuestiones relativas a la interpretación del acto.

Es necesario que las futuras legislaciones orgánicas del derecho administrativo, se pronuncien sobre si la motivación de los actos administrativos será o no obligatoria.

La forma es un elemento del acto administrativo, indispensable para la validez de éste, y también para tener a dicho acto como regular, a los efectos de la llamada cosa juzgada administrativa y de su correlativa irrevocabilidad o extinción por la propia Administración Pública.

El grado de la forma es la validez del acto administrativo, depende del ordenamiento jurídico aplicable. Si establece que determinada forma debe ser observada para la existencia del acto, el no cumplimiento de tal requisito, viciará el acto y trataríase de una forma esencial, que algunos autores llaman substancial.

Cuando la norma no requiere una forma especial, el acto

administrativo puede extenderse bajo cualquier forma admitida por el orden jurídico, y que sea idónea para el objeto y fines del mismo.

Contrariamente a lo que sucede en derecho privado, no es necesario recurrir a la clasificación de las formas en ad-substantiam y ad-probationem, esta clasificación es intrascendente en derecho administrativo.

En los actos formales, el incumplimiento de las formas (esenciales en la especie) basta, para viciar el acto administrativo. Lo relativo a la prueba de la existencia del acto es cuestión distinta a la de su validez.

En el derecho privado rige el principio de autonomía de la voluntad, que puede expresarse de cualquier manera. en materia administrativa, rige el principio de legalidad y de particularidad.

Cuando no se trate precisamente de una inobservancia de la forma requerida, sino de una mera irregularidad el acto puede no ser nulo, sino simplemente anulable.

El acto administrativo, para ser perfecto, requiere validez y eficacia. Válido es el acto que ha nacido conforme al ordenamiento positivo vigente, la eficacia del acto sólo se vincula a su ejecutoriedad, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica. De modo que sólo puede hablarse

de ineficacia de un acto válido, cuando dicho acto carezca de fuerza ejecutoria.

El acto administrativo se hace eficaz, adquiriendo entonces ejecutoriedad, mediante su publicidad o comunicación a los interesados.

La publicidad o comunicación a los interesados, constituye un espectro de la forma, vinculado directamente a la eficacia del acto.

Sin el previo cumplimiento de la publicidad o de la comunicación, el acto administrativo podrá ser válido, pero no eficaz. La publicidad o comunicación del acto administrativo de alcance general o abstracto, se efectúan mediante la publicación del mismo, lo que generalmente se hace en el diario oficial, excepcionalmente puede hacerse de otra manera. Se logra mediante la notificación, a través de cédula, por actuario, o yendo el interesado al expediente directamente. También ha de admitirse como notificación idónea la que resulte de algún comportamiento del interesado, del que surja indubitadamente que éste háyase enterado de la decisión respectiva, lo cual puede resultar de alguna manifestación que el administrado hiciere en el mismo expediente.

La publicidad o comunicación del acto, según la naturaleza de éste, puede ser de dos órdenes: publicación o notificación.



285

El acto debe haber sido puesto en conocimiento del o de los interesados, lo que se logra por publicación o notificación, según se trate de personas determinadas o no. El número o cantidad de personas no puede alterar estos principios esenciales.

La Administración nunca puede ejecutar lícita y válidamente un acto administrativo sin su previa publicidad o comunicación. El administrado o particular sí puede medir la ejecución o cumplimiento de un acto de alcance particular, aunque no haya recibido publicidad o comunicación, pues éstas tienen por objeto hacer que el acto se conozca por la parte a quién se le opone, lo cual jamás podría ser desconocido o negado por la propia Administración Pública, ya que es ella quien lo emitió, ejecución que será aún más procedente si no perjudica derechos de tercero. En los actos administrativos de alcance general como los reglamentos, no pueden ser invocados por los particulares que tengan conocimiento de él, sino está publicado, ya que ello violaría la igualdad ante la ley. Pero el reglamento no publicado podrá perfectamente ser invocado por el administrado o particular, cuando la aplicación del mismo, por su objeto, modalidades o características, no sea susceptible de quebrar el principio de igualdad ante la ley o de causar

lesión al derecho de terceros.

**e. FINALIDAD.**

Otro elemento esencial del acto administrativo es su finalidad.

Toda la actividad de la Administración Pública, ha de tender a satisfacer las exigencias del interés público.

Mediante el objeto o contenido del acto se expresa lo que desea obtenerse de éste; en cambio, la finalidad expresa por qué se desea obtener determinado objeto. La finalidad constituye la razón que justifica la emisión del acto. La consideración de la finalidad como elemento esencial del acto administrativo, es una de las conquistas más grandes del Derecho público moderno, pues contribuyó eficazmente a eliminar el concepto autoritario de gobierno.

La finalidad queda desvirtuada si resulta que la medida sólo respondió a satisfacer los deseos injustificados de la autoridad, pues sería obvia la desviación de poder.

**f. MORAL.**

La moral es otro elemento que ha de considerarse esencial en el acto administrativo.

En un estado de Derecho, no es concebible un acto jurídico, sea éste de Derecho privado o de Derecho público, con-

trario a la ética. Una regla jurídica debe sustentarse en una base ética mayor o menor, según el nivel de cultura ambiente.

Una de las formas en que la moral se expresa, es la pureza de las intenciones y de las actuaciones de las partes, lo cual integra la buena fe. Hay una sola y única buena fe que rige en todo el ámbito jurídico, privado y público.

El concepto de moral incluye el de buenas costumbres y el de buena fe.

La recta conducta, el respeto absoluto al orden jurídico, los procederes e intenciones acordes con las máximas exigencias de la dignidad, han de constituir la esencia de todo acto administrativo. Esto rige cualquiera que sea la índole del acto, es decir, unilateral o bilateral, o sea constituye un imperativo para la Administración Pública y para el administrado. La astucia y el indebido aprovechamiento del mero error material o mecánico, deben reemplazarse definitivamente por las actitudes generosas, por el criterio amplio propio del estadista y por la lealtad recíproca de las partes.

La exigencia de que para la validez de todo acto jurídico debe existir un substrato ético, una base moral; constituye un verdadero principio general de derecho.

Un acto de administración o un acto administrativo contrario a la moral, es un acto viciado de nulidad.

La moral, es elemento del acto administrativo de igual rango que los otros elementos sujeto, causa, objeto, forma y finalidad.

Desde luego, la moral no sólo debe existir como elemento esencial del acto administrativo discrecional, sino también del acto administrativo reglado.

#### B. ELEMENTOS ACCIDENTALES.

Los elementos accidentales que se incluyan en un acto administrativo, determinan que los efectos jurídicos de dicho acto sean más extensos o más limitados que los que el acto hubiere producido sin su inclusión. De manera que tales cláusulas tienen por efecto ampliar o restringir el contenido normal del acto.

Las cláusulas o elementos accidentales se relacionan con el contenido u objeto del acto. Pueden existir no sólo en los actos administrativos, negocios jurídicos, sino también en los meros actos administrativos.

Cuando se trata de actos de contenido reglado, no pueden ser alterados. Pero en los casos dudosos ha de estarse por la procedencia de la inclusión del elemento accidental,

ya que la admisibilidad de tales cláusulas, constituye la regla y la excepción.

El acto discrecional ha de emitirse sobre la base de la situación de hecho existente en la actualidad, lo que da como resultado la improcedencia de la condición suspensiva respecto del acto administrativo, en general, y especialmente con relación al acto discrecional. Los actos administrativos que se emitan sin la concurrencia actual de los hechos que justifican su emisión, son actos viciados por falta de causa o motivo.

Como consecuencia de lo ya dicho, puede afirmarse que los elementos accidentales o accesorios, son todos aquellos que, no siendo necesarios para la existencia del acto administrativo, ni pudiéndoseles considerar implícitos en él, son incluidos en el mismo por voluntad de las partes.

Esos elementos accidentales son: el término, la condición y el modo.

Las nociones conceptuales de término, condición y modo, dadas por el derecho privado, son de aplicación en el derecho administrativo, en tanto ellas sean compatibles con las modalidades y finalidades propias de este derecho.

a. TERMINO.

Término es el plazo en que un acto debe comenzar a pro-

ducir sus efectos, o en el cual debe cesar de producirlos.

Al fijarse un término, quedan limitados en el tiempo los efectos del acto administrativo, influyendo entonces sobre él, el momento en que tales efectos comienzan o cesan de producirse, pues se les circunscribe a un lapso menor, que el que resultaría de la ley si no se hubiere recurrido al término, como cláusula accesoría. La fijación de un término es muy usual en materia de concesiones administrativas.

El término siempre actúa, sin efecto retroactivo, lo que, armoniza con la genérica irretroactividad del acto administrativo.

En Derecho administrativo, el vencimiento del término opera de pleno derecho, por lo que cualquier ulterior decisión tendiente a comprobar tal vencimiento, tiene carácter meramente declarativo.

El término se diferencia de la condición en que ésta constituye un acontecimiento futuro e incierto, en tanto que el término, si bien se refiere asimismo a un acontecimiento futuro, éste es cierto.

b. CONDICION.

La condición existe cuando los efectos del acto se sub-

291

ordinan a que se produzca o no un acontecimiento futuro e incierto. La condición puede ser suspensiva o resolutoria, según que los efectos del acto comiencen o se extingan con el acontecimiento futuro e incierto.

La condición opera respecto de cualquier tipo de acto, y rígesese por los mismos criterios del Derecho privado, salvo en relación con los actos reglados, y sin perjuicio de la improcedencia de la condición suspensiva respecto del acto administrativo, en general, y en especial, en lo referente al acto discrecional.

El acontecimiento futuro e incierto, puede ser natural o del hombre. produce sus efectos de plano derecho, por lo que cualquier decisión que tienda a comprobar el estado de cosas, sólo tendrá carácter declarativo.

#### c. EL MODO.

El modo consiste en una especial obligación que el acto expresamente le impone al administrado. Para que se esté en presencia de un modo, ha de tratarse efectivamente de una obligación a cargo del administrado, y no de una simple recomendación; tampoco se trataría de un modo cuando la respectiva obligación ya estuviese establecida por la Legislación para esa clase de actos.

El incumplimiento del modo por parte del administrado, podría dar lugar a la extinción del respectivo acto, haciéndose valer la caducidad en cuanto fuere aplicable.

El Estado tiene acción para exigir del administrado el cumplimiento del respectivo modo.

Hay quienes sostiene que el modo es elemento accidental de los actos gratuitos, los cuales no existen en derecho administrativo.

#### d. LA RESERVA DE REVOCACION.

Hay dos especies fundamentales de revocación, por ilegitimidad y por oportunidad, mérito o conveniencia.

La revocación por razones de oportunidad, tiene por objeto satisfacer exigencias del interés público: su fundamento es análogo al de la expropiación por causa de utilidad pública.

La revocación por razones de ilegitimidad es la que efectúa la propia Administración pública, por sí y ante sí, para extinguir un acto administrativo nacido en contravención al orden jurídico; pero tal extinción tiene como límite la cosa juzgada administrativa. Cuando al acto administrativo produjo cosa juzgada administrativa su extinción, no puede lograrse por revocación basada en razones de ilegitimidad, sino mediante acción de anulación promovida ante el



## Poder Judicial.

Queda únicamente en pie la revocación por ilegitimidad, o sea aquella que tiende a extinguir un acto administrativo que no produjo cosa juzgada administrativa.

La cláusula de reserva de revocación, carecería de efecto especial alguno que justifique incluirla entre los posibles elementos accidentales del acto administrativo.

### e. LA RESERVA DE RESCATE.

Algo similar cabe decir de la reserva de rescate, cuyo fundamento es análogo al de la revocación. El rescate, que sólo procede con relación a ciertas concesiones, es una medida de reorganización del servicio, mediante la cual la Administración Pública extingue la concesión y se hace cargo directo de la respectiva prestación. Sólo se justifica el rescate por razones de interés público, procediendo en tal caso la indemnización correspondiente. En todos los casos en que sea procedente la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, también lo será el rescate, en las concesiones cuya índole lo admitan.

Lo mismo que la revocación, el rescate puede efectuarse en cualquier momento en que el interés general así lo requiera. Así como no existe concesión que no sea susceptible de ser revocada por razones de oportunidad, del mismo modo que

no existe concesión alguna que no sea susceptible de ser rescatada por el Estado, cuando para ello concurra la causa jurídica pertinente. El Estado hará uso de la revocación o del rescate por razones de oportunidad, según lo aconsejen las circunstancias particulares del caso.

Si a las cláusulas de reserva de revocación o de reserva de rescate, se les atribuye la posibilidad de extinción del acto, pueden llevarse a cabo por la Administración Pública, sin que traiga consigo para el administrado, un derecho a indemnización.

Para que un término, una condición o un modo, puedan ser considerados como elementos accidentales del acto administrativo, es indispensable que los mismos, de acuerdo con la naturaleza del acto, no resulten elementos propios e integrantes del respectivo acto, de suerte que dichos términos, condición o modo, igualmente regirían aunque no se les hubiere incluido expresamente en el acto.

Sólo cuando el ordenamiento jurídico no exija el término, la condición o el modo, como aspectos o caracteres del acto, y ellos sean incluidos en éste por especial decisión de la Administración Pública, los mismos podrán ser considerados como elementos accidentales del acto.

Para que el término, la condición y el modo, puedan ser considerados y valorados como elementos accidentales del acto administrativo, es menester que ellos consten expresamente en el acto.

Los elementos accidentales, deben seguir la forma del acto principal: escrita o verbal, según el caso.

Lucifredi, hace una distinción básica según la índole de la actividad desplegada por la Administración pública en: acto emitido en ejercicio de actividad reglada y acto emitido en ejercicio de actividad discrecional. En los supuestos de actos emitidos en ejercicio de actividad reglada, la invalidez del elemento accidental en nada afecta la validez del acto administrativo. Este aspecto de la cuestión, al cual se adhiere, es compartido por la doctrina.

No es concebible aceptar, como principio, que la invalidez de tal cláusula no afecta la validez del acto administrativo, argumentando que el interés público no resultaría vulnerado. El interés público no es lo único a considerar, también debe ser tenido en cuenta el interés del administrado, quien puede haber querido el acto administrativo, únicamente si éste contuviese la cláusula accidental en cuestión.

Un segundo criterio, concretado a los actos discrecionales, considera que la invalidez de la cláusula accidental

afectará o no la validez total del acto, según que tal cláusula constituya o no la razón principal motivadora de la emisión del mismo.

En el supuesto de que dichas cláusulas fuesen ilegales, tal vicio puede o no sanearse por aceptación o conformidad de la persona, facultada a invocar la invalidez.

Los principios y normas vigentes, son obligatorios por cuanto integran el bloque de la legalidad, y fijan el límite a la actividad jurídica de la Administración pública.

**11. INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS EN DERECHO PUBLICO.**

En el Derecho Administrativo no es posible formar una teoría de la invalidez de los actos jurídicos, que pueda presentar lineamientos tan marcados como en el Derecho Civil. Las diversas sanciones que resultan posibles dentro de la teoría de Jéze, son la inexistencia, en la que el acto carece de efectos jurídicos, la nulidad radica en que el acto existe, pero gravemente viciado, posee alguna eficacia jurídica, pero muy precaria y cualquiera puede invocar su nulidad, aunque mientras no se invoque o haya resolución, el acto mantiene su eficacia. Las irregularidades de sanción más leves, pueden invocarse en cierto plazo por contadas per-

sonas, convalidarse por ratificación y el juez abstenerse de imponerla, dosificando los intereses en juego, la irregularidad cuya sanción no es la nulidad, sino la ineficacia del acto, no se alcanza más que frente a ciertas personas, siendo para las restantes perfecto, se ha de alegar en cierto plazo, transcurrido el cual, la irregularidad desaparece. Hay acto irregular solamente en relación con algunos de sus efectos y hay otros que manteniendo frente a los terceros toda su eficacia, es motivo de que el agente emisor, solo sufra una sanción pecuniaria y haya irregularidad sin sanción jurídica.

En cuanto a los principios relativos al régimen jurídico del acto irregular, en primer lugar debe estarse a lo que disponga la Ley, a falta de ella, debe tenerse en cuenta que los actos irregulares de los agentes públicos tienen una sanción, aun cuando no se expresa, las nulidades relativas y las inoponibilidades, frecuentes en los actos civiles, son raras y excepcionales en Derecho Público: los plazos para atacar la ilegalidad son en Derecho Público, sumamente breves.

#### a. INEXISTENCIA Y SUS CAUSAS.

La inexistencia de los actos administrativos, constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en

la Ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica, en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales. La inexistencia puede producirse: cuando falta la voluntad, el objeto, la competencia para la realización del acto y cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

b. LA FALTA DE OBJETO

Dentro de la categoría de actos inexistentes por razón del objeto, se pueden clasificar aquellos en que el objeto no es posible, ni lícito.

c. FALTA DE COMPETENCIA

La falta de competencia constitucional viene a traducirse en una falta de la voluntad creadora del acto jurídico. Al lado de esta incompetencia, cuyo carácter se deriva de una prescripción constitucional, existe la que puede provenir de la violación de las esferas de competencia que se establecen dentro del mismo poder administrativo, creemos que debe adoptarse la misma solución que cuando se trata de incompetencia constitucional, porque en efecto, el funcionario que realiza el acto, obra sin representación, su voluntad no es ya como órgano de la administración, sino como simple particular.

d. LA OMISION DE LAS FORMAS.

Es causa de inexistencia la omisión total de las formas que de acuerdo con la Ley, debe revestir el acto, o cuando se usa forma diferente de la que se establece como un elemento solemne del acto.

e. LA NULIDAD.

Son actos que producen efectos de Derecho, mientras no se han destruido por uno nuevo. Son actos nulos todos los que se encuentran viciados de alguna irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, siempre que la Ley no establezca expresamente otra sanción especial. Hay distintas posibilidades, pues tenemos actos cuya nulidad sólo puede demandarse por determinadas personas y que pueden legalizarse por prescripción; hay otros en que la nulidad sólo puede pedirse por ciertas personas y en que el consentimiento de éstas, los purga de todo vicio; hay actos en los que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas, pero que no desaparecen por confirmación o prescripción, o cuando la nulidad puede ser demandada por todo interesado, pero sólo dentro de un término breve.

f. SUS CAUSAS.

Las principales causas de nulidad de los actos adminis-

trativos, son la irregularidad u omisión de formas, como ya dijimos, algunas veces es causa de inexistencia, pero cuando la forma se llena de modo irregular, el acto debe ser nulado, pero además pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto: respecto a la inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor, todo acto jurídico supone motivos que lo provocan, cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia, y por lo tanto, el acto es irregular. La sanción de esa irregularidad es la nulidad. Pero no basta que existan los motivos, es necesario que sean apreciados legalmente como antecedente de un acto administrativo y éste sea el que la Ley determine que se realice cuando aquellos concurren. La ilegalidad de los fines del acto que se conoce con el nombre de desviación de poder o abuso de autoridad. Respecto de esta ilegalidad, debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo, es siempre la satisfacción del interés público, el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario. La ley no obliga a que se exprese en el acto su finalidad, pero si se descubre que es un fin sancionado por la ley, el acto debe ser privado de sus efectos.



#### g. EFECTOS Y MODALIDADES

Si el acto administrativo irregular es realizado por un órgano administrativo sujeto a otro jerárquicamente superior, éste puede, a petición de parte o de oficio, en los casos en que la ley autoriza, declarar sin efecto dicho acto. Si un acto impone obligaciones o cargas a un particular, no hay ningún obstáculo en que la propia autoridad, que lo ha dictado lo nulifique, convencida de la irregularidad que lo vicia, contando de antemano con que el particular estará conforme.

#### h. REVOCACION

El acto administrativo se extingue también cuando es revocado. La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente. Mientras que la anulación está destinada a retirar un acto inválido, la revocación sólo procede respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales.

**CAPITULO V.**  
**ANALISIS DEL ACTO JURIDICO AGRARIO**

## ANALISIS DEL ACTO JURIDICO AGRARIO.

### 1. CLASIFICACION.

Se entiende por acto jurídico a todo acto voluntario lícito inherente a la actividad agraria, que produce efectos jurídicos agrarios, o sea que crea, modifica, transfiere o extingue vínculos jurídicos agrarios. (123)

Los actos jurídicos agrarios, son aquellos cuya finalidad esencial es la producción agropecuaria, mientras que se pueden denominar accesorios, aquellos que asumen ese carácter por razón de la relación con los principales. También pueden ser conexos y vinculados, según sea el grado de relación y dependencia con respecto a los principales.

En la doctrina, los actos jurídicos agrarios admiten la misma clasificación que los hechos jurídicos del derecho común, pero además pueden ser clasificados en: públicos y privados, principales y accesorios, y objetivos y subjetivos.

Los actos jurídicos agrarios públicos son los emanados del poder público y de los organismos del Estado, cuya finalidad esencial es el interés público; en cambio los actos jurídicos agrarios privados son los realizados por sujetos privados con un fin también de índole privada.

---

(123) VIVANCO ANTONINO C. Teoría del Derecho Agrario, Tomo I, Ediciones Librería Jurídica La Plata 1967 República Argentina. págs. 357 y s.s.

Los actos jurídicos agrarios subjetivos, son aquellos que tienen el carácter de tal, en razón del sujeto que los realiza. Los actos jurídicos agrarios objetivos son los que asumen el carácter de tales, en razón de su naturaleza intrínseca y de la finalidad de los mismos.

2. LOS HECHOS Y ACTOS JURIDICOS AGRARIOS Y LA ACTIVIDAD AGRARIA.

Se ha hecho el análisis del concepto y alcances de la actividad agraria, como también de su naturaleza y límites; corresponde ahora estudiarla en relación a los hechos y actos jurídicos, con el propósito esencial de caracterizar o tipificar a los hechos y actos jurídicos como hechos y actos jurídicos agrarios.

Es fundamental en una sistematización del Derecho agrario no sólo determinar los principios generales de éste, sino también precisar en qué consiste un hecho y un acto jurídico agrario, o en otros términos, qué es lo que caracteriza o hace que un hecho o un acto sean agrarios. Cuales supuestos deben cumplirse para que corresponda aplicar tal calificación a ciertos hechos o actos jurídicos, y cuáles son los efectos principales que surgen o pueden surgir por tener esa naturaleza.

Esto a nuestro juicio, perturba su desarrollo y lo

inhibe de realizar su principal cometido, que es garantizar el cumplimiento de los fines perseguidos por la política agraria científica.

Al proponer aquí una síntesis de los actos y hechos que pueden ser calificados de agrarios, aparece de inmediato la dificultad de hacer una referencia enunciativa o de carácter taxativo. En efecto, la reseña enunciativa tiene la ventaja de comprender a un mayor número de actos y permitir una mayor elasticidad en la calificación; pero en cambio adolece de la falta de precisión y de seguridad que brinda la enumeración taxativa, todo lo cual contribuye a dar estabilidad a los actos jurídicos agrarios.

Asimismo se sostiene que siendo el Derecho agrario un derecho de excepción, lo que no es agrario será civil, comercial o de otra naturaleza, de ahí la necesidad de aclarar convenientemente estas diferencias.

