



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

OPERANCIA DE LA NULIDAD EN EL
AMBITO JURIDICO AGRARIO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
PEDRO COSIO MENDOZA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

SR. PEDRO COSIO PALACIOS.

SRA. MARIA DE JESUS MENDOZA DE COSIO.

Con profundo y eterno agradecimiento
por los sacrificios realizados,
para la culminación de mis estudios.

A MI ESPOSA:

ZOILA EUGENIO DE COSIO.

**Por el apoyo y comprensión
que siempre me ha dispensado.**

A MI HIJO:

PEDRO COSIO EUGENIO.

**Para que le sirva en el futuro
como un estímulo.**

A MIS HERMANOS:

JOSE LUIS,

SALVADOR Y

MA. TERESA.

A TODOS MIS FAMILIARES:

A MI DIRECTOR DE TESIS.

DR. JUAN ESTRELLA CAMPOS.

A LOS MAESTROS DE LA FACULTAD
DE DERECHO.

A LA COMUNIDAD ESTUDIANTIL
DE LA MISMA FACULTAD.

A TODOS LOS CAMPESINOS.

ESTA TESIS FUE ELABORADA BAJO LA DIRECCION
DEL DR. JUAN ESTRELLA CAMPOS, CON AUTORIZACION DEL -
ENTONCES DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO, LIC. -
FERNANDO OJESTO MARTINEZ.

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

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

Los problemas socio-económicos, siempre son interesantes, tanto en su estudio como en su solución y más interesantes son en la medida en que podemos intervenir en sus Resoluciones-prácticas.

Ha sido la clase campesina el común denominador para todas las causas y todos los movimientos; para todas las emergencias y para satisfacer todas las ambiciones y sin embargo no se ha preocupado nadie por su total realización y ni siquiera se lleva a cabo con completa honestidad y eficacia, las tareas-específicas que el Gobierno formula y pone en ejecución para paliar tanta miseria y tanto dolor.

Es por esta razón el presente trabajo, buscando conocimientos de causa y el mejor efecto posible. Creo que es ahora, en el momento actual, cuando la juventud profesional debe poner sus esfuerzos y solidaridad al servicio del campesino. Es necesario que sientan el respaldo y el apoyo de una evolución definitiva. Es menester que el funcionario y empleado asuman providad y rectitud. Es imperante que los Jurisconsultos exijan con la Ley en la mano el exacto cumplimiento de la misma.

Toda gama de Artículos y Cláusulas, que contienen las-Leyes Agrarias reúnen en forma determinante y firme la protección al campesino, misma que estamos obligados a cumplir los magistrados y profesionales de la Ley para un México mejor, para una vida justa y prolongada, por los beneficios que la tierra -

otorga cuando es trabajada con ahínco, tenacidad y los ojos puestos en el porvenir de nuestra Patria.

Asimismo interés en despertar el espíritu de investigación de las nuevas juventudes universitarias, en cuyas manos está crear una sociedad económicamente capaz.

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

ESTUDIO DE LA TEORIA GENERAL DE LAS NULIDADES DEL ACTO JURIDICO.

- I.- Noción del acto jurídico.
- II.- Concepto genérico de la nulidad del acto
jurídico.
- III.- Apreciaciones doctrinarias acerca de la-
nulidad.
 - a).- Teoría Clásica.
 - b).- Teorías Modernas.
- IV.- La nulidad en la legislación civil mexi-
cana.

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

I.- NOCION DEL ACTO JURIDICO.

En virtud de que la nulidad es una Institución que, en el ámbito del Derecho, opera únicamente respecto de los actos jurídicos, para su mejor estudio analítico se impone examinar - previamente, aunque sea en forma breve, las nociones elementales acerca de los propios actos mencionados.

Es usual ubicar el acto jurídico dentro de la conocida clasificación francesa de los hechos jurídicos.

Parte ésta de la diferenciación entre los hechos naturales y los propios hechos jurídicos; los primeros no tienen consecuencias jurídicas, en tanto que los segundos son los que producen efectos de derecho consistentes en: El nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones. En su sentido amplio, estos hechos comprenden tanto a los que implican una conducta humana, como a los naturales que, teniendo relación con el hombre, producen aquellas consecuencias. Tales hechos jurídicos "lato sensu" comprenden, por tanto, los actos jurídicos y los hechos jurídicos "stricto sensu", siendo los -- primeros los actos del hombre en que existe una manifestación de voluntad con la intención de producir efectos de derecho; en cuanto a los segundos, o sea, los hechos jurídicos stricto sensu se dividen en dos clases: Los hechos de la naturaleza que, - por estar vinculados con el hombre, producen consecuencias jurí

dicas (hechos naturales jurídicos los llama Duguit (1)), y -- los hechos del hombre o voluntarios, en que se quiere la conducta pero no la consecuencia jurídica.

Respecto de los hechos naturales jurídicos expone Rojina Villegas lo siguiente: "La mayor parte de los hechos naturales no son jurídicos; pero existen algunos que sí lo son: Por ejemplo, el aluvión, que sí es un hecho natural jurídico porque el acrecentamiento natural que sufren los predios por el deposíto de substancias que la corriente de agua va dejando en sus ríberas, produce una serie de consecuencias en el Derecho. La - - muerte es igualmente un hecho natural con consecuencias jurídicas importantísimas y numerosas y, lo mismo ocurre con el nacimiento, el parentesco, etc. " (2).

En cuanto a los hechos del hombre que no llevan el propósito de producir efectos de Derecho, pueden ser lícitos o illícitos. Aquéllos reciben el nombre de cuasicontratos y pueden definirse como los hechos de una persona permitidos por la Ley, - que la obligan hacia otra, u obligan a otra hacia ella, sin que entre ambas exista ningún convenio. Como ejemplo citaremos el caso de pago por error de hecho de una cosa que no se debe, ya que obliga a quien lo ha recibido a devolverlo, no existiendo, - sin embargo, ningún convenio acerca de dicha restitución.

Los hechos ilícitos son los delitos y cuasidelitos pe-

(1) Duguit León "Tratado de Derecho Constitucional", pág. 63.

(2) Rojina Villegas Rafael "Teoría General de las Obligaciones", México, 1943, Pág. 168.

nales y civiles. En pocas palabras damos en seguida la noción de ellos.

Los delitos penales son los hechos intencionales que violan las normas de naturaleza punitiva. Repetimos que son hechos porque el sujeto quiere la conducta pero no las consecuencias jurídicas que ella produce.

Los cuasidelitos penales son los hechos culposos que también violan las leyes penales.

Delitos civiles son los hechos intencionales que contradicen disposiciones de Derecho civil.

Cuasidelitos civiles son los hechos voluntarios que también violan leyes civiles y en los que se desea la conducta pero no sus efectos jurídicos (3).

La otra gran rama de los hechos jurídicos lato sensu está integrada, como ya dejamos anotado, por los actos jurídicos que son los hechos más perfeccionados por cuanto que suponen una manifestación de voluntad cuyo fin es la producción de consecuencias de Derecho.

"Acto jurídico -define Julien Bonnecase- es la manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consistente en engendrar, con fundamento en una regla de Derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación ju

(3) Bonnecase Julien "Elementos de Derecho Civil", Traducción José M. Cajica Jr., Puebla, 1946, T. I, Pág. 97.

rídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de -
Derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinc-
ción de una relación jurídica" (4).

En forma menos compleja, Capitant concibe el acto jurf-
dico como "Una manifestación exterior de voluntad que se hace -
con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obli-
gación o un derecho y que produce el efecto deseado por su - -
autor porque el Derecho sanciona esa voluntad" (5).

En ambas definiciones, aunque más claramente en la se-
gunda, se aprecian los dos elementos esenciales de todo acto ju-
rídico; el psicológico o voluntario (consecuentemente perso---
nal), por una parte, y el normativo, que dimana del Derecho ob-
jetivo, por la otra.

Faltando cualquiera de esos dos elementos, el efecto -
de Derecho no puede producirse; si falta la voluntad, no se pue-
de producir el efecto por el sólo Derecho Objetivo; por lo con-
trario, si falta el Derecho Objetivo, aunque se dé la voluntad,
tampoco se producirá el acto, porque en este caso el Derecho no
le reconoce efectos jurídicos (6).

Los actos jurídicos pueden ser unilaterales, y bilate-
rales o plurilaterales, los primeros son aquellos que se forman
por una sola voluntad, como por ejemplo, el testamento. Los bi-

(4) Lonncase Julien "Introducción al Estudio del Derecho", -
Vol. I, Págs. 213 y 214.

(5) Capitant Henri "Introduction a l'etude du Droit Civil", -
Pág. 230.

(6) Gutiérrez y González Ernesto "Derecho de las Obligacio---
nes", Puebla, sin fecha, Editorial Cajica, Pág. 103.

laterales o plurilaterales son los que se constituyen por dos o más voluntades que pretenden efectos jurídicos diversos entre - sf.

Estos últimos actos reciben el nombre de convenios - - -lato sensu- y se dividen en contratos y convenios stricto sensu.

Nuestro Código Civil consagra la definición del convenio lato sensu, expresando, en su Artículo 1792 que, "Es el - - acuerdo de dos o más personas para crear, transferir modificar o extinguir obligaciones". Asimismo, define al contrato: "Ar - tículo 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obli gaciones y derechos toman el nombre de contratos". De lo ante - rior se infiere la noción del convenio stricto sensu, puesto -- que el Código la omite: Es el acuerdo de dos o más voluntades, - para modificar o extinguir obligaciones y derechos (7).

Precisado ya el concepto del acto jurídico, es necesari - o aludir a los elementos que arroja el análisis de su estruc - turación.

Sus elementos constitutivos son de dos órdenes: de - - existencia y de validez.

Elementos de existencia.- Así se les denomina porque - sin su concurrencia es imposible que un acto jurídico pueda ser creado. Son dos, a saber:

a).- Una o más voluntades jurídicas.

(7) Idem, Pág. 104.

b).- El objeto, o sea, el producir consecuencias de de
recho.

En algunos actos jurídicos, específicamente determina-
dos por la Ley, existe un tercer elemento de existencia: la for
ma, siempre y cuando asuma el carácter de solemnidad. Un claro-
ejemplo de estos actos de excepción lo tenemos en el matrimo---
nio, que no puede constituirse en acto jurídico si no se reali-
za uel modo que la Ley dispone.

Respecto del primer elemento anotado, se habla de "vo-
luntades jurídicas" para comprender el hecho de que no basta la
simple manifestación de voluntad o voluntades, sino que es pre-
ciso que dicha manifestación esté reconocida por la norma obje-
tiva como apta para cumplir el objeto. Lo propio ocurre con --
éste, pues menester es que las normas jurídicas reconozcan las
consecuencias jurídicas a cuya realización está orientada la ma
nifestación de voluntad. Por eso es que Rojina Villegas habla -
de "voluntad-norma" y "objeto-norma", términos que fundamenta -
explicando que no basta que exista la manifestación de voluntad
y el objeto consistente en realizar determinadas consecuencias-
de derecho, sino que es necesario que la norma ampare esa mani-
festación de voluntad y le atribuya consecuencias jurídicas, --
agregando que, no obstante este elemento, por ser de carácter -
técnico, ya no se enuncia al hacer el estudio del acto jurídi--
co, toda vez que es un presupuesto lógico indispensable que en
cada ordenamiento jurídico se da por existente; y, por ejemplo,
cuando se trata de la compra-venta o del testamento se supone -
que además de la manifestación de voluntad con el objeto de --

que se produzcan consecuencias de derecho, se tomarán en cuenta la reglamentación de la compra-venta o las disposiciones en materia testamentaria, para precisar esas consecuencias jurídicas del acto (8).

Refiriéndonos al objeto, se hace la distinción entre el directo y el indirecto. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones. El segundo, en la prestación o abstención en que consista cada acto jurídico.

Desde otro punto de vista, también se estima como objeto del acto jurídico el hecho o la cosa de que cada uno trate.- El Código Civil expresa este sentido del término objeto en su artículo 1824, pues expresa que "Son objeto de los contratos:

I.- La cosa que el obligado debe dar^b;

II.- El hecho que el obligado debe hacer o no hacer".

Elementos de validez.- El acto jurídico puede existir, si se dan sus ya referidos elementos de voluntad y objeto; pero puede carecer de la debida eficacia jurídica si faltan los elementos de validez. Por ello es que la Ley ha establecido que no basta la creación de un acto, sino que es necesario además que la voluntad o voluntades que en él intervinieron, sean de personas conscientes de lo que hacen, de personas capaces. Además de esta capacidad se requiere también que externen su voluntad de manera libre y no forzada; así mismo, que esas voluntades capa-

(8) Ob. Cit., Págs. 208 y 209.

ces y libres persigan un objeto, les gube un motivo o persigan un fin de los que la Ley, con las buenas costumbres, consideren como lícito. Finalmente, se requiere que dichas voluntades se exterioricen al mundo del derecho en la forma o de la manera -- que éste determina. Por tanto, son cuatro los requisitos de validez del acto jurídico que la Ley establece, a saber:

- a).- Voluntades capaces.
- b).- Voluntades libres.
- c).- Un objeto, motivo o fin lícitos.
- d).- Que las voluntades se externen en la forma prescrita por la Ley.

Si no se cumplen tales requisitos, el acto existirá, pero no surte su plenitud y eficacia jurídica (9).

De conformidad con lo anterior, aunque refiriéndose únicamente al contrato, el artículo 1795 del Código Civil dispone que éste "puede ser invalidado:

- I.- Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;
- II.- Por vicios del consentimiento;
- III.- Por que su objeto, su motivo o fin, sea ilícito;
- IV.- Por que el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la Ley establece".

Precisamente la aludida invalidez proporciona la materia de operancia de la nulidad, tema éste que nos ocupará en lo

(9) Gutiérrez y González Ernesto, Ob. Cit., Págs. 111 y 112.

sucesivo.

II.- CONCEPTO GENERICO DE LA NULIDAD DEL ACTO JURIDICO.

De conformidad con las referencias a que se contrae el apartado precedente, apreciamos que un acto jurídico puede ser inexistente o inválido. Lo primero ocurrirá cuando, obviamente, no concurren los de existencia, voluntad y objeto. Y la invalidez o nulidad se presentará cuando los sujetos sean incapaces, medien vicios del consentimiento, haya ilicitud del objeto, motivo o fin, y, finalmente, no se celebre la forma prescrita por la Ley.

Precisamente, en un sentido general, la nulidad supone que alguna o algunas de las citadas circunstancias ha concurrido en el acto jurídico, en mérito de lo cual se produce la imperfección de éste. Consecuentemente, los actos nulos son aquellos en los que sí se dan los elementos de existencia, pero de un modo imperfecto, razón por la cual se produce la invalidez de los mismos.

