

**El Artículo 53 de la Ley Federal
de Reforma Agraria
(ESTUDIO SOBRE LA INEXISTENCIA JURIDICA
EN MATERIA AGRARIA)**

(2a. PARTE)

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
A B O G A D O
PRESENTA: HOMERO DIAZ RODRIGUEZ**

III.—LA INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS.

a) DERECHO CIVIL.

Las corrientes doctrinales que han estudiado el tema en la época moderna son las siguientes, que aún cuando no las únicas, sí son las más representativas:

1) TEORIA CLASICA.—Sus ideas son las siguientes:⁶⁰

a. "Acto inexistente es el "que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia" (Aubry et Rau) ... O en otros términos: "El acto inexistente es aquél que no ha podido formarse en razón de la ausencia de un elemento esencial para su existencia... es una apariencia sin realidad, la nada. La ley no se ocupa de él. No había, en efecto, por qué organizar la teoría de la nada" (Baudry-Lacantinerie...)"⁶¹

b. "Acto nulo (es el que) reúne las condiciones esenciales para la existencia de todo acto jurídico, pero se encuentra privado de efectos por la ley (Baudry-Lacantinerie...; Planiol...)"⁶²

60 En este tema seguimos al autor MANUEL BORJA SORIANO. Op. Cit., págs. 93-109, de quien hemos tomado las ideas.

61 Idem, págs. 94-95.

62 Idem, pág. 95.

c. La nulidad se divide en absoluta y relativa; la absoluta ataca los actos ejecutados en contra de una ley de orden público; la relativa es una protección que la ley otorga a ciertas personas, como los incapaces.

d. Al compararse los actos inexistentes, nulos y anulables resulta que: el acto inexistente no produce efecto alguno. Al existir una controversia, a efecto de evitar que una de las partes se haga justicia de propia mano, intervendrá la autoridad judicial para comprobar la inexistencia; pero no para anular; el acto nulo de pleno derecho no producirá efecto alguno, y al igual que en el caso del acto inexistente, el juez intervendrá para constatar la nulidad, no para decretarla. El acto anulable produce sus efectos, los cuales se destruirán retroactivamente al pronunciarse por el juez la nulidad.

e. La inexistencia y la nulidad absoluta pueden ser invocadas por cualquier persona, en tanto que la nulidad relativa o anulabilidad sólo puede ser invocada por la persona en cuyo interés la establece la ley.

f. La inexistencia y la nulidad absoluta no pueden desaparecer por confirmación o prescripción, en tanto que la nulidad relativa sí es susceptible de desaparecer retroactivamente por esas causas.

2) TESIS DE JAPIOT⁶³.—Parte de que la nulidad es una sanción para preservar la observancia de la norma que sanciona; considera que su naturaleza es la de un derecho de crítica dirigido contra los efectos del acto y aboga porque se descarte el procedimiento de soluciones en bloque practicado por la doctrina clásica y se de solución distinta a cada cuestión, a cada vicio que se presente.

3) TESIS DE PIEDELIEVRE⁶⁴.—Estudia los casos en los que un acto nulo y aún inexistente, producen efectos jurídicos y concluye que el fundamento general de los efectos producidos por los actos nulos no es único, sino que se encuentran en la buena fe, la idea de responsabilidad, la de apariencia.

63 Idem, págs. 98-102.

64 Idem, págs. 102-103.

4) **TEORIA DE JULIEN BONNECASE**⁶⁵.—Es la seguida por nuestro actual Código Civil. Adopta la doctrina clásica con las ideas modernas. Parte de que la nulidad se opone a la inexistencia. Acto inexistente es al que le falta uno o varios elementos orgánicos o específicos, que pueden ser: una manifestación de voluntad (elemento psicológico), un objeto y, según los casos, un elemento formalista (elementos materiales); el acto inexistente no es susceptible de valer por confirmación o por prescripción y de él puede prevalecerse todo interesado; este acto se encuentra en la imposibilidad absoluta de engendrar, como acto jurídico, consecuencia alguna. Sin embargo, considera que hechos materiales a los que se rehusaría la calificación de actos jurídicos pueden producir efectos de derecho.