Por las razones expuestas, nos parece importante fijar un criterio objetivo, a fin de evitar los inconvenientes apuntados; y en tal sentido se puede afirmar que ambos criterios son acertados, pero no dirimentes con relación a la cuestión planteada. En Derecho agrario, es difícil señalar metas o límites definitivos, porque es un derecho dinámico y no estático, se trata de un derecho funcional e instrumen-

tal, que precisamente por ser tan cambiante la actividad que regula, y tan progresista el desarrollo de la misma, la regulación jurídica agraria deber ser muy elástica.

La elasticidad no debe ser interpretada como imprecisión o deficiencia en la objetividad de la determinación. En tal sentido el principal propósito nuestro, consistirá en reseñar sintéticamente los caracteres que hacen que un acto o hecho jurídico, sean agrarios.

Se adoptará un procedimiento ecléctico, a fin de evitar la rigidez o la imprecisión, en la determinación o calificación del acto agrario.

#### A. CARACTERES DE LOS ACTOS O HECHO JURIDICOS AGRARIOS.

La doctrina extranjera considera que los actos o hechos jurídicos agrarios, deben presentar los siguientes caracteres:

Que tengan por finalidad esencial y directa, la conservación de los recursos naturales renovables, en cualquiera de sus formas:

Que tengan por objetivo fundamental la producción agrícola ganadera, o que se trate de un acto generador de la producción agropecuaria

Que se trate de actos accesorios o con relación de de-

pendencia de los principalmente productivos;

Que sean actos conexos, es decir, que presenten conexión manifiesta con los actos agrarios propiamente productivos, aunque no exista relación de dependencia o accesoriidad.

Que comprenda a un objeto agrario, o que la relación jurídica se refiera a un cosa o servicio de índole productiva o a la producción agrícola-ganadera.

Cualquier acto que consista en la adquisición, transmisión, transformación, almacenaje, conservación, tipificación, transporte, embarque, recolección, cosecha, arado, rastreo, zanjeo, corte de árboles o de ramazones, limpieza de bosque, avasamiento y sistematización, ensilaje, cría, pastores, inseminación artificial, engorda de animales, parcelamiento de tierras con destino al cultivo, trazado de caminos con fines de fomento agrícola, marcación y señalada de animales mayores y menores, fumigación aérea y terrestre, y todo otro que se vincule con la conservación, depósito, producción o manipuleo de los productos agrarios.

Que se trate de actos en virtud de los cuales se otorguen préstamos en dinero, praprios del crédito agrícola, de la tributación agrícola, del depósito agrícola, y los certificados e instrumentos que lo acrediten, como así también

las relaciones de garantía hipotecaria y prendaria agrícola.

Los actos de policía agraria, y todo acto jurídico que tenga por contenido una cosa o bien agropecuario o por finalidad o motivación esencial realizar la actividad agropecuaria en cualquiera de sus formas y especializaciones, o controlarla, fomentarla o protegerla por razones de interés de bien común o público.

La enumeración que se acaba de reseñar es enunciativa, porque sería por demás exagerado pretender encasillar definitivamente a los actos y hechos agrarios en una calificación rígida. Sin embargo y a pesar de la elasticidad de la misma, es preciso señalar que la calificación de acto agrario debe tener un determinado límite y que el mismo debe ser lo suficientemente claro, como para evitar confusiones o imprecisiones gravosas, en la aplicación de las normas jurídicas agrarias.

### B. DEFINICION DE ACTO AGRARIO.

La actividad agraria presupone la realización de hechos y de actos agrarios. El acto agrario es la manifestación concreta de la actividad agraria voluntaria, dirigida a producir efectos jurídicos agrarios. Los hechos en cambio pueden ser naturales y humanos y pueden o no producir efectos



jurídicos agrarios. Pero en todos los casos, la generadora de hechos agrarios y de los actos agrarios sin excepción, es la actividad agraria en cualquiera de sus formas y especializaciones.

### C. LA ACTIVIDAD AGRARIA PÚBLICA Y PRIVADA.

La actividad agraria ha sido analizada y clasificada en esta sistematización, por la doctrina general, la que hace un distinguo importante entre los hechos y actos agrarios privados y los públicos, es decir, los emanados de la actividad privada y de la actividad pública situación que no acaece en México, desde que con el movimiento revolucionario de 1910, que legislativamente culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, en cuyo artículo 27, se dejó la actividad agraria dentro del derecho público, salvo el caso del contrato de aparcería rural que todavía está regulado, en el Código Civil.

Es necesario hacer notar que la ley agraria debe determinar en cada país y en cada caso, qué requisitos son necesarios para la existencia del acto jurídico agrario y cuáles para su validez, o sea para que produzcan efectos jurídicos.

En principio puede decirse que los requisitos esenciales para la existencia del acto jurídico como tal, son los mismos que, para todos los actos jurídicos, por cuyo motivo

su estudio corresponde a la teoría general del Derecho y en su defecto al Derecho Civil, agrario o administrativo, según la naturaleza del acto.

#### D. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Según nuestro Código Agrario el primero y fundamental requisito lo constituye la inscripción en el Registro Agrario Nacional; aunque a decir verdad, los requisitos los fija y enumera la ley agraria positiva vigente en cada país, de ahí que si tales requisitos no se exigen en la ley positiva, será innecesario insistir sobre la existencia de ellos.

En tal virtud, aquí solo señalaremos cuáles son los actos que deben inscribirse para que produzcan efectos jurídicos agrarios:

El artículo 333 del Código Agrario, establece que actos deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

"I.- Las resoluciones presidenciales de dotación, restitución, confirmación o ampliación de tierras, bosques o aguas;

"II.- Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población agrícola.

"III.- Las resoluciones presidenciales sobre nulidad de fraccionamientos.

"IV.- Las resoluciones presidenciales sobre titulación de bienes comunales y las que resuelven los conflictos por límites de ellos.

"V.- Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se dicten en los juicios de inconformidad por conflictos de límites de bienes comunales

"VI.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales

"VII.- Los certificados de derechos agrarios.

"VIII.- Los acuerdos presidenciales que aprueben los proyectos de fraccionamientos ejidales

"IX.- Las resoluciones presidenciales relativas a conflictos de límites en las comunidades, cuando hayan sido ejecutadas

"X.- Los títulos de propiedad de las parcelas ejidales;

"XI.- Los títulos primordiales de derechos o de propiedad sobre solares de las zonas urbanas.

"XII.- Las listas de sucesión sobre derechos ejidales.

"XIII.- Los certificados de inafectabilidad y las declaraciones sobre señalamiento de superficies inafectables

"XIV.- Los decretos que otorgan concesiones de inafectabilidad ganadera y aquellos que los modifiquen.

"XV.- Todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación del Código Agrario.

"XVI.- Los documentos y planos que comprueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento mencionados en el artículo 110 de este Código, y

"XVII.- Todos los demás documentos que disponga este Código y sus Reglamentos".

Este artículo hace una enumeración enunciativa de los documentos que deben inscribirse; para evitar alguna omisión de consecuencias importantes, alude en su última fracción, a "los documentos que deban registrarse, conforme al Código y sus Reglamentos".

#### E. LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.

El segundo requisito fundamental para que los actos jurídicos agrarios produzcan efectos jurídicos, es que se efectúen de acuerdo con las formalidades que la ley agraria establezca.

#### F. EL SUJETO AGRARIO.

El tercer requisito es la intervención de un sujeto agrario en la realización de todo acto jurídico agrario. Su participación en el acto permite que se produzcan efectos jurídicos agrarios, como en el caso de adquisición de tierras por la reforma agraria o la colonización, si el que interviene como interesado no es un sujeto agrario, el acto jurídico que se celebre, no produce efectos jurídicos agrarios. Esto hace que la presencia del sujeto agrario para la celebración del acto, deba entenderse como un requisito esencial.

En realidad la situación se identifica casi con el ca-

so de la capacidad agraria. Pero la diferencia radica que aquí ésta, no se juzga por el sujeto, sino por el acto.

El artículo 54 del Código Agrario Mexicano, establece la capacidad individual en materia agraria.

"Artículo 54.- Tendrán capacidad para obtener unidad de dotación o parcela por medio de dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población o acomodo en tierras ejidales excedentes, los campesinos que reúnan los siguientes requisitos:

"I.- Ser mexicanos por nacimiento, varón mayor de dieciséis años, si es soltero, o de cualquiera edad si es casado, o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo.

"II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes.

"III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual.

"IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación y

"V.- No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos.

Los sujetos agrarios, pueden ser colectivos o individuales. Los primeros son las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en la cantidad indispensable para satisfacer sus necesidades.

Hay dos clases de núcleos de población, el núcleo de población propiamente dicho, que lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas y el núcleo de población ejidal, que lo forma el grupo de campesinos beneficiados con una dotación.

El Código Agrario tiene el error de considerar al ejido como entidad diferente del pueblo que obtuvo la dotación, dividiendo a un mismo pueblo en ejidatarios y no ejidatarios.

Las comunidades agrarias son también sujetos colectivos de derecho agrario.

Los núcleos de población adquieren la categoría de sujetos de derecho agrario, cuando tienen un número mayor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación, y siempre que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva. Se exceptúa, a las poblaciones con más de diez mil habitantes, según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

Los sujetos individuales de derecho agrario, son los campesinos sin tierra y los dueños de pequeñas y grandes propiedades. Como se dijo en el artículo 54 del Código A-

grario, transcrito anteriormente, la capacidad de los campesinos se deriva de la nacionalidad mexicana, de la edad de 16 años si se trata de hombres solteros o de cualquier edad si son casados, las mujeres si son viudas o solteras, pero con familia a su cargo, de la residencia en el poblado solicitante, cuando menos de seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio; tener como ocupación habitual la agricultura y trabajar personalmente la tierra; no poseer tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación y de no poseer un capital individual en la industria o en el comercio, mayor de dos mil quinientos pesos, o un capital agrícola mayor de cinco mil pesos.

Los propietarios son sujetos de derecho agrario, porque en los casos de dotación o de restitución, el Código Agrario los considera como demandados y a los solicitantes de tierras como actores, en el juicio administrativo agrario. La ley protege a los pequeños propietarios, declarando inafectables sus tierras, con derecho a obtener el certificado correspondiente y establece el derecho de poseer la extensión máxima que señalan dentro de cada entidad federativa las respectivas legislaturas, extensión que su propietario puede poseer sin estar obligado a fraccionarla. Los grandes terra-

tenientes, conforme a la ley, tienen la facultad de señalar, dentro de sus fincas afectadas, el lugar en donde debe localizarse su pequeña propiedad inafectable.

### 3. EFECTOS DE LOS ACTOS JURIDICOS AGRARIOS

Es de importancia fundamental en el estudio de esta sistematización jurídica agraria, determinar cuáles son los efectos del acto jurídico agrario, a fin de poder afirmar en forma práctica, la autonomía del derecho agrario. Ya se han señalado las condiciones y los requisitos que hacen que un acto jurídico sea agrario, resta ahora determinar cuáles son los efectos jurídicos principales que derivan de un acto jurídico determinado.

#### A. EFECTOS COMUNES

Los efectos jurídicos de los actos agrarios varían según la clase de los actos de que se trate, pero es evidente que existen algunos comunes a todos ellos, que influyen de manera tal, que permite determinar cuáles pueden ser los efectos más importantes que produce un acto jurídico agrario.

##### a. COMPETENCIA Y JURISDICCION ES. ESPECIFICA

Para las cuestiones litigiosas agrarias, la competencia y la jurisdicción constituyen uno de los efectos fundamentales que caracterizan a un acto jurídico agrario.

Este es un asunto de indiscutible importancia para que



la aplicación de la ley agraria llegue a ser efectiva y para que los actos jurídicos agrarios puedan ser calificados y comprendidos con la actitud necesaria, por parte de quien ejerce la facultad de juzgar.

La existencia de tribunales agrarios de competencia específica, permitiría hacer conocer mejor las necesidades agrarias y aplicar con mayor rigurosidad los principios jurídicos agrarios que hemos señalado aquí y que constituyen la base misma de la sistematización jurídica agraria.

Los antecedentes abundan en cuanto a la creación de tribunales de competencia especial. Así, actualmente es común en las legislaciones de muchos países del mundo, hallar tribunales civiles, comerciales, del trabajo, etc. En materia agraria la jurisdicción y competencia de tribunales propios, sería decisiva, por cuanto que la organización de los mismos debería hacerse de manera tal, que la aplicación de la ley agraria, fuera efectuada por personas versadas en derecho agrario. La aplicación de la ley agraria por jueces de otros ramos, la consideramos un error manifiesto. Más aún los efectos que tal anomalía puede causar, podrán llegar a ser sumamente perjudiciales en la aplicación del derecho agrario.

Lo anterior nos lleva a considerar, que el juicio administrativo agrario y aún el recurso de Amparo no resuelven el

problema de la justicia agraria, con la celeridad y sin las presiones políticas que se descasen, ya que en la mayoría de los casos, la clase campesina es vencida en estos juicios, por su ignorancia de las leyes, por su falta de recursos económicos para el pago de una defensa adecuada y principalmente por su alejamiento de los centros de población donde radican las autoridades competentes.

B. LA PRESCRIPCIÓN POSITIVA EN MATERIA AGRARIA

La prescripción adquisitiva, o sea la usucapión romana, que nos define el maestro Raúl Lemus García como sigue: "La usucapión es una institución legal, en virtud de la cual se adquiere la propiedad de una cosa, mediante la posesión prolongada y llenando los requisitos fijados por el derecho. Usucapión deriva de uso-casere, que significa "adquirir por el uso" (124); con sus antiguas características mantenidas actualmente en la mayor parte de los códigos civiles, está prevista en el artículo 66 del Código Agrario vigente, que a la letra dice:

"Artículo 66.- Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los

---

(124) LEMUS GARCIA, RAUL.- "Derecho Romano".- Editorial "LIMSA".- México 1964.- Pág. 193.

propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario".

Al respecto, el señor Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, en sus comentarios al Código Agrario vigente, nos manifiesta que: "... esta nueva disposición se justifica porque México ha sido y es un país con muy defectuosa titulación de la propiedad territorial y porque con ella se protege a un grupo numerosísimo de pequeños agricultores, de rancharos que por falta de recursos económicos, por ignorancia de las leyes, por lo engorroso de los trámites o simplemente por su alejamiento de los centros de población donde radican las autoridades competentes, no están en posibilidad de lograr la titulación de los predios que poseen y que a veces ha venido cultivando una misma familia de generación en generación" (125).

#### C. PERDIDA DE LOS DERECHOS SOBRE LA PARCELA

El ejidatario que no ejerza derechos de ninguna naturaleza sobre su parcela deberá perderla por cuanto tal omisión

---

(125) HINOJOSA ORTIZ, MANUEL.- "Nuevo Código Agrario", Prólogo, Concordancias y Comentarios.- Edición del Departamento Agrario.- México 1943.- Pág. 107.

implica desconocer el principio jurídico agrario que radica en la protección jurídica al cultivo de la tierra.

Esta situación está prevista por el Código Agrario, en su artículo 169 que dice:

"El ejidatario perderá sus derechos sobre la parcela y en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, única y exclusivamente cuando durante dos años consecutivos o más, falte a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar los trabajos que le correspondan en caso de que su ejido se explote colectivamente".

La disposición anterior constituye quizás la reforma más importante de las introducidas en el Código vigente. Aianza de modo decisivo los derechos del campesino, garantizándole de modo permanente su disfrute mientras no incurra en la única causa que puede justificar la pérdida de los mismos: no trabajar la tierra durante dos años. Esto constituye una afirmación vigorosa del lema zapatista: "La Tierra es de quien la trabaja".

#### D. LA SUCESION EJIDAL

El ejidatario tiene derecho a transmitir la parcela por testamento sólo a las personas que dependan económicamente de él, aunque no sean sus parientes. Sólo puede nombrar a un heredero pues el artículo 162 del Código Agrario al que nos hemos referido habla en singular tratando de conservar la unidad de la parcela. Pero introduce un criterio ajeno a los fines del

ejido que es la subsistencia de la familia campesina, al decir que puede heredar a un extraño cuando inclusive los miembros de la familia son los que ayudan a la explotación de la misma.

Cuando el ejidatario no designa heredero, o éste haya muerto, o se haya definitivamente ausentado del núcleo de población, la herencia corresponde a la mujer legítima, o a la concubina con quien haya procreado hijos, y a la que hubiere hecho vida marital con él durante los seis meses anteriores al fallecimiento. Sólo a falta de la mujer heredan los hijos, y en su defecto las personas que el ejidatario haya adoptado o sostenido, prefiriendo entre los primeros al de más edad y entre los segundos, a aquél que hubiese vivido más tiempo con el ejidatario. No podrá heredar al ejidatario persona que disfrute de unidad de habitación o de parcela.

La designación de heredero se hará, sin formalidad, pues al darle la posesión definitiva, el ejidatario formulará una lista de personas que vivan a sus expensas designando de entre ellas al heredero, quien no podrá ser persona que disfrute de derechos agrarios.

Si no hay heredero, o este renuncia a sus derechos, la Asamblea de Ejidatarios por mayoría de dos terceras partes y con la aprobación de la autoridad competente, a quien

deberá adjudicarse la unidad de dotación a la parcela, siguiendo el orden de preferencias que acabamos de señalar.

El Código Agrario, alite decir los requisitos de validez de la renuncia, por lo que debe considerarse en este caso, como es la revocabilidad del testamento, etc., se debe recurrir al Código Civil Federal para que se aplique su letoriamente ante la falta de reglamentación de diversas materias, como en el caso de la renuncia vicinada del heredero debe declararse nula la adjudicación que a tercero se haga.

El artículo 127 otorga al Departamento Agrario, por acuerdo del presidente de la Republica, la facultad de fijar la nueva extensión de las parcelas en caso de que haya ocurrido cambios en las condiciones de las terrenos comprendidos dentro del ejido sin excluir a aquellas parcelas que hayan mejorado por el esfuerzo y dinero del ejidatario, lo cual es totalmente injusto.

**4. INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS EN MATERIA AGRARIA.**

En seguida trataremos el problema de la inexistencia de los actos jurídicos agrarios, que varía en forma fundamental del Derecho Privado y aún del Público en la rama del Derecho Administrativo que analizamos anteriormente.

Sin embargo, queremos recordar algunas definiciones que ilustrarán lo que la doctrina considera por inexistencia de los actos jurídicos en general.

Hugo Alsina dice que la teoría de las nulidades de los actos jurídicos es un concepto que domina el campo del derecho, sin ser privativa de ninguna de sus ramas, cada una de las cuales le impone modalidades propias. (126)

Chiovenda comenta que los negocios nulos o inexistentes lo son desde su origen, de manera que no pueden producir efectos jurídicos y que las acciones que tienden a hacer declarar tal nulidad, son acciones de pura declaración. (127)

---

(126) ALSINA, HUGO. Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal Civil y Comercial. Editorial Sociedad Anónima de Editores. Buenos Aires 1956 Tomo I. Pág. 629.

(127) CHIOVENDA J. Instituciones del Derecho Procesal Civil. Editorial Revista del Derecho Privado de Madrid, España 1939 Pág. 221.

32

El Doctor Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo", nos dice que "la teoría de las nulidades debe ser muy matizada para poder armonizar los intereses que se ponen en juego con motivo de la actividad del poder público y cuyos intereses no siempre exigen las mismas soluciones.

(128)

El Presidente de la República Manuel Avila Camacho, publicó el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, el que en los artículos 138, 139 y 158 regula la inexistencia de los actos jurídicos agrarios.

Los mencionados artículos dicen:

"Artículo 138.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, 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 este precepto.- Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan o titulen en fa-



vor de comunidades".

"Artículo 139.- Son INEXISTENTES todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades Municipales, de los Estados o Federales, así como los de las autoridades judiciales Federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley .

Este artículo modificó el texto del Artículo 122, primer párrafo, del Código Agrario de 1940, ya que declara la inexistencia, en lugar de la nulidad de pleno derecho, ya que es más exacto hablar de inexistencia, porque el objeto en que recae el acto jurídico está fuera del comercio.

"Artículo 151.- Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y en general los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son INEXISTENTES los actos que se realicen en contravención de este precepto.

El anterior precepto protege con mayor amplitud los intereses del ejidatario, porque se refiere no sólo a la parcela o unidad de dotación, sino también a la participación del

campesino en la tierra de labor, como lo hacia el Código Agrario de 1940, abarca los demás derechos del campesino sobre las aguas, los pastos, los montes, etc.

De las anteriores consideraciones vemos que el Código Agrario, establece la inexistencia en función del interés público, cuando se afectan intereses colectivos.

A propósito de lo anterior, doctrinalmente, Hugo Alsina, diferencia el acto nulo del inexistente al decir: el concepto de acto nulo difiere del acto inexistente, en que mientras éste no requiere un pronunciamiento judicial para evitar sus efectos, en aquel es necesario que se declare la nulidad para evitar que los produzca y para hacer desaparecer los producidos... el principal efecto de la nulidad es privar al acto de su eficacia jurídica...

El autor mexicano Gabino Praga en su libro de Derecho Administrativo (129) comenta que: es difícil que coincidan en un mismo caso de nulidad de acto administrativo, todos los caracteres que en el derecho civil se asignan a la nulidad absoluta o a la nulidad relativa... la Suprema Corte de Justicia, ha sentado jurisprudencia en el sentido de que esa clase de actos no pueden ser revocados por la propia au-

---

(129) PRAGA, GABINO. Opus cit. Pág. 295.

toridad que los dictó".

Debemos ver las diferencias entre revocación y nulidad, pero para ello hay que tomar en consideración el plantamiento del Derecho Civil, lo que haremos enseguida, siguiendo al maestro Ernesto Gutiérrez y González (130).

La resolución es el género que abarca a la revocación, La resolución es un acto en virtud del cual se priva de sus efectos, total o parcialmente para el futuro, a otro acto plenamente válido, y los efectos pasados de éste, siendo ilícitos, pueden o no quedar subsistentes, según la naturaleza del acto, o la voluntad de las partes.

La resolución puede ser total y parcial o modificación. A su vez la resolución total puede ser, rescisión y revocación o terminación.

La rescisión es un acto jurídico unilateral, por el cual se le pone fin, de pleno derecho "ipso jure", sin necesidad de declaración judicial o mediante ella, como afirman algunos autores, a otro acto, bilateral, plenamente válido, por incumplimiento culpable de una de las partes.

La revocación o terminación es un acto jurídico unilateral o bilateral, por medio del cual se pone fin a otro acto unilateral o bilateral, plenamente válido, por razones de

---

(130) GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho de las Obligaciones. Editorial Cajica, uebla 1968. Pág. 492.

2  
b  
8

conveniencia y oportunidad catalogados subjetivamente, ya por una sola parte, ya por ambas.

La revocación puede ser pública o privada:

La revocación pública, se presenta cuando se priva para el futuro de sus efectos, a un acto plenamente válido, en el cual intervino el Estado, por razones de oportunidad y conveniencia.

La revocación privada se realiza cuando se priva para el futuro, de sus efectos, a un acto plenamente válido, por razones de conveniencia, y en los cuales intervienen sólo personas particulares.

La revocación pública puede ser unilateral y bilateral. La revocación pública unilateral se realiza cuando el Estado por razones de utilidad pública, que él aprecia o considera unilateralmente, da por terminado también unilateralmente, el acto que hasta entonces fuera plenamente válido y que consecuentemente había surtido todos sus efectos.