Ahora bien, precisada esta noción elemental de la nulidad, que obviamente habrá de complementarse con posterioridad, es necesario examinar varias teorías que han pretendido dilucidar tanto el exacto concepto de esta Institución, como sus consecuencias en el ámbito de los actos jurídicos y, en suma, su problemática esencial. Por consiguiente, abordaremos en seguida dicho estudio.

III.- APRECIACIONES DOCTRINARIAS ACERCA DE LA NULIDAD.

Las principales teorías elaboradas en esta materia son

la clásica, por una parte, y, entre las modernas, la de Ja--
piot, la de Piedelievre y la de Bonnacase.

a).- TEORIA CLASICA.

Sostiene esta teoría una "clasificación bipartita de -
las conductas humanas que no pueden producir la plenitud de sus
consecuencias jurídicas" (10).

Por ello es que habla de la inexistencia y de la nul-
dad. La primera deviene cuando al presunto acto jurídico le fa-
ta uno de sus elementos esenciales, razón por la cual es lógica
mente imposible considerarlo existente. En consecuencia, tales
actos no producen efecto jurídico alguno. Un ejemplo de ellos -
sería un contrato de compraventa en que no hubiera precio o - -
acuerdo de voluntades.

En cuanto a los actos nulos, dicha tesis estima que --
son aquéllos en los que sí se dan los elementos de existencia -
pero de modo imperfecto. Sin embargo, consideran que hay dos --
clases de nulidad: La absoluta o de pleno derecho y la relati--
va. La primera se origina con el nacimiento del acto, y opera -
cuando éste va en contra del mandato o de la prohibición de una
Ley de orden público. Esta teoría equipara el acto nulo al - --
inexistente, por lo que sostiene que tampoco produce efecto ju-
rídico alguno.

La nulidad relativa vicia al acto también desde su na-
cimiento, pero se diferencia de la absoluta en que el vicio con-
tradice no una norma de orden público, sino una disposición le-

gal establecida sólo en favor de personas determinadas. Un ejemplo de esta nulidad es la que opera en un acto de un menor incapaz, que lo celebra sin la asistencia de quien ejerce la patria potestad o la tutela.

El acto jurídico en que recae la nulidad relativa o -- anulabilidad, como también se le llama, sí produce efectos jurídicos, pero sólo provisionales, hasta en tanto no lo aniquila -- retroactivamente una decisión judicial.

Los caracteres que ésta doctrina tradicional francesa atribuyen a las tres especies de imperfección del acto jurídico, pueden ser puntualizados en los siguientes términos:

Respecto del acto inexistente:

- 1.- No puede producir ningún efecto jurídico.
- 2.- No se requiere la intervención judicial para que el acto sea invalidado, ya que el juez no tiene -- por que anular lo que no existe.
- 3.- La inexistencia puede ser invocada por cualquier -- interesado.
- 4.- El acto no puede convalidarse, ni por confirmación ni por prescripción.

Respecto del acto absolutamente nulo:

- 1.- No produce ningún efecto jurídico.
- 2.- Su nulidad es inmediata.
- 3.- Todo sujeto interesado en la constancia de nulidad, puede valerse de ella.
- 4.- La nulidad no desaparece por la confirmación de -- uno de los interesados.

5.- Tampoco puede desaparecer por el transcurso del -- tiempo, esto es, no puede prescribir.

Respecto del acto anulable.

- 1.- Produce provisionalmente sus efectos.
- 2.- La nulidad sólo puede invocarse por las personas - en cuyo interés la establece la Ley.
- 3.- Es confirmable.
- 4.- La acción de nulidad es prescriptible (11).

b).- TEORIAS MODERNAS.

De las teorías que han tendido a superar lo sostenido por la corriente clásica, aludiremos solamente a las tres más - conocidas y consistentes.

Tesis de Japlot.- Este autor expresa primeramente los que en su concepto son desaciertos de la teoría clásica, y formula después sus propias tesis en orden a la nulidad.

Los puntos de crítica a aquélla pueden resumirse en -- los siguientes términos:

- 1o.- Fija -la teoría clásica- una oposición entre inexistencia y nulidad, que no coincide con la naturaleza de las cosas.
- 2o.- Resuelve en forma conjunta diferentes efectos que merecen soluciones de menor generalidad; entre -- ellos se cuenta el papel de la intervención del -

(11) Eorja Soriano Manuel, "Teoría General de las Obligaciones", México, 1953, Ed. Porrúa, T. I, Págs. 110-112.

juez y la posibilidad de confirmación y prescripción de los actos inexistentes o nulos.

3o.- Entre aquellos diferentes efectos establece una afinidad sin fundamento; por ejemplo, al vincular la materia de no producción de efectos jurídicos, no ratificación y no prescripción, con la del número más o menos considerable de las personas que puedan prevalerse de la nulidad.

4o.- Forma grupos cerrados de nulidades e inexistencias, sin tomar en cuenta el gran número de aspectos que aquéllos no pueden comprender.

Tras esta crítica, Japiot estructura su tesis dividiendo el análisis del tema en los puntos siguientes:

1.- El fin que persigue la nulidad.- Precisa que dicho fin es una sanción, que deviene por la no adecuación del acto con la norma que debe regirlo, agregando que la propia sanción debe ser proporcionada a la finalidad de la misma norma, y que, como esta finalidad es variable, la nulidad, con su carácter de sanción, también debe variar, sobre todo en sus características y alcances. En este punto, el autor francés expone que no hay que considerar a la nulidad sino como un accesorio de las reglas jurídicas, y que estas reglas son las que deben estudiarse, pues es preciso analizar atentamente el mal y sus causas, para el efecto de conocer el remedio que se debe emplear; debe, en suma, evaluarse el fin de cada norma para ajustar a él la nulidad.

2.- El medio de desarrollo del acto inexistente o nulo.-

"Los signos materiales de la existencia de un acto -dice el autor de esta tesis- no son solamente los hechos de su otorgamiento: son también los hechos de ejecución, ejecución que dá al acto, por nulo que sea, cierta existencia, la cual se necesita jurídicamente tener en cuenta" (12).

Esa ejecución puede afectar intereses, no sólo de las personas protegidas por la nulidad, sino de terceros y aún de la sociedad, intereses todos que deben también ser protegidos, especialmente no privando en lo absoluto de efectos al acto jurídico, como pretende la teoría clásica.

3.- Las causas de la nulidad.- Considera Japiot que es muy aventurada la clasificación que se hace entre nulidad absoluta y relativa, debido a que las causas que fundan a una y otra no presentan contornos bien definidos; esto es, hay normas de interés público sólo aparente, pues tutelan intereses esencialmente privados. Y, contrariamente, existen intereses de indiscutible carácter público que aparecen protegidos por normas no prohibitivas o no imperativas. Un ejemplo del primer caso lo tenemos con la norma prohibitiva -de interés público- referente a que el tutor no puede adquirir los bienes de su pupilo. Sin embargo, aún con tener ese carácter, la citada norma sólo protege un interés privado: El del pupilo. Del segundo caso, un ejemplo lo es el de la venta de cosa ajena, acto que es un delito y

(12) Citado por Borja Soriano, Ob. Cit., Pág. 114.

que viola, por tanto, normas de interés público, no obstante lo cual no se sanciona con la nulidad absoluta, ya que la venta -- puede ratificarse si es que el que vendió la cosa ajena adquiere, después de cometido el delito, la cosa vendida. Aquí se -- aprecia que por razones de orden práctico, la nulidad absoluta no opera -- a pesar de que el acto ha violado una norma de interés público -- con todas las características que le atribuye la -- teoría clásica. (13).

Con base en estos argumentos, Japiot propone que se su- pere el criterio de clasificar las nulidades de conformidad con el cartabón de las causas generales; y que se adopte el consistente en estudiar cada caso concreto de nulidad en relación con el fin del legislador en cada norma, para así poder graduar la mayor o menor ineficacia del acto, especialmente en relación -- con su confirmabilidad y prescriptibilidad.

En consecuencia, el citado autor concluye expresando -- que la ineficacia de los actos debe determinarse de acuerdo con el fin que persiga la norma y de conformidad con los intereses -- en presencia en cada caso concreto, agregando que estas razones obligan a pensar que el único procedimiento posible en la materia es el de las soluciones distintas para cada cuestión -- -- (14).

Teoría de Piedelievre. -- Como Japiot, se pronuncia este

(13) Villegas Rojas, Ob. Cit. Págs. 231-233.

(14) Ob. Cit., Pág. 122.

otro autor en contra de lo sostenido por la teoría clásica, y - en su exposición parte básicamente de la crítica a la máxima -- proclamada por aquélla "quod nullum est nullum producit effectum" ("lo que es nulo no produce efectos"). Fundando su acerto de que esta máxima es de cumplimiento incierto, cita tres hipótesis en que ella deja de tener realización; Tales hipótesis -- son las siguientes:

1.- Cuando un acto afectado de nulidad no produce sus efectos principales, pero produce ciertos efectos secundarios.

Ejemplo: El testimonio de una escritura expedido por - un notario, que estaba suspendido en su ejercicio, surte efectos no como documento público, pero sí como documento privado.

2.- Cuando un acto afectado de nulidad produce todos - sus efectos durante cierto tiempo, e inclusive algunos de ellos subsisten aunque lo destruya una sentencia judicial.

Ejemplo: El caso de las sociedades "de hecho", que son aquéllas que no se constituyen o, mejor dicho, no se establecen conforme a los requisitos prescritos por la Ley, como cuando no se otorga la escritura constitutiva ante notario. De conformidad con la tesis clásica tales sociedades no producen efecto jurídico alguno. Sin embargo, esas sociedades irregulares expidieron acciones, celebraron contratos, compraron, vendieron, contrataron empleados, etc.; es decir, la apariencia de acto jurídico de una sociedad "de hecho" es base para que diversos terceros adquieran intereses.

Respecto de este ejemplo comenta Gutiérrez y González que "Esto de las sociedades de hecho es rigurosamente exacto, a

tal grado, que existe toda una teoría sobre ellas que ha traspasado la doctrina y plasmó en leyes, en tal forma que en México la Ley General de Sociedades Mercantiles establece en su Artículo 3o. "que las sociedades de hecho no se declaran inexistentes, sino sólo se liquidan" (15).

3.- Cuando el acto afectado de nulidad, produce todos sus efectos jurídicos.

Ejemplo: El caso del heredero aparente, cuando alguien hereda en sucesión legítima y realiza actos de disposición de los bienes, pero posteriormente aparece el testamento del de cujus en que aquél no figura como heredero. Efectivamente, es de observarse que tales actos de disposición son válidos.

Con estas bases, que demuestran la falsedad de la máxima "Lo que es nulo no produce efectos jurídicos", Piedelievre sienta su premisa esencial: El acto, sea inexistente o nulo, -- puede producir ciertos efectos. Tras esto, el mencionado autor trata de obtener una regla general que indique cuando tales actos pueden producir efectos determinados; pero no logra concebirla, pues él mismo expresa que no existe, y que en virtud de tal razón sólo debe observarse, mediante una "tendencia del espíritu", si el acto inexistente es algo más que la nada, y entonces podrá precisarse si ha de producir los limitados efectos.

Finaliza el autor francés exponiendo que, si bien no es posible fijar aquella regla general, si es dable, por lo me-

(15) Idem.

nos, determinar qué factores pueden influir positivamente para que sobrevivan algunas consecuencias jurídicas de los actos - - inexistentes y nulos; y señala como tales los siguientes:

- 1.- El principio de la autonomía de la voluntad.
- 2.- El formalismo atenuado.
- 3.- La complejidad de los actos.

Asimismo expresa, que coadyuvan al objetivo de que se admita la producción de ciertos efectos de los actos inexistentes o nulos, los siguientes elementos:

1.- La buena fe de los que realizan el acto, pues ella es un dato de gran interés para graduar los efectos que deben sobrevivir del acto nulo, porque si las partes actúan de buena fe, no debe aplicarse igual sanción que si les guiara una intención dolosa.

2.- La protección a los terceros que pueden verse afectados por los efectos del acto.

3.- El principio de seguridad jurídica, para no perturbar ni complicar la propiedad y la posesión y los derechos definitivamente adquiridos por las partes o por terceros. "El legislador deberá darle mayor importancia a este principio, que al simple deseo de privar en ciertos casos de sus efectos, al acto calificado de nulo" (16).

Tesis de Julien Bonnetcase.- En realidad, este autor si que en gran parte los lineamientos de la teoría clásica, y en lo restante aporta algunas innovaciones que la mejoran. Sus - -

(16) Gutiérrez y González Ernesto, Ob. Cit., Págs. 124-127.

ideas pueden puntualizarse en los siguientes términos:

1.- La inexistencia se produce cuando falta uno o todos los elementos esenciales del acto jurídico, elementos que son: Uno psicológico, que se representa por la manifestación de voluntad del autor del acto -si es unilateral- o del acuerdo de las voluntades, o "consentimiento", si es bilateral o plurilateral; el otro de índole material, elemento que puede asumir dos formas.

a).- El objeto del acto (la cosa que se vende, la que se paga, etc.).

b).- La forma, aunque sólo cuando legalmente es una solemnidad (como, v.g., en el matrimonio).

2.- Las características de la inexistencia son las mismas que le atribuye la teoría clásica: no produce efectos, es invalorable; todo interesado tiene derecho para invocarla; sólo amerita que la autoridad la constate en el caso de que una persona invoque el acto en juicio.

3.- Hay nulidad cuando el acto jurídico sea realizado imperfectamente en uno de sus elementos (voluntad, objeto o forma), o bien, cuando el fin perseguido por sus autores es contrario a la Ley.

4.- Aunque imperfecto, el acto nulo produce efectos jurídicos hasta en tanto no es destruido.

5.- Destruído el acto nulo, no es verdad que todo desaparezca, como sostiene la teoría clásica, ya que la idea de retroactividad no está de modo absoluto vinculada a la noción de nulidad. En consecuencia, deben supervivir algunos efectos, el mérito de la estabilidad social y el equilibrio de los intere-

ses en presencia.

6.- La nulidad absoluta se finca en la violación a una norma de orden público.

7.- La nulidad absoluta no debe ser asimilada a la inexistencia, pues es necesario estimar que permite al acto producir todos sus efectos en tanto no es destruido.

8.- Las características de la nulidad absoluta son las siguientes:

- a).- Puede invocarse por cualquier interesado.
- b).- No desaparece por la confirmación del acto ni por prescripción.
- c).- Necesita ser declarada por la autoridad judicial.
- d).- Hecha dicha declaración, se retrotrae en sus efectos y se destruye el acto.