Precisa asimismo que aún cuando el acto inexistente no puede producir efecto alguno, no sucede lo mismo con el acto nulo atacado de nulidad absoluta, pues éste es una realidad mientras no lo destruye una resolución judicial. Desde el momento en que ha nacido a la vida jurídica un acto, por imperfecto que sea, efectúa, en tanto que no es destruido, la función de un acto regular. La nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos o en que el fin que perseguían los autores del acto está condenado por la ley. La nulidad absoluta se funda en la violación de una regla de orden público, priva al acto de todo efecto, puede invocarse por cualquier interesado y no es susceptible de desaparecer por confirmación ni por prescripción. Nulidad relativa es la que no coincide a la noción enunciada de nulidad absoluta. Ambas nulidades coinciden en que una vez pronunciadas, el acto atacado es integral y retroactivamente destruido. El legislador es libre de establecer los límites de la ineficacia que ha de producir la nulidad. En cuanto a la manera como se puede invocar la nulidad, que puede ser en vía de acción o de excepción, la inexistencia sólo lo puede ser en vía de excepción, a efecto de que el tribunal la registre.

65 Idem, págs. 103-107.

5) TESIS DE EUGENE GAUDEMET.⁶⁶

Crítica la teoría clásica y considera inútil la distinción entre inexistencia y nulidades. Propone una noción objetiva de la nulidad como sanción por la violación de una regla legal, consistente dicha sanción en un derecho de crítica concedida a ciertas personas contra un determinado acto. Reduce la teoría de las nulidades a la teoría del derecho de crítica.

6) TESIS DE GEORGES LUTZESCO.⁶⁷

Es importante mencionar la tesis de este autor por cuanto hace a la inexistencia considerada a través de sus efectos.

Literalmente dice: "Aún admitiendo que la teoría de la inexistencia funcione regularmente, es indiscutible, sin embargo, que el acto inexistente produce cuando menos un efecto jurídico: el de vincular a las partes por las situaciones de hecho que nazcan de su ejecución voluntaria".

7) NUESTRA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

La Tercera Sala de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado las siguientes opiniones en esta materia.

"NULIDAD.—INEXISTENCIA.—El artículo 2145 del Código Civil de Jalisco, que corresponde al 2224 del Civil del Distrito, no tiene sino meros efectos declarativos, teóricos, ya que tanto en uno como en otro de ambos ordenamientos el tratamiento que reciben las inexistencias es el de las nulidades, como lo estableció esta Tercera

66 GAUDEMET, EUGENE. Teoría General de las Obligaciones. Traducción de Pablo Macedo. 1a. edición, Editorial Porrúa. México, 1978, págs. 159 y 163.

67 LUTZESCO, GEORGES. Teoría y Práctica de las Nulidades. Traducción de Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda. 4a. edición, Editorial Porrúa. México, 1978, pág. 230.