La revocación pública unilateral es la que consagra el Derecho Agrario, la cual no debe confundirse con la inexistencia o con las nulidades, porque ellas provienen de un acto viciado y la revocación de un acto por el Estado sobreviene por causas de utilidad pública, de igual maneja que la expropiación.

La revocación pública bilateral se presenta cuando por medio de un nuevo acto, se pone fin a uno anterior en donde intervino el Estado, por razones de oportunidad, catalogadas de común acuerdo por las partes.

La revocación privada puede ser: unilateral, bilateral, individual y colectiva o unánime. La revocación privada unilateral, es el acto jurídico por medio del cual se priva de efectos para el futuro, a otro acto plenamente válido, por razones de conveniencia que subjetivamente considera una sola de las partes que intervinieron en el mismo. Puede ser de dos tipos: invocando causa legal o sin expresión de causa.

La revocación privada unilateral invocando causa legal es el acto jurídico por el cual una persona da por terminado un acto bilateral sin consulta de la otra parte, fundándose para ello en las causas que al efecto determina la ley.

La revocación privada unilateral sin expresión de causa, es el acto jurídico por el cual una de las partes da por terminado unilateralmente otro en que intervino, por razones de conveniencia estimadas subjetivamente, y sin que se vea precisado a determinar el motivo de su conducta, pues la ley no se lo exige, y lo deja actuar a su libre arbitrio, a su discreción. Así como la terminación de un acto unilateral por su propio autor.

La revocación privada bilateral es un acto jurídico de tipo convenio en sentido estricto, por medio del cual se priva de sus efectos futuros, a otro acto jurídico bilateral plenamente válido, celebrado por las partes, atendiendo a razones de oportunidad.

La revocación privada individual, es el acto jurídico por el cual una persona da fin, en sus efectos para ella, a un acto plenamente válido, el cual sigue subsistente y surte sus efectos para las otras personas que intervinieron en el propio acto.

Revocación privada unánime o colectiva es el acto jurídico por el cual se priva de sus efectos jurídicos futuros a un acto plenamente válido, con el común acuerdo de todas las personas que intervinieron con igual interés jurídico, en la formación de ese mismo acto. Lo deben revocar por unanimidad.

La resolución parcial o modificación, es el acto jurídico unilateral o bilateral por medio del cual se priva de algunos de sus efectos para el futuro, a otro acto plenamente válido y quedan subsistentes los demás efectos.

La modificación puede ser pública o privada. La modificación pública es el acto jurídico en que interviene el Estado, para privar de algunos de sus efectos, a otro acto plena-

mente válido en el que también intervino.

Puede ser unilateral o bilateral. La modificación pública unilateral es el acto jurídico, por medio del cual el Estado modifica o priva parcialmente de sus efectos a otro acto plenamente válido y en el cual intervino, sin necesidad de consulta a la otra parte, fundándose en razones de conveniencia o de utilidad pública.

La modificación pública bilateral, es el acto jurídico por medio del cual se priva para el futuro, parcialmente de sus efectos, a un acto plenamente válido, y en el cual intervino por una parte el Estado, poniéndose este de acuerdo con la otra parte para realizar la modificación.

La modificación privada es el acto jurídico por el cual se priva parcialmente de sus efectos para el futuro, a un acto plenamente válido, y se dejan subsistentes los demás, en atención a razones de conveniencia.

Puede ser unilateral y bilateral. La modificación privada unilateral, es el acto jurídico por medio del cual, una de las personas que intervinieron en otro acto, priva de efectos a éste, parcialmente y para el futuro, dejando subsistentes los demás efectos, y en vista de razones que él considera subjetivamente y de manera unilateral.

La modificación privada bilateral, es el acto jurídico

236

por medio del cual las personas privadas que en la creación de otro acto intervinieron, privan de común acuerdo a éste, de una parte de sus efectos para el futuro, y dejan subsistentes los demás.

Debemos señalar que la N. Suprema Corte de Justicia de la Nación, consta de 4 Salas, la primera penal, la segunda administrativa, la tercera civil y la cuarta laboral, los asuntos agrarios se ventilan en la Segunda Sala o sea la Sala encargada de la materia administrativa, que es la que sienta la jurisprudencia en materia agraria, por ello el autor Gabino Fraga dice que: "los actos administrativos no pueden engendrar derechos que sean contrarios a la ley, y que no tienen autoridad y fuerza de cosa juzgada... si se tiene en cuenta que cuando la administración ha ejecutado un acto irregular, puede encontrarse en el dilema de respetar ese acto o de cumplir con la ley y que de acuerdo con el principio de la legalidad, debe decidirse por esta última, se comprenderá que no existe obstáculo jurídico, sino por el contrario, razones de esa índole, para que desconozca de propia autoridad el acto irregular, quedando por supuesto, a salvo los derechos del afectado para contradecir la actividad tomada en su contra". (3/)



El Código Agrario en su artículo 64, fracción IV dice:  
"Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de la publicación de la solicitud, se considerarán esos hechos como indicios de la simulación; pero para declarar la nulidad será preciso que se demuestre la existencia de una concentración del provecho, o una acumulación de beneficios, provenientes de la explotación de las diversas fracciones, en favor de una sola persona.

"La simulación deberá comprobarse en forma plena, oyendo a todos los interesados y a los solicitantes de ejidos y recabando pruebas en las diversas oficinas públicas y en los centros comerciales, y obteniendo todos los datos necesarios para concluir en forma fehaciente sobre la existencia de la simulación. Esta regla se aplicará siempre que se plantee una cuestión relativa a la simulación de división o de fraccionamiento".

Este caso de nulidad se refiere única y exclusivamente al de nulidad de fraccionamientos simulados y no de acuerdos de inafectabilidad, obtenidos a través de la simulación del fraccionamiento de predios mayores al máximo que la Constitución señala como pequeña propiedad.

El Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera,

no prevé nada absolutamente, en relación al caso que acabamos de comentar, ni quien debe impugnar la nulidad de los acuerdos de inafectabilidad cuando estén viciados de nulidad relativa, ni ante qué autoridad debe ventilarse el procedimiento, ni si existe la acción, ni cuál deberá ser el procedimiento, ni qué autoridad pronunciará la sentencia.

Si la nulidad debe declararla otra autoridad distinta de la agraria, queda la vía del control judicial del acto administrativo, y será entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que en última instancia conozca del caso, pero no existe disposición expresa al respecto.

El artículo 362 del Código Agrario delega por último la resolución de las dudas que se susciten en la aplicación del mismo, al Ejecutivo Federal.

La distribución de tierras y aguas es un derecho concedido por el artículo 27 Constitucional, a los pueblos que hayan sido despojados de tierras y aguas, a través de actos ilegales, anulando las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

También se declararán nulas todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el 1.º 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.

Asimismo están tachados de nulidad todos los actos que se refieran a las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el lapso a que ya nos hemos referido, 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 cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad, las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas a nombre propio o título de dominio, por más de 10 años cuando el artículo 127 del Código Agrario habla de la nulidad de fraccionamientos, dice lo siguiente: "La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legitimidad entre los vecinos de algún

núcleo de población y en la que haya 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.

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

En materia de fraccionamientos la nulidad no es de pleno derecho. Los fraccionamientos viciosos o erróneos son únicamente anulables a través del cómputo de vecinos lo que nos parece injusto, pues siempre se deben anteponer los fines que se buscan con el reparto agrario, desde la época de Zapata, a la simple regla convencional numérica que hemos comentado.

Por lo que respecta a que se declararan nulos todos los actos derivados de un fraccionamiento nulo, sin establecer diferencia alguna entre los que afectan a la propiedad, posesión y los que se refieren a los productos agrícolas vendidos a terceros de buena fé. Debemos señalar como fin de este Capítulo que tal y como dice el ilustre maestro Lucio Mendieta y Núñez: "No es posible comprender en un solo artículo, la compleja materia de nulidad" (/32). Nosotros estimamos que el

---

(/32) MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. México 1966. Pág. 336.

Código Agrario en la actualidad tiene que ser suplido necesariamente por el Derecho Civil, en cuanto sea compatible con la naturaleza especial de la propiedad ejidal.

La nulidad o la anulabilidad en su caso, constituyen recursos o medios adecuados para asegurar o garantizar la protección de un interés jurídico agrario determinado.

Lo anterior, en salvaguarda de los intereses que protege el Derecho Agrario. Conviene destacar que las anulabilidades y nulidades de los actos jurídicos agrarios, llevan consigo siempre la intencionalidad de cuidar los intereses propios de la actividad agropecuaria, que merecen ser protegidos jurídicamente. Se trata de defender todo lo que implica un interés legítimo, vinculado con los fines esenciales de la política agraria científica.

La doctrina considera que puede desearse la anulabilidad de los actos jurídicos agrarios en los siguientes casos:

La destrucción de los recursos naturales renovables; la falta de tipificación de determinados productos agropecuarios; la devastación de los bosques o su explotación irracional; la especulación en la venta de la producción agropecuaria; las plagas o enfermedades animales o vegetales; la destrucción de los animales o vegetales propios de una reserva natural; el uso indebido del agua en cualquiera de sus formas;

el manejo irracional del suelo; la falta de salubridad en la industrialización de los productos agropecuarios; la ejecución de los bienes de trabajo del agricultor y de su familia; la concentración de la tierra en un solo titular. la subdivisión de las unidades económicas de producción o la subdivisión irracional de la tierra en cualquiera de las formas que se haga.

5. EXAMEN DE DIVERSAS RESOLUCIONES RESIDENCIALES

En este capítulo examinaremos diversas Resoluciones Residenciales por las que podrá observarse la secuela del trámite que se debe seguir en cada caso. en los ejemplos citados las distintas peticiones han obtenido resoluciones favorables.

Los ejemplos que vamos a presentar se refieren a:

- A. DOTACION DE TIERRAS
- B. DOTACION DE AGUAS
- C. AMPLIACION
- D. CREACION DE UN NUEVO CENTRO DE POBLACION
- E. DECRETO DE EXPROPIACION DE TIERRAS
- F. RESOLUCION SOBRE HEREDERAS
- G. ACUERDO SOBRE IMPACTABILIDAD AGRICOLA
- H. ACUERDO SOBRE IMPACTABILIDAD GANADERA
- I. RESOLUCION SOBRE NUEVAS ADJUDICACIONES
- J. RESOLUCION SOBRE PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS
- K. RESOLUCION SOBRE CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES

El derecho de dotacion de tierras y aguas está consignado en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 Consti-

tucional, como sigue: "...Los núcleos de población 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 de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

#### A. DOTACION DE TIERRAS

En el Diario Oficial de 22 de febrero de 1951, fue publicada la Resolución sobre dotación de tierras al pueblo Pejelagartero, Segunda Sección, en Huimanguillo, Tabasco, que a continuación transcribimos, y en la que se ve cómo la resolución confirma el fallo del Gobernador del Estado de Tabasco, de 7 de abril de 1950, que ampara una superficie total de dos mil ciento setenta y cinco hectáreas, de las cuales un mil cuatrocientas hectáreas son de temporal y setecientas setenta y cinco hectáreas de agostadero de mala calidad, que se tomaron íntegramente de terrenos pertenecientes a la Nación: para satisfacer necesidades económico-agrícolas de campesinos que carecían de tierras.

"RESOLUCION sobre dotación de tierras al poblado Pejelagartero, Segunda Sección, en Huimanguillo, Tab.

"Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"VISTO para resolver en definitiva el expediente de dotación de tierras solicitada por vecinos del poblado de Tejelagartero, Sección Segunda, Municipio de Guimanguillo, del Estado de Tabasco, y

"RESULTANDO PRIMERO.- Por escrito de fecha 2 de mayo de 1950, los vecinos del poblado de que se trata solicitaron del Gobernador del Estado dotación de tierras, por carecer de las indispensables para satisfacer sus necesidades económico-agrícolas. La instancia se remitió a la Comisión Agraria Mixta, la que inició el expediente respectivo, habiéndose publicado la solicitud en el Periódico Oficial del Estado, surtiendo efectos de notificación, el 20 de mayo del mismo año. El organismo de referencia procedió a la formación del censo general, diligencia que se practicó durante los días 26 y 27 de agosto del año de referencia, levantándose la documentación correspondiente, misma que revisada arrojó un total de 67 capacitados en materia agraria, anotándose además 76 caezas de ganado mayor y 220 de menor, asimismo, se ejecutaron los trabajos técnicos de localización de los predios afectables.

"RESULTANDO SEGUNDO.- Terminados los trabajos mencionados en el resultando anterior, la Comisión Agraria Mixta emitió su dictamen el 20 de marzo de 1950 y lo sometió a la consideración del Gobernador del Estado, quien con fecha 7 de abril del mismo año dictó su fallo confirmativo, concediendo a los solicitantes una superficie total de 2,175 hectáreas, de las cuales 1,400 hectáreas son de temporal y 775 hectáreas de agostadero de mala calidad, que se tomarán de terrenos pertenecientes al Fisco Federal. La posesión provisional se ejecutó el 22 de mayo del mismo año.

"RESULTANDO TERCERO.- Revisados los antecedentes, se llegó a conocimiento de lo siguiente: Dentro del radio legal de 7 kilómetros, resultan afectables terrenos pertenecientes a la Nación, y que efectivamente son 67 capacitados que sirven de base a este fallo, cuyos nombres son los siguientes: 1.- Leovigildo Ramírez S., 2.- Celestino de los Santos, 3.- Alejón Ventura, 4.- Pastor Ramírez, 5.- Israel Ramírez V., 6.- Onésimo Ló en Hernández, 7.- Lorenzo López Carrillo, 8.- Joaquín Ramírez V., 9.- Emiliano Ramírez, 10.- Gerardo González, 11.- Filemón Sánchez S., 12.- Ramón Carrillo V., 13.- Andrés Torres Torres, 14.- Ramón Torres Martínez, 15.- Gregorio Arias Cruz, 16.- Isidro Arias Cruz, 17.- Crescencio García, 18.- Bernardo Cruz, 19.- Isidoro de la



Cruz G., 20.- Pedro de la Cruz G., 21.- Francisco de la Cruz, 22.- Dámaso González, 23.- Margarito González, 24.- José Ramírez Hernández, 25.- Jesús Ramírez, 26.- Francisco Ramírez, 27.- Clemente Ramírez, 28.- Pedro González Olán, 29.- Severiano González O., 30.- Manuel González C., 31.- Rafael Meza Alvarez, 32.- Fidel González, 33.- Alvaro González, 34.- Tibiano González, 35.- José A. Sánchez, 36.- Gertrudis Sánchez A., 37.- Eleazar Samiáguen, 38.- Mauro Barahona C., 39.- Ignacio Barahona C., 40.- José Barahona C., 41.- Evencio Gómez, 42.- Arcenio Gómez G., 43.- Angonia Gómez G., 44.- Esteban Ramírez, 45.- Pedro González, 46.- Lorenzo Ramírez, 47.- Amprosio González, 48.- Belice Barahona, 49.- Alfonso Sánchez, 50.- Ailar Gómez G., 51.- Margarita Valázquez, 52.- Concepción Arias, 53.- Dolores Córdoba, 54.- Guillermo Sánchez, 55.- Encarnación Gómez, 56.- José Mayo, 57.- José Cruz Valázquez, 58.- Astor Pérez Gómez, 59.- Martín Izquierdo C., 60.- Benito López Gómez, 61.- Rufino Gómez, 62.- Claudio Córdoba, 63.- Juan Pérez, 64.- Ramiro Gómez, 65.- Mateo Osorio Cruz, 66.- Ramón Ramírez y 67.- Juan de los Santos.

Con los elementos anteriores, el Jefe Consultivo

Agrario emitió su dictamen en el sentido de este fallo: y

"CONSIDERANDO PRIMERO.- El derecho del núcleo de población solicitante para ser dotado de tierras, se ha demostrado plenamente al comprobarse que radican en él 67 capacitados en materia agraria, cuyas necesidades agrícolas no han sido satisfechas.

"CONSIDERANDO SEGUNDO.- Atendiendo a que dentro del radio legal de 7 kilómetros resultan afectables terrenos pertenecientes a la nación, que cuentan con una superficie disponible para este caso, de 1,400 hectáreas de temporal y 775 hectáreas de agostadero de mala calidad, procede fincar en dichos terrenos la dotación definitiva, a favor del poblado de Cajelegartero, Segunda Sección, con una superficie total de 2,175 hectáreas de las calidades mencionadas, para donar con las tierras de labor 68 unidades ejidales de 20 hectáreas cada una para 67 capacitados y la parcela escolar reglamentaria, destinándose del resto de las tierras 40 hectáreas para la zona urbana del poblado y

el excedente para los usos colectivos del núcleo promovente, confirmándose en estos términos el mandamiento del Ejecutivo local.

Por lo expuesto, y con ayo además en los artículos 50, 51 interpretados en sentido contrario, 57, 58, 59, 61, 62, 70, 80, 81 y demás relativos del código de la materia, se resuelve:

**PRIMERO.**— Se confirma el fallo del Gobernador del Estado, de fecha 7 de abril de 1950.

**SEGUNDO.**— Se dota a los vecinos del poblado de Tejalgartero, Sección Segunda, municipio de Guimanguillo, del Estado de Tabasco, con una superficie total de 2,175 Hs. (dos mil ciento setenta y cinco hectáreas), de las cuales 1,400 Hs. (un mil cuatrocientas hectáreas) son de temporal y 775 Hs. (setecientas setenta y cinco hectáreas) de agostadero de mala calidad, que se tomarán íntegramente de terrenos pertenecientes a la Nación, para formar con las tierras del temporal 14 unidades ejidales de 20 Hs. (veinte hectáreas) cada una, para 67 capacitados y la escuela del lugar, destinándose el resto de los terrenos excluyendo 40 Hs. (cuarenta hectáreas) que constituyen la zona urbana del poblado, para los usos colectivos del mismo.

La anterior superficie deberá localizarse de acuerdo con el plan aprobado por el Departamento Agrario y pasará a poder del núcleo gestor, con todas sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres.

**TERCERO.**— Exidanse a los 67 capacitados que arroja el censo y para la escuela del ejido, los certificados de derechos agrarios y por consecuencia, los títulos arcaerarios.

**CUARTO.**— Al ejecutarse la presente resolución deberá observarse las prescripciones contenidas en los artículos 111 y 112 del Código Agrario vigente, y en cuanto a la explotación y aprovechamiento de las tierras, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 206 del código de la materia, instruyéndose ampliamente a los ejidatarios sobre sus obligaciones y derechos a este respecto.

**QUINTO.**— Publíquese este fallo en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno

del Estado de Tabasco; inscribábase en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

"Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de noviembre de mil novecientos sesenta.- ADOLFO LOPEZ MATEOS.- Rúbrica.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (133)

#### B. DOTACION DE AGUAS.

Con fecha 30 de abril de 1964, apareció en el Diario Oficial la Resolución sobre dotación de aguas al poblado Cuexpala, en Tlaxcala, Puebla; en esta Resolución se concede la dotación de aguas de referencia, revocando el acuerdo del Gobernador del Estado, que se consideró emitido en sentido negativo, concediendo un volumen total, anual, de 5.400,000 metros cúbicos, que se tomaron de las aguas del río Ahuehuayo, de jurisdicción federal. Aquí el objeto de la resolución presidencial es proporcionar agua a terrenos ejidales, para que éstos puedan ser sembrados durante todo el año y no exista ningún problema de riego en los mismos, ya que es obvio manifestar que las tierras de temporal pro-

---

(133) LOPEZ MATEOS, ADOLFO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- México, miércoles 22 de febrero de 1961. Tomo CCXLIV. Núm. 45. Pág. 23.

ducen y valen muchos menos que las otras.

"RESOLUCION sobre dotación de aguas al poblado Cuexpala, en Tlaxala, Pue.

"Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"VISTO para resolver en definitiva el expediente de dotación de aguas solicitada por ejidatarios del poblado Cuexpala, Municipio de Tlaxala del Estado de Puebla; y

"RESULTANDO PRIMERO.- Por escrito de 16 de enero de 1929, ejidatarios del poblado de que se trata solicitaron del Gobernador del Estado dotación de agua para el riego de sus tierras ejidales. Turnada la solicitud a la Comisión Agraria Sexta, este organismo inició el expediente respectivo, publicándose la referida solicitud en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 18 de junio de 1963, surtiendo efectos de notificación; la inspección reglamentaria de aguas se llevó a cabo por el comisionado, quien el 9 de agosto de 1963, rindió su informe. La Comisión Agraria Sexta no formuló su dictamen y el Gobernador del Estado no dictó su mandamiento, por lo que éste se considera emitido en sentido negativo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 239 del Código Agrario en vigor.

"RESULTADO SEGUNDO.- De los antecedentes consta: que por resolución presidencial de 5 de octubre de 1925, se dotó al poblado de que se trata con 987 hectáreas, que por resolución presidencial de 30 de marzo de 1932, se amplió el ejido con 150 hectáreas de riego, que en ambos casos se encuentran a robados los expedientes de ejecución y que de los estudios practicados se comprobó que en este caso la fuente legalmente afectable la constituyen las aguas del Río Abasco, de jurisdicción federal que puede contribuir con 5.400.000.00 M3 derivadas por el canal que han estado usando los ejidatarios para regar 180 hectáreas que les fueron concedidas por resolución presidencial de dotación de 5 de octubre de 1925, superficie que la denominan Campo Ballinas. En la inteligencia de que al aprovechamiento de las aguas citadas lo han venido haciendo los ejidatarios desde la fecha en que recibieron la posesión de sus tierras.

"Con los elementos anteriores el H. Cuerpo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de esta resolución; y

"CONSIDERANDO UNICO.- Atendiendo a que la fuente afectable en este caso la constituyen las aguas del Río Ahuchueyo, procede fincar en dicha fuente la dotación definitiva a favor del ejido de Cuexpala, con un volumen total anual de 5.400,000.00 M3 derivados por el canal que han estado usando los ejidatarios, para el riego de 180 hectáreas pertenecientes a su dotación de tierras, según resolución presidencial de 3 de octubre de 1925, cuya superficie la denominan Campo Salinas. El mandamiento del Gobernador del Estado deberá revocarse en los términos anteriores, en virtud de que se comprobó que existe una fuente legalmente afectable.

"Por lo expuesto y de acuerdo con el imperativo que al Ejecutivo de mi cargo le impone la irración X del artículo 27 constitucional y con apoyo en los artículos 50, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 133 párrafo II y demás relativos del Código Agrario en vigor, se resuelve:

"PRIMERO.- Es procedente la dotación de aguas solicitada por ejidatarios del poblado Cuexpala, Municipio de Tlaxiaco del Estado de Puebla.

"SEGUNDO.- Se revoca el mandamiento del Gobernador del Estado que se considera emitido en sentido negativo.

"TERCERO.- Se concede a los ejidatarios del poblado de que se trata, por concepto de dotación de aguas, un volumen total anual de 5.4000,000.00 M3 (cinco millones, cuatrocientos mil metros cúbicos, que se tomarán de las aguas del Río Ahuchueyo de jurisdicción federal, derivadas por el canal que han estado usando los ejidatarios para regar 180 ms. ciento ochenta hectáreas), pertenecientes a las tierras que les fueron concedidas por resolución presidencial de dotación de 3 de octubre de 1925, cuya superficie la denominan Campo Salinas.