9.- La nulidad relativa es toda aquella que no corresponde rigurosamente a la noción de la nulidad absoluta. Mediante este sistema de exclusión para eludir a la nulidad relativa, Bonnacase omite caracterizarla directamente, limitándose en seguida a expresar que ambas nulidades vienen sólo como semejanza el hecho de que una vez declaradas por la Autoridad Judicial, - el acto es retroactivamente destruido (17).

De todo lo anterior se infiere que el conocido tratadista francés que citamos, difiere solamente en tres puntos fundamentales de la teoría clásica, a saber:

- 10.- No equipara a la nulidad con la inexistencia.
- 20.- El acto nulo no desaparece por completo con la de

(17) Bonnacase, Ob. Cit., T. II. Pág. 269 y sigs.

claración correspondiente, lo cual permite la supervivencia de algunos efectos (esta conclusión la funda Bonnecase en el criterio del equilibrio de intereses, aludido por Japiot).

3o.- La nulidad relativa queda definida por exclusión.

IV.- LA NULIDAD EN LA LEGISLACION CIVIL MEXICANA.

A través de los diversos preceptos relativos a la inexistencia y la nulidad, se aprecia que nuestro legislador acogió las ideas de Bonnecase, tratando de superar así la problemática existente en la materia bajo el imperio de los Códigos del siglo pasado, plenamente orientados por la teoría clásica.

Consecuentemente, el Código Civil de 1928 habla de la inexistencia en los términos siguientes: "El acto jurídico -- inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado" (Artículo - 2224).

Por lo que respecta a la nulidad, se establece el concepto fundamental en el Artículo 8o. del mismo Ordenamiento citado: "Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la Ley ordene lo contrario".

También específicamente en las nulidades absoluta y relativa se advierte la influencia determinante de la tesis de Bonnecase:

"Art. 2226; La nulidad absoluta por regla general no -

claración correspondiente, lo cual permite la supervivencia de algunos efectos (esta conclusión la funda Bonnecase en el criterio del equilibrio de intereses, aludido por Japiot).

30.- La nulidad relativa queda definida por exclusión.

IV.- LA NULIDAD EN LA LEGISLACION CIVIL MEXICANA.

A través de los diversos preceptos relativos a la inexistencia y la nulidad, se aprecia que nuestro legislador acogió las ideas de Bonnecase, tratando de superar así la problemática existente en la materia bajo el imperio de los Códigos del siglo pasado, plenamente orientados por la teoría clásica.

Consecuentemente, el Código Civil de 1928 habla de la inexistencia en los términos siguientes: "El acto jurídico -- inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado" (Artículo - 2224).

Por lo que respecta a la nulidad, se establece el concepto fundamental en el Artículo 80. del mismo Ordenamiento citado: "Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la Ley ordene lo contrario".

También específicamente en las nulidades absoluta y relativa se advierte la influencia determinante de la tesis de Bonnecase:

"Art. 2226; La nulidad absoluta por regla general no -

impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie -- por el juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción".

"Art. 2227.- La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el Artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos".

De todos modos, en lo relativo a las causas de la nulidad relativa, nuestro Código sigue conservando los lineamientos de la teoría clásica, pues en su Artículo 2228 prescribe que: - "La falta de forma establecida por la Ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto, -- produce la nulidad relativa del mismo".

Por lo demás, con otras varias disposiciones que sería prolijo enumerar, el multicitado Ordenamiento contempla una regulación bastante completa de las nulidades, incluyendo la de algunos casos especiales, como por ejemplo, respecto del matrimonio.

Pero sí es conveniente aludir a las principales normas en la materia, contenidas en los Códigos pasados, porque de ellas desprenderemos con posterioridad algunas observaciones -- vinculadas con el tema básico del presente trabajo.

Tales Ordenamientos (de 1870 y 1884, no regulaban el acto inexistente, siguiendo así la pauta marcada por el Código de Napoleón al influjo de la teoría clásica, consistente en que

si dicho acto era la nada jurídica, no había porque aludir a él en las Leyes.

En cuanto a la nulidad, ambos declaraban: "Los actos - ejecutados contra el tenor de las Leyes prohibitivas, serán nulos si las mismas Leves no disponen otra cosa".

"Rescisión y nulidad de las obligaciones", era el nombre del título respectivo en el Código de 70, y en sus normas - disponía, entre otras cosas, que la excepción de nulidad era -- perpetua.

El Código de 84 consignaba un capítulo destinado específicamente a la materia, bajo el nombre "De la nulidad de las obligaciones". En una de sus normas se consideraban como contratos anulables los celebrados mediante incapacidad de algún contratante y en los que existiera error o intimidación, así como aquéllos en que faltara forma.

La destrucción de efectos por operancia de la nulidad, quedaba prevista, especialmente en lo que respecta a contratos, en las siguientes disposiciones principales del Ordenamiento de 1884.

"Art. 1680.- Declarada la nulidad del contrato, cada - uno de los contratantes recobrará la cosa que hubiere prestado, con sus frutos, o el valor de éstos, y el que aquélla tenfa - - cuando se perdió, con los intereses, sino fuere posible la restitución en especie".

"Art. 1682.- Mientras que uno de los contratantes no - cumpla con la obligación de aquéllo a que, en virtud de la de--

claración de nulidad del contrato, está obligado, no puede ser compelido el otro a que se cumpla por su parte".

Basta esta breve referencia a nuestros Ordenamientos Civiles del siglo pasado, para ratificar que las soluciones por ellos consignadas en la materia relativa a las nulidades, se fundaron, al igual que las de la mayoría de las legislaciones extranjeras, en los principios sustentados por la teoría clásica francesa, misma que después vino a ser superada, por lo menos en nuestro medio jurídico, por la tesis de Bonnecase.

C A P I T U L O S E G U N D O

EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU INVALIDEZ.

- I.- Concepto de acto administrativo.
- II.- Elementos del acto administrativo.
- III.- La invalidez de los actos administrativos.
- IV.- Teoría de la inexistencia de los actos administrativos.
- V.- Teoría de la nulidad de los actos administrativos.

C A P I T U L O S E G U N D O .

I.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Los actos jurídico-agrarios que eventualmente pueden ser nulificados, y a los cuales nos referiremos en el próximo capítulo, son de naturaleza administrativa. Y esta afirmación, que de momento hacemos únicamente a priori, se funda, como veremos, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material. Por lo primero, porque los referidos actos dimanaban de autoridades administrativas, especialmente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por lo segundo, en virtud de que los propios actos no son de naturaleza legislativa ni jurisdiccional.

Es, pues, del todo necesario, hacer un examen del acto administrativo y de su invalidez. Pues es el ámbito en el que se ubican exactamente los actos agrarios que habrán de ocuparnos y el proceso jurídico de su nulidad.

Por cuanto que la noción formal de los actos administrativos no basta para caracterizarlos, pues no es suficiente saber que proceden del Poder Ejecutivo, se han investigado sus peculiaridades intrínsecas, lo cual ha constituido un problema arduo para los tratadistas.

Por lo general, éstos consideran que para llegar a la esencia del acto administrativo, es preciso caracterizar previamente la función de la misma índole.

En consecuencia, citamos en seguida algunas teorías -- acerca de la función administrativa desde el punto de vista material.

Hauriou la define como aquélla que "tiene por objeto - manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a - la ejecución de las Leyes de derecho público y a la satisfac--- ción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios - del policía y por la organización de servicios públicos, en los lmites de los fines del poder político que ha asumido la empre sa de la gestión administrativa" (18).

En el análisis de esta teoría pueden apreciarse los si guientes elementos:

1o.- El fin de la función, consistente en la gestión - de los asuntos del público, gestión que aparece como esencial- mente práctica, aunque involucren medios jurídicos. Por consi- guiente, asumen rango de primer orden los medios técnicos, ocu- pando un segundo lugar los jurídicos.

2o.- Los medios empleados por la función para realizar el fin, que son la policía y los servicios públicos.

3o.- El campo de acción de la función administrativa, - que se construye a los fines del poder político.

Otra teoría que está presidida por la idea del "fin de la función administrativa", es la sostenida por Otto Mayer, ex- presando que "la administración es la actividad del Estado para-

(18) Hauriou, "Derecho Administrativo", 1938, Pág. 33.

la realización de sus fines y bajo un orden jurídico" (19).

Sin embargo, dicho autor precisa que no se trata del fin en sí mismo, sino del modo que se realiza, ya que los fines del Estado se pueden realizar por cualquiera de las funciones del mismo. Por ello es que afirma que "la legislación, la justicia y la administración, son todas actividades por las cuales el estado quiere realizar su fin. Lo que las distingue es la manera diferente como ellas deben servir a esta realización". Y señala la diversa manera expresando que "en la legislación, tal como la entendemos, el Estado está por encima del orden jurídico, en la justicia, todo se hace por este orden, en tanto que en la administración se está bajo el orden jurídico" (20).

El Maestro Gabino Fraga hace la crítica a estas teorías; y desde luego, estima que el criterio de fin es inadecuado porque "sólo debe emplearse cuando los efectos de Derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones, no sean bastantes para caracterizarlos, y en el caso, no se ha hecho esa demostración previa" (21).

Refiriéndose especialmente a la tesis de Hauriou, agrega que el elemento relativo a los medios puede ser causa de confusiones, porque la policía y los servicios públicos son medios que normalmente deben establecerse por disposiciones de carácter legislativo, no administrativo. Y en cuanto al campo de ac-

(19) Mayer Otto, "Derecho Administrativo", 1903, T. I. Pág. 13

(20) Idem.

(21) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", México, 1944, -- tercera edición, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 79.

ción de la función administrativa (que se encuentra dentro de los límites de los fines propios del poder político), considera que como en realidad la función es la forma de realizar las atribuciones del poder político, es natural que la forma no puede ir más allá de donde alcanza el contenido; pero aunque esto es cierto, nada nos dice sobre la naturaleza de la función administrativa, pues basta pensar que esta función es una función del Estado, para que sepamos que no puede ser útil sino para realizar lo que es competencia del propio Estado. luego la cuestión de límites más bien debe estudiarse en relación con las atribuciones y no con respecto a las funciones del Estado.

En cuanto a la tesis de Mayer, el citado tratadista mexicano considera que la relación de las funciones del Estado a que este alude (en la legislación, el Estado está por encima del orden jurídico; en la administración está bajo él), no es completamente exacto como motivo de diferenciación entre ellas, pues en nuestro sistema constitucional todas las actividades del poder público tienen que realizarse en virtud de facultades expresas y limitadas; aún la misma función legislativa ordinaria está sometida al orden jurídico preestablecido en la Constitución. De esta suerte, sin negar que la función administrativa guarde la relación indicada con el orden jurídico, no podemos aceptar que sea esa la diferencia específica que la caracterice; de la misma manera que no podemos admitir que ese concepto de relación que es necesariamente exterior, sirva para precisar la naturaleza interna de la función (22).

(22 Idem. Pág. 84.

Otra teoría de bases muy distintas, es la de Jéze, que clasifica a los actos jurídicos en cuatro categorías, a saber:

1a.- El acto creador de situaciones jurídicas generales, que es el contenido de la función legislativa.

2a.- Los actos que comprueban una situación jurídica o un hecho, que constituyen la función jurisdiccional.

3a.- Los actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten a un individuo de un status, que -- son precisamente los administrativos.

4a.- Los actos materiales, que toman gran importancia y trascendencia en la actividad del Estado (23).

Por su parte, el Maestro Fraga elabora una teoría bastante completa y acertada en orden a la función y el acto administrativos. Parte para ello de las siguientes consideraciones:

1a.- La función administrativa se realiza siempre bajo un orden jurídico, pues si con ella se ejecutan las Leyes, esto presupone la existencia de la Ley que va a ejecutarse e implica que el Estado actúa conforme a la norma legislativa.

2a.- Los actos administrativos tienen efectos limitados, precisamente porque se les reconocen un efecto concreto, - individualizado, en contraposición al acto legislativo, que es creador de normas generales, abstractas e impersonales.

3a.- Al lado de esos actos jurídicos administrativos, - de efectos concretos e individualizados, el Estado realiza una serie de actos materiales, que unánimemente se consideran como actos administrativos, y no sólo esto, sino que, según algunos-

(23) Jéze Gastón, "Principios Generales de Derecho Administrativo", T. II, Pág. 65.

autores, la función administrativa, aunque siendo a la vez jurídica y práctica, es aún más práctica que jurídica, porque supone la satisfacción de una necesidad práctica. De todas suertes, el citado autor opina, con Jéze, que "un hecho material no es nunca, desde el punto de vista de la técnica jurídica, sino la condición de aplicación a un individuo de un status legal o la condición de ejercicio de un poder legal. Nunca un hecho o acción material crea una situación jurídica cualquiera". Ejemplos de hechos materiales que realiza la administración son: Los actos de enseñanza y de asistencia, los actos técnicos de formación de planos, proyectos, etc., los actos de investigación, de estadística, etc.

En algunos casos, esos actos materiales tienen especial trascendencia jurídica por la circunstancia de que ellos constituyen antecedentes que condicionan la validez de un acto jurídico, como son, por ejemplo, los estudios técnicos y otros, que se requieren como necesarios para la declaración de utilidad pública de una obra de irrigación.

En otros casos -sigue diciendo Don Gabino Fraga-, el acto material constituye el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo, en cuyo caso también interesa el Derecho, porque sólo puede ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la Ley señala, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales, importa, no la nulidad del acto, porque no se puede nulificar un acto material, pero sí una restitución o una causa de responsabilidad.

Ya con estos elementos precisados, el nombrado autor -

emite su definición acerca de la función administrativa: "es --
-dice- una actividad del Estado que se realiza bajo un orden ju-
rídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de
actos que determinan situaciones jurídicas para casos individua-
les" (24).

De lo anterior se sigue que los actos administrativos-
son, en cuanto a su naturaleza, de dos clases: materiales, que
no producen ningún efecto de Derecho, y jurídicos, que sí engen-
dran consecuencias jurídicas. Sin embargo, debe tenerse presen-
te que los primeros pueden implicar condición para la validez -
de un acto jurídico, o bien, ser elementos que integran el pro-
cedimiento de formación de otros actos administrativos, o, fi-
nalmente, constituir un modo de ejecución de los mismos.

II.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En forma similar a como señalamos los elementos del ac-
to jurídico contemplado desde el punto de vista de Derecho Ci-
vil, nos referiremos ahora al acto jurídico administrativo.

Sus elementos son: el sujeto, la voluntad, el objeto,-
el motivo, el fin y la forma.

a).- El sujeto.- El sujeto del acto administrativo es-
el órgano de la Administración que lo realiza.

Así como ocurre con los actos jurídicos civiles, los -
administrativos requieren la capacidad especial del sujeto que
los lleva a cabo. Esta capacidad, en la materia de Derecho Pú-
blico, lo es la competencia del órgano que los ejecuta, que es
precisamente el poder legal de ejecutar determinados actos, y -
constituye la medida de las facultades que corresponden a cada-

uno de los órganos de la Administración.