Sala, por unanimidad de cuatro votos, en el juicio de amparo directo número 1205/952/2a, Manuel Ahued, resuelto el ocho de julio de mil novecientos cincuenta y tres, y en cuya ejecutoria, al hacerse el análisis de dichos casos de inexistencia tratados como si fuera de nulidad por el Código del Distrito, concordante en esta materia con el de Jalisco, se dijo: "Así vemos que la falta de objeto hace inexistente el acto (artículo 2224); sin embargo, en los artículos 1427, 1434 y 1436 se prevén factiespecies de inexistencia y se las trata como nulas; los contratos sobre cosas que están fuera del comercio, técnicamente carecen de objeto, pero los artículos 1826 y 2950, fracción III, prevén uno de estos casos y lo tratan por medio de la nulidad. El objeto de la compraventa es la transferencia del derecho de la propiedad (artículo 2248), esto no obstante a la venta de cosa ajena se le llama nula (artículo 2270), y la venta de un crédito inexistente en el momento de la cesión engendra el efecto de obligar al cedente a prestar la garantía de su existencia (artículo 2042) lo cual no se compagina con la inexistencia, que es la nada jurídica. El contrato de renta vitalicia se declara nulo (artículo 2279) si el beneficiario muere antes del otorgamiento. Y si a la falta de consentimiento se refiere, tenemos los artículos 1802, 2182 y 2183 que se ocupan de ella y en todos esos casos el tratamiento es de nulidad, como lo será, por falta de texto adecuado, el del acto celebrado por un infante en quien la ausencia de consentimiento es absoluta y el tratamiento de la especie se hará por el sistema de las incapacidades, (nulidad relativa, artículo 2230). El mismo profesor Borja Soriano, que según las Notas de García Téllez inspiró la adopción de las inexistencias en el Código Civil vigente pasa de la inexistencia a la nulidad sin puente alguno al referirse precisamente al artículo 1802: "Cuando una persona —dice— celebra un contrato a nombre de otra sin ser su representante, a ese contrato le falta uno de los elementos esenciales: el consentimiento del representado. No hay hasta entonces la oferta del otro contratante: no existe aún contrato por falta de consentimiento. Esta es pues la naturaleza de la nulidad, a que se refieren los artículos citados en el número anterior (artículo 1802 y sus orígenes)". (Teoría General de las Obligaciones, Tomo I, página 360. 1a. Edición). Directo 3068/54/2a. J. Jesús Nuño Pérez. Fallado el 9 de junio de 1955, por mayoría de cuatro votos". 3a. Sala — Informe 1955, pág. 38, Quinta Epoca, Tomo CXXIV, pág. 893, con el título: "Inexistencia y nulidad".

"NULIDAD E INEXISTENCIA. SUS DIFERENCIAS SON MERAMENTE TEORICAS.—El artículo 2224 del Código Civil del Distrito no tiene, en cuanto a la base que pretende dar para establecer la distinción entre la inexistencia y la nulidad, sino meros efectos teóricos, ya que el tratamiento que en él reciben las (in)existencias es de las nulidades, como lo demuestra el siguiente análisis de casos de inexistencia tratados como si fueran de nulidad: la falta de objeto hace inexistente el acto según dicho artículo 2224; más sin embargo, en los artículos 1427, 1422 y 1434, se prevén factiespecies de inexistencia y se les trata como nulidades. Los contratos sobre cosas que están fuera del comercio, técnicamente carecen de objeto; pero los artículos 1826 y 2950, fracción III, que se refieren a la transacción sobre una sucesión futura, prevén uno de estos casos de falta de objeto y lo tratan por medio de la nulidad. El objeto de la compraventa es, indiscutiblemente, la transferencia del derecho de propiedad, según el artículo 2248; pero ello obstante a la venta de cosa ajena se le llama nula en el artículo 2270. Y si de la venta de un crédito inexistente se trata, mismo que en el momento de la cesión engendra, según el artículo 2042, el efecto de obligar al cedente a presentar la garantía de su existencia, no hay sino decir que esta situación no se compagina con la institución de la inexistencia, que es la nada jurídica. Lo mismo puede decirse en el caso del contrato de renta vitalicia declarado nulo por el artículo 2779, si el beneficiario muere antes del otorgamiento. Y si a falta de consentimiento se refiere, los artículos 1802 y 2183 que prevén algunos de estos casos, le dan el tratamiento de la nulidad, mismo que deberá darse por falta de texto adecuado, al caso del acto celebrado por un incapaz en quien la ausencia de consentimiento es absoluta, pues habrá que tratarlo por el sistema de las incapacidades, originadora de la nulidad relativa, según el artículo 2230; el profesor Borja Soriano, que según las "Notas" de García Téllez inspiró la adopción de las inexistencias en el Código Civil vigente, pasa de la inexistencia a la nulidad sin puente alguno al referirse precisamente al artículo 1802: "Cuando una persona, dice (Teoría de las obligaciones, Tomo I, págs. 361 y 362, primera edición), celebra un contrato a nombre de otra sin ser su representante, a ese contrato le falta uno de los elementos esenciales: el consentimiento del representado. No hay hasta entonces la oferta del otro contratante; no existe aún contrato por falta de consentimiento. Esta es, pues, la naturaleza de la nulidad a que se refieren los artículos citados en el número anterior". Ahora bien, según los artículos 2162, 2163 y 2164 del Código Civil del Estado de Hi-