"CUARTO.- Como lo ordena el artículo 90 del Código Agrario en vigor y su Reglamento, la propia asamblea pro arrovechamiento, pasará a poder de la Nación, por quedar dando servicio para el riego de terrenos ejidales en

el 100% de su capacidad.

"QUINTO.- Conforme lo dispone el artículo 91 del mismo código, se establece la servidumbre de uso y caso de las aguas dotadas, por todas las obras hidráulicas que sean necesarias utilizar para su aprovechamiento.

"SEXTO.- De acuerdo con lo ordenado por el artículo 92 del ordenamiento citado, los beneficiarios con esta dotación quedan obligados a cubrir, en proporción a sus aprovechamientos, los gastos originados con motivo de la conservación y mantenimiento de las obras hidráulicas y de la distribución de las aguas.

"SEPTIMO.- quedan igualmente obligadas, como lo establece el párrafo II del artículo 11 de la Ley Agraria en vigor, a cumplir las leyes y disposiciones que sobre el particular dicta el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"OCTAVO.- Comuníquese esta resolución a los interesados y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, para su conocimiento y efectos.

"NOVENO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla e inscribáse en el Registro Agrario Nacional notifíquese y ejecútese.

"Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de marzo de mil novecientos sesenta y cuatro.- ADOLFO LOPEZ MATEOS.- Rúbrica.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Cúm lase: Roberto Barrios Castro.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (134)

---

(134) LOPEZ MATEOS, ADOLFO, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, jueves 30 de abril de 1964, Tomo CCLXIII, No. 51, pag. 11.

## C. AMPLIACION

El derecho de ampliación lo establece el artículo 97 del Código Agrario, que a la letra dice: "Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan la totalidad de las tierras de cultivo y que aprovechan también totalmente las tierras de uso común que posean.

Para ejemplificar este caso, hemos escogido la Resolución sobre ampliación de ejido al poblado El Pirú y su Anexo, en Buenavista Tomatlán, Michoacán, por lo que se concedió a los vecinos solicitantes, una superficie de ochenta hectáreas, cuarenta áreas, que se tomó de predios de particulares colindantes y se destinaron a usos colectivos y para incrementar la pequeña ganadería que poseen, decretándose al efecto las expropiaciones correspondientes.

En este caso vemos como a un grupo ejidal ya existente en una localidad, se otorgó un mayor número de hectáreas, con el fin de que nuevas necesidades fueran satisfechas.

"RESOLUCION sobre ampliación de ejido al poblado El Pirú y su Anexo, en Buenavista Tomatlán, Mich.

"Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"VISTO para resolver en definitiva el expediente relativo a la ampliación de ejido solicitada por vecinos del poblado denominado El Pirú y su Anexo, del Municipio de Buenavista Tomatlán del Estado de Michoacán y

RESOLUCIÓN RIBBRO.- Por escrito de 10 de junio de 1963, los vecinos del poblado de que se trata, solicitaron del Sr. Gobernador del Estado la adjudicación de tierras por no serlos suficientes para satisfacer sus necesidades las que actualmente disfrutaban. Atendida la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, este Organismo inició el procedimiento respectivo, publicándose la solicitud en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 15 de octubre del mismo año, surtiendo efectos de notificación, la diligencia censal se llevó a cabo con los requisitos de Ley el 20 de octubre del citado año, arrojando un total de 56 capacitados en materia agraria, procediéndose a la adjudicación de los terrenos técnicos de localización de predios aceptables.

RESOLUCIÓN SERRANO.- Terminados los trabajos mencionados en el dictamen anterior, la Comisión Agraria Mixta emitió su dictamen el 5 de julio de 1963 y lo sometió a la consideración del Sr. Gobernador del Estado, quien el 15 del mismo mes y año dictó el mandamiento ampliando el ejido del poblado de que se trata con una superficie de 2040 hectáreas que se tomará de la forma siguiente: del predio denominado La Muertita, propiedad de los Sr. Alfonso y Gabriel Gómez Gómez, 1200 hectáreas de temporal y del predio denominado Las Del Indio, Inzardaro o Arerillos, propiedad para los efectos agrarios del Sr. Antonio Rivas Méndez 840 hectáreas de agostadero, con los terrenos de arribo se formarán 2 parcelas para ser distribuidas entre otros tantos capacitados en materia agraria que los terrenos de agostadero serán explotados en forma colectiva y se dejará a salvo los derechos de los 54 capacitados restantes, por lo que a tierras de labos se refiere, a fin de que los ejeriten conforme a la Ley. La posesión provisional no se ejecutó.

RESOLUCIÓN SERRANO.- Revisados los antecedentes y analizadas las constancias que obran en el expediente respectivo se llegó al conocimiento de lo siguiente: que por Resolución provisional de 30 de abril de 1963, se dotó al poblado con 870 hectáreas, que dichas tierras se encuentran total y eficientemente aprovechadas que dentro del radio de 7 kilómetros resulta legalmente aceptables 2040 hectáreas que se pueden tomar de la forma siguiente: del predio denominado Inzardaro o La Muertita propiedad de



los C.C. Alfonso y Gabriel Gómez Sedoy 20.40 hectáreas de temporal y del predio denominado caso del Pirú finzándaro e otrorillos, propiedad del Sr. Antonio Alvarez Cárdenas 60 hectáreas de agostadero y que efectivamente son 53 los capacitados con derecho a la acción intentada. Los nombres de los 53 capacitados son los siguientes: 1.- Manuel Santana R., 2.- Francisco Gutiérrez G., 3.- Juan Manuel Gutiérrez G., 4.- Girafán Medina A., 5.- Basilio Avanzo G., 6.- Encarnación Sánchez G., 7.- J. Jesús Jiménez G., 8.- Leonardo Jiménez, 9.- Rosendo Arta G., 10.- Santiago Ramos, 11.- Pascuala Arriaga G., 12.- Antonio Gaytán P., 13.- Heliodoro Valencia V., 14.- Felipe Ruiz G., 15.- Benjamín Montes, 16.- Agustín Orellana G., 17.- Ignacio Lua G., 18.- J. Socorro Magaña M., 19.- Daniel Castillo G., 20.- Silvano Hernández, 21.- Raúl Hernández, 22.- Galdino Martínez, 23.- Miguel Hernández G., 24.- Miguel Aimes G., 25.- Pascual Hernández, 26.- Rigoberto Contreras, 27.- Raúl Sánchez G., 28.- Saldomero Magaña V., 29.- Jesús González P., 30.- José Ma. Valencia, 31.- Emiliano Mendoza G., 32.- Juan Béjar Marañón, 33.- José Béjar G., 34.- Luis Cervantes G., 35.- Librado Galindo P., 36.- Salvador Alvaros B., 37.- Guadalupe Rosales G., 38.- Marcelo Almaraz, 39.- Daniel Guzmán, 40.- Gabriel Valentón G., 41.- Fernando Garnica G., 42.- Ramón Lucios, 43.- Juan Cortés Corona, 44.- José Ochoa Olalde, 45.- Juventino Ochoa M., 46.- Vicente Sandoval G., 47.- José Alcazán P., 48.- Cristina Jiménez G., 49.- Victoriano Magaña, 50.- Manuel Macías G., 51.- Eleuterio Macoca M., 52.- Francisco Rivas G., 53.- Ignacio Cortillo, 54.- José Ma. Solís G., 55.- Servando Cortillo, 56.- Isaac Bonilla.

Con los elementos anteriores el H. Cuerpo Consultivo Agrario, emitió su dictamen en el sentido de esta Resolución; y

"CONSIDERANDO PRIMERO.- El derecho del poblado petionario para obtener la ampliación de su ejido ha quedado demostrado al comprobarse que en el mismo radican 53 capacitados que carecen de las tierras indispensables para satisfacer sus necesidades y que las que fueron concedidas por dotación, están totalmente a reveschadas.

"CONSIDERANDO SEGUNDO.- Atendiendo a que las fincas legalmente afectables en este caso, son las mencionadas

en el resultando tercero de esta Resolución, atendiendo asimismo a la extensión y calidad de sus tierras y a las demás circunstancias que en el presente caso concurren, procede fincar en dichos predios la ampliación definitiva de ejido en favor de los vecinos del poblado denominado El Pirú y su Anexo con una superficie de 80.40 hectáreas de temporal y agostadero que se destinarán para usos colectivos de los 56 capacitados que arrojó el censo y para hacer equar la pequeña ganadería que poseen, debiéndose dejar a salvo sus derechos, por lo que a tierras de labor se refiere, a fin de por los ejercicios conforme a la Ley, confirmarse en los términos anteriores, el mandamiento del Gobernador del Estado en lo que se refiere a la superficie concedida y modificarse en cuanto a su distribución.

Por lo expuesto y de acuerdo con el imperativo que al Ejecutivo de mi cargo impone la fracción II del artículo 27 constitucional y con apoyo además de los artículos 50, 52, 57, 59, 60, 61, 62, 75, 80, 81, 97, lo., transitorio y demás relativos del Código Agrario en vigor, se resuelve:

PRIMERO.- Se confirma el mandamiento del Gobernador del Estado de fecha 15 de julio de 1945 en lo que se refiere a la superficie concedida y se modifica en cuanto a su distribución.

SEGUNDO.- Se concede a los vecinos solicitantes del poblado denominado El Pirú y su Anexo, Municipio de Buenavista Tomatlán del Estado de Michoacán, por concepto de ampliación definitiva de ejido, una superficie de 80.40 Hs. (ochenta hectáreas cuarenta áreas), que se tomarán de la forma siguiente: del predio denominado Linzandero o La Muertita (predio del Sr. Alfonso y Gabriel Gómez Góczy 20.40 (veinte hectáreas cuarenta áreas), y del predio denominado Asa del Pirú, Linzandero o Strerillos, propiedad del Sr. Antonio Alvarez Gárdenas 60 Hs. (sesenta hectáreas), superficie que se destinará para usos colectivos de los solicitantes y para incrementar la pequeña ganadería que poseen decretándose al efecto las expropiaciones correspondientes.

La anterior superficie deberá ser localizada de acuerdo con el plano a robado por el departamento de Asuntos

Agrarios y Colonización y pasará a poder del poblado beneficiado con todas sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres.

TERCERO.- Se dejan a salvo los derechos de los 50 capacitados que arrojó el censo, por lo que a tierras de labor se refiere, a fin de que las ejercitan conforme a la Ley.

CUARTO.- Al ejecutarse la presente Resolución, deberán observarse las prescripciones contenidas en los artículos 111 y 112 del Código Agrario en vigor y en cuanto a la explotación y aprovechamiento de las tierras concedidas se estará a lo dispuesto por el artículo 206 del citado ordenamiento y a los Reglamentos sobre la materia, instruyéndose ampliamente a los adjudicatarios sobre sus obligaciones y derechos a estas partes.

QUINTO.- Publíquese esta Resolución en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, e inscribáse en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, la inscripción de adjudicación definitiva se concede a los vecinos del poblado de El Irá y su Anexo, Municipio de Buenavista Tzucuilán de la citada Entidad Federativa, para los efectos de Ley, notifíquese y ejecútese.

Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de agosto de mil novecientos sesenta y siete.- GUSTAVO DIAZ ORDAZ.- Rúbrica.- residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Cda. Lázaro Roberto Aguirre.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (133).

#### D. CREACION DE UN NUEVO CENTRO DE COLONACION

Si las necesidades de un grupo de campesinos no pueden

---

(135) DIAZ ORDAZ, GUSTAVO, residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial.- Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- México, sábado 4 de noviembre de 1967. Tomo CCLXXXV. No. 4 páy. 23.

satisfacerse por los medios ordinarios de la restitución, dotación o ampliación de ejidos, o por el acomodamiento en parcelas vacantes, se procede a la creación de un nuevo centro de población agrícola. Se trata, en consecuencia, de un procedimiento excepcional, pero que por su misma naturaleza se rige por las disposiciones relativas a la dotación en cuanto le sean aplicables.

Para mayor abundamiento, a continuación transcribimos los artículos 100 y 103 del Código Agrario, que se refieren a este punto:

"Artículo 100.- Procederá la creación de un nuevo centro de población cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo, no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes".

"Artículo 103.- Para constituir un nuevo centro de población, no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos de población".

En este punto hablaremos de la Resolución sobre la creación de un nuevo centro de población agrícola, que se denominó Miguel Hidalgo y Costilla, en las Chiapas, Veracruz, en virtud de la solicitud formulada por un grupo de

campesinos sin parcela, radicados en el poblado Miguel Hidalgo, Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz, para la creación del nuevo centro de población de referencia, se dotó a los solicitantes con una superficie de 1,500 hectáreas de agostadero, susceptibles de cultivo, que fueron tomadas del predio Coachapa o Felipe Martell, propiedad de la Nación.

En este caso el derecho del núcleo solicitante quedó demostrado al comprobarse que las necesidades de los peticionarios no pudieron satisfacerse por las vías de dotación, ampliación o restitución de tierras.

"RESOLUCION sobre la creación de un nuevo centro de población agrícola que se denominará Miguel Hidalgo y Costilla, en Las Choapas, Ver.

"Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- Mexico.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"VISTO para resolver en única instancia el expediente relativo a la creación de un nuevo centro de población Agrícola que se denominará Miguel Hidalgo y Costilla, y quedará ubicado en el Municipio de Las Choapas, del Estado de Veracruz, y

"RESULTANDO PRIMERO.- Por escrito de 11 de febrero de 1963, un grupo de campesinos sin parcela radicados en el poblado de Miguel Hidalgo, del Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz, solicitaron del Titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la creación de un Nuevo Centro de Población Agrícola que al constituirse se denominaría Miguel Hidalgo y Costilla. La instancia se remitió a la Dirección General de Nuevos Centros de Población del citado Departamento, la que inició el ex-

pediente respectivo el 20 de septiembre del mismo año, habiéndose publicado la solicitud en el "Diario Oficial" el 25 de octubre de 1905 y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el 7 de noviembre del propio año, procediéndose asimismo a la ejecución de los trabajos técnicos e informativos.

"RESUMANDO SEGUNDO.- Terminados los trabajos mencionados en el Resaltando anterior, se llegó a conocimiento de lo siguiente: que el núcleo gestor cuenta con 65 capacitados en materia agraria, que los peticionarios manifestaron su conformidad en trasladarse y arraigar en el lugar donde designaren las Autoridades Agrarias, que practicada la investigación correspondiente, se comprobó que las necesidades agrícolas de los solicitantes no pudieran satisfacerse por las vías de dotación, ampliación o restitución de tierras y que no existen vacantes de dotación vacantes en los ejidos de la región donde pudieran ser acomodados y que para resolver el presente caso, resultan legalmente afectables 1,500 hectáreas de agostadero susceptibles de cultivo, que se pueden tomar del rancho de San Mateo Felipe Martell, propiedad de la Nación.

"Que en los términos del Artículo 275 del Código Agrario en vigor, se remitió al Gobernador y al Presidente de la Comisión Agraria Mixta en el Estado de Veracruz y campesinos solicitantes, los estudios y copias del proyecto del nuevo centro de población de que se trata, habiendo opinado todos en sentido favorable a dicho proyecto, y que la opinión de la Dirección General de Nuevos Centros de Población, es en el sentido de que es procedente la acción intentada.

"Los 65 capacitados que arrojó el censo son: 1.- Salvador Alvarez G., 2.- Juan Mata V., 3.- Santiago Vázquez G., 4.- Isidoro Fragoso G., 5.- Arnulfo Burillo G., 6.- Roberto Hernández V., 7.- Francisco Moreno G., 8.- José Lidio Vidal, 9.- Antonio López G., 10.- Francisco Alvarez G., 11.- Carlos Orea G., 12.- David Romero G., 13.- Angel Romero G., 14.- Miguel Romero M., 15.- José de María Sánchez, 16.- José Sánchez G., 17.- Senaro Hernandez, 18.- Eugenio Barbero L., 19.- Vicente Chávez G., 20.- Felipe Arias G., 21.- Adalberto Arias G., 22.- Francisco Rodríguez M., 23.- Manuel Velasco S., 24.- Salvador Martínez S., 25.- Raúl Herrera M., 26.- Gertrudis Villalón G., 27.- Maximiliano

liano Cano, 23.- Manuel Hernández, 29.- Francisco Velasco S., 30.- Noé Martínez G., 31.- Luis Vérez Angel, 32.- Juan Hernández V., 33.- Bartolo Alvarez B., 34.- Roberto Frago M., 35.- Agustín Sinañu B., 36.- Agustín Morales M., 37.- Rocco Martínez S., 38.- Venancio Hernández A., 39.- Pedro Cuenca Vérez, 40.- Juan Hernández B., 41.- Pedro Pérez Rodríguez, 42.- Vicente González R., 43.- Antonio Cano, 44.- Salvador Hernández S., 45.- Ricardo Frago M., 46.- Gonzalo Mercado, 47.- Víctor Mercado B., 48.- Anibal Cano G., 49.- Rubicel Miranda L., 50.- Joaquín Morales L., 51.- Carlos Cervantes A., 52.- Leocadio Valencia, 53.- Leocadio Valencia M., 54.- Alfonso Garza L., 55.- Miguel Valencia M., 56.- Antonio Nieto B., 57.- Pedro F. Azuara, 58.- Gonzalo Mercado M., 59.- Jesús Sierra Camacho, 60.- Roberto Sierra B., 61.- Gerardo F. Palacios, 62.- Fernando Ledesma G., 63.- Francisco Vallejo G., 64.- Miguel González B., y 65.- Daniel Cortés M.

"Con los elementos anteriores el H. Consejo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de esta Resolución: y

"CONSIDERANDO PRIMERO.- El derecho del núcleo solicitante para ser dotado de tierras a fin de constituir el nuevo centro de población agrícola de referencia, ha quedado demostrado al comprobarse que las necesidades de los solicitantes no pudieron satisfacerse por las vías de dotación, ampliación o restitución de tierras que no existen unidades de dotación vacantes en los ejidos de la región donde pudieran ser acomodados y que el núcleo peticionario cuenta con 65 capacitados en materia agraria.

"CONSIDERANDO SEGUNDO.- Atendiendo a que la finca legalmente afectable en este caso es la mencionada en el Resultado segundo de esta Resolución, atendiendo asimismo a la extensión y calidad de sus tierras y a las demás circunstancias que en el presente caso concurren, procede fincar en dicho medio la afectación correspondiente a fin de constituir el nuevo centro de Población Agrícola que se denominará Miguel Hidalgo y Costilla, con una superficie de 1,300 hectáreas de aptadores susceptibles de cultivo, para formar con 1,320 hectáreas 66 unidades de dotación de 20 hectáreas cada una, a fin de beneficiar a los 65 capacitados y la escuela del lugar; 30 hectáreas serán para la zona urbana del núcleo y el resto de las tierras

para usos colectivos del mismo.

"Por lo expuesto y de acuerdo con el imperativo que al Ejecutivo de mi cargo impone la Fracción X del Artículo 27 Constitucional y con apoyo además en los Artículos 53, 54, 55, 61, 70, 80, 99, 100, 142, del 277 y demás relativos del Código Agrario en vigor, se resuelve:

"PRIMERO.- Es procedente la solicitud formulada por un grupo de campesinos sin parcela radicados en el poblado Miguel Hidalgo, Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz, para la creación de un nuevo Centro de Población Agrícola que se denominará Miguel Hidalgo y Castilla y que quedará ubicado en el Municipio de Las Choapas, del Estado de Veracruz.

"SEGUNDO.- Para la creación del Nuevo Centro de Población de que se trata, se dota a los solicitantes con una superficie de 1,800 Hs. (un mil ochocientas hectáreas) de agostadero susceptibles de cultivo, que serán distribuidas en la forma establecida en el Considerando Segundo de esta Resolución y que se tomarán íntegramente del predio Coachava o Felipe Martell, propiedad de la Nación.

"La anterior superficie deberá ser localizada de acuerdo con el plano aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y pasará a poder del núcleo beneficiado con todas sus acepciones, aguas, costumbres y servidumbres.

"TERCERO.- Excidanse a los 85 capacitados beneficiados con esta Resolución y para la escuela del lugar, los Certificados de Derechos Agrarios correspondientes.

"CUARTO.- Los campesinos beneficiados que no se presenten a recibir las tierras, ni se avocinen al Nuevo Centro de Población, en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la ejecución de esta Resolución, perderán sus derechos y únicamente las Autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, podrán substituirlos por campesinos con capacidad agraria reconocida, por lo que si el Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia contravienen esta disposición, incurrirán en las sanciones correspondientes.

"QUINTO.- Al ejecutarse la presente Resolución, deberán



observarse las prescripciones contenidas en los Artículos 111 y 112 del Código Agrario en vigor y en cuanto a la explotación y aprovechamiento de las tierras concedidas, se estará a lo dispuesto por el Artículo 203 del citado Ordenamiento y a los Reglamentos sobre la materia, instruyéndose ampliamente a los ejidatarios sobre sus obligaciones y derechos a este respecto.

"SEXTO.- Publíquese esta Resolución que concede dotación de tierras a los solicitantes para la creación de un nuevo centro de población agrícola que se denominará Miguel Hidalgo y Costilla y quedará ubicado en el Municipio de Las Hoopas, del Estado de Veracruz, en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada Entidad Federativa, e inscribáse en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútase.

"Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión en México, Distrito Federal, a los diecisiete días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y siete.- GUSTAVO DIAZ ORDAZ.- Rúbrica.- residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- CUM LASE: NORBERTO AGUIRRE.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (136)

E. DECRETO DE EXPROPIACION DE TIERRAS

El Código Agrario se refiere a la Expropiación de Bienes Ejidales en el Título Segundo, Capítulo III, artículos 286 al 291. Enseguida se transcribe el artículo 286, referente a las solicitudes de expropiación:

Artículo 286.- Las autoridades competentes, según el fin que deba llenarse con la expropiación, o la persona que

---

(136) DIAZ ORDAZ, GUSTAVO, residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, martes 3 de marzo de 1938. Tomo CCLXXVII. No. 4. p. 7.

tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Jefe del Departamento Agrario indicando en ella:

- I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;
- II.- El destino que pretende dárseles;
- III.- La causa de utilidad pública que se invoca;
- IV.- La indemnización que se proponga - y V.- Los planes y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores ".

Los demás artículos de este Capítulo se refieren al procedimiento expropiatorio, y a la ejecución del decreto expropiatorio.

En el caso de la expropiación de aguas ejidales, la ejecución del decreto expropiatorio corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a moción del Departamento Agrario, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 291 citado.

En el Diario Oficial de 5 de marzo de 1968, apareció el Decreto que expropia por causa de utilidad pública, una superficie de noventa y tres hectáreas, cincuenta y tres áreas y sesenta y seis centiáreas, de terrenos del Ejido San José Pathe, en Tempoaya, México, a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que se destinaron para la construcción de la presa San Bernabé.

En este caso, totalmente diferente a los anteriores, el Poder Ejecutivo haciendo uso de las facultades que le conceden

los artículos 27 Constitucional, 33, 192, 236, 237, 239, 289 del Código Agrario, substraen del patrimonio de los particulares la mencionada superficie, con el fin de realizar la construcción de una presa que irrigue la región.