En relación con la capacidad de Derecho Civil, la competencia del ámbito administrativo tiene las siguientes diferencias:

1a.- En tanto que en el Derecho Privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el Administrativo opera el principio inverso, esto es, la competencia debe justificarse expresamente en cada caso; ello, mediante disposición específica de la Ley.

Lo anterior se explica en virtud de que la actuación de los órganos administrativos abarca multitud de actos que afectan intereses particulares. Lógico es, pues, que estos intereses tengan sólidas garantías contra cualquier posible arbitrariedad; y éstas se resumen en la exigencia de una Ley que autorice la citada actuación de aquéllos. "El régimen de Derecho de los Estados contemporáneos y el principio de legalidad -dice Gabino Fraga-, exigen que todos los actos del Estado sean realizados dentro de normas legales" (25).

2a.- En tanto que el ejercicio de la competencia es obligatoria, el de la capacidad es potestativa para su titular, es decir, queda al arbitrio del particular.

Se funda esta diferencia en el hecho de que los órganos de la Administración reciben la competencia precisamente para cumplir las atribuciones que atañen al Estado, o sea, las tendientes a satisfacer las necesidades colectivas. Consecuentemente, este objetivo no puede quedar al arbitrio de los propios

órganos. La capacidad civil, por lo contrario, se dá en interés del individuo, mismo que, por ello, puede o no ejercitarla.

3a.- Por lo general, la competencia se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de suerte que es necesaria, para la realización de un mismo acto jurídico, la intervención de varios de ellos.

Se explica esta característica porque el control mutuo, recíproco, entre diversos órganos, es una garantía de buen funcionamiento de la Administración.

4a.- La competencia es irrenunciable e insusceptible de pactos o acuerdos que tiendan a comprometer su ejercicio. La capacidad civil, por lo contrario, permite restricciones a su ejercicio por parte del titular.

5a.- El titular de la competencia no puede delegarla - ni disponer de ella, y debe limitarse a su ejercicio según las prescripciones legales relativas. Ello, porque la competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano.

b).- La voluntad.- El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, rasgo que coincide plenamente con el mismo elemento del acto jurídico civil.

Por tanto, en el acto administrativo se requiere también que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia. Un ejemplo de disposiciones que previenen esta situación son las contenidas en los Artículos 9o. y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, que facultan al Ejecuti

vo Federal para anular administrativamente los acuerdos, permisos y concesiones dictados u otorgados por error, dolo o violencia.

c).- El objeto. - De manera similar al acto jurídico civil, el administrativo requiere que su objeto sea determinado o determinable, posible y lícito. Sin embargo, esta licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la Ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella. En cuanto a la posibilidad del objeto, es una exigencia de tipo objetivo, extrajurídica. (26).

d).- El motivo. - Existe motivo del acto administrativo cuando se dá, como antecedente que lo provoca, una situación legal o de hecho que es precisamente la prevista por la Ley para producir la función administrativa. "Un acto administrativo estará legalmente motivado cuando se ha comprobado la existencia-objetiva de los antecedentes previstos por la Ley y ellos son -suficientes para provocar el acto realizado" (27).

e).- La finalidad. - En cuanto a la finalidad del acto-administrativo, la doctrina ha fijado con certeza sus principales características, a saber:

1.- El órgano de la Administración sólo debe tender a un fin de interés general.

2.- No debe perseguir una finalidad en oposición a la Ley.

(26) Fernández de Velasco, "El Acto Administrativo", México,- 1929, Pág. 193.

(27) Fraga Gabino, Ob. Cit. Pág. 247.

3.- La finalidad debe entrar en la competencia del órgano.

4.- La finalidad debe perseguirse sólo mediante los actos contemplados por la Ley a tal efecto (28)

f).- La forma.- A diferencia de la forma de Derecho Privado, en el acto administrativo toma por lo general el carácter de solemnidad imprescindible, no sólo para la prueba, sino para la existencia misma del acto. El fundamento de esta característica se encuentra en que la forma representa una garantía de máxima seguridad de la actuación legal de la Administración. Por ello es que Jauriou expresa que "para comprender la importancia del vicio de forma, es preciso darse cuenta de que las formalidades constituyen, con la determinación precisa de las competencias, la principal condición de orden y de la moderación en el ejercicio del poder administrativo" (29).

Base fundamental de esta garantía es la expresión escrita de todo acto administrativo.

Gastón Jéze también alude a la importancia de este elemento, afirmando que "en Derecho Público (al contrario de lo que pasa en Derecho Privado), las formas son garantías automáticas imaginadas por las Leyes o los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas" (30).

(28) Jéze Gastón, "Principios Generales de Derecho Administrativo", T. III, Pág. 226.

(29) Ob. Cit., Pág. 75.

(30) Ob. Cit., T. III, Pág. 277.

Una vez precisados los elementos del acto administrativo, veremos en los apartados siguientes cuando su ausencia o su imperfección producen su invalidez, que por lo general asume -- las formas de inexistencia o de nulidad.

III.- LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La teoría de las nulidades en el ámbito del Derecho Civil, aún estando, como hemos visto, no poco controvertida, presenta, sin embargo, contornos precisos que permiten dilucidar -- con certeza cuando opera una inexistencia, cuándo una nulidad -- absoluta, cuándo una relativa.

Pero en el campo del Derecho Administrativo, la afluencia de intereses diversos, entre los que siempre sobresale el -- general de la colectividad, que se evalúa de modo cambiante, de termina que los grados de invalidez de los actos sean imprecisos y variables.

Estas circunstancias han dificultado la elaboración de una teoría de la invalidez de los actos administrativos que se considere acabada o valedera a la manera de la de Derecho Privado. Por eso es que Jeze llega a la conclusión de que una teoría de este tipo tendría que ser muy matizada para poder armonizar los intereses que se ponen en juego con motivo de la actividad de la Administración, intereses que no siempre exigen las mismas soluciones; así, el interés general demanda la ineficacia -- del acto irregular, porque el cumplimiento de los requisitos -- que la Ley establece es una garantía del orden social; pero al mismo tiempo, ese interés reclama la estabilidad de las situa--

ciones que un acto irregular ha generado. Así también, el interés de los patrimonios individuales o administrativos, en unos casos reclama que se prive de efectos a un acto irregular, en tanto que en otros exige que subsistan, porque el perjuicio de la ineficacia resultaría más lesivo que el que pudiera producir la falta de sanción de la irregularidad. Asimismo, el interés de los terceros, unas veces requiere la invalidez del acto; en otras, que se haga permanecer ese acto irregular (31).

Con base en esta teoría de Jeze, que, como se aprecia, no da estructuración a un cuadro de invalidez de los actos administrativos, Fernández de Velasco ha catalogado diversos grados de invalidez e imperfección de los actos administrativos, del modo siguiente:

1o.- Inexistencia, cuando el acto carece de efectos jurídicos.

2o.- Nulidad radical, o sea, cuando el acto existe, pero gravemente viciado. Reune las siguientes características: Posee alguna eficacia jurídica; cualquiera puede invocar su nulidad; mientras ésta no se decreta, el acto mantiene su eficacia.

3o.- Nulidad menos radical: Puede pedirse por todos -- los interesados y, como excepción, alegarse en cualquier momento; el juez debe resolverla.

4o.- Irregularidades que producen una nulidad relativa: Puede alegarse por pocos interesados y sólo durante cierto plazo, sea en vía de acción o de excepción.

(31) Jeze Gastón, Ob. Cit. Pág. 84.

5o.- Irregularidades de sanción más leve: Pueden invocarse en cierto plazo por contadas personas, convalidarse por ratificación y el juez abstenerse de imponerla, dosificando los intereses en juego.

6o.- Irregularidad cuya sanción no es la nulidad, sino que la ineficacia del acto no se alcanza más que frente a ciertas personas, siendo para las restantes perfecto; puede alegarse en cierto plazo, transcurrido el cual la irregularidad desaparece.

7o.- Acto irregular, aunque únicamente en relación con algunos de sus efectos.

8o.- Acto irregular, pero que mantiene frente a los terceros toda su eficacia, y sólo motiva que el agente emisor sufra una sanción pecuniaria.

9o.- Irregularidades sin sanción jurídica (32).

Si bien en la doctrina extranjera no se ha llegado a la formulación de una teoría en esta materia, en cambio se han precisado algunos principios que son comunes al tratarse de la invalidez de los actos administrativos.

Algunos de ellos, considerados como de los más importantes, son los siguientes:

1.- En el régimen jurídico del acto irregular, debe estarse a lo que disponga la Ley.

2.- Faltando las previsiones de la Ley, debe tomarse en consideración que los actos irregulares de los agentes públi

cos tienen una sanción, aun cuando no sea expresa.

3.- Las nulidades relativas y las inoponibilidades, -- que frecuentemente se producen en los actos civiles, son de realización muy eventual en el ámbito del derecho público.

4.- En derecho público, son de suyo breves los plazos concedidos a los interesados para pedir la invalidación de una ilegalidad (33).

En México, el maestro Gabino Fraga, superando ese vicio teórico existente en torno a la invalidez de los actos administrativos, ha ensayado la teoría que examinamos en los dos incisos siguientes:

IV.- TEORIA DE LA INEXISTENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

"La inexistencia de los actos administrativos -expresa el ilustre autor- constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la Ley, sino tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus -- elementos esenciales" (34).

Y considera que no se integran esos elementos, y, por tanto deviene la inexistencia:

- a).- Cuando falta la voluntad;
- b).- Cuando falta el objeto;
- c).- Cuando falta la competencia para la realización del acto; y

(33) Jefe García, Ob. Cit., Pág. 89.

(34) Jefe García, Ob. Cit., Pág. 282.

d).- Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Ejemplo del primer caso nos lo proporcionan los actos de una administración usurpadora; del segundo, el asunto a que se refiere el fallo de la Suprema Corte de Justicia cuyos conceptos son los que en seguida se transcriben: "para que pueda otorgar y subsistir una de las llamadas concesiones confirmatorias de derechos petroleros, es requisito indispensable que existan los derechos cuya confirmación se pide; pues de otra manera no habría derecho que confirmarse y, tanto el acuerdo en que se ordenara la confirmación como el título que se expediera, serían inexistentes, jurídicamente hablando... Es inconcuso que al haberse declarado caduco el contrato que el causante del quejoso celebró para colonizar los terrenos, volvieron al dominio de la Nación los derechos que se habían transferido al concesionario y, entre ellos el relativo al subsuelo petrolífero; y en consecuencia el quejoso no puede tener derecho alguno sobre el subsuelo petrolífero, e en otros términos, carece de derechos que pudieran confirmarse; y la confirmación de un derecho inexistente que se haga o se pretenda hacer, resulta legalmente imposible, y el acuerdo que la ordene es inexistente en absoluto..." (35).

También pueden considerarse como actos inexistentes -- por razón del objeto, aquéllos en que el propio objeto no es posible ni lícito. Ejemplos: Un título de baldíos expedido señalando una extensión que rebase la parte de tierra firme del te-

(35) Sentencia mencionada por Gabino Praga, Ob. Cit., págs. - 289-290.

territorio (objeto imposible); el compromiso de la Administración para pagar a un empleado mayor sueldo del que señala el presupuesto para el cargo (objeto ilícito, pues se está realizando un acto cuyo objeto es incompatible con la norma jurídica respectiva).

Asimismo, la falta de competencia es una causa de -- inexistencia. Dicha falta puede ser de dos órdenes: De competencia constitucional y de competencia ordinaria. En el primer supuesto, se traduce en una falta de la voluntad creadora del acto jurídico, pues es evidente que cuando un Poder ejerce actos de la competencia de otro, por ejemplo, deja de ser representante de la soberanía popular, ya que el Estado no está expresando su voluntad según las prescripciones constitucionales, por lo -- que el representante que así obra (fuera de los límites de su -- representación), sólo manifiesta una voluntad propia, que no -- puede crear el acto jurídico. En el supuesto de la competencia ordinaria, la incompetencia proviene de la violación de las esferas de la propia competencia que se establecen dentro del mismo Poder Administrativo. En tales casos, el autor que estamos -- citando piensa que debe acogerse la misma solución que ante la violación a la competencia constitucional, es decir, considerar el acto inexistente en virtud de que el funcionario que realiza el acto obra sin representación y su voluntad no es ya la de un órgano de la Administración, sino, en realidad, la de un particular.

Tal solución operaría, v.g., en relación con un acuerdo dictado por el Jefe del Departamento del Distrito federal en que se estableciese alguna carga u obligación para los propieta

rios urbanos de una población situada en un Territorio Federal.

En cuanto a la omisión de la forma como causa de inexistencia se requiere que ella -la omisión- sea total; es decir, que el acto se realice sin asomo alguno de las formas dispuestas por la Ley.

Un ejemplo acerca de esta causa de inexistencia de los actos administrativos, nos ilustra en el examen del tema:

El otorgamiento de un título de propiedad de tierras baldías, por parte de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de un modo exclusivamente verbal, esto es, sin la concurrencia de forma escrita alguna.

Obviamente, en forma independiente de la dificultad de la prueba, el acto carecería de eficacia alguna, pues su inexistencia jurídica sería evidente (36).

Resumiendo, todos los actos en que falte alguno de los anotados elementos, no arrojarán posibilidad alguna de producción de efectos jurídicos, por ser cabalmente inexistentes.

V.- TEORIA DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Al lado de su teoría de los actos administrativos inexistentes, el maestro Gabino Frega formula la relativa a la nulidad de los mismos, debiendo considerarse ambas como una tesis unitaria acerca de la invalidez de los actos jurídicos de natu-

(36) Jefe Gastón, Ob. Cit. págs. 290-292.

raleza administrativa.

La categoría de los actos nulos se significa principalmente porque éstos producen efectos de derecho en tanto no son destruidos por un nuevo acto. En ella queda incluida la amplia-gama de actos que se encuentran viciados de alguna irregulari--dad distinta de la que produce la inexistencia, siempre y cuando la Ley no establezca expresamente otra sanción especial.

El autor citado principia por sentar la afirmación consistente en que no es posible trasplantar al ámbito del derecho administrativo la delineada clasificación civil entre la nulid--dad absoluta y la relativa, pues casi ningún acto administrati--vo irregular -fuera de los inexistentes- toma los dos caracte--res esenciales de la nulidad absoluta: Que puede ser invocada -por cualquier interesado y que no desaparece por la confirma---ción o la prescripción. Así, para comprobar la veracidad de su acerto, el autor se refiere a los siguientes grupos de actos administrativos nulos:

a).- Actos cuya nulidad sólo puede demandarse por de--terminadas personas y que pueden legalizarse por prescripción.