dalgo (iguales a los números 2180, 2181 y 2182 del Código del Distrito), es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas, siendo la simulación absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real, y relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter, no produciendo ningún efecto jurídico la simulación absoluta, mientras que en tratándose de la relativa, descubierto el acto real que la oculta, ese acto no será nulo si no hay ley que así lo declare. Si la simulación planteada es absoluta, naturalmente que también se plantea como herida de nulidad absoluta, según el texto legal correspondiente antes citado, pero que dentro del más riguroso logicismo de la teoría tripartita de la invalidez podría ser un caso de inexistencia, por lo que tomando en cuenta que conforme al citado artículo 2206 y el 2208 del Código Civil, bien que se trate de un caso de inexistencia o bien de nulidad, la acción correspondiente es imprescriptible.

“Amparo directo 8286/1963. Concretos Premezclados, S. A. Junio 24 de 1965. Unanimidad 4 votos. Ponente: Mtro. Rafael Rojina Villegas. 3a. SALA.—Sexta Epoca, Volumen XCVI, Cuarta Parte, pág. 67.”

“INEXISTENCIA Y NULIDAD, DIFERENCIAS.—La inexistencia se presenta cuando faltan los elementos esenciales del acto jurídico, aquellos elementos sin los cuales, el acto no nace a la vida jurídica; en cambio, la nulidad presupone la existencia del acto, aún cuando sea de manera imperfecta. Dicho en otras palabras, el acto existe, pero está viciado por la falta de alguno o algunos de los elementos de validez.

A. D. 2313/1967. Francisco Ortiz Balcázar.—Diciembre 2 de 1970. Mayoría de 4 votos. Ponente: Mtro. Rafael Rojina Villegas. 3a. Sala, Séptima Epoca, Volumen 24, Cuarta parte, pág. 13.

b) LA INEXISTENCIA Y LA NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS EN NUESTRO CODIGO CIVIL VIGENTE.

Nuestro Código Civil vigente sigue las ideas de Bonnecase. Al respecto citamos los siguientes preceptos:

Artículo 8.—“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”.

Artículo 1794.—“Para la existencia del contrato (entiéndase acto jurídico por virtud del artículo 1859 del mismo ordenamiento) se requiere: I. Consentimiento; II. Objeto que puede ser materia del contrato”.

Artículo 1795.—“El contrato puede ser invalidado (entiéndase igualmente acto jurídico): I. Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas; II. Por vicios del consentimiento; III. Porque su objeto, o su motivo o fin, sea ilícito; IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece”.

Artículo 1830.—“Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”.

Artículo 1831.—“El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres”.

Artículo 2224.—“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 2225.—“La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley”.

Artículo 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 prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción”.

Artículo 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”.

Artículo 2238.—“El acto jurídico viciado de nulidad en parte, no es totalmente nulo, si las partes que lo forman pueden legalmente subsistir separadas, a menos que se demuestre que al celebrarse el acto se quiso que sólo íntegramente subsistiera”.

Artículo 2239.—“La anulación del acto obliga a las partes a restituirse mutuamente lo que han recibido o percibido en virtud o por consecuencia del acto anulado”.

Por virtud del artículo primero del Código Civil, dicho ordenamiento rige en el Distrito Federal en asuntos del orden común y en toda la República en asuntos del orden federal, de manera que siendo la materia agraria asunto del orden federal, el Código Civil también es aplicable para regular sus relaciones jurídicas en todo lo que la Ley Federal de Reforma Agraria no prevea, pues por virtud del principio de la especialidad de la ley, ésta tiene preferencia en aplicación.

c) DERECHO ADMINISTRATIVO.

1) GABINO FRAGA.

Dice al respecto Gabino Fraga: ⁶⁸ “La inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales... A nuestro modo de ver, la inexistencia puede producirse en