"DECRETO que expropió por causa de utilidad pública una superficie de 23.53-86 hectáreas de terreno del ejido San José Atte, en Temoaya, Mexi., a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que se destinarán a la construcción de la presa San Bernabé.

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

"GUSTAVO DIAZ ORDAS, residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27 Constitucional, 236 y 192 del Código Agrario en vigor, y

"CONSIDERANDO PRIMERO.- Por Oficio número 437 de fecha 5 de enero de 1932, el Sr. Secretario de Recursos Hidráulicos, solicitó del titular del Departamento Agrario (hoy de Asuntos Agrarios y Colonización), la expropiación de parte de terrenos ejidales del poblado denominado San José Atte, Municipio de Temoaya, del Estado de México, para destinarse a la construcción de parte de la presa de San Bernabé, con remitiéndose dicha Secretaría a pagar la indemnización correspondiente de acuerdo con la ley. La instancia se remitió a la Dirección General de Tierras y Aguas del citado Departamento, la que inició el expediente respectivo, procediendo desde luego a la ejecución de los trabajos técnicos e informativos.

"CONSIDERANDO SEGUNDO.- Terminados los trabajos mencionados en el considerando anterior, y analizadas las constancias que obran en el expediente relativo, se llegó a conocimiento de lo siguiente: que por Resolución presidencial de fecha 14 de agosto de 1932, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 14 de octubre del mismo año, se dotó al poblado de que se trata con una superficie total de 350 hectáreas para beneficiar a 47 campesinos, habiéndose aprobado oportunamente el plano y expediente de

ejecución respectivos, que para dar cumplimiento al Acuerdo Presidencial de 15 de abril de 1953 publicado el 10 de junio del mismo año en el "Diario Oficial" de la Federación, se nombró un perito valuador de la Secretaría del Patrimonio Nacional, quien en su informe manifiesta que para la construcción de las obras señaladas, se requiere una superficie de 92.53-86 hectáreas que fueron valuadas en la cantidad de \$593,742.45 y que las opiniones del Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunes Ejidales y del Gobernador del Estado, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. y de la Dirección General de Tierras y Aguas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, son en el sentido de que es procedente la expropiación de los terrenos ejidales de que se trata en virtud de que el procedimiento seguido se ajustó a las disposiciones del Código Agrario en vigor.

Con los elementos anteriores, el C. Consejo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de este Decreto y

**CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES.** - Atendiendo a que los terrenos ejidales y comunales únicamente pueden ser expropiados por causa de utilidad pública, encontrándose el presente caso comprendido en lo dispuesto por la fracción I del artículo 137 del Código Agrario en vigor y 2 de la Ley General de Aguas, procede decretar la expropiación de una superficie de 92.53-86 hectáreas de terrenos ejidales del poblado de San José Atlixco, a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que se destinará a la construcción de parte de la presa de San Bernabé, quedando a cargo de dicha Secretaría el pago por concepto de indemnización de la cantidad de \$593,742.45, que ingresará al Fondo común del Ejido de San José Atlixco a fin de que se aplique como lo dispone el reglamento para la planeación, control y vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, publicado el 23 de abril de 1959 en el "Diario Oficial" de la Federación, para cuyo efecto previamente a la ejecución de este Decreto, dicha Dependencia del Ejecutivo Federal, depositará a nombre del Ejido mencionado en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., la cantidad de referencia, en la inteligencia de que si a los terrenos ejidales se les da un destino distinto al que motivó este Decreto, quedará sin efecto la expropiación y los terrenos expropiados pasarán de inmediato a formar

parte del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución de la cantidad pagada como indemnización atento a lo dispuesto por el artículo 13 del reglamento citado.

"Por lo expuesto, y con apoyo en los artículos 27 Constitucional, 33, 192, 286, 287, 288, 289 y demás relativos del código de la materia, he tenido a bien dictar el siguiente

#### DECRETO

"PRIMERO.- Por causa de utilidad pública expropiase el ejido de San José Mathe, Municipio de Tempaya, del Estado de México, a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, una superficie de 93.53-86 Ha. (noventa y tres hectáreas, cincuenta y tres áreas, sesenta y seis centiáreas) que se destinarán a la construcción de parte de la presa de San Bernabé.

"La superficie motivo de esta expropiación deberá localizarse de acuerdo con el plan aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"SEGUNDO.- Pueda a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el pago por concepto de indemnización, de la cantidad de \$693,742.45 (quinientos noventa y tres mil setecientos cuarenta y dos pesos, cuarenta y cinco centavos), que ingresará al Fondo Común del ejido, a fin de que se aplique como lo dispone el reglamento respectivo publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 23 de abril de 1959, para cuyo efecto dicha Secretaría depositará a nombre del ejido afectado en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., la cantidad de referencia, en la inteligencia de que si a los terrenos expropiados se les da un destino distinto al que motivó este Decreto, quedará sin efecto esta expropiación y los terrenos ejidales pasarán de inmediato a formar parte del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución de la cantidad pagada como indemnización.

"TERCERO.- Publíquese este Decreto en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, e inscribese en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, la expropiación de parte de terrenos ejidales del

Poblado de San José Itzhe, Municipio de Temocaya, de la mencionada Entidad Federativa, para los efectos de la ley: notifíquese y ejecútase.

"Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de diciembre de mil novecientos sesenta y siete.- GUSTAVO DIAZ ORDAZ.- Rúbrica.- Cúmplase: Norberto Aguirre.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (137).

#### F. RESOLUCION SOBRE PERMUTAS

El Código Agrario autoriza la permuta de bienes entre ejidos y se da el caso, como el ejemplo de Resolución Presidencial que citaremos a continuación, que a un ejido le convenga permutar parte de sus tierras, con las de algún propietario colindante o cuyas propiedades estén cercanas al ejido, en ambos casos, la finalidad de la permuta no es otra que la de favorecer su mejor organización y explotación.

En general, el procedimiento señalado para estos casos, es el siguiente: solicitud, consentimiento de los ejidatarios, estudio del Departamento Agrario previa opinión de la Secretaría de Agricultura y del Banco de Crédito Ejidal, si procede, dictamen del Consejo Consultivo y resolución Presidencial.

---

(137) DIAZ ORDAZ, GUSTAVO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, martes 3 de marzo de 1968. Tomo CCLXXXVII. No. 4. Pág. 4.

Examinaremos en seguida la resolución sobre permuta de terrenos ejidales del poblado Ignacio Zaragoza, en Tula de Allende, Hidalgo, por otros particulares ofrecidos por la Compañía de Cemento Portland, S.A. La Tolteca.

En este caso se consideró procedente la permuta de una fracción de terreno, por otros particulares de la Compañía de Cemento Portland, S.A. La Tolteca, en una cantidad de cincuenta y seis hectáreas, treinta y tres áreas, cincuenta y un centiáreas de terrenos clasificados como calizos, totalmente inútiles para la agricultura, a cambio de que la compañía cementera antes mencionada entregue una porción de terreno compuesta por tres fracciones, con una superficie total de cuarenta hectáreas, noventa y seis áreas cincuenta y nueve centiáreas de terrenos de temporal, que se encuentran junto al ejido. Además, la construcción de un salón de actos y un kiosco en el centro del parque del poblado Ignacio Zaragoza, asimismo un tractor nuevo marca Ford, y una máquina nueva marca Singer, de acuerdo con las características de la solicitud.

En esta resolución vemos, que un grupo de terrenos sujetos al régimen ejidal son segregados del mismo y otros son incorporados al sistema, con todas las características y prerrogativas del Derecho Agrario y del Derecho Civil.

"RESOLUCION sobre permuta de terrenos ejidales del poblado Ignacio Zaragoza, en Tula de Allende, Hgo., por particulares ofrecidos por la Compañia de Cemento Portland, S.A. La Tolteca.

"Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"VISTO para resolver en única instancia el expediente relativo a la permuta de terrenos ejidales del poblado de Ignacio Zaragoza, del Municipio de Tula de Allende, del Estado de Hidalgo, por particulares ofrecidos por la Compañia de Cemento Portland, S.A. La Tolteca y

"RESULTANDO PRIMERO.- Por escrito de fecha 17 de abril de 1953, el Comisariado Ejidal del poblado Ignacio Zaragoza, del Municipio de Tula de Allende, del Estado de Hidalgo y el C. licenciado Roberto Ibañez Parknan, apoderado de la Empresa Cementos Portland, S.A. La Tolteca, solicitaron del titular del Departamento Agrario (hoy de Asuntos Agrarios y Colonización), autorización para permutar terrenos de dicho ejido, por particulares propiedad de la compañía mencionada y otras prestaciones. La instancia se remitió a la Dirección de Tierras y Aguas del citado Departamento, la que inició el expediente respectivo el 14 de mayo de 1953, procediéndose desde luego a la ejecución de los trabajos técnicos e informativos.

"RESULTANDO SEGUNDO.- Terminados los trabajos mencionados en el resultando anterior, se llegó a conocimiento de lo siguiente: que por acuerdo del C. Cuerno Consultivo Agrario de fecha 11 de marzo de 1933, se dividió el ejido de Atitalaquia, con el de Ignacio Zaragoza, correspondiéndole a este último 223.43 hectáreas de las que sólo se le entregaron 15.21 hectáreas, que por resolución presidencial de fecha 20 de junio de 1945 publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de noviembre del mismo año, el ejido de referencia, creó 31.2143 hectáreas de terrenos ekodañes por igual superficie propiedad de la Compañia de Cementos Portland, S.A. La Tolteca, habiéndose aprobado el expediente de ejecución respectivo el 16 de febrero de 1955 que en cumplimiento del acuerdo presidencial de fecha 7 de abril de 1953 se nombró un perito valuador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien en



su informe manifiesta que el valor de los terrenos ejidales constituidos por 56.33-51 hectáreas clasificados como calizos, es de \$45,053.00 que el valor de los bienes particulares consistentes en tres fracciones de terrenos con superficie total de 40.96-59 hectáreas de terrenos de temporal es de \$36,869.31 y además de las siguientes prestaciones: construcción de un salón de actos, \$14,400.00, construcción de kiosco que se instalará en el poblado, \$12,000.00, un tractor marca Ford, \$11,500.00 y una máquina de coser Singer, \$1,000.00, en total \$50,569.31, por lo que existe una diferencia a favor de los intereses ejidales de \$15,501.23, que la solicitud de permata la suscribió más del 90% de los ejidatarios, que la emitió permitiendo para garantizar la seriedad de la operación y en cumplimiento al acuerdo presidencial de 1 de marzo de 1945, con fecha 10 de julio de 1950, depositó en la Tesorería del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., la cantidad de \$10,000.00 que asimismo le donó a título de permata con fines fehacientemente ser la propietaria de los terrenos ofrecidos en permata con fecha 11 de octubre de 1950, con cédula No. 175354 el presidente y Delegado Fiduciario especial del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, emitió dictamen favorable a la permata considerando entre otras cosas que los terrenos que va a adquirir la empresa no se dedicarán a fraccionamientos, sino por el contrario a establecer en los mismos una explotación industrial que beneficiará grandemente a los ejidatarios permutantes, por lo que la referida permata se ajusta al espíritu del reglamento de 23 de abril de 1950 y que finalmente la opinión de la Dirección de Tierras y Aguas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es en el sentido de que es procedente la permata solicitada, en virtud de que el procedimiento seguido se ajustó estrictamente a las disposiciones del Código Agrario en vigor.

"Con los elementos anteriores, el H. Cuerpo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de esta resolución, y

**CONSIDERANDO ÚNICO.-** Atendiendo a que lo solicitado constituye un notorio beneficio para los intereses ejidales, ya que además de recibir una superficie de 40.96-59 hectáreas de terrenos de temporal que se encuentran junto al ejido del Municipio de Tula de Allende, del mismo Estado, obtendrá como prestaciones un salón de actos, un kiosco con las características y dimensiones estimuladas en la solicitud, un

tractor marca Ford nuevo y una máquina de coser marca Singer también nueva; procede decretar la permuta solicitada debiendo entregar el ejido de referencia a la compañía mencionada, una superficie total de 56.33-51 hectáreas de terrenos clasificados como calizos improductivos para la agricultura, y por su parte la compañía permutante entregará al ejido una superficie total de 40.96-59 hectáreas de terrenos de temporal y además las prestaciones arriba mencionadas.

"Por lo expuesto, y con apego en los artículos 149, 279, 280, 281 y demás relativos del código de la materia se resuelve:

"PRIMERO.- Es procedente la permuta de una fracción de terreno del ejido denominado Ignacio Zaragoza, Municipio de Tula de Allende, del Estado de Hidalgo, por otros particulares, solicitada tanto por los ejidatarios como por la Compañía de Cemento Portland, S.A. La Tolteca.

"SEGUNDO.- El ejido de Ignacio Zaragoza, entregará a la Compañía de Cemento Portland, S.A. La Tolteca, una superficie de 56.33-51 (cincuenta y seis hectáreas, treinta y tres áreas, cincuenta y una centiáreas) de terrenos clasificados como calizos totalmente inútiles para la agricultura, cuyos linderos y colindancias se describen en el plano aprovechado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y por su parte la Compañía de Cemento Portland, S.A. La Tolteca, entregará al ejido Ignacio Zaragoza, una porción de terreno compuesta por tres fracciones, con una superficie total de 40.96-59 ts. (cuarenta hectáreas noventa y seis áreas, cincuenta y nueve centiáreas) de terrenos de temporal, que se encuentran junto al ejido, en el Municipio y Estado de referencia.

"TERCERO.- La Compañía de Cemento Portland, S.A. La Tolteca, se obliga a construir por su cuenta, en el lugar donde los ejidatarios señalen, con las dimensiones y especificaciones establecidas en la solicitud, un salón de actos y un kiosco en el centro del parque del poblado Ignacio Zaragoza, y a entregar a los mismos, sin costo alguno para estos un tractor nuevo marca Ford y una máquina nueva marca Singer con las características a que se refiere la solicitud.

"CUARTO.- Los terrenos que recibe el ejido en permuta

serán incorporadas al régimen ejidal, y los terrenos que entrega el ejido en permuta, serán segregados de dicho régimen, los cuales serán localizados de acuerdo con el plano aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"QUINTO.- Publíquese esta resolución en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, e inscribáse en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente para los efectos de ley notifíquese y ejecútese.

"Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, D.F., a los diecisiete días del mes de enero de mil novecientos sesenta y uno.- ADOLFO LOPEZ MATEOS.- Rúbrica.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Roberto Barrios Castro.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (38)

En cuanto se refiere a la pequeña propiedad, el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera del 23 de septiembre de 1948, considera tres clases de Inafectabilidades: la agrícola, la ganadera que se refiere a tierras de agostadero o de monte bajo no susceptibles de cultivo, en extensión suficiente para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente de ganado menor. También son inafectables durante el plazo de veinticinco años, extensiones de tierras de agostadero o de monte bajo, mayores que la

---

(/38) LOPEZ MATEOS, ADOLFO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, martes 14 de febrero de 1961. Tomo CCXLIV. Núm. 23. Pág. 11.

antes señalada, si están amparadas con una concesión presidencial.

En los puntos G y H siguientes, examinaremos sendos ejemplos de Acuerdos Presidenciales sobre Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, en donde se observará con más objetividad el procedimiento seguido en cada caso.

G. ACUERDO SOBRE INAFECTABILIDAD AGRICOLA.

En el Diario Oficial de 14 de febrero de 1961, aparece el Acuerdo sobre inafectabilidad agraria del predio Camichín Redondo, en Ciudad Guzmán, Jalisco, propiedad del señor Florentino Espinosa Aguayo, que al satisfacer los requisitos del artículo 294 del Código Agrario y en virtud de que el predio aludido tiene una superficie que no excede de los límites que señala el artículo 104 del mismo Ordenamiento o sea de sesenta y un hectáreas, cincuenta áreas, de temporal, equivalentes a treinta y cinco hectáreas, setenta y cinco áreas de riego, con apoyo en el artículo 33 del Código Agrario y 27 de la Constitución, se declaró inafectable al predio mencionado para los efectos de dotación y ampliación ejidales, o de creación de nuevo centro de población agrícola, con la salvedad de que si el propietario, posee además o adquiere en propiedad tierras que pasen del límite que la ley

señala como inafectables, los excedentes podrán ser destinados a satisfacer necesidades agrícolas.

Como corolario de este acto jurídico, de declaración hecha por el Poder Ejecutivo, se debe expedir un certificado agrario de inafectabilidad e inscribir el mismo en el Registro Agrario Nacional.

"ACUERDO sobre inafectabilidad del predio Camichín Redondo, en Ciudad Guzmán, Jal.

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

"VISTO el expediente de inafectabilidad agrícola del predio rústico denominado Camichín Redondo, ubicado en el Municipio de Ciudad Guzmán, del Estado de Jalisco, propiedad del señor Florentino Espinosa Aguayo, y

"CONSIDERANDO:

"Por escrito de 12 de abril de 1954, el señor José Basilio Cardona, en su carácter de apoderado del señor Florentino Espinosa Aguayo, solicitó la declaratoria de inafectabilidad del predio mencionado, cuya superficie es de 71.50 hectáreas de temporal, equivalente a 35.75 hectáreas de riego, dentro de las siguientes colindancias: al Norte, propiedad de Antonio González Ochoa y S. Trinidad Vázquez; al Sur, propiedad de Rodolfo Vázquez y ejido definitivo de Ciudad Guzmán; al Este, propiedad de S. Trinidad y Rodolfo Vázquez; al Oeste, sucesores de Ricardo Villanueva. El promovente comprobó a satisfacción los derechos de propiedad de su representado sobre dicho inmueble y remitió los planos respectivos; la Delegación Agraria correspondiente opinó en sentido favorable y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en sus verificaciones posteriores, ha llegado a establecer que no existe problema agrario relacionado con el predio de que se trata. En el presente caso han quedado satisfechos los requisitos que establece el artículo 294 del Código Agrario en vigor y como el predio aludido tiene una

superficie que no excede de los límites que señala el artículo 104 del mismo ordenamiento, el suscrito Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con apoyo en las disposiciones invocadas y en los artículos 33 del citado cuerpo de leyes y 27 de la Constitución Política del país, tiene a bien dictar el siguiente

**"ACUERDO:**

**"PRIMERO.-** Se declara inafectable para los efectos de dotación y ampliación ejidales o de creación de nuevo centro de población agrícola, la superficie de 71.50 Hs. (setenta y una hectáreas, cincuenta áreas) de temporal, equivalentes a 35.75 Hs. (treinta y cinco hectáreas, setenta y cinco áreas) de riego, que integran el predio rústico denominado Ranichín Redondo, con las colindancias que se indican en el considerando precedente, ubicado en el Municipio de Ciudad Guzmán, del Estado de Jalisco, propiedad del señor Florentino Ruiz Lara Aguayo; quedando expresamente entendido que si el beneficiario posee además o adquiere en propiedad otras superficies que sumadas a la que aquí se considera, pasen del límite que la Ley señala como inafectables, los excedentes que resulten podrán ser destinados a satisfacer necesidades agrarias.

**"SEGUNDO.-** Inscribáse el certificado respectivo, inscribáse este acuerdo en el Registro Agrario Nacional y publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación, así como en el periódico oficial del Gobierno del estado de Jalisco.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, D.F., a los veintidós días del mes de octubre de mil novecientos sesenta.- El residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ADOLFO LOPEZ MATEOS.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Roberto Barrios Castro.- Rúbrica". (139)

---

(139) LOPEZ MATEOS, ADOLFO, residente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, martes 14 de febrero de 1961. Tomo CCXLIV. Núm. 30. pág. 9.

H. ACUERDO SOBRE INAFECTABILIDAD GANADERA.

Del predio Hualala, en San Fernando, Tamaulipas, propiedad del C. Oscar Garza Guajardo, se solicitó la declaratoria de inafectabilidad ganadera y la expedición del certificado respectivo, por poseer el predio una superficie de 6,018.24 Hs. de agostadero en terrenos áridos y que posee 564 cabezas de ganado mayor cuyo coeficiente de agostadero es de tres hectáreas por cabeza, probando que el predio se encontraba dentro de los límites del artículo 33 y del 114 del Código Agrario y de la fracción V del artículo 27 Constitucional.

Quedó obligado el beneficiario a garantizar la alimentación de dicho ganado y cumplir con las demás disposiciones legales.

En este caso también se existe un certificado de inafectabilidad ganadera con el fin de preservar en los términos mencionados al predio que ha probado que está dentro de los términos que señala la Constitución y el ordenamiento respectivo.

"ACUERDO sobre inafectabilidad ganadera del predio Hualala, en San Fernando, Tam., propiedad del C. Oscar Garza Guajardo.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:

Estados Unidos Mexicanos.- residencia de la República.

"VISTO el expediente de inafectabilidad ganadera relativo al predio denominado Mualala, ubicado en el Municipio de San Fernando, del Estado de Tamaulipas, propiedad del C. Oscar Garza Guajardo y

"Por escrito de fecha 10 de julio de 1959, dirigido al C. Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en la mencionada Entidad Federativa, el C. Oscar Garza Guajardo, solicitó la declaratoria de inafectabilidad ganadera y la expedición del certificado respectivo para el predio mencionado, cuya superficie es de 6,18.24 hectáreas de agostadero de terrenos áridos y que posee 504 cabezas de ganado mayor, cuyo coeficiente de agostadero es de 15 hectáreas por cabeza de ganado, dentro de las siguientes colindancias, al Norte, sucesión del general Rómulo Cuéllar al Sur, propiedad de los CC. Robles, al Este, propiedad del Sr. Nicolás Anunada y al Oeste, propiedad de Javier Garza Guajardo. El promovente comprobó que el predio estudiado se encuentra dentro de los límites señalados por el artículo 114 del Código Agrario, pasó su acción en el artículo 284 del ordenamiento citado, dió cumplimiento a lo ordenado por los artículos 42, 43, 44 y 45 del reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera, la Dirección correspondiente acató lo dispuesto por el artículo 47 de dicho reglamento. A su vez, el H. Cuerpo Consultivo Agrario proveyó se dictamen proponiendo se declare la inafectabilidad ganadera, con carácter permanente, por encontrarse el caso dentro de lo dispuesto por la Fracción XV del artículo 47 constitucional en relación con el artículo 114 del Código Agrario vigente; y

"CONSIDERANDO

"Que han quedado satisfechos los requisitos procesales establecidos en las leyes de la materia, que las autoridades que intervinieron en la tramitación del expediente emitieron opiniones favorables y como el caso se encuentra comprendido en el párrafo V de la Fracción XV del artículo 27 Constitucional, el suscrito, residente de los Estados Unidos Mexicanos, con apoyo en los preceptos legales invocados y en los artículos 33 y 114 del repetido ordenamiento, tiene a bien dictar el siguiente



"ACUERDO

"PRIMERO.- Por tratarse de una propiedad ganadera, se declara inafectable para los efectos de dotación y ampliación ejidales o de creación de nuevo centro de población agrícola, la superficie de 6,018.24 Hs. (seis mil dieciocho hectáreas, veinticuatro áreas) de agostadero en terrenos áridos, que integran el predio denominado Hualala, ubicado en el municipio de San Fernando, del Estado de Tamaulipas, con las colindancias anotadas en el resultando precedente, propiedad del Sr. Oscar García Guajardo. Queda obligado el beneficiario a mantener la negociación destinada al aprovechamiento económico, cría, reproducción y explotación adecuada de ganado, a mejorar por los medios a su alcance, los pastos, aguajes, alumbramientos de agua, etc., a fin de que en todo tiempo esté garantizada la alimentación de dicho ganado y a cumplir las demás disposiciones legales que le afecten, en la inteligencia de que al hacerlo así, la superficie que ahora se declara inafectable, quedará sujeta a la aplicación de las Leyes Agrarias, hasta quedar reducida al límite que como propiedad inafectable señala el artículo 104 del Código Agrario vigente.