Ejemplo: La Ley sobre baldíos de 26 de marzo de 1894 -establecía que los títulos y composiciones de tierra, así como las declaraciones de que determinada propiedad no contiene baldíos, excedencias ni demasías, sólo pueden ser nulificados por causa de error o dolo que alegue la Hacienda Pública.

En este caso, la acción de nulidad quedaba limitada a este órgano.

b).- Actos en que la nulidad sólo puede pedirse por de

terminadas personas y en que el consentimiento de éstas las purga de todo vicio.

Ejemplo: La concesión otorgada en perjuicio de derechos de tercero, pues sólo a éste corresponde pedir la nulidad, o bien, dar su consentimiento a dicho acto, con lo cual desaparece la nulidad.

c).- Actos en los que la nulidad sólo puede pedirse -- por determinadas personas, pero que no desaparecen por confirmación o prescripción.

Ejemplo: La nulidad constitucional de las disposiciones, resoluciones y operaciones que priven total o parcialmente de sus tierras a las corporaciones de población, sólo puede ser reclamada por los miembros de éstas; pero la nulidad no desaparece por confirmación ni por prescripción.

Por cuanto que este caso corresponde netamente a nuestro tema, en su oportunidad lo examinaremos con detenimiento.

d).- Actos en que la nulidad puede ser demandada por todo interesado, pero únicamente dentro de un plazo breve.

De los diversos actos aludidos se infiere que es difícil que en un mismo caso de nulidad de acto administrativo coincidan todos los caracteres que en el derecho civil se asignan a la nulidad absoluta o a la nulidad relativa.

A la vez, de lo anterior se deduce que en derecho administrativo no constituye una ventaja palpable la aceptación de las dos categorías de nulidad reconocidas por el derecho civil.

Excluida, pues, esta diferenciación de nulidad del campo administrativo, ya que su operancia carecería de efectos - -

prácticos en los actos a él pertenecientes, resta sólo precisar las principales causas de nulidad (una sola nulidad) de los actos administrativos.

a).- Irregularidad u omisión de formas.

Si bien la omisión de la forma produce la inexistencia del acto jurídico, la infracción de la misma (la forma se realiza, pero de modo irregular), debe acarrear la nulificación del acto, siempre y cuando ella se encuentre establecida no sólo como una garantía de que las decisiones son correctas, sino como una garantía para el derecho de los particulares.

Sin embargo, y éste es otro supuesto, puede existir -- irregularidad de la forma, pero sin que ello incluya en el acto. En tal caso, no se produce la nulidad, pues la irregularidad puede ser corregida sin la operancia de ésta.

Ejemplo de nulidad por infracción a la forma: Artículo 66 de la Ley de Aguas: "Si los permisos, autorizaciones o concesiones a que se refiere esta Ley, se otorgan sin las formalidades que en la misma se establecen, no tendrán validez..."

Ejemplo de irregularidad de la forma que no produce nulidad: Artículo 102 de la Ley Minera: "La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (hoy Industria y Comercio), a petición del interesado, podrá mandar corregir administrativamente y sin perjuicio de tercero, los errores que hubiere en su título de concesión minera, siempre que la corrección no afecte la localización del lote".

b).- Inexistencia de los motivos o defectos en la apre

prácticos en los actos a él pertenecientes, resta sólo precisar las principales causas de nulidad (una sola nulidad) de los actos administrativos.

a).- Irregularidad u omisión de formas.

Si bien la omisión de la forma produce la inexistencia del acto jurídico, la infracción de la misma (la forma se realiza, pero de modo irregular), debe acarrear la nulificación del acto, siempre y cuando ella se encuentre establecida no sólo como una garantía de que las decisiones son correctas, sino como una garantía para el derecho de los particulares.

Sin embargo, y éste es otro supuesto, puede existir -- irregularidad de la forma, pero sin que ello incluya en el acto. En tal caso, no se produce la nulidad, pues la irregularidad puede ser corregida sin la operancia de ésta.

Ejemplo de nulidad por infracción a la forma: Artículo 66 de la Ley de Aguas: "Si los permisos, autorizaciones o concesiones a que se refiere esta Ley, se otorgan sin las formalidades que en la misma se establecen, no tendrán validez..."

Ejemplo de irregularidad de la forma que no produce nulidad: Artículo 102 de la Ley Minera: "La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (hoy Industria y Comercio), a petición del interesado, podrá mandar corregir administrativamente y sin perjuicio de tercero, los errores que hubiere en su título de concesión minera, siempre que la corrección no afecte la localización del lote".

b).- Inexistencia de los motivos o defectos en la apre

ciación de su valor.

No existiendo los motivos que todo acto jurídico supone, el acto es irregular, y la sanción procedente no puede ser otra que la privación de los efectos del propio acto por medio de la nulidad.

Ejemplo: Cuando se decreta una expropiación que no ha solicitado un concesionario a quien la Ley otorgue esa facultad. No existe motivo y, por tanto, opera la nulidad.

c).- Ilegalidad de los fines del acto.

Expresa el autor de la teoría que nos ocupa, que esta ilegalidad es la que se conoce con el nombre de "desviación de poder" o "abuso de autoridad", ya que en realidad el Poder Administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la Ley señala. Se incurre en ella cuando el agente administrativo no persigue el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario. En tales casos, el acto debe ser sancionado con la nulidad y, por ende, ser privado de efectos.

Precisadas ya las causas de nulidad del acto administrativo, sólo nos resta agregar que, tanto el órgano que dicta el acto irregular, como el Superior jerárquico, cuentan con la facultad para declarar sin efectos el acto viciado, el primero mediante la revocación, una vez convencido de la irregularidad del mismo; el segundo, en vía de revisión, a petición de parte-

o de oficio, de la actuación de la autoridad subordinada (37).

En el próximo capítulo tendremos oportunidad de aplicar todas las anteriores nociones a la nulidad jurídico-agraria, tema específico del presente trabajo.

(37) Fraga Gabino, Ob. Cit., Págs. 293-300.

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

CAUSAS Y PROCEDIMIENTOS DE NULIDAD EN MATERIA AGRARIA.

- I.- Las nuevas previsiones de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- II.- La inexistencia en materia agraria.
- III.- Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales.
- IV.- Nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables.
- V.- Nulidad de actos y documentos que contraven gan las Leyes Agrarias.
- VI.- Nulidad de contratos y concesiones.
- VII.- Nulidad y cancelación de los certificados - de inafectabilidad.

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

I.- LAS NUEVAS PREVISIONES DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Si bien en la materia de inexistencia, la Ley Federal de Reforma Agraria sigue substancialmente las prescripciones -- del Código Agrario Derogado, en lo que atañe a la nulidad aporta valiosas innovaciones, que no sólo amplían el ámbito de aplicabilidad de tal sanción, sino que estatuyen varios procedimientos novedosos.

En el Código, sólo estaba prevista la nulidad de los fraccionamientos ejidales y la de divisiones o fraccionamientos de propiedades afectables hechos en forma simulada. Pero ambas carecían de un encuadramiento común, sistematizado, que ahora - la nueva Ley logra tanto con ellas como con la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, la nulidad de contratos y concesiones y la nulidad y cancelación de los certificados de inafectabilidad.

A continuación, y en ese orden, procuraremos examinar tales nulidades, mas no sin antes hacer una alusión a la inexistencia en materia agraria.

II.- LA INEXISTENCIA EN MATERIA AGRARIA.

Como acabamos de expresar, en esta materia la Ley sí sigue los lineamientos del Ordenamiento anterior. Por tanto, su artículo básico en orden a ella, que es el 53, sigue a su ante-

cedente, que es el 139 del Código, expresando: "Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera 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, en contravención a lo dispuesto por esta Ley".

Igualmente, la Ley declara en su artículo 52 que son inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretende llevar a cabo en contravención al precepto que proclama que los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y que, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte.

Las anteriores prohibiciones y la consecuente consideración de inexistencia de los actos particulares y resoluciones oficiales que las violan, se justifican plenamente a la luz del máximo interés público que asiste a la protección cabal de los derechos que sobre los bienes agrarios tienen los núcleos de población, derechos cuya obtención ha sido el objetivo primordial de la Reforma Agraria.

A las propias prohibiciones mencionadas, la Ley establece algunas excepciones, que se explican porque no contradicen aquel objetivo de interés público. Tales excepciones son --

las siguientes: permuta de bienes ejidales o comunales (38);- cambios en los terrenos ejidales (39); suspensión de derechos de ejidatarios o comuneros (40); arrendamiento o enajenación-

(38) "Artículo 63.- Cuando convenga a la economía ejidal o comunal, los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas por las de otros ejidos..."

(39) "Artículo 71.- En caso de que ocurran cambios en las condiciones de los terrenos comprendidos dentro del ejido, se observarán las siguientes disposiciones:

I.- Si el ejidatario ha mejorado por su propio esfuerzo la calidad de sus tierras, su unidad de dotación no podrá ser reducida y, en consecuencia, conservará todos sus derechos sobre la misma;

II.- Si ha mejorado la calidad de las tierras por trabajos y aportaciones colectivas de los ejidatarios, la Asamblea General decidirá sobre la nueva distribución de las tierras ejidales con intervención y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria; y

III.- Si el cambio en la calidad de las tierras no es atribuible a los ejidatarios, la Secretaría de la Reforma Agraria fijará la nueva extensión de las unidades de dotación, conforme a las disposiciones de esta Ley".

(40) "Artículo 87.- La suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquéllos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado.

También procede la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año.

En estos casos, la unidad de dotación se adjudicará provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario.

de solares excedentes (41); y división de ejidos (42).

Como es de apreciarse, pueden ser numerosísimos los actos de particulares y de autoridades susceptibles de privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, contraviniendo así a las disposiciones de orden público de que hemos hecho mérito y acarreado la inexistencia que éstas prescriben. En razón de ello, sólo nos limitaremos a citar un ejemplo de cada una de esas especies de actos inexistentes.

(41) "Artículo 93.- Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso excederá de 2,500 M2. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecinarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad. El ejidatario o avecindado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro".

(42) "Artículo 109.- La división de los ejidos podrá hacerse en los siguientes casos:

I.- Cuando el núcleo esté formado por diversos grupos -- que posean distintas fracciones aisladas;

II.- Cuando habiendo unidad en el núcleo de población, - el ejido esté formado por diversas fracciones de terrenos aislados entre sí;

III.- Cuando el núcleo de población este constituido por varios grupos separados que exploten diversas fracciones del ejido, aún cuando éste constituya una unidad; y

IV.- Cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo por la extensión del ejido resulte conveniente la división".

Así, un particular y un Comisariado Ejidal pueden poseerse de acuerdo (y de hecho ésto ha sucedido multitud de veces) para que éste venda al primero una parcela del ejido de que es autoridad. Obviamente, al ser conocida esta aparente compra, dadas las citadas disposiciones protectoras del núcleo de población, se considera inexistente, no reconociéndosele, por ende, efecto jurídico alguno.

En cuanto a un acto oficial, lesivo de los derechos sobre los bienes agrarios, podemos mencionar el del certificado de inafectabilidad agrícola expedido con posterioridad a una resolución presidencial dotatoria sobre los mismos predios. El certificado entraña un acto inexistente, y así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la argumentación siguiente: "la circunstancia de que con posterioridad a la entrega de tierras a un núcleo de población en posesión definitiva, se hayan expedido diversos certificados de inafectabilidad, no altera la situación jurídica creada por la posesión definitiva. En efecto, ninguna disposición legal otorga a tales certificados la eficacia de restituir a sus titulares en posesión y propiedad los bienes que adquieren el carácter de ejidales. Al contrario, es propio de las condiciones a que están sujetos, que uno de los aspectos de la estabilidad del derecho de inafectabilidad es que el área de la propiedad que ampara no podrá reducirse en lo sucesivo por el efecto de las afectaciones agrarias; es decir, solamente protegen contra futuras afectaciones agrarias y de ninguna manera contra las que ya se hallan llevado a cabo..." (43).

(43) En "Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Tercera parte, Segunda Sala, México, 1966, Imprenta Murguía, Págs. 100-101.

Al respecto, compartimos lo expuesto por la maestra -- Martha Chávez en el sentido de que si se analiza a fondo la declaratoria de inexistencia de un acuerdo de inafectabilidad localizado sobre terrenos ejidales, tal vez se llegue a la conclusión de que el particular que obtuvo tal acuerdo tuvo capacidad jurídica para expresar su voluntad a tal efecto, y ejecutó actos jurídicos sin vicio interno (adquirió la tierra, tramitó y obtuvo un acuerdo de inafectabilidad) que produjeron consecuencias de derecho, o sea, que realizó actos que tuvieron objeto jurídico y llenaron todas las formalidades legales del caso; en resumen, que sus actos jurídicos tuvieron los elementos esenciales constitutivos del mismo: Voluntad, objeto y formalidad y, - por lo mismo, no pueden calificarse teóricamente de inexistentes sino afectados de nulidad absoluta porque son actos jurídicos que persiguieron violar una Ley prohibitiva, es decir, algo ya externo al acto jurídico. Sin embargo, la Ley Agraria, atendiendo al interés social que protege en contra de intereses individuales, presenta una modalidad a la teoría de la invalidez del acto jurídico y declara textualmente que los actos ejecutados en contravención a los lineamientos en ella establecidos -- son inexistentes, en lugar de nulos. La calificación legal se impone en este caso sobre el análisis teórico porque el legislador al crear la Ley atendió los intereses sociales para establecer la modalidad apuntada (44).

A lo expuesto, podemos agregar que tal interpretación-

(44) Chávez P. de Velázquez Martha, "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", México, 1971, Ed. Porrúa, - - Págs. 289-290.

del problema permite afirmar que el certificado de inafectabilidad, considerado ya como acto administrativo, es inexistente no por la falta de elementos esenciales que como tal le son inherentes, sino porque supone la violación a las normas de interés público que tutelan los derechos de los núcleos de población a los bienes con que son dotados o restituidos.

Por cuanto que, según la teoría tradicional de la -- inexistencia, ésta es la "nada jurídica", en el procedimiento -- relativo el juez no puede declararla, sino sólo reconocerla. -- Del mismo modo, en el ejemplo que hemos expuesto del certificado de inafectabilidad expedido en las condiciones anotadas, la inexistencia agraria debe reconocerse en los considerandos de una resolución presidencial y, en mérito de ella, revocarse en los puntos resolutivos las consecuencias del acto inexistente, o hechos jurídicos, que para el caso son el o los acuerdos de inafectabilidad, sus correspondientes certificados y su inscripción en el Registro Agrario Nacional, y las subsecuentes transmisiones a otros particulares, de buena o mala fe, circunstancia que en nada modifica la inexistencia, porque de todas maneras se trata de la pugna de intereses sociales en contra de intereses individuales y de actos ejecutados en contravención de leyes públicas (45).