"SEGUNDO.- Inscribáse este Acuerdo en el Registro Agrario Nacional, publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación, así como en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas. Exhíbase el certificado respectivo.

"Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión en México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de agosto de mil novecientos sesenta y siete.- GUSTAVO DIAZ ORDAZ.- Rúbrica.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Cúmplase: Norberto Aguirre.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".  
(140)

---

(140) DIAZ ORDAZ, GUSTAVO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, sábado 4 de noviembre de 1957. Tomo CCLXXXV. No. 4. Pág. 27.

**I. RESOLUCION SOBRE NUEVAS  
ADJUDICACIONES.**

El ejemplo que tomaremos en este caso, será la resolución sobre nuevas adjudicaciones de parcelas a ejidatarios del poblado La Dichosa, en Asientos, Aguascalientes.

Por la mencionada resolución se priva de sus derechos agrarios a tres ejidatarios que se ausentaron del lugar en unión de sus familiares, dejando de cultivar sus parcelas por más de dos años consecutivos, cancelándoseles los certificados de derechos agrarios expedidos a su favor y se reconocieron los derechos de dos campesinos que habían venido, por más de dos años ininterrumpidos, trabajando 2 de las 3 parcelas abandonadas, y se declaró vacante una parcela, para adjudicarse en Asamblea General de Ejidatario, al campesino que la solicite y reúna los requisitos legales.

A este acto agrario lo fundamentan los artículos 165, 169, 170 y 173 del Código Agrario, que como lo hemos explicado en capítulos previos, regulan al ejido con características especiales de permanencia y trabajo sobre la parcela.

"RESOLUCION sobre nuevas adjudicaciones de parcelas a ejidatarios del poblado La Dichosa, en Asientos, Ays.

"Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"VISTO para resolver el expediente sobre privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones parcelarias en el ejido del poblado La Dichosa, Municipio de Asientos, del Estado de Aguascalientes; y

"RESULTANDO PRIMERO.- El comisionado por las autoridades agrarias para iniciar el presente juicio privativo de derechos agrarios en contra de los 3 ejidatarios Francisco Ortiz Mercado, Antonio Sánchez y el Guadalupe Galindo, que se ausentaron del poblado en unión de sus familiares dejando de cultivar sus parcelas por más de 2 años consecutivos, convocó a asamblea general de ejidatarios que tuvo verificativo el 25 de enero de 1960, según acta que corre agrajada al expediente, en la cual consta que la misma asamblea ratificó la iniciación del juicio y teniendo en cuenta los datos recabados, acordó se solicitara la privación de derechos agrarios a los 3 ejidatarios mencionados que incurrieron en la citada causa de privación, se reconocieran sus derechos como nuevos adjudicatarios a los 2 campesinos José Rangel García y Francisco Santillán Alferez, que han venido trabajando por más de 2 años las parcelas abandonadas y se declara vacante la parcela del ejidatario Guadalupe Galindo de que se hizo mención en último lugar para adjudicarse a algún campesino que la solicite, según los requisitos de ley.

"RESULTANDO SEGUNDO.- Los campesinos afectados por este juicio privativo, fueron notificados oportunamente mediante los avisos que se fijaron en los términos y lugares señalados por el artículo 173 del Código Agrario y su reglamento para que dentro del término legal, presentaran las pruebas y alegatos conducentes en defensa de sus intereses, sin que lo hubieran efectuado.

"RESULTANDO TERCERO.- La Dirección de Derechos Agrarios, previo estudio del expediente, llegó a la conclusión de que la documentación se encuentra legalmente integrada y que es de resolverse el asunto de acuerdo con la Ley.

"Con los elementos anteriores, el H. Cuerpo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de esta resolución y

"CONSIDERANDO CUARTO.- El presente juicio privativo, se ha seguido con sujeción a las disposiciones del artículo 173 del Código Agrario y su reglamento, ya que se convocó y

celebró la asamblea general de ejidatarios previas las notificaciones que se hicieron a los campesinos afectados y se cumplieron los demás trámites del juicio.

"CONSIDERANDO SEGUNDO.- En las constancias del expediente se comprobó la causa de privación de derechos agrarios a los 3 ejidatarios Francisco Ortiz Mercado, Antonio Sánchez y S. Guadalupe Galindo, ya que ha quedado demostrado que se ausentaron con sus familias, dejando de cultivar sus parcelas por más de 2 años consecutivos, por lo que conforme a lo dispuesto por los artículos 165 y 170 del citado Código Agrario, procede privarlos de sus derechos agrarios. Asimismo se acreditó que los 2 campesinos José Rangel García y Francisco Santillán Alferez, no puestos como nuevos adjudicatarios, no venido trabajando por más de 2 años ininterrumpidos las parcelas abandonadas, por lo que de acuerdo con lo previsto por el artículo 165 del mencionado ordenamiento, procede devolverles sus derechos agrarios y declarar vacante la parcela del ejidatario mencionado en último lugar, S. Guadalupe Galindo, para adjudicarse al campesino que lo solicite y reúna los requisitos legales.

Por lo expuesto, se resuelve:

PRIMERO.- Se priva de sus derechos agrarios en el ejido del poblado La Dichosa, Municipio de Asientos, del Estado de Aguascalientes, a los 3 ejidatarios que se ausentaron del lugar en unión de sus familiares, dejando de cultivar sus parcelas por más de 2 años consecutivos, cuyos nombres son los siguientes: 1.- Francisco Ortiz Mercado, 2.- Antonio Sánchez y S. Guadalupe Galindo en consecuencia, cáncense los certificados de derechos agrarios expedidos a su favor, que en el mismo orden son los números: 27686, 106834 y 106835.

"SEGUNDO.- Se reconocen sus derechos en el ejido del mismo poblado La Dichosa, a los 2 campesinos que se mencionan en seguida, que han venido trabajando por más de 2 años ininterrumpidos las parcelas abandonadas, a los que se expedirán sus certificados de derechos agrarios: 1.- José Rangel García y 2.- Francisco Santillán Alferez.

Se declara vacante la parcela del ejidatario sancionado que se cita en último lugar en el primer punto resolutive

del presente fallo, el Guadalupe Galindo, cuyo certificado de derechos agrarios número 1053335 se manda cancelar, así como los de los otros 2 ejidatarios sancionados, debiendo adjudicarse la parcela que se declara vacante en asamblea general de ejidatarios, al campesino que lo solicite y reúna los requisitos legales.

"TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes. Véngase las anotaciones a tres ejidatarios en el Periódico Agrario Nacional; notifíquese y ejecútese.

"Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, a treinta y tres días del mes de febrero de mil novecientos sesenta y uno.- ADOLFO LOPEZ MATEOS, RÚbrica.- presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Cúmplase. Roberto Barrios Castro.- RÚbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". ( 4/)

#### C. RESOLUCION SOBRE REVOCACION DE DERECHOS AGRARIOS.

Este tipo de Resoluciones, lo establece el artículo 169 del Código Agrario, en tenor siguiente:

"El ejidatario perderá sus derechos sobre la parcela y en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a once días de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, única y exclusivamente cuando durante dos años consecutivos o más, falce a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar los trabajos que le correspondan en caso de que su ejido se explote colectivamente".

---

((4/)) LOPEZ MATEOS, ADOLFO, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, miércoles 22 de febrero de 1961. Tomo CXXIV. Num. 45. Pág. 3.

Al respecto, en el Diario Oficial de 30 de abril de 1964, existe una Resolución que ejemplifica la privación de derechos agrarios y reconocimiento de los correspondientes, a campesinos del poblado héroes del 47, en Tamapache, Veracruz.

En el ejemplo que nos ocupa se priva de sus derechos agrarios en el ejido mencionado, a nueve campesinos beneficiados por la resolución presidencial que dotó de tierras a ese poblado, por haberse ausentado del mismo, abandonando el cultivo de las tierras ejidales, por más de dos años consecutivos.

Por otra parte, en la citada Resolución, se reconocen los derechos agrarios en el mismo ejido, a veinticinco campesinos, de los cuales dieciseis figuraban ya en el censo básico de la dotación y que han venido cultivando la parcela que tienen asignada y los nueve restantes, que sin figurar en dicho censo, han venido trabajando en tierras del ejido, por más de dos años ininterrumpidos. A todos ellos se les expedieron los certificados agrarios respectivos, más el de la parcela escolar, se hicieron las anotaciones correspondientes en el Registro Agrario Nacional y las publicaciones respectivas para los efectos legales.

**"RESOLUCION** sobre privación de derechos agrarios y reconocimiento de los correspondientes a campesinos del poblado Héroes del 47, en Temapache, Ver.

**"Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.**

**"VISTO** para resolver el expediente relativo a la privación de derechos agrarios y reconocimiento de los correspondientes a campesinos del poblado denominado Héroes del 47, Municipio de Temapache, del Estado de Veracruz

**"RESULTADO PRIMERO.-** Consta en el expediente la solicitud de la Asamblea General de Ejidatarios para la privación de derechos agrarios a los 9 campesinos que se citan en el primer punto resolutivo del presente fallo, beneficiados por la resolución presidencial que pasó de ejido a este poblado, por haberse ausentado abandonando el cultivo de las tierras ejidales durante más de 2 años consecutivos, por lo que el comisionado por las autoridades agrarias convocó a Asamblea General de Ejidatarios para iniciarse el juicio de referencia, la cual tuvo verificativo el 5 de agosto de 1960, habiendo ratificado el trámite de privación de derechos agrarios a los 9 campesinos mencionados, de acuerdo con lo que dispone el artículo 173 del Código Agrario en vigor y su reglamento; la propia asamblea autorizó a este Tribunal de Jurado para la expedición de certificados de derechos agrarios, habiendo listado a los 25 campesinos que se citan en el segundo punto resolutivo del mismo fallo, de los cuales los 16 primeros figuran en el censo básico de la dotación y han venido cultivando la parcela que tienen asignada y los 9 restantes que sin figurar en dicho censo, han venido trabajando tierras ejidales durante más de 2 años ininterrumpidos, por lo que solicitó se les reconocieran sus derechos agrarios y se les expedieran sus correspondientes certificados agrarios, así como el de la parcela escolar.

**"RESULTADO SEGUNDO.-** Los campesinos afectados por este juicio privativo, fueron notificados oportunamente, mediante avisos que se fijaron en los términos y lugares señalados por el artículo 173 del Código Agrario y su regla-

mento, para que dentro del término legal presentaran las pruebas y alegatos conducentes en defensa de sus propios intereses, sin que lo hubieran efectuado.

"RESULTANDO TERCERO.- La documentación relativa fué turnada a la Dirección de Derechos Agrarios la que hizo una revisión minuciosa de la misma y habiendo comprobado la legalidad de las notificaciones, la turnó a su vez al H. Consejo Consultivo Agrario con el fin de que fuera comprobada por estar integrada correctamente. El H. Cuerpo Consultivo Agrario, en sesión celebrada el 17 de octubre de 1952 emitió su dictamen en el sentido de esta resolución.

"CONSIDERANDO CUARTO.- El presente juicio privatorio es la solución de acuerdo con los trámites previstos por el artículo 173 del Código Agrario y su reglamento, habiéndose comprobado por las constancias que obran en antecedentes, que los campesinos a que se alude al principio de esta resolución, han incurrido en la causa de privación de derechos a que se refiere el artículo 103 del Ordenamiento Legal citado, por haberse ausentado del poblado abandonando el cultivo de las tierras ejidales durante más de 2 años consecutivos, que la Asamblea General de Ejidatarios fue legalmente convocada, que quedaron debidamente notificados los campesinos sujetos a juicio, y que, finalmente, se suspendieron los posteriores trámites legales, por lo que es procedente privarlos de sus derechos agrarios.

"CONSIDERANDO QUINTO.- Los campesinos listados por la Asamblea General de Ejidatarios en el censo demorado que llevó a cabo para la expedición de certificados agrarios, han venido cultivando, según constancias que corren agregadas al expediente, 11 de ellos que figuran en el censo básico de la dotación de parcela que tienen asignada, y dos y sesenta y tres que no figuran en dicho censo tierras del ejido por más de 2 años ininterrumpidos, habiendo sido reconocidos sus derechos por la misma asamblea celebrada en la fecha ya indicada, por lo que de conformidad con lo que dispone el artículo 103 y sus relativos 54 y 135 del Código de la materia, procede reconocer sus derechos agrarios y expedirles sus certificados agrarios más el de la parcela escolar.



"Por lo expuesto y con apoyo en los artículos ya citados del Código Agrario vigente, se resuelve:

"PRIMERO.- Se priva de sus derechos agrarios en el ejido del poblado denominado Héroes del 47, Municipio de Temapacho, del Estado de Veracruz, a los 9 campesinos siguientes beneficiados por la resolución presidencial que dotó de tierras a este poblado, por haberse ausentado, abandonado el cultivo de las tierras ejidales durante más de 2 años consecutivos: 1.- Benigno Hernández, 2.- Esteban Sebastián, 3.- Guillermo Cruz, 4.- Félix Cruz, 5.- Francisco Cruz, 6.- Pedro Domingo, 7.- Cruz Hernández, 8.- Hilario Lucas y 9.- Juan Flores.

"SEGUNDO.- Se reconocen sus derechos agrarios en el ejido del mismo poblado Héroes del 47, Municipio de Temapacho, del Estado de Veracruz, a los 25 campesinos siguientes, de los cuales los 16 primeros figuran en el censo básico de la dotación y han venido cultivando la parcela que tienen asignada y los 9 restantes que sin figurar en dicho censo han venido trabajando tierras del ejido por más de 2 años ininterrumpidos, por consiguiente, exhibánselos sus respectivos certificados, de derechos agrarios, más el de la parcela escolar a continuación se asienta en primer lugar la parcela escolar, en seguida los nombres de los 16 campesinos que figuran en el censo básico de la dotación, y por último, los nombres de los 9 campesinos que no figuraron en dicho censo, todos los cuales fueron reconocidos por la Asamblea General de Ejidatarios y consecuentemente se reconocen sus derechos en esta resolución: 1.- ARBETA ESCOLAR, 2.- Donato Hernández A., 3.- Felise Rodríguez A., 4.- Reyes Hernández H., 5.- Humberto Hernández A., 6.- Filencio Hernández H., 7.- Lázaro Hernández A., 8.- Calixto Arriaga H., 9.- Lázaro Martínez S., 10.- Vicente Hernández H., 11.- Luis Hernández, 12.- Luis Miguel H., 13.- Nicolás Martínez S., 14.- Conciano Martínez S., 15.- Adrián Miguel A., 16.- Lino Miguel Marín, 17.- María Tila Martínez, 18.- Marcial Sebastián Hernández, 19.- María Angelina Cruz, 20.- Jesús de la Rosa Rosas, 21.- Benito Martínez Isabel, 22.- Lorenzo Hernández Martínez, 23.- José Hernández Martínez, 24.- Guersindo Cruz Hernández, 25.- Juan Antonio Angelina, y 26.- Abundio Hernández Rosa.

"TERCERO.- Publíquese esta resolución en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz. Háganse las anotaciones correspondientes en el Registro Agrario Nacional; notifíquese y ejecútese.

"Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión en México, Distrito Federal, a los seis días del mes de mayo de mil novecientos sesenta y tres.- ADOLFO LOPEZ MATEOS.- Rúbrica.- residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Cúm lase: Roberto Barrios Castro.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (142)

#### K. RESOLUCION SOBRE CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.

Este caso está previsto en el artículo 306 del Código Agrario, como sigue:

"El Departamento Agrario, de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales cuando no haya conflictos de linderos, así como los que correspondan individualmente a los comuneros, teniendo en cuenta lo que se dispone en el artículo 66".

Sobre el particular, en el Diario Oficial de 26 de febrero de 1961, aparece publicada la Resolución sobre confirmación y titulación de terrenos comunales del poblado San

---

(143) LOPEZ MATEOS, ADOLFO, residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, jueves 30 de abril de 1964.- Tomo CCLXIII. No. 51 pág. 13.

Bartolomé Zotula, en Huacuililla, Oaxaca.

Los vecinos del poblado de referencia solicitaron al Departamento Agrario, la confirmación y titulación de sus terrenos comunales, los cuales fueron deslindados, certificándose que no existían dentro, pequeñas propiedades, lo que dió como consecuencia la Resolución que analizaremos y la inscripción respectiva en el Registro Agrario Nacional; este procedimiento fue seguido mediante una posesión previa, pero carente de la legalidad que con la Resolución Presidencial indiscutiblemente obtuvieron los solicitantes.

"RESOLUCION sobre confirmación y titulación de terrenos comunales del poblado San Bartolomé Zotula, en Huacuililla, Oax.

"Al margen un sello que diga: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

"VISTO para resolver en única instancia al expediente sobre confirmación y titulación de terrenos comunales, promovido por los vecinos del poblado denominado San Bartolomé Zotula, Municipio de Huacuililla, del Estado de Oaxaca; y

"RESULTANDO PRIMERO.- Por escrito de 11 de mayo de 1945 y por conducto de las Autoridades Municipales del lugar, vecinos del poblado de que se trata solicitaron, del titular del entonces Departamento Agrario, les confirmara y titulara sus terrenos comunales. El expediente respectivo se inició el 7 de junio de 1945, en la Dirección de Tierras y Aguas del citado Departamento, a fin de que se tramitara en los términos de la Ley.

"RESULTANDO SEGUNDO.- Con fecha 6 de febrero de 1957, fueron electos los representantes comunales del poblado gestor, los que presentaron como documentos de prueba los títulos respectivos, que enviados para su estudio y dictamen a la Oficina Jurídica del Departamento Agrario, fueron declarados auténticos con fecha 19 de noviembre de 1956.

"RESULTANDO TERCERO.- De los informes técnicos e informativos recibidos, se desprende que los trabajos topográficos ejecutados comprenden una superficie de 1,555.05 hectáreas de terrenos en general; que de acuerdo con los citatorios girados se levantaron actas de conformidad de linderos entre el dueño solicitante y todos los poblados colindantes que dentro de los terrenos comunales que se citan, no existen pequeñas porciones particulares que deben ser respetadas; que el censo levantado con los requisitos de ley, arrojó un total de 44 jefes de familia, que a continuación se listan: 1.- Antonio Velázquez, 2.- Agustín Gómez, 3.- Nicolás López L., 4.- Emilio López, 5.- Zenón Pérez, 6.- Martiniano Pérez, 7.- Pablo García, 8.- Santiago Velásquez, 9.- Pedro García, 10.- Felipe Cruz, 11.- Ramón Hernández, 12.- José N. Hernández, 13.- Evidencio Hernández, 14.- Antonio López, 15.- Catarina Hernández, 16.- Soledad Hernández, 17.- Pedro Hernández, 18.- Margarita Hernández, 19.- Severiana López, 20.- Flavio Hernández, 21.- Hilario Hernández, 22.- Erasmo Hernández, 23.- Francisco Gómez, 24.- Catarino Pérez, 25.- Modesto Hernández, 26.- Moisés Velásquez, 27.- Guadalupe Velásquez, 28.- Bartolo Velásquez, 29.- Isidra Velásquez, 30.- María F. Hernández, 31.- José F. Hernández, 32.- Pedro S. Hernández, 33.- Juan Pérez, 34.- Isabel Hernández, 35.- Román Hernández, 36.- Juan Espinosa, 37.- Ordoñez Pérez, 38.- Longino Gómez, 39.- María Hernández, 40.- Catarina Gómez, 41.- José N. Hernández, 42.- Maximino Hernández, 43.- Ignacio Velásquez, 44.- Kleuterio Hernández.

"RESULTANDO CUARTO.- La Dirección de Tierras y Aguas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, rindió informe general sobre este asunto, proponiendo que se confirmaran y titularan sus terrenos comunales.

"Con los elementos anteriores, el Cuerpo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de este fallo; y

"CONSIDERANDO UNICO.- Con los trabajos topográficos, actas de conformidad de linderos, informaciones, documentos aportados al expediente, títulos auténticos y plano proyecto, se localizó una superficie de 1,555.25 hectáreas de terrenos en general, que deben titularse y confirmarse correctamente al poblado peticionario.

"Por lo expuesto, y con apoyo en los artículos 306, 307, 308, 310, 313, 314, 316, 317, 318, y reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales de fecha 6 de enero de 1958, publicado el 13 de febrero siguiente, se resuelve:

" PRIMERO.- Se confirma y titula correctamente al poblado de San Bartolomé Totula, Municipio de Huauclilla, del Estado de Oaxaca, una superficie de 1,555.25 Hs. (un mil quinientas cincuenta y cinco hectáreas y cinco áreas) de terrenos en general, extensión que se localiza en el plano proyecto y cuyos linderos se describen a continuación: Partiendo del punto trino llamado Ladera Encinal, se camina aproximadamente 70 mts. para llegar a la estación 2, con rumbo general SW. de la estación 2 a la estación 3 se caminan 570 mts. con el mismo rumbo, aunque haciendo una ligera inflexión llegando al paraje llamado Loma de la Cruz de la estación 3 a la estación 4 con el mismo rumbo muy cargado al W, se caminan 505 mts. para llegar a la mojonera Mojote Tierra Blanca de la estación 4 a la estación 5 215 mts. con rumbo W, se llega al Mojote Buenavista de la estación 5 a la estación 6 se camina 2,000 mts. para llegar al Mojote Centenario, con rumbo general SW, pasando antes por la estación 7 o el Mojote Tierra Blanca y en la estación 10 Mojote Tecolote de la estación 10 a la 17 caminando 275 mts. con rumbo W, se llega a la mojonera Iba al, trino entre San Juan Ixcaltepec, San Pedro Ixcaltepec y San Bartolomé Totula flexionando la línea hacia el SE, se caminan 525 mts. para llegar a la estación 18 y de la estación 18 a la 22 se camina aproximadamente 545 mts. también con rumbo SE, llegando a la mojonera Totolucas de la estación 22 a la 23 con rumbo general casi S, se caminan 90 mts., con rumbo SE, para llegar a la mojonera San Pedro de la mojonera San Pedro, a la estación 23 se caminan aproximadamente 1,617 mts. para llegar a la mojonera Encalada, a la altura de la estación 23 se pasa a la mojonera Márcos de la estación 24 a la 25 flexionando la línea hacia el SW y cami-

nando 440 mts. se llega al trino Hidalgo, trino con Coscaltepec, con Huacuililla y Motula, de la estación 29 de la estación 30 con rumbo general SE, muy cargado al E., se caminan 640 mts. para llegar al Cerro Buenavista, de la estación 30 a la estación 31 con rumbo general SE y distancia de 935 mts. se llega a la mojonera San Antonio, de la estación 31 a la estación 34 caminan 1,390 mts. aproximadamente, se llega al trino Santa Cruz, donde concurren las comunidades de Tlalixtahuaca, Huacuililla y Motula, en la inteligencia de que antes por la estación 32 se toca la mojonera Nueva, de la estación 34 a la estación 35 donde se encuentra la mojonera La Unión, se caminan 530 mts. de la 36 a la 37 donde está la mojonera Iturre, caminando 220 mts. de la estación 37 a la 42 se caminan 1,100 metros llegando a la mojonera Itunumehue, en la inteligencia de que la estación 34 a la 37 se sigue un rumbo general N., de la 37 a la 42 se sigue un rumbo general NW, de la estación 42 a la estación 47 con rumbo N., se caminan 1,145 mts., de la estación 47 a la estación O, con rumbo N., se caminan 1,925 mts. y de la estación O a la estación I unto donde se principió esta descripción se caminan 145 mts. con rumbo NW.

"SEGUNDO.- El presente vallo servirá de título de propiedad para todos los efectos correspondientes.

"TERCERO.- Comuníquese la presente resolución al Ejecutivo local, para su conocimiento y efectos.

"CUARTO.- Publíquese este vallo en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, e inscribáse en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad, en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los terrenos comunales que se confirman, para los efectos de ley, notifíquese y ejecútese.

"Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, D.F., a los veintisiete días del mes de septiembre de mil novecientos sesenta.- ADOLFO LO BARRIOS.- Rúbrica.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Cúmplase.- Roberto Barrios Casura.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (143)

---

(143) LO BARRIOS, ADOLFO, residente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, martes 27 de febrero de 1961. Tomo CXXIV. Num. 59. Pág. 1.

Por considerarlo de interés, a continuación insertamos un cuadro estadístico que contiene las Resoluciones residenciales que se han dictado en favor del campesinado mexicano, durante el lapso comprendido entre el año de 1915 y el 31 de agosto de 1967.

**RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DICTADAS DURANTE  
LOS PERIODOS QUE SE INDICAN (1).**

Residen	Años	Restitución, Dot.		N.C.C.	C.T.C.	TOTALES	
		Ampl.	Sup. Hs.			Sup. Hs.	Camp. Benef.
IANO CARRANZA	1915-20	381,925-93-19	.....	.....	.....	381,925-93-19	77,203
OBREGON	1921-24	1.715,581-68-72	15,104-25-09	.....	.....	1.730,685-93-81	164,128
DO ELIAS CA-	1925-28	3.173,148-95-06	195-84-76	12,949-00-00	.....	3.186,293-93-82	302,539
MORTES GIL	1929-30	2.433,222-06-00	2,980-56-00	2,307-38-29	.....	2.438,510-38-29	187,269
ORTIZ RUBIO	1931-32	900,610-68-58	645-05-29	315.489-00-00	.....	1,225-751-53-37	57,994
DO L. RODRI-	1933-34	2.047,186-41-19	4,071-78-00	3,959-66-49	.....	2.060,227-95-68	158,393
ARDENAS	1935-40	20.074,708-11-36	32,839-41-70	29,890-17-02	.....	20.136,935-70-58	775,845
VILA CAMA-	1941-46	5.289,381-82-12	17,540-44-20	663,476-34-79	.....	5.970,398-81-11	122,941
ALEMAN	1947-52	4.167,251-90-33	43,225*78-94	1.223,050-33-83	.....	5.439,528-02-60	103,625
RUIZ CORTI-	1953-58	3.469,957-81-86	93,809-50-85	2.237,273-09-99	.....	5.771,720-42-39	226,292
JO. DE MATEOS	1959-64	5.106,899-33-74	2,028,577-16-37	1.157,979-83-82	.....	8.002,356-13-14	284,161
DIAZ ORDAZ	1965-67	(Hasta el 31 de agosto)	...	...	.....	3.635,158-19-45	174,955
<b>SUMAS</b>		<b>48.763,889-86-45</b>	<b>3.033,570-41-00</b>	<b>5.627,274-61-24</b>		<b>66.120,493-03-14</b>	<b>2.640,345</b>

(1) NOTA: El periodo provisional de Dr. Adolfo de la Huerta está incluido en el año de 1920.

FUENTE: Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Dirección General de Estadística, Programa y Catastro.



## CONCLUSIONES

I.- Los más lejanos antecedentes del Derecho Agrario en México, se remontan a la época precortesiana. Había, según la tesis clásica en lo que más tarde fue el territorio de la Nueva España, numerosos pequeños reinos -más o menos definidos- pero los de mayor importancia eran el de los aztecas y el de los mayas. La constitución social de los primeros era: la nobleza, el sacerdocio, el ejército, el pueblo de agricultores, comerciantes y artesanos y en último término los llamados esclavos.

El propietario de todas las tierras era el rey. El origen de su propiedad, la ocupación y la conquista; pero distribuía grandes extensiones entre los nobles. El sacerdocio, el culto de los dioses y el ejército se sostenían con los productos de tierras que les asignaba el monarca.

Los plebeyos no tenían derecho a la propiedad raíz, no obstante, al asentarse el pueblo azteca en lo que hoy es el Valle de México, se repartieron lotes a cada uno de los cabezas de familia para que los cultivaran. El reparto se hizo organizándolos en grupos de una misma ascendencia dentro de circunscripciones que se llamaban calpulis.

Las propiedades agrarias del rey, de los nobles, de los militares de alta categoría, las del ejército, las de funcionarios, las de los sacerdotes y del culto religioso, eran cultivadas por campesinos llamados nacehuales o por otros que

se denominaban maveques, estos últimos tenían ciertos derechos sobre las tierras que cultivaban y los primeros ninguno. Los llamados esclavos estaban al servicio de sus amos lo mismo en las labores domésticas que en las agrícolas.

Para distinguir unas clases de propiedad de otras y para determinar sus linderos y su extensión, se disponía de mapas en los que se las diferenciaba por medio de colores.

La organización de la propiedad en los otros pueblos indígenas que habitaban en el territorio de Anáhuac, era parecida a la de los aztecas.

La dominación de los españoles cambió radicalmente el sistema político de los reinos existentes en el territorio de Anáhuac. Lo que era un mosaico de pequeñas naciones, quedaron bajo el poder de los reyes de España y bajo el gobierno de un virrey.

Se dieron, en primer lugar, grandes extensiones a los conquistadores en pago de sus servicios y en menor extensión por medio de las mercedes reales, a los colonos. Este fue el origen de la propiedad privada en la Colonia.

La mayoría de los nativos, resultaron favorecidos, cuando menos legalmente, pues los reyes de España, al tener conocimiento de los abusos que los colonos cometían sobre las personas y propiedades de aquéllos, ordenaron que se les devolviesen las tierras de que hubiesen sido despojados. Así nació

la primera gran institución de derecho agrario mexicano, la restitución de tierras.

Al mismo tiempo, por medio de varias cédulas reales, se confirmó a los pueblos de indios en la posesión de las tierras que estaban cultivando y se ordenó que a los cabezas de familia que carecieran de medios de vida, se les repartiesen las extensiones necesarias para su sostenimiento. Así surgió la segunda gran institución agraria, la dotación de tierras.

A los pueblos se les otorgaron: una extensión para que edificaran sus casas, que se conoce con el nombre de fundo legal; otra para que con sus productos se pagaran los tributos al rey, denominada propios; otra más en tierras de monte o de agostadero, para que los ganados de los indios no se resolviesen con los de los españoles y a fin de que aprovecharan sus productos naturales, que eran los ejidos, porque estaban situados a la salida de los poblados, y para el sostenimiento de cada familia se asignaron tierras de labor que se les repartían en parcelas y que se llamaban de común repartimiento.

En la época precortesiana cuando una familia del calpulli dejaba de cultivar la parcela, durante tres años consecutivos, perdía su derecho sobre ella, esta disposición se conservó

durante la dominación y es una tercera institución del derecho agrario nacional, el cultivo obligatorio de la tierra.

La Iglesia Católica no podía poseer bienes raíces, pero al margen de esta disposición, por donaciones de particulares, adquirió durante el virreinato, gran número de propiedades urbanas y rústicas.

Conquistadores y colonos obtuvieron las tierras de mejor calidad y en grandes extensiones; así nació el latifundio en la Nueva España, en cambio a los indígenas se les dieron, generalmente, extensiones reducidas y de suelos de mala calidad.

La miseria y los abusos de que era víctima la población indígena originó la agitación y el descontento entre ellos, situación que determinó la Revolución de Independencia, por lo que el fondo de ésta, fue de carácter eminentemente agrario. Sin embargo, con la independencia no obtuvieron las masas rurales las tierras que necesitaban y por eso secundaron todo levantamiento.

Los gobiernos del México independiente, se dieron cuenta de esta situación y pretendieron remediarla por medio de leyes de colonización. Con estas leyes se trató de traer al país colonos extranjeros; de recompensar a los militares otorgándoles tierras baldías y de acomodar en éstas, además, a los campesinos

que las necesitaran.

Se hicieron otros intentos igualmente infructuosos para proporcionar tierras a los campesinos que las necesitaban, como la desamortización de los bienes del clero -Ley de 25 de junio de 1856- que daba a los arrendatarios y enfiteutas de esos bienes la oportunidad de adquirirlos, mediante denuncias y pagos a plazos, los que no lo hicieron, por su religiosidad y pobreza: con la que resultaron beneficiados personas de la clase acomodada, al obtener la mayoría de las haciendas y ranchos, con lo cual se favoreció el desarrollo del latifundismo.

Nuevos intentos de distribuir mejor a la población sobre el territorio, se hicieron mediante las Leyes de Colonización de 31 de mayo de 1875; y 15 de diciembre de 1883. Se autorizó para el efecto, la constitución de compañías deslindadoras, a las que se recompensaban sus servicios, otorgándoles hasta la tercera parte de los terrenos que deslindaran. Los resultados de estas leyes fueron desastrosos, pues las compañías deslindadoras y los políticos e influyentes se apoderaron de enormes superficies.

A principios del siglo XX, los pueblos campesinos estaban rodeados por grandes propiedades y no podían sostener a su población. La inquietud, la desesperación eran manifiestas; muchos intelectuales se dieron cuenta de ésto y publicaron

escritos, proponiendo soluciones, pero no fueron oídos.

Como al mismo tiempo se había venido acentuando un profundo descontento por la prolongada permanencia del general Porfirio Díaz en el poder, la situación hizo crisis a raíz de su nueva reelección y el 20 de noviembre de 1910 estalló un movimiento revolucionario que encabezó don Francisco I. Madero y que se basaba en el Plan de San Luis de 5 de octubre del año citado. Este Plan era eminentemente político, pero en su artículo tercero se estableció que se devolverían a los pequeños propietarios las tierras de que hubieran sido despojados, a los campesinos ignorantes no les importaba la política; se lanzaron a la guerra civil impulsados por su miseria, la prueba de esto es que una vez derrocado el régimen del General Díaz, el país lejos de pacificarse, se vio agitado por el movimiento revolucionario indudablemente agrarista de Emiliano Zapata, cuya bandera fue el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, en el que se señala que se expropiarían los latifundios mediante el pago de la tercera parte de su valor "a fin de que los pueblos y ciudades de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos".

El asesinato del presidente Madero y la usurpación del

general Victoriano Huerta, provocaron la Revolución Constitucionalista que encabezó Don Venustiano Carranza, quien bajo la influencia del Plan de Ayala y respondiendo a inaplazables necesidades de los campesinos, el 12 de diciembre de 1914, expidió el Plan de Veracruz, en el que se ofreció que durante la lucha se expedirían y pondrían en vigor:

"Leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..."

Con apoyo en este Plan, el señor Carranza dictó y puso en vigor la Ley de 6 de enero de 1915, que marcó la iniciación de la Reforma Agraria en Mexico. Por medio de esta Ley se establecieron procedimientos de dotación y restitución y se declararon nulas las enajenaciones de tierras comunales de los indios, así como apeos, deslindes, composiciones, concesiones y todos aquellos actos que lesionaron la propiedad indígena, creándose al efecto un órgano de ejecución y resolución de las cuestiones agrarias.

La primera restitución de tierras del presente siglo se hizo por el zapatismo en el pueblo de Ixcamilpa, Puebla,



el 30 de abril de 1912, y la primera dotación o Reparto la realizó el general Lucio Blanco en la hacienda "Los Borregos", de Matamoros, Tamaulipas, el 29 de agosto de 1914. Así principió, de hecho, el reparto de la tierra.

Un gran sector revolucionario, el villismo, veía la solución del problema en fijar límites a la propiedad rural y repartir el excedente por expropiación realizada por los Estados, mediante indemnización, destacando dos cosas importantes: la expropiación de aguas, y la de muebles, aperos y maquinaria.

Todos los intelectuales y políticos de la época revolucionaria convenían en la urgencia de llevar la justicia social a los nombres del campo, pero en la forma de realizar el reparto existió gran confusión.

A partir de la Ley de 6 de enero de 1915, se desarrolla en el país una intensa actividad agraria, cuyos alcances no fueron previstos. Con circulares y acuerdos se fueron determinando los efectos de la primera ley agraria y en algunos casos modificando el sentido de sus artículos. Su contenido, finalmente, pasa a formar parte del artículo 27 constitucional, elevándose a rango constitucional, los principios fundamentales de nuestra Reforma Agraria.

Los constituyentes de 1917 fueron quienes dieron a la

propiedad modalidades para hacerla cumplir una función social y quienes señalaron los medios para realizar la justicia social distributiva, asegurando nuestro desarrollo socio-económico.

La Constitución de 1917 se convierte en la primera del mundo que señala garantías individuales, a la par que garantías sociales, conjugando el interés individual con el social y limitando el derecho de propiedad, al uso y disfrute de la cosa poseída, en concordia con el resto de la sociedad.

La estructura agraria del país, como consecuencia de la Reforma Agraria ordenada por la propia Constitución, quedaba reducida a tres formas diferentes de tenencia de la tierra: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal. La legislación reglamentaria se encargó de ir acoplando, paulatinamente, las normas a la realidad.

Sin embargo, no deja de llamar la atención, el hecho de que esta constante evolución legislativa se halla, sorpresivamente, detenido por más de 27 años, hasta el grado de que el actual Código Agrario se convierta en anacrónico y contradictorio.

Una legislación agraria como la nuestra, en la cual se regulan distintas clases de propiedades -privada, ejidal y comunal- e intereses individuales, estatales y sociales, no

es conveniente que permanezca estática frente a los cambios sociales y económicos, pues ya hemos visto que el tiempo actúa en favor de los sectores privilegiados.

A continuación haremos una síntesis del desarrollo legislativo en materia agraria, durante los periodos presidenciales que se indican: aludiendo a algunas de las principales leyes.

El General Alvaro Obregón, expidió el 28 de diciembre de 1920 la Ley de Ejidos, que es el primer intento de reglamentación del artículo 27 Constitucional. Casi un año después se dió el Decreto Agrario de fecha 22 de noviembre de 1921, que abrogó la ley anterior, señalando bases para una nueva legislación, culminando con el Reglamento Agrario de abril de 1922.

En agosto de 1923, expidió un Decreto facultando a todo mexicano mayor de 18 años, que careciera de tierras, a tomarlas de las nacionales, hasta el límite de 25 hectáreas en terreno laborable, cien en temporal de tercera y quinientas en pastizales. En el periodo del presidente Don Plutarco Elías Calles se dictó la Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal de 19 de diciembre de 1925; la Ley de crédito agrícola de 10 de febrero de 1926 y una importante Ley en materia de dotación y restitución de tierras y aguas de 23 de abril de 1927, conocida como la Ley Bassols.

El licenciado Emilio Portes Gil, durante su corta gestión promulgó la Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas en marzo de 1929, que caracterizó al procedimiento agrario como un verdadero juicio, en el cual los pueblos hacían el papel de actores; los grandes propietarios, de demandados; las Comisiones Agrarias, de tribunales, y los goberna-

dores y el Presidente de la República, de jueces sentenciadores.

Durante el período de Don Pascual Ortiz Rubio y por Decreto de 23 de diciembre de 1932 se negó el recurso legal ordinario o extraordinario a todos los propietarios que hubiesen resultado afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas. Lo anterior fue justificado en virtud de que el abuso en la interposición de demandas de amparo y las resoluciones de la H. Suprema Corte de Justicia en favor de los afectados, había paralizado la acción agraria del gobierno.

El General Abelardo Rodríguez, promulgó el primer Código Agrario Mexicano el 22 de marzo de 1934 y modificó el artículo 27 Constitucional, elevando normas procesales agrarias a rango constitucional e intercalando en dicho artículo el procedimiento a seguir en materia de conflictos por límites en los bienes comunales.

El General Lázaro Cárdenas llega a la presidencia en un ambiente de tirantez interna, provocado por el descontento de las mayorías obreras y campesinas, pues se les había prometido mucho y muy poco se había cumplido. La acción gubernamental del General Cárdenas fue decisiva y firme.

Los cambios en la legislación no se hicieron esperar y

el 23 de septiembre de 1940 promulgó un nuevo Código Agrario.

El General Cárdenas, presionado por fuertes intereses, creó la concesión de inafectabilidad ganadera, violando el artículo 27 Constitucional. La violación a este artículo fue flagrante, pues agregó en la legislación reglamentaria una nueva forma de tenencia de la tierra: la concesión de inafectabilidad ganadera.

El General Manuel Avila Camacho expidió un nuevo Código Agrario el 31 de diciembre de 1942, el cual hasta la fecha se encuentra vigente.

El Licenciado Miguel Alemán Valdés, pensó que el reparto agrario no podría consolidarse si el ejidatario carecía de capacidad de producción y al efecto impulsó obras fundamentales para el desarrollo rural.

Don Adolfo Ruiz Cortines fue quien por primera vez estableció el seguro agrícola, cuestión importantísima en un país como México en el que la mayor parte de las tierras son de temporal y por lo mismo sujetas a vicisitudes climáticas.

En el período del Licenciado Adolfo López Mateos notamos un importante cambio en la ideología agraria, comprendió que el solo reparto de la tierra no agota el contenido de la Reforma Agraria Mexicana, pues sólo significa el inicio de una activi-

dad del Estado, que continúa con la canalización de elementos económicos, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino a la productividad general del país. Ese fue precisamente el aspecto integral que adquirió el agrarismo en este sexenio.

El Presidente de la República, Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, ha recalcado constantemente, que la Reforma Agraria o es integral o no es Reforma Agraria y volvió a plantear a la consideración nacional la urgente necesidad que tienen pueblos y gobierno, de resolver el problema agrario, que en muchos aspectos arena el desarrollo social y económico del país.

En el aspecto agrario, que ocupa el primer lugar dentro de la problemática nacional, falta mucho por recorrer, pues aun no completamos la primera etapa de la Reforma Agraria, o sea la entrega de la tierra, a la que habrá de seguir la segunda consistente en la organización social y económica de los que han resultado beneficiados, una tercera que será el incremento de la producción y finalmente una cuarta, la industrialización. Todo ello podrá lograrse exitosamente y en el menor tiempo, mediante una legislación que proteja

realmente a la clase campesina, que evite las simulaciones y que asegure el cumplimiento del derecho sustantivo agrario, con la existencia de un proceso pronto, expedito y sobre todo autónomo.

II.- En México, antes de la Revolución de 1910, el Derecho Agrario existía como rama autónoma de la legislación; independientemente que sobre la materia existieron algunos artículos en el Código Civil, referentes al arrendamiento de bienes rústicos, a la aparcería y a otras cuestiones relacionadas con la propiedad territorial. Leyes especiales sobre colonización, baldíos, bosques y aguas.

En la actualidad con mayor razón puede decirse que haya en México un Derecho Agrario autónomo, teniendo en consideración que la legislación agraria tiene principios rectores y bases orgánicas propios y con el más alto rango jurídico en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, sin embargo estimo que el Código Agrario debería ser la codificación de toda la legislación de la materia y no como lo es: exclusivamente el ordenamiento reglamentario del artículo 27 Constitucional, en materia de reparto y tenencia del suelo agrícola.

III.- Uno de los capítulos más importantes del Derecho, es el análisis y la comprensión de los hechos que se dan en el mundo que vivimos, pues unos con consecuencias de derecho



y otros no, hacen que su estudio sea básico, ya que los primeros son la piedra angular de la estructura del resto de las instituciones jurídicas.

Todo acontecimiento proviene de dos causas: de la naturaleza y de la voluntad del ser humano. Los únicos que interesan a nuestro estudio, son los que producen efectos jurídicos, o sea los que generan un cambio en la situación jurídica existente.

Los hechos jurídicos lato sensu, se clasifican en: actos jurídicos y hechos jurídicos en estricto sentido.

Los actos jurídicos se subclasifican en: unilaterales y bilaterales o plurilaterales, estos últimos se denominan también "convenios lato sensu", convenios que se subdividen en: contratos y convenios en estricto sentido.

Los hechos jurídicos en estricto sentido, se clasifican en: hechos voluntarios o del hombre y hechos de la naturaleza.

Los hechos voluntarios o del hombre, se subclasifican en: hechos voluntarios lícitos -gestión de negocios- y hechos voluntarios ilícitos -delitos: civiles, penales, etc.

IV.- La Administración pública, en ejercicio de sus funciones, expresa su voluntad en las distintas situaciones en que actúa. En cada una de esas situaciones, la voluntad administrativa se exterioriza a través de otros tantos actos, de

naturaleza específica, que los distingue entre sí, no sólo por el ámbito de vigencia de ellos y por el objeto a que responden, sino también por el régimen jurídico que les preside.

Acto administrativo es la declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal, en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico.

Aunque la Administración Pública haya existido siempre en el Estado, cualquiera que sea la etapa o el régimen jurídico de éste, no ocurre lo mismo con la noción de acto administrativo. Esta noción es contemporánea al constitucionalismo, y al principio de separación de los poderes y sumisión de la Administración Pública al derecho.

V.-Se entiende por acto jurídico a todo acto voluntario lícito inherente a la actividad agraria, que produce efectos jurídicos agrarios, o sea que crea, modifica, transfiere o extingue vínculos jurídicos agrarios.

Es necesario hacer notar que la ley agraria debe determinar en cada país y en cada caso, qué requisitos son necesarios para la existencia del acto jurídico agrario y cuáles para su validez, o sea para que produzcan efectos jurídicos.

En principio puede decirse que los requisitos esenciales para la existencia del acto jurídico como tal, son los mismos que para todos los actos jurídicos; por cuyo motivo su es-

tudio corresponde a la teoría general del Derecho y en su defecto al Derecho Civil, Agrario o Administrativo, según la naturaleza del acto.

Para las cuestiones litigiosas agrarias, la competencia y la jurisdicción constituyen uno de los efectos fundamentales que caracterizan a un acto jurídico agrario.

Este es un asunto de indiscutible importancia para que la aplicación de la ley agraria llegue a ser efectiva y para que los actos jurídicos agrarios puedan ser calificados y comprendidos con la aptitud necesaria, por parte de quien ejerce la facultad de juzgar.

La existencia de tribunales agrarios de competencia específica, permitiría hacer conocer mejor las necesidades agrarias y aplicar con mayor rigurosidad los principios jurídicos agrarios.

Los antecedentes abundan en cuanto a la creación de tribunales de competencia especial. Así, actualmente es común en las legislaciones de muchos países del mundo, hallar tribunales civiles, comerciales, del trabajo, etc. En materia agraria la jurisdicción y competencia de tribunales propios, sería decisiva, por cuanto la organización de los mismos debería hacerse de manera tal, que la aplicación de la ley agraria fuera efectuada por personas versadas en derecho agrario.