En relación con la inexistencia de operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o se pretendan llevar a cabo en detrimento de los atributos de la propiedad ejidal (inalienabilidad, etc.), ratificamos que, como el objeto material de los

(45) Idem. Pág. 291.

contratos, que lo es la tierra ejidal, no es susceptible de - - transmitirse por causa de orden público o social, el acto contractual, más que carecer de los elementos esenciales del acto-jurídico, es inexistente por celebrarse violando normas de inte-rés público.

Ahora bien, toda vez que la inexistencia de un contrato no es por regla general objeto de una resolución presidencial, su reconocimiento ha de dimanar de la autoridad específicamente competente para las cuestiones jurídico-agrarias: El Ti-tular de la Secretaría de la Reforma Agraria (46).

III.- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE BIENES COMUNALES Y EJIDALES.

Para adentrarnos en el examen de esta nulidad, preciso es que aludamos previamente al concepto de tales fraccionamientos.

De conformidad con la Ley Agraria, los núcleos de población agraria pueden ser ejidales o comunales. Diferencia - - esencial entre ambos es la consistente en que los primeros permiten la adjudicación y aprovechamiento individual de las tierras de cultivo o cultivables; en tanto que los segundos, disfruten en común todos los bienes, aunque hay también asignación individual de porciones delimitadas (para su labor) que opera - precisamente con el fraccionamiento.

Ahora bien, los citados fraccionamientos son las divi-

siones que entre los ejidatarios y comuneros se realizan de esas unidades individuales de trabajo, con base en los siguientes antecedentes:

Verificada la dotación de tierras ejidales, los ejidatarios en particular tienen los derechos que proporcionalmente les corresponden para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales, con la forma de organización y de trabajo adoptada -- por el ejido, debiéndoseles respetar en la posesión de las superficies que les hayan correspondido al efectuarse el reparto provisional de las tierras de labor. Dicho reparto debe hacerse por la Asamblea General de Ejidatarios, que se sujetará, invariablemente, a los siguientes órdenes de preferencia y de exclusión:

I.- Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución y en el censo original y que estén trabajando en el ejido;

II.- Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos que hayan trabajado en el ejido;

III.- Campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio de un ejidatario con derechos;

IV.- Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos;

V.- Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por la Ley para poder ser ejidatarios;

rios;

VI.- Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde falten tierras; (artículos 66 y 72 de la Ley Agraria).

Cuando van a fraccionarse las tierras laborables del ejido, la adjudicación individual de las parcelas se hará en favor del ejidatario que legalmente haya explotado la superficie de que se trata o realizado mejoras en ellas. En los demás casos la distribución debe hacerse por sorteo (artículo 73).

Hecha la asignación de las unidades, según las bases de que acabamos de hacer mérito, el Delegado Agrario, acompañado del Comisariado Ejidal, hará entrega material de ellas en los términos aprobados por la propia Secretaría de la Reforma Agraria y por la Asamblea General de Ejidatarios, recorriendo las colindancias de cada una, con lo que se tendrá por consumada la posesión definitiva de las unidades de dotación. De las diligencias de posesión se levantará un acta general que suscribirán un funcionario de la antes mencionada Secretaría de la Reforma Agraria, el Comisariado y los beneficiados, quienes además pondrán su huella digital.

Realizado lo anterior, si los titulares de las parcelas no estuvieren conformes con la asignación que de ellas se hubiere hecho, podrán interponer el recurso de nulidad previsto por la Ley, que no es otro que el de nulidad de fraccionamientos ejidales. (artículo 315).

La Ley Federal de Reforma Agraria contempla unitaria--

mente la nulidad de los fraccionamientos ejidales y comunales, pero sólo en lo que atañe a las normas substanciales, pues ya al tratar el procedimiento, previene la regulación de sendos procesos agrarios.

En la reducida reglamentación mixta (contenida en el Libro Cuarto, Título Tercero, Capítulo Unico), únicamente se expresan los siguientes puntos:

1o.- Podrá ser anulada 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, siempre y 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.

2o.- Son nulos también todos los actos realizados sobre los bienes cuya propiedad haya derivado de un repartimiento nulo.

3o.- Podrán anularse en forma total o parcial, según el caso los fraccionamientos ejidales en que la asignación individual de las parcelas no se hubiere hecho conforme a las normas establecidas para los mismos por la propia Ley Agraria. (artículos 265 y 266).

Esta nulidad es la única que regulaba el Código derogado en forma expresa, pero se limitaba su artículo relativo -el 127- a los casos de error o vicio, que son a los que ahora se -constríne el 265 de la Ley, en consecuencia, la nulidad de fraccionamientos ejidales debida al no acatamiento de las normas --

que reglamentan la asignación individual de las parcelas, constituye una previsión nueva, y de suyo necesaria en virtud de -- los incontables abusos que en esa materia se habfan venido cometiendo, especialmente por parte de las autoridades de los nú--cleos de población.

Mas, en lo que respecta a la nulidad por vicio o - - - error, ya citada, es de lamentarse que haya permanecido en la - Ley la fórmula anterior para la procedencia de la nulidad, -- - pues, como expresa Mendieta y Núñez, "el principio matemático - que rige la nulidad es demasiado pobre y arbitrario. Si hay una mayoría de vecinos, pero no llega a las tres cuartas partes el total, se ven sometidos a una minoría a quien aprovecha la si--tuación viciosa o errónea del fraccionamiento" (47).

De todas suertes, la continuación de ese sistema bien puede deberse a que se encuentra consignado en la propia Consti--tución: "La división o reparto que se hubiere hecho con aparien--cia de legítima 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 mate--ria de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos -- cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los te--rrenos" (Fracción IX del Artículo 27).

La anulabilidad de los fraccionamientos ejidales y co-

(47) Mendieta y Núñez Lucio, "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, S.A., Pág. 335.

munales corresponde a la nulidad relativa de Derecho Privado, - pues ésta es, según el Artículo 2828 del Código Civil, la que - se produce por: la falta de forma establecida por la Ley, si no se trata de actos solemnes, el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto.- Como se ve, estas causas son precisamente las que menciona el - Artículo 265 de la Ley Federal de Reforma Agraria ("error o vi- cio"). Por lo demás, es punto coincidente de esta nulidad agraria con la nulidad relativa civil, el que consiste en que, en - ambas, sólo los perjudicados pueden prevalerse de ellas.

No obstante lo anterior, y considerando que, como lo - expresamos en el Segundo Capítulo, cuando entran en juego inte- reses del más alto interés público -como son los de los núcleos de población agraria-, no es dable apegar-se a cartabones prees- tablecidos en materia de nulidades, seguramente por ello, es - que, a pesar de que substancialmente la nulidad de estos frac- cionamientos responde a la idea de la relativa de la teoría clá- sica civil, se agrega en el Artículo 265 de la Ley que " son nu- los también todos los actos realizados sobre los bienes cuya -- propiedad haya derivado de un repartimiento nulo "; con lo cual se expresa que no han tenido vida jurídica, ni aún provisional- mente, los efectos del fraccionamiento, siendo esta prevención- contradictoria a la solución ofrecida por la teoría civil cita- da, que sí reconoce validez provisional a los efectos del acto- anulable. Nos referimos, desde luego, no a los efectos esencia- les del fraccionamiento anulado, sino a otros secundarios. Con toda razón, el Maestro Mendieta y Húñez, emite la siguiente crí- tica: " La parte final del Artículo que comentamos (el 127 del

Código Agrario, idéntico al 265 de la Ley), es todavía más - - grave porque declara nulos todos los actos derivados de un fraccionamiento nulo, sin establecer diferencia alguna entre los -- que afectan a la propiedad o posesión de la tierra misma, cuya nulidad es evidente, de los que se refieren, por ejemplo, a los productos agrícolas obtenidos de ella y vendidos a terceros de buena fe " (48).

Siendo todavía válida esta crítica, creemos que no hay obstáculos de interés social para que la Ley se reforme permiti-- tiendo la supervivencia de actos conexos como el que señala el aludido tratadista.

Lo propio puede decirse de la anulabilidad que la Ley-- previene para la asignación individual de parcelas no realizada conforme a las normas establecidas por ella (Artículo 266). Sin embargo, en estos casos la Ley es más certera que respecto de -- los previstos por el Artículo 265, pues al permitir la anula--- ción " en forma total o parcial, según el caso ", dá pábulo a -- que en esos supuestos pueda haber la supervivencia de determina-- dos efectos no lesivos a los derechos agrarios de los comune--- ros.

Si bien en el Código Agrario Derogado estaba previsto-- un solo procedimiento de nulidad de fraccionamientos, la Ley es-- tablece dos: uno para la de los fraccionamientos comunales y -- otro para la de los ejidales.

(48) Mendieta y Núñez Lucio, "El Problema Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., Pág. 336.

El primero debe iniciarse por solicitud de los adjudicatarios en la proporción, que ya mencionamos, expresada por la Fracción IX del Artículo 27 Constitucional, dirigida a la Comisión Agraria Mixta que corresponda, y la cual contendrá lo siguiente:

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

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

A la solicitud deben acompañarse, si los hubiere, los títulos que amparen la propiedad de los terrenos.

Recibida la solicitud, la citada Comisión debe proceder de inmediato a convocar a una junta general de adjudicatarios de los terrenos cuyo fraccionamiento pretenda nulificarse, en la que oírán a los peticionarios y a las partes afectadas con la nulidad que se solicita, y recibirá todas las pruebas que aquéllos y éstas presenten.

Las partes disponen de un término de noventa días, a partir de la celebración de la aludida junta, para rendir pruebas y formular alegatos; y transcurrido dicho término, la Comisión Agraria Mixta resolverá si es de declararse o no la nulidad del fraccionamiento o repartimiento de que se trata, y, en su caso, la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento de las tierras materia de la controversia (Artículos 391 a 394).

El procedimiento de nulidad de fraccionamientos ejidales es similar al anterior, pues cuando la asignación definitiva se hubiese hecho en contravención a las normas relativas de

la Ley, el o los perjudicados podrán solicitar a la Comisión -- Agraria Mixta que resuelva sobre la nulidad de tales actos, para lo cual deberán presentar solicitud de nulidad por escrito a dicha Comisión, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se haya verificado el fraccionamiento. A continua-- ción, dicha autoridad dispondrá que se practique una investiga-- ción sobre el terreno, estudiará la documentación relacionada - con la posesión y el fraccionamiento y oirá a las partes intere-- sadas, diligencias todas que deberá realizar en el plazo de no--venta días, transcurrido el cual emitirá su resolución en el --plazo improrrogable de quince días, debiendo comunicarla a las partes y a la Secretaría de la Reforma Agraria. (Artículos 395 a 398).

En realidad, no hay diferencia entre uno y otro proce-- dimiento, salvo que en el ejidal se fija el plazo de treinta -- días a partir de la fecha en que se haya verificado el fraccio-- namiento, para la presentación de la solicitud de nulidad, y se fija también el término de quince días para que se emita la re-- solución, límites temporales que el procedimiento comunal omite establecer.

IV.- NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PROPIEDAD AFECTA-- BLES.

En la misma forma en que iniciamos el estudio de la nu-- lidad precedente, examinando brevemente los actos sobre los que ha de versar, abordaremos la de los fraccionamientos de propie-- dad afectables.

De conformidad con el artículo 203 de la Ley Agraria,-

son afectables, para fines de dotación o ampliación ejidal, todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante. Este precepto mejora a su predecesor (el 57 - del Código Agrario), pues éste omitía en la misma fórmula la -- alusión a la finalidad agraria de ampliación de ejidos.

Ahora bien, son propiedades afectables aquéllas que exceden de determinada superficie, esto es, si hemos de expresarlo por exclusión, aquéllas que no quedan bajo la protección inherente a las propiedades inafectables, por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias que en su oportunidad mencionaremos. (artículo 249).

Planteada la diferencia entre ambas clases de propiedades -su extensión-, queda también prácticamente planteado el problema de los fraccionamientos de tierras afectables, pues precisamente el recurso a que han acudido no pocos propietarios de éstos para evitar que sus fincas se destinen a la satisfacción de necesidades agrarias, lo ha sido el fraccionamiento, real o simulado de ellas, a efecto de que las extensiones resultantes asuman el carácter de inafectables, dada la nueva pluralidad de sus titulares.

Precisamente en previsión de tales actos, que entrañarían una eficaz violación de las leyes agrarias, el Ordenamiento de la materia en vigor ha introducido el procedimiento de nu

lidad de fraccionamientos de propiedades afectables, complementando así las previsiones legales tendientes a conjurar los - - fraccionamientos lesivos a los objetivos de la Reforma Agraria. Estas previsiones del aspecto substancial del problema datan de legislaciones anteriores, ya que desde que se inició la Reforma Agraria, empezaron a producirse las simulaciones de que hemos hecho mérito. "Para eludir las afectaciones agrarias -ha dicho Mendieta y Núñez- muchos grandes propietarios hicieron, al iniciarse la Reforma Agraria, fraccionamientos simulados con objeto de convertir sus latifundios, aparentemente, en pequeñas propiedades inafectables. Este procedimiento amenazaba invalidar la Reforma Agraria, y con el fin de evitarlo, se orientó la legislación en el sentido de establecer con precisión el valor legal de las divisiones que se realicen en una propiedad afectable" (49).

Por lo que respecta a la nueva Ley, precisa que la división y el fraccionamiento, así como la transmisión íntegra -- por cualquier título de predios afectables, quedan sujetos, por cuanto a la materia agraria, a las reglas siguientes:

I.- No producirán efectos los realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución, ampliación, dotación, ni de las relativas a nuevos centros de población en las que se señalen los predios afectables, o de la publicación del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, ni los que se realicen con posterioridad a la notifica-

(49) Mendieta y Núñez Lucio, "El Problema Agrario de México", Ed. Parrón, S. A., Pág. 283.

ción que la Secretaría de la Reforma Agraria, debe hacer al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta de los estudios y proyectos formulados en relación con la solicitud de creación de nuevos centros de población.

II.- Si se hubieren hecho con anterioridad a la fecha de la solicitud de restitución, dotación, etc., se considerarán válidos en los casos siguientes:

a).- Cuando la transmisión de dominio se haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha indicada, aun mediando autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, para la realización del fraccionamiento.

b).- Cuando sin operada la traslación de dominio en favor de los adquirentes, éstos posean como dueños, sus fracciones.

III.- Se presume que hay simulación y en consecuencia el fraccionamiento no surtirá efectos en materia agraria, en los siguientes casos:

a).- Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno, o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras;

b).- Cuando haya una concentración del provecho o acumulación de beneficios provenientes en la explotación de diversas fracciones, en favor de una sola persona;

c).- Cuando se realice el fraccionamiento de una propiedad afectable, sin la autorización correspondiente de la Secretaría de la Reforma Agraria; y

d).- Cuando se fraccione una propiedad afectable, en ventas con reserva de dominio.