Lo anterior nos lleva a considerar, que el juicio administrativo agrario no resuelve el problema de la justicia agraria con la celeridad e imparcialidad que se desearan, ya que en la mayoría de los casos, la clase campesina es vencida por su ignorancia de las leyes, por su falta de recursos económicos para el pago de una defensa adecuada y principalmente por su alejamiento de los centros de población donde radican las autoridades competentes.

VI.- Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el Código Agrario debería ser la codificación de toda la legislación sobre la tenencia de la tierra y la producción agropecuaria; pero en México se le ha dado ese nombre exclusivamente al ordenamiento reglamentario del Artículo 27 Constitucional en materia de reparto y tenencia de la tierra.

El Derecho Agrario se desarrolló en las diversas etapas de la historia de nuestro país, respondiendo a las circunstancias de cada una de ellas con leyes peculiares, no igualadas en ningún otro, sin embargo se ha olvidado de la técnica jurídica, por lo que urge un replanteamiento de la legislación en forma congruente como lo hemos señalado al tratar de los actos jurídicos agrarios, en sus elementos de existencia y validez y en la inexistencia y nulidad de los mismos.

Se debe buscar que la ley corresponda a la realidad

mexicana y que sea el propio Derecho Agrario, a través de su ordenamiento federal, el que cubra todas las hipótesis propias de la situación agraria y no se tenga que recurrir al Código Civil Federal en forma supletoria ya que data de 1928, y que necesita para sí una revisión profunda.

**BIBLIOGRAFIA**

BIBLIOGRAFIA

ABAD Y QUEI O, MANUEL.- Representando a los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, 24 de octubre de 1805.

ALSINA, HUGO.- Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal, Civil y Comercial. Editorial Sociedad Anónima de Editores. Tomo I. Buenos Aires, 1956.

ALVEAR ACEVEDO, CARLOS.- Historia de México. Epocas Pre-cortesiana, Colonial e Independiente. Editorial Jus. Quinta Edición. México 1967.

ARIAS, JUAN DE DIOS.- México a Través de los Siglos. Alfredo Chavero, Vicente Riva Palacio, José María Vigil y Julio Zárate. Tomo I. Editorial Cumbre, S.A. Sexta Edición. México 1967.

BERTHELEMY.- Defense de quelques Vieux Principes. La loi et le reglement. Melanges Nauriou. París 1929.

BIELSA, RAFAEL.- Principios de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966.

BOFFI SOGGERO, LUI.- Estudios Jurídicos, 1a. Serie. Buenos Aires, 1960.

BONNEVASSA, JULIAN.- Elementos de Derecho Civil. Traducción Cajica, Tr. Editorial Cajica Tr. Puebla, Me. México, 1945.

BODDA LERO.- La nozione di causa giuridica de la manifestazione di volonta del diritto amministrativo. Torino, 1933.

CAPANELLAS, GUILLERMO.- Diccionario de Derecho Usual Ediciones Arayú. Buenos Aires Argentina. 1954.

CARNELUCCI, FRANCESCO.- Sistema de Derecho Procesal Civil. Tomo III.

CARNELUCCI, FRANCESCO.- Teoría General de Derecho. Editorial Revista de Derecho Privado. Traducción del Italiano por Francisco Xavier Osset. Madrid, 1955.

CARNELUCCI, FRANCESCO.- Teoría General del Diritto. 3a. - Ed. Roma, 1961.

CLAVIJERO, FRANCISCO JAVIER.- Historia Antigua de México y su Conquista. Editorial Imprenta Lara. Tomo I. México, 1844.

CHAVEZ V. DE VELAZQUEZ, MARTHA.- El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, México 1964.

CHIOVENDA, J.- Instituciones del Derecho Procesal Civil, Editorial Revista del Derecho Privado de Madrid, España, 1936.

DECLAREVIL.- Roma y la Organización del Derecho. Biblioteca la Evolución de la Humanidad, Edición Cervantes. Barcelona, España, 1929.

DIBBLE, CHARLES E.- El Antiguo Sistema de Escritura en México. Revista Mexicana de Estudios Antropológicos. Tomo IV. México, 1940.

DIEGO, CLEMENTE DE.- Instituciones de Derecho Civil Español, Madrid 1929.

DUGUIT, LEON.- Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón. 2a. Edición. Traducción de Carlos Posada. Librería Española y Extranjera, -- Madrid.

EDITORIAL PORRUA, S.A. Diccionario Porrúa. Historia, Biografía y Geografía de México. Segunda Edición. México, 1900-1968.

FABILA, MARCEL. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Tomo primero. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, 1941.

FERNANDEZ DE NAVARRETE, MARTIN.- Colección de los Viajes y Descubrimientos. Documentos de Colón y de las primeras poblaciones. Tomo 2. Madrid 1925.

FERNANDEZ DE VELASCO.- El acto administrativo. Madrid, 1929.

FLORES BARROETA, BENJAMIN. Lecciones de primer Curso de Derecho Civil. Tomo I. México 1964.

FORSTHOFF, ERNEST.- Tratado de Derecho Administrativo. - I.E.. Madrid.



- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1955.
- FRONZONI, SILVIO.- El Estado Moderno. Ensayo de crítica constructiva. Segunda Edición. Buenos Aires, 1954.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1944.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO.- Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. I.E. . Madrid.
- GIMENEZ FERNANDEZ, MANUEL.- Nuevas consideraciones sobre la historia, sentido y valor de las bulas Alejandrinas de 1493 referentes a las Indias. Anuario de Estudios Americanos. Tomo 1. Sevilla, España, 1944.
- GIORGIO DE SEMO.- Schemassi una introduzione allo studio del Diritto Agrario. Roma, 1931.
- GIORGIO DE SEMO.- Corso de Diritto Agrario. Casa Editrice Poligráfica Universitaria. Roma, 1937.
- GOMIS, JOSE y Luis Muñoz. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Tomo I. México 1942.
- GONZALEZ BLASCALLER, CIRO E. y Guevara Ramírez Luis.- Síntesis de Historia de México. Editorial Nuevos Textos. México, 1962.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO.- Derecho de las Obligaciones. Editorial Calica. Puebla, Méx. México, 1961 y 1968.
- HELLER, HERMANN.- Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México 1947.
- HINOJOSA ORTIZ, MANUEL.- Nuevo Código Agrario. Arólogo, Concordancias y Comentarios. Edición del Departamento Agrario, México 1943.
- HORNE, BERNARDINO G.- Política Agraria y Regulación Económica. Editorial Losada, S.A. Buenos Aires.
- KATZ, FRIEDRICH.- Situación Social y Económica de los Aztecas durante los Siglos XV y XVI. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Históricas. México, 1956.

**KELSEN, HANS.**- Teoría General del Estado. Edición Labor. Barcelona 1934.

**LABAND, PAUL.**- Le droit public de l'empire allemand. Tomo II.

**LEMUS GARCIA, RAUL.**- Derecho Romano. Editorial LIMSA. México 1964.

**LEON PORTILLA, MIGUEL.**- Alfredo Barrera Vázquez, Luis González, Ernesto de la Torre y María del Carmen Velázquez, Historia Documental de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Históricas. México, 1964.

**LEON PORTILLA, MIGUEL.**- Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares. Fondo de Cultura Económica. La. Italo III. México, 1961.

**LISARES, WILFRI.**- Poder discrecional administrativo.

**LUCIFREDI, ROBERTO.**- L'atto amministrativo nei suoi accidentati.

**MARGADANT S. GUILLERMO F.** El Derecho Privado Romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea. 1a. Edición. Editorial Esfinge, S.A. México, D.F. 1960.

**MARIENHOFF, MIGUEL S.**- Dominio Público. Protección jurídica del usuario. Buenos Aires, 1953.

**MARIENHOFF, MIGUEL S.**- Tratado del Dominio Público, Buenos Aires, 1960.

**MARIENHOFF, MIGUEL S.**- Tratado de Derecho Administrativo.- Ediciones Glen, S.A. Buenos Aires, 1960.

**MAYER, OTTO.** Le droit administratif allemand. Tomo I. París 1932.

**MENDIETA Y NUÑEZ, DR. LUCIO.**- El problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A., México 1960.

**MESSINEO, FRANCESCO.**- Manual de Derecho Civil y Comercial. Tomo II. Ediciones Jurídicas Europa-América. Barcelona, 1954.

- MENDEIETA Y MUÑOZ, Dr. LUCIO.- Introducción al estudio del Derecho Agrario. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1966.
- NAGABURO, RAUL.- La Teoría Autonómica del Derecho Rural. Centro de Estudiantes de Ciencias Jurídicas. Santa Fé, 1933.
- OROZCO Y BERRA, MANUEL.- Historia Antigua y de la Conquista de México. Tomo I. Mexico. 1880.
- OSORIO, JOAQUIN LUIS.- Derecho Rural. Río de Janeiro, 1937.
- PEREIRA, RAFAEL DE.- Elementos de Derecho Civil Mexicano, Editorial Porrúa, S.A.- México, 1961.
- PLANIOL, MARCEL.- Tratado Elemental de Derecho Civil.- Tomo I. de la traducción del Lic. José M. Cajica Sr., Puebla, Pue., México, 1945.
- PUESTE Y F. ARTURO.- Principios de Derecho. Editorial Banca y Comercio. Décima Segunda Edición. México, 1964.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.- Compendio de Derecho Civil. Antigua Librería de Robredo. 1a. Edición. Mexico, 1962.
- SOLOZARANO Y BERSYRA, JUAN DE.- Política Indiana. Fondo de Cultura Económica. México, 1955.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS.- Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, D.F.
- TEJEA ZABRE, ALFONSO.- Historia de México. Edición Botas. México, 1951.
- TORO, ALFONSO.- Compendio de Historia de México. Historia Antigua, desde los tiempos más remotos hasta antes de la llegada de los españoles. Editorial Patria, S.A., Novena Edición. México, 1959.
- TORO, ALFONSO.- Historia de México, Editorial Patria. México, 1933.

VIVANCO, ANTONIO C.- Teoría del Derecho Agrario. Tomo I. Ediciones Librería Jurídica. La Plata, Argentina, 1967.

WECKMANN, LUIS.- Las Bulas Alejandrinas de 1493 y la Teoría política del Papado Medieval. Estudio de la Supremacía Papal sobre Islas 1491-1493. Editorial Jus. México, 1949.

ZANOBINI, GUIDO.- Derecho Administrativo. Tomo I. Milán, Italia, 1931.

ZORITA, Alonso de. Breve y Sumaria Relación de Los Señores de la Nueva España. Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México 1942.

ELEMENTOS CONSTITUCIONALES elaborados por Ignacio LOPEZ RAYON, en 1811.

CONGRESO DE CHILANLINGO, 1814.

CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA, Base primera del Plan de la Constitucion Política, fechada en México, D.F., el 16 de mayo de 1823.

ACTO CONSTITUTIVO DE LA FEDERACION MEXICANA, México 31 de enero de 1824, Artículo 20.

CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, el 16 de agosto 1824.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, primer proyecto de Constitucion Política fechada en la Ciudad de México el 26 de agosto de 1842. Artículos 10. y 70. fracción XV.

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Art. 112, fracción III.

CONSTITUYENTE DE 1842. Voto particular de la Minería de la Comisión constituyente de 1842, fechada en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año. Artículo 50. fracción V y 63.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA. Proyecto de la Constitucion Política de la Republica Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856. Artículo 23.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, Sancionada por el Congreso General Constituyente de 5 de febrero de 1857. Artículo 27.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. promulgada el 5 de febrero de 1817 y entró en vigor el 10. de mayo de 1817.

LEYES DE INDIAS, expedida por FELIPE II en 1560.  
Ley IX, Título III, Libro IV.

LEY DE COLONIZACION, de 18 de agosto de 1824.

LEY DE COLONIZACION DEL ESTADO DE COAHUILA Y TEXAS,  
fecha el 4 de febrero de 1834. Artículos 1o., 3o. y  
8o.

LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, sus-  
critas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.  
Artículo 2o. fracción III de la primera, 45, fracción III  
de la Tercera y 18, fracciones III, V y VI, de la Cuarta.

PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE  
1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de  
1840, Artículo 8o. fracciones IX, X y XI, 21, fracción IV,  
64, fracción III, y 125, fracción X.

PLAN AGRARIO DEL GENERAL ZAVALA, expedido en el Esta-  
do de México, en el año de 1850, Artículos 3o. y 4o.

ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA,  
dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.  
Artículo 65, 66 y 117 fracción VIII.

LEY DE DESAMORTIZACION DE BIENES DE MANOS MUERTAS DE  
IGNACIO COMONFORT, 25 de junio de 1856.

LEY DE DESAMORTIZACION DE BIENES DE MANOS MUERTAS DE  
IGNACIO COMONFORT, 25 de junio de 1856.

LEY que anula la promulgada el 25 de junio de 1856,  
expedida por FELIX ZULOAGA el 28 de enero de 1858

LEYES DE REFORMA. Manifiesto del Gobierno Constitucio-  
nal de la Nación, suscrito por BENITO JUAREZ, Melchor Ocam-  
po, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada, el 7 de julio de  
1859.

LEYES DE REFORMA. LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES  
ECLESIASTICOS, promulgada por BENITO JUAREZ, el 12 de ju-  
lio de 1859.

ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, dado en el  
Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865. Artículo 68.

LEY promulgada el 9 de octubre de 1866.

LEY DE LIBERACION de 12 de noviembre de 1892.

BOLETIN DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, Leyes Fundamentales de los Estados Unidos Mexicanos y Planes Revolucionarios que han influido en la organizaci3n pol3tica de la Rep3blica. N3mero 14 y 15 de 1923. P3g. 440.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO. C3digo Civil para el Distrito y Territorios Federales. Colecci3n Porr3a. D3cima Cuarta Edici3n. M3xico, 1965.

DECRETOS

CEDULA REAL dotando a los pueblos indios de tierras, montes, aguas y ejidos, 10. de diciembre de 1573.

MANDO DEL VIRREY FRANCISCO XAVIER VENEGAS Y SAAVEDRA, en que, además de publicarse el REAL DECRETO de 20 de mayo de 1610, que exime de tributos a los indios y ordena se les repartan tierras a la mayor brevedad, se hacen extensivas estas gracias a las castas de mulatos, negros, etc..

DECRETO DE 10 DE DICIEMBRE DE 1810.- DON JOSE MARIA ANZURENA, nuevo intendente nombrado por Don Miguel Hidalgo y Costilla, para Michoacán, decretó la abolición de la esclavitud y el tributo que agaban las castas.

DECRETO de 13 de marzo de 1811. Exención de tributos a los indios y castas, reintegro de tierras a los primeros propietarios, del comercio de re-armamento a las justicias.

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, sancionado en Acazulcán el 22 de octubre de 1814.

DECRETOS DE AGUSTIN DE ITURBIDE, en sus artículos 10., 20., y 30. es el que se concedieron premios y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la independencia y libertad, fechado el 19 de julio de 1821.

DECRETO DE COLONIZACION DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC, de 14 de octubre de 1823.

DECRETO sobre colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de agosto 1824.

DECRETO por el que se excluye del país a los extranjeros. Artículo 10., fechado el 20 de marzo de 1825.

DECRETOS sobre bases orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 10 y 25 de diciembre de 1822, sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a las mismas decretos el día 12 de junio de 1823 y publicadas por el Poder Nacional el día 14 del mismo mes y año. Artículo 20. Fracción XVII y 134 Fracción V.

DECRETO DE COLONIZACION DEL ISTMO DE TAMAULIPAS, publicado el 5 de octubre de 1825. Artículos 10., 20., y 40.,



DECRETO por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia de 2 de febrero de 1861.

DECRETO que legitima la Desamortización y Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, expedido por MAXIMILIANO el 26 de febrero de 1865.

ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, dado en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865, Artículo 68.

DECRETO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. México, 14 de febrero de 1861. Tomo CCXLIV, No. 36, Pág. 9.

DECRETO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial, 14 de febrero de 1861. Tomo CCXLIV, No. 27, Pág. 11.

DECRETO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de 22 de febrero de 1861. Tomo CCXLIV, No. 45, Pág. 3.

DECRETO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de 22 de febrero de 1861. Tomo CCXLIV, Núm. 45, Pág. 23.

DECRETO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de 26 de febrero de 1861. Tomo CCXLIV, Núm. 50, Pág. 9.

DECRETO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial, de 30 de abril de 1864. Tomo CCLXIII, No. 51, Pág. 11.

DECRETO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial del 30 de abril de 1864. Tomo CCLXIII, No. 51, Pág. 13.

DECRETO DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial, de 4 de noviembre de 1867. Tomo CCLXXXV, No. 4, Pág. 27.

DECRETO DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial, de 4 de noviembre de 1867. Tomo CCLXXXV, No. 4, Pág. 29.

DECRETO DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, de 5 de marzo de 1968. Tomo CCLXXXVII. No. 4. Pág. 4.

DECRETO DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, de 5 de marzo de 1968. Tomo CCLXXXVII. No. 4. Pág. 7.

I N D I C E

PROLOGO ..... 1

CAPITULO I ..... 2

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO  
MEXICANO EN RELACION CON LOS ACTOS JURIDICOS  
AGRARIOS

SINOPSIS HISTORICA

- 1. EPOCA PRECORTESIANA
- 2. EPOCA COLONIAL
- 3. LA INDEPENDENCIA
- 4. LA REFORMA
- 5. EL PORFIRIATO
- 6. LA REVOLUCION
- 7. EPOCA ACTUAL
- 8. VALORACION JURIDICA SOBRE EL RECORRIDO  
HISTORICO-JURIDICO

CAPITULO II .....-135

DE LA TEORIA DEL DERECHO AGRARIO EN GENERAL

ANALISIS DEL DERECHO AGRARIO

- 1. DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO
  - A. NOMINAL
  - B. REAL O CONTENIDO
  - C. DESCRIPTIVO
- 2. UBICACION DEL DERECHO AGRARIO EN EL DERECHO  
EN GENERAL
  - A. DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO
  - B. AUTONOMIA

CAPITULO III ..... 166

ANALISIS DE LOS HECHOS JURIDICOS

- 1. CLASIFICACION DE LOS HECHOS JURIDICOS LATO SENSU
- 2. EXTENSIVO DEL CONCEPTO DEL HECHO JURIDICO
- 3. EL ORDENAMIENTO JURIDICO
- 4. LAS FORMAS
- 5. LA DOCTRINA DEL HECHO JURIDICO
- 6. METODO
- 7. LOS ACTOS JURIDICOS

- A. DEFINICION
- B. ESPECIES
- C. ELEMENTOS

a. ELEMENTOS DE EXISTENCIA

- 1) VOLUNTAD
- 2) OBJETO
- 3) SOLEMNIDAD

b. ELEMENTOS DE VALIDEZ

- 1) CAPACIDAD
- 2) AUSENCIA DE VICIOS DE LA VOLUNTAD
- 3) OBJETO, MOTIVO O FIN LICITOS
- 4) FORMA

D. MODALIDADES DE LOS ACTOS JURIDICOS

E. INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS EN DERECHO PRIVADO

- a. INEXISTENCIA
- b. NULIDAD ABSOLUTA
- c. NULIDAD RELATIVA

CAPITULO IV ..... 226

EL ACTO JURIDICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

- 1. LOS DISTINTOS ACTOS CON QUE LA ADMINISTRACION PUBLICA EXPRESA SU VOLUNTAD

- A. ACTO ADMINISTRATIVO
  - B. ACTO DE ADMINISTRACION
  - C. ACTO DE GOBIERNO O POLITICO
  - D. ACTO INSTITUCIONAL
2. INSTRUMENTOS JURIDICOS DE QUE SE VALE LA ADMINISTRACION PUBLICA
- A. DECRETOS
  - B. REGLAMENTOS
  - C. RESOLUCIONES
  - D. CIRCULARES
  - E. INSTRUCCIONES
  - F. ORDENANZAS
3. LA TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO
4. NOCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO
5. ESTRUCTURA DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- A. ACTOS INDIVIDUALES Y ACTOS GENERALES
  - B. ACTOS UNILATERALES Y BILATERALES
6. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO
7. ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO CIVIL DE LA ADMINISTRACION
8. CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO
9. ELEMENTOS ESENCIALES Y EVENTUALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- A. ELEMENTOS ESENCIALES
    - a. SUJETO
      - 1) ADMINISTRACION PUBLICA
      - 2) ADMINISTRADO
    - b. CAUSA
    - c. OBJETO
    - d. FORMA

- 1) EXPRESA
- 2) TACITA
  
- e. FINALIDAD
- f. MORAL
  
- B. ELEMENTOS ACCIDENTALES
  - a. TERMINO
  - b. CONDICION
  - c. EL MODO
  - d. LA RESERVA DE REVOCACION
  - e. LA RESERVA DE RESCATE
  
- 10. INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS EN DERECHO PUBLICO
  - a. INEXISTENCIA Y SUS CAUSAS
  - b. LA FALTA DE OBJETO
  - c. FALTA DE COMPETENCIA
  - d. LA OMISION DE LAS FORMAS
  - e. LA NULIDAD
  - f. SUS CAUSAS
  - g. EFECTOS Y MODALIDADES
  - h. REVOCACION

CAPITULO V. .... 302

ANALISIS DEL ACTO JURIDICO AGRARIO

- 1. CLASIFICACION
  
- 2. LOS HECHOS Y ACTOS JURIDICOS AGRARIOS Y LA ACTIVIDAD AGRARIA
  - A. CARACTERES DE LOS ACTOS O HECHOS JURIDICOS AGRARIOS
  - B. DEFINICION DE ACTO AGRARIO
  - C. LA ACTIVIDAD AGRARIA PUBLICA Y PRIVADA
  - D. INSCRIPCION EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL
  - E. LA FORMA ESTABLECIDA OR LA LEY
  - F. EL SUJETO AGRARIO
  
- 3. EFECTOS DE LOS ACTOS JURIDICOS AGRARIOS
  - A. EFECTOS COMUNES

- a. COMPETENCIA Y JURISDICCION ESPECIFICA
  - B. LA PRESCRIPCION POSITIVA EN MATERIA AGRARIA
  - C. PERDIDA DE LOS DERECHOS SOBRE LA PARCELA
  - D. LA SUCCESION EJIDAL
- 4. INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS EN MATERIA AGRARIA
- 5. EXAMEN DE DIVERSAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES
  - A. DOTACION DE TIERRAS
  - B. DOTACION DE AGUAS
  - C. AMPLIACION
  - D. CREACION DE UN NUEVO CENTRO DE POBLACION
  - E. DECRETO DE EXPROPIACION DE TIERRAS
  - F. RESOLUCION SOBRE PERMUTAS
  - G. ACUERDO SOBRE INAFECTABILIDAD AGRICOLA
  - H. ACUERDO SOBRE INAFECTABILIDAD GANADERA
  - I. RESOLUCION SOBRE NUEVAS ADJUDICACIONES
  - J. RESOLUCION SOBRE PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS
  - K. RESOLUCION SOBRE CONFIRMACIONES DE TITULACION DE BIENES COMUNALES

CONCLUSIONES ..... 398

BIBLIOGRAFIA ..... 409

INDICE ..... 421