También se considerará simulado el fraccionamiento - - cuando el usufructo de dos o más fracciones se reserve para el primitivo propietario o para alguno de los adquirentes (artículo 210).

Del examen de la anterior disposición, pueden desprenderse los siguientes puntos:

1o.- Es clara la razón por la cual la Ley declara que no producirán efectos los fraccionamientos realizados con posterioridad a la publicación de la solicitud a que se refiere el inciso 1: Aceptar lo contrario equivaldría a hacer nugatoria la Reforma Agraria, pues habrían proliferado las pequeñas propiedades simuladas en agravio del interés social de los campesinos.

2o.- La validez de los fraccionamientos realizados antes de la publicación de la aludida solicitud, con la consiguiente inscripción de la traslación de dominio en el Registro Público de la Propiedad, se funda en que evidentemente la división no pretendía burlar la aplicación de las leyes agrarias, toda vez que no existía aún la solicitud de entrega de tierras. Este mismo argumento es válido para el caso de quienes, sin haber recibido la traslación de dominio, posean como dueños sus fracciones, en los términos del artículo 252 (50).

3o.- La simulación presuntiva tiene sólidas bases de apoyo: En el caso a), la falta de deslinde o la colocación posterior de las señales divisorias, indican, respectivamente, una

(50) *Artículo 252.- Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo con-

omisión y una acción dolosas de parte del propietario; en los casos b) y d), sigue emergiendo la figura de éste, real o jurídicamente, como el titular de la tierra; en este mismo supuesto se encuentra el caso mencionado en el párrafo final del artículo; en el caso c), la no obtención de la autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria para la realización del fraccionamiento (en términos del artículo 212), (51), sugiere de inmediato la idea de que el propietario trata de burlar las leyes agrarias.

La Ley previene también el supuesto de la división de una finca, como consecuencia de la aplicación de los bienes de una sucesión, a los herederos. Por regla general, la Ley de - -

(50) título, pacífico y público, de tierras y aguas, en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten sus propiedades con títulos legalmente 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, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden en el estado comunal. Tratándose de terrenos boscosos, la explotación a que este artículo se refiere únicamente podrá acreditarse con los permisos de explotación forestal expedidos por la autoridad competente".

(51) "Artículo 212.- Para que puedan efectuarse válidamente fraccionamientos de los excedentes, deberá recabarse autorización previa de la Secretaría de la Reforma Agraria y, si los Estados han legislado sobre el particular, ajustarse a los preceptos que contenga. La Secretaría sólo otorgará la autorización si el predio está inscrito en el Registro Nacional y han quedado satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población en cuyo favor puedan afectarse los terrenos objeto del fraccionamiento. En este último caso se tramitarán y resolverán de oficio, en el menor tiempo posible, los expedientes de los terrenos núcleos de población.

atribuye efectos, siempre y cuando la muerte del autor de la he rencia sea anterior a la publicación de la solicitud agraria o a la del acuerdo que inicie de oficio un expediente, y también que la inscripción de los títulos relativos en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional se efectúe antes de la fecha de la Resolución Presidencial (artículo - 211).

Es, pues, de resumirse que la Ley Agraria declara que no producen efectos tanto los fraccionamientos ilegales (previstos por la fracción I del artículo 210), como los fraccionamientos simulados, o, para decirlo con mayor propiedad, los actos de simulación de fraccionamientos (previstos por la fracción -- III del propio artículo citado).

En consecuencia, son esos dos los objetos de la nulidad cuyo procedimiento previene la Ley en su Libro Quinto, Título Quinto, Capítulo Tercero.

La secuela de dicho procedimiento es la siguiente:

Podrá iniciarse por la Secretaría de la Reforma Agraria, actuando de oficio; o bien a solicitud del Ministerio Público Federal (cada vez que la simulación entraña comisiones de fictivas), de la Comisión Agraria Mixta, en el caso del artículo 290 (52), o de los campesinos interesados.

(52) "Artículo 290.- Cuando durante la tramitación de esta -- primera instancia (de cotación de tierras) se plantee un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la Comisión -- Agraria Mixta, antes de emitir su dictamen, informará a la Secretaría de la Reforma Agraria, sobre el problema -- proporcionándole todos los datos de que disponga para -- que, conforme al procedimiento establecido en esta Ley, -- resuelva lo procedente.

La solicitud o el acuerdo de oficio que inicie el procedimiento, deberá publicarse en el Periódico Oficial de la Entidad donde se encuentren los bienes, y ser comunicado a los propietarios por la Secretaría de la Reforma Agraria.

La solicitud se acompañará con los documentos y testimonios que la funden y hagan presumir la violación, tras de lo cual la citada Secretaría, practicará las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos en que se funda la pretensión de nulidad de los fraccionamientos.

Por su parte, los propietarios y demás afectados podrán ocurrir por escrito ante la Secretaría dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la solicitud, exponiendo lo que a su derecho convenga y rindiendo las pruebas y alegatos pertinentes. Transcurrido tal plazo la misma Secretaría formulará su dictamen en un término que no excederá de 30 días, y los someterá a la Resolución del Presidente de la República, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente (artículos 399 a 404).

La nulidad de un fraccionamiento (declarada por la Resolución Presidencial) produce la nulidad de todos los actos derivados del mismo; por lo cual, en cumplimiento de la propia Resolución, se procederá a cancelar las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos, tanto en el Registro Público de la Propiedad, como en el Registro Agrario Nacional.

Como se aprecia, esta nulidad responde a las características de la nulidad absoluta civil, por cuanto que invalida-

todos los efectos producidos por el acto, puede ser invocado -- por cualquier interesado y el acto que la acarrea (fracciona-- miento ilegal o acto de simulación) viola normas de interés pú-- blico, cuales son especialmente las consignadas en el Artículo- 210.

V.- NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS QUE CONTRAVENGAN LAS LEYES AGRARIAS.

Esta nulidad comprende todos aquéllos actos y documen- tos que violando las normas agrarias, producen una invalidez no prevista específicamente en la Ley.

El procedimiento relativo, aportación novedosa de la - Ley Agraria, es breve y puede resumirse en los siguientes térmi- nos:

1o.- Se iniciará, de oficio o a petición de parte inte- resada, ante la Comisión Agraria Mixta, la cual notificará a -- las contra partes por oficio, en un plazo de diez días, la soli- citud o el acuerdo de iniciación del procedimiento.

2o.- La propia Comisión citada ordenará una investiga- ción exhaustiva en relación con los actos o documentos impugna- dos y otorgará un plazo de treinta días, a partir de la notifi- cación, para que las partes aporten las pruebas conducentes.

3o.- Transcurrido el término probatorio se hará saber- a los interesados, mediante oficio, que disponen de quince días hábiles a partir de la notificación para alegar lo que a sus de- rechos convenga.

4o.- Dentro de los diez días siguientes a aquel en que concluya el período de alegatos la Comisión Agraria Mixta resol

verá sobre la procedencia de la nulidad materia del procedimiento. Tales resoluciones no serán recurribles.

Para los casos de nulidad de Asambleas Ejidales o Comu-
nales, o de actos o documentos relacionados con las mismas, se
dispone, si la Comisión Agraria Mixta resuelve la anulación, --
que el Delegado Agrario citará a nueva Asamblea General dentro-
de los quince días siguientes, señalando expresamente que el ob-
jeto de la misma es reparar o reponer el acto anulado. En todos
los demás casos, la Comisión dictará las órdenes necesarias pa-
ra dejar sin efectos el acto o sin valor el documento de que se
trate.

En este Capítulo se dispone el otorgamiento de deter-
minadas facilidades a los campesinos que tienden a evitarles --
los gastos y demás problemas que supondría el desplazamiento de
sus lugares de radicación para la atención del procedimiento de
nulidad. En mérito de ello, las Comisiones Agrarias Mixtas, te-
niendo en cuenta la situación económica y la preparación cultu-
ral de los promoventes y testigos, y la lejanía de los lugares-
en donde sea necesario practicar diligencias, facilitará la ob-
tención y presentación de pruebas, enviando a un representante-
que las practique bajo su responsabilidad, o encomendando a pe-
ritos o a autoridades municipales, estatales o federales resi-
dentes en el mismo, la práctica de ellas y de las que estime in-
dispensable para mejor proveer. (artículos 406 a 412).

Esta nulidad de los actos y documentos aludidos compa-
rte los rasgos de la nulidad relativa civil, pues, por una par-
te, sólo puede ser invocada por los directamente perjudicados:-

"Pueden solicitar la nulidad -dice el artículo 407- únicamente las personas o los núcleos de población que tengan derecho o interés para hacerlo por el perjuicio que puede causarles el acto o documento que impugnan. La nulidad de las Asambleas solamente podrá ser promovida por el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia, o por el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros". Por otra parte, se permite la rápida revalidación de ciertos actos, como la que puede realizar la nueva Asamblea General dentro de los quince días siguientes a la anulación resuelta sobre actos y documentos con ella relacionados.

Por cuanto que este capítulo de nulidad tiene como -- segura fuente uno similar propuesto en el Anteproyecto de Nuevo Código Agrario, formulado por el maestro Mendieta y Núñez y el Ingeniero Alcérreca, procede aplicar aquí el comentario de estos autores vertido en el propio Anteproyecto: "Este es uno de los capítulos más importantes del anteproyecto de nuevo Código Agrario, porque viene a llenar una laguna en la legislación actual (la del Código) sobre la materia, pues establece procedimientos sencillos y eficaces para obtener la nulidad de actos realizados y documentos expedidos con violación de las Leyes. - La sola vigencia de este capítulo influirá en la moralización y en la eficiencia de los organismos burocráticos e impedirá que por medio de las Asambleas Generales de Ejidatarios se legalicen cosas ilegales, al saberse que de nada servirá levantar una acta apócrifa en una Asamblea General de Ejidatarios, si ese documento puede ser nulificado" (53).

(53) Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario, Lucio Mendieta y Núñez y Luis G. Alcérreca, México, 1964, Pág. 227, nota 61.

VI.- NULIDAD DE CONTRATOS Y CONCESIONES.

"Por acuerdo del Presidente de la República ordena el artículo 413- el Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza---ción abrirá expediente para la nulificación de los contratos y concesiones a que se refiere la fracción XVIII del párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional".

La citada Fracción a la letra dice: "Se declararán revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Go---biernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se facultará al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

El Capítulo Quinto, del Título y Libro del mismo numeral, de la Ley Federal de Reforma Agraria, que es precisamente el que se ocupa de la "nulidad de contratos y concesiones", viene a llenar una laguna de la legislación agraria, ya que la citada fracción Constitucional no había sido reglamentada.

Por la trascendencia de la materia, el acuerdo que inicie el procedimiento debe provenir de solicitud del Presidente de la República, quien, en el acuerdo relativo, especificará el contrato o concesión de que se trate y con base en esa - - especificación, la Secretaría de la Reforma Agraria iniciará el procedimiento. Hecho esto, con base en las investiga-ciones que se realicen, citará a los terceros poseedores de propiedades dentro del área afectada para que en un plazo de noven

ta días, se presenten a alegar lo que a su derecho convenga.

Concluido el procedimiento, el Cuerpo Consultivo formulará un proyecto de declaratoria de nulidad que se someterá a la consideración del Presidente de la República.

La declaratoria presidencial de nulidad deberá contener:

I.- El fundamento jurídico y la declaratoria de que el acaparamiento de que se trate implica perjuicios graves para el interés público; y

II.- Declaratoria de que pasan las tierras reivindicadas a las reservas de terrenos nacionales para fines agrarios.

Tal declaratoria se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y se registrará en el Registro Agrario Nacional y en el o los Registros de la Propiedad de las Entidades federativas en donde estén ubicadas las tierras de que se trate. (Artículos 414 a 417).

A diferencia de las nulidades que hemos examinado, - - que, por referirse a hechos de particulares (especialmente el fraccionamiento de bienes afectables), deben relacionarse con la teoría civil de las nulidades, en lo que toca a la nulidad de los contratos y concesiones celebrados por nuestros Gobiernos, por cuanto que es de actos del Estado, su estudio debe ubicarse dentro de la teoría de la nulidad administrativa.

Con base en esta premisa, debemos considerar cual es la causa de nulidad a argumentarse para lograr la invalidez de los contratos y concesiones referidos.

A tal efecto, y siguiendo la teoría del maestro Gabino Fraga, que hemos dejado expuesta en el Capítulo precedente, observamos que no es causa de nulidad de los mismos la irregularidad u omisión de formas, ya que al entrar en vigencia, dichos contratos y concesiones debieron cumplimentarlas plenamente.

Tampoco opera en el caso la segunda causa de nulidad de los actos administrativos, señalada por el maestro Fraga, esto es, la no existencia de los motivos o los defectos en la apreciación de su valor, pues es de suponerse que los contratos celebrados por los Gobiernos anteriores, o las concesiones por él otorgadas, (v.g., una concesión para explotación maderera) tienen perfectamente determinados sus respectivos motivos.

Finalmente, el citado autor señala como causa general de nulidad de los actos administrativos, la ilegalidad de los fines del acto. En esta -repetimos lo ya afirmado- el Poder Administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la Ley señala.

Creemos que es esta causal de nulidad la aplicable a las concesiones a que se refiere la fracción Constitucional citada, pues es evidente que el contrato o concesión que implica perjuicios graves para el interés público, adolece de dicha ilegalidad. Y esto puede afirmarse aún con mayor razón si el perjuicio grave consiste en el acaparamiento de tierras, (que se refiere expresamente la fracción I del artículo 416 de la Ley), pues entonces la ilegalidad del contrato o concesión se establece ampliamente al violar éstos las normas esenciales que establecen la Reforma Agraria y que tienen una indiscutible prima-

cfa en orden al interés público.

Sin embargo, aún con devenir la nulidad por este importante motivo, su efecto esencial es sólo el reintegrar las tierras acaparadas a fines agrarios sin que se retrotraiga la invalidez a todos los efectos jurídicos ya producidos; lo cual prueba que, efectivamente, en el ámbito de la nulidad administrativa, no se siguen cartabones preestablecidos. Hacemos hincapié en esto porque si se siguiera el criterio civilista de nulidad, en este caso se invalidarían todos los efectos producidos, agraviándose así posibles derechos de terceros.

VII.- NULIDAD Y CANCELACION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.

Si bien nos hemos referido ya a los certificados de inafectabilidad, ello fue sólo con el motivo del supuesto que acarrea su inexistencia.

Ahora, hemos de aludir a su nulidad y cancelación, de conformidad con lo prescrito en el Capítulo relativo de la Ley Agraria, de novedosa incorporación, y de una gran importancia.

Los certificados de inafectabilidad legalmente expedidos podrán ser cancelados cuando:

I.- El titular de un certificado de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiere extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, de acuerdo con las equivalen---

cias del artículo 250; (54).

II.- El predio no se explota durante dos años consecutivos salvo que medie causas de fuerza mayor;

III.- Tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado; y

IV.- En los demás casos que la Ley señale (artículo -- 418).

En relación con el supuesto I, debe decirse que la cancelación se justifica sobradamente, pues la propiedad de tierras que rebasen los límites inafectables es incompatible con la estructuración de la Reforma Agraria, ya que permitiría la reaparición del latifundismo.

En el supuesto II, al cancelarse los certificados de predios que no se explotan, se patentiza al moderno sentido de

(54) Son inafectables para fines agrarios, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de -- las superficies siguientes:

- I.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera.
- II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.
- III.- hasta trescientas hectáreas en explotación, de cultivo de plátanos, caña de azúcar y otros.
- IV.- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor. (artículo 249).

"Artículo 250.- La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, de dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieren las fracciones I, II y III del Artículo anterior, estén constituidas por terrenos de diferentes calidades la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con ésta equivalencia.

función social de la propiedad, función enunciada en nuestra -- Constitución y que es el soporte axiológico de toda la legislación mexicana, pero especialmente de la agraria. Por lo demás, -- se encuentra admitida prácticamente en todas las legislaciones -- del mundo. Conviene por ello hacer una breve referencia a la -- misma.

"La propiedad de la tierra -dice Duguit- actualmente -- implica para su titular la obligación de utilizarla en benefi- -- cio de la riqueza social. Solamente se puede aumentar la riqueza general utilizando lo que se detenta socialmente; se está -- por lo tanto obligado a satisfacer esta necesidad y no se esta- -- rá en la situación de ser socialmente protegido sino en tanto -- se satisfaga y en la medida en que se cumpla esta obligación" -- (55).

Este es uno de los aspectos esenciales de la tesis de -- Duguit, a la que fundamenta en la idea de la solidaridad so- -- cial.

Para dicho autor, el derecho objetivo tiene como fina- -- lidad realizar esa solidaridad, y una de las formas en que éste -- objetivo se alcanza es la función social de la propiedad.

Según observa Rojina Villegas, Duguit hace en la pro- -- piedad una distinción lógica: considera que si el hombre tiene -- el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de -- una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquélla riques-

(55) León Duguit, "Las Transformaciones Generales del Derecho -- Privado del Código de Napoleón", Madrid, Ed. Librería Es -- pañola y Extranjera, segunda edición, págs. 177-178.

za tenga influencia en la economía de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social. A mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa, más trascendente, que el hombre no puede eludir manteniendo improductiva esa riqueza. Piensa, asimismo, que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino colectivo, y es en ocasión de estos deberes como se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa: pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos.

Con ello, queda explicado como el derecho de propiedad, en la tesis de Duguit, es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma jurídica no pueda tocar. Es, por el contrario, consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia humana (56).

Entre otros muchos, tales argumentos doctrinarios fundamentan a plenitud, tanto el deber impuesto al pequeño propietario, de explotar su predio, como la facultad de cancelación del certificado de inafectabilidad que la Ley otorga a la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando aquél no acata ese deber de explotación del predio.

(56) Rojina Villegas Rafael, "Derecho Civil Mexicano", Tomo Tercero, Bienes y Derechos Reales, Volumen I, México, -- 1954, Antigua Librería Robredo, Pág. 305.

En lo que respecta a la cancelación prevista en el supuesto III del Artículo 418 de la Ley, emerge también la idea de la función social de la propiedad, pues, estimándose que el certificado de inafectabilidad ganadera o agropecuaria se otorga porque se requiere la productividad del predio que ampara, precisamente en alguna de esas dos actividades económicas, el hecho de que tal predio se destine a un fin distinto, supone la desviación de los fines económico-sociales tenidos en cuenta para el otorgamiento del propio certificado. De ahí, que su cancelación proceda justificadamente.

El procedimiento de cancelación es rápido y sencillo, y se inicia cuando, habiendo tomado la Secretaría de la Reforma Agraria conocimiento de alguna o algunas de las causales señaladas, notifica a los titulares de los certificados para que dentro de los treinta días que sigan a la propia notificación, rindan sus pruebas y expongan lo que a su derecho convenga. Satisfecho lo anterior, se dicta la resolución correspondiente, la cual, si manda cancelar el certificado, debe notificarse al Registro Agrario Nacional para que se tilde la inscripción de título cancelado (artículo 419).

El propio artículo acabado de mencionar agrega que - - "Igual procedimiento se seguirá en los casos de nulidad".

Sin embargo, las causales de nulidad de los certificados de inafectabilidad no están enunciadas específicamente en la Ley, razón por la cual creemos que son las mismas genéricas que producen la nulidad de los actos y documentos que contravengan las leyes agrarias. (artículos 406 a 412).

Fundamos esta suposición en el hecho de que en el Anteproyecto de Mendieta y NÓñez y Alcérreca, la nulidad de los certificados de inafectabilidad se encuentra prevista específicamente junto a la de los actos y documentos contrarios a las Leyes Agrarias, en el capítulo mismo que es fuente del que la Ley se ocupa de dichos actos y documentos, pero en el que se omite la mención expresa de los propios certificados de inafectabilidad.

En efecto, el artículo básico de dicho Anteproyecto en esta nulidades (el 595), expresaba: "La nulidad de los certificados de inafectabilidad, de documentos y actos contrarios a -- las disposiciones constitucionales en materia agraria y a las -- de este Código, se solicitará por escrito ante la Comisión Agraria Mixta..." Esto es, en tal disposición quedaban comprendidos los certificados y demás documentos y actos. Pero como en el -- texto vigente sólo se alude a los actos y documentos, se ha omitido la mención expresa de los certificados, y como en el capítulo de cancelación de los mismos no se precisa nada acerca de su nulidad, es concebible que ésta deba ser examinada a la luz de las disposiciones referentes a la "Nulidad de actos y documentos que contravengan las Leyes Agrarias". Consecuentemente, lo que hemos expuesto en referencia a este capítulo, es aplicable a la nulidad de los certificados tantas veces citados.

De todas suertes, es de mencionarse un caso de nulidad de los mismos, específicamente previsto por la Ley, trátase del que contempla el párrafo segundo del artículo 257, y el cual a

la letra dice: "Los certificados de inafectabilidad cesarán - - automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca, permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente".

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

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

1.- La inexistencia y la nulidad son Instituciones que tienden a preservar la eficacia del acto jurídico, sea desconociendo los actos sólo aparentes -función de la primera-, sea in validando efectos de actos reales pero imperfectos -función de la segunda-.

2.- Las teorías civilistas de la inexistencia y de la nulidad del acto jurídico en general trascienden al ámbito admi nistrativo, en cuanto a su aplicación al acto de esta índole, - pero adecuándose a la especial naturaleza de éste, caracterizada por los objetivos de estricto interés público.

3.- La inexistencia de los aparentes actos jurídicos - agrarios puede producirse no sólo por la falta de alguno o algunos de sus elementos esenciales intrínsecos (como sucede en los actos civiles), sino también por su contravención a las normas- de interés social que protegen a los núcleos agrarios de la des posesión de sus bienes. De ahí, las declaraciones de inexistencia contenidas en los Artículos 52 y 53 de la Ley Federal de Re forma Agraria.

4.- La nulidad de fraccionamientos ejidales y comuna- les por violación a las normas que regulan la asignación indiví dual de parcelas, es una previsión de nuevo cuño en la Ley Agra ria, que se justifica a plenitud porque se proyecta a evitar -- los abusos que en esas adjudicaciones se cometen por parte de - autoridades de dichos núcleos agrarios.

5.- En materia de nulidad de fraccionamientos comunales y ejidales, debe reformarse la Ley Agraria a efecto de que se suprima la discordancia consistente en que las normas sustanciales se encuentran previstas en forma unitaria (Capítulo Único del Título Tercero, Libro Cuarto), en tanto que en el procedimiento de la materia se bifurca y se reglamentan dos procedimientos, uno para la nulidad de los fraccionamientos comunales y otro para la de los ejidales (Capítulo Primero y Segundo del Título Cuarto, Libro Quinto).

6.- La nulidad de los fraccionamientos de bienes afectables, por cuanto que puede ser invocada por cualquier interesado no siendo prescriptibles ni ratificables, presenta las características de la nulidad absoluta civil, razón por la cual invalida todos los efectos producidos debiéndose por ende, y así lo dispone la Ley Agraria, cancelar las inscripciones relativas.

7.- La nulidad de los actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, al permitir la invalidación de todos los que presenten alguna irregularidad, asume el carácter de factor coadyuvante al logro del objetivo de eficiencia y moralización de la burocracia agraria, toda vez que, hasta ahora, ha sido de ésta que ha surgido la mayor parte de dichas irregularidades.

8.- En virtud de que sólo puede ser invocada por los directamente perjudicados y de que permite la rápida revalidación de determinados actos, la nulidad de actos y documentos a que se refiere el Artículo 406 de la Ley Agraria, responde, por regla general, a las características de la nulidad relativa.

9.- La Ley Federal de Reforma Agraria al contemplar el procedimiento de nulidad de contratos y concesiones, introduce una reglamentación que llena una laguna de las Leyes Agrarias existentes desde la promulgación de la Constitución de 1917.

10.- La nulidad de contratos y concesiones tiende al objetivo de invalidar los acaparamientos de tierras producidos por aquéllos actos; y toda vez que unos y otras han sido signados por el Estado, el examen de cada caso debe hacerse a la luz de la teoría de la nulidad administrativa.

11.- La nulidad de contratos y concesiones se funda en la ilegalidad que existe de tales actos en relación con las normas jurídico-agrarias que, por causa del más elevado interés público (cual es el relativo a la protección de los bienes propiedad de los núcleos agrarios), prohíben terminantemente el acaparamiento de tierras.

12.- La cancelación de certificados de inafectabilidad obedece a imperativos de máximo interés público, pues, por una parte, tiende a evitar la reaparición del latifundismo -encumbrado en pequeñas propiedades aparentes-; y, por la otra, se orienta a mantener a los predios amparados en situación de cumplimentar, con su productividad y su destino, la función social de la propiedad. El primer objetivo señalado está previsto por la Fracción I del Artículo 418, el segundo, en sus Fracciones II y III. El abuso de este procedimiento crea inseguridad jurídica en el campo.

13.- Aunque la Ley Agraria estatuye en su Artículo 19- un procedimiento especial (que es el mismo de la cancelación) - para la nulidad de los certificados de inafectabilidad, incurre en la inconsecuencia de no prevenir específicamente las causas de nulidad de los mismos, razón por la cual ésta debe examinarse de conformidad con las prescripciones genéricas relativas a la nulidad de los actos y documentos que contravengan las Leyes Agrarias.

14.- En una apreciación general, debe decirse que las nulidades reglamentadas en la Nueva Ley Agraria, cubriendo sensibles omisiones de pasados Ordenamientos, determinan la invalid de todo acto y documento, Oficial o Particular, que sea lesivo a cualquiera de los derechos agrarios que asisten a los nú cleos de población ejidal y comunal y el derecho (matizado de - función social) que atañe al pequeño propietario. Con ello, y - con la celeridad y sencillez de los procedimientos relativos, - la citada reglamentación se compagina adecuada y eficazmente -- con los objetivos esenciales de la Reforma Agraria; esto, en el caso de que haya honradez a toda prueba de los que la realizan.

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

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

- 1.- LEON DUGUIT. "Tratado de Derecho Constitucional".
- 2.- RAFAEL ROJINA VILLEGAS. "Teoría General de las -- Obligaciones".
- 3.- JULIEN BONNECASE. "Introducción al Estudio del De recho".
- 4.- JULIEN BONNECASE. "Elementos de Derecho Civil".
- 5.- HENRY CAPITAN. "Introducción a l'stude du Droit - Civil".
- 6.- ERNESTO GUTIERREZ Y GONZALEZ. "Derecho de las - - Obligaciones".
- 7.- MANUEL BORJA SORIANO. "Teoría General de las Obl gaciones".
- 8.- HAURIOU. "Derecho Administrativo".
- 9.- OTTO MAYER. "Derecho Administrativo".
- 10.- GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo".
- 11.- GASTON JEZE. "Principios Generales de Derecho Ad- ministrativo".
- 12.- FERNANDEZ DE VELAZCO. "El Acto Administrativo".
- 13.- MARTHA CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos".
- 14.- LUCIO MENDIETA Y NUREZ. "El Problema Agrario en - México".
- 15.- LUCIO MENDIETA Y NUREZ Y LUIS G. ALCERRECA. "Un - Anteproyecto de Nuevo Código Agrario".
- 16.- LEON DUGUIT. "Las Transformaciones Generales del- Derecho Privado del Código de Napoleón".
- 17.- RAFAEL ROJINA VILLEGAS. "Derecho Civil Mexicano".

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

CODIGO AGRARIO DEROGADO.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

LEY DE AGUAS.

I N D I C E

I N D I C E :

OPERANCIA DE LA NULIDAD EN EL AMBITO JURIDICO
AGRARIO.

	Pág.
INTRODUCCION.....	I

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

ESTUDIO DE LA TEORIA GENERAL DE LAS NULIDADES DEL
ACTO JURIDICO.

I.- Noción del acto jurídico.....	1
II.- Concepto genérico de la nulidad del acto jurídico.....	9
III.- Apreciaciones doctrinarias acerca de la- nulidad.....	9
a).- Teoría Clásica.	
b).- Teorías Modernas.	
IV.- La nulidad en la legislación civil mexi- cana.....	21

C A P I T U L O S E G U N D O .

EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU INVALIDEZ.

I.- Concepto de acto administrativo.....	25
II.- Elementos del acto administrativo.....	31
III.- La invalidez de los actos administrati- vos.....	36
IV.- Teoría de la inexistencia de los actos - administrativos.....	39
V.- Teoría de la nulidad de los actos admi- nistrativos.....	42

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

CAUSAS Y PROCEDIMIENTOS DE NULIDAD EN MATERIA AGRARIA.

I.- Las nuevas previsiones de la Ley Federal de Reforma Agraria.....	48
II.- La inexistencia en materia agraria.....	48
III.- Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales.....	55
IV.- Nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables.....	63
V.- Nulidad de actos y documentos que contra vienen las Leyes Agrarias.....	71
VI.- Nulidad de contratos y concesiones.....	74
VII.- Nulidad de cancelación de los certificados de inafectabilidad.....	77
CONCLUSIONES.....	84
BIBLIOGRAFIA.....	88
LEGISLACION CONSULTADA.....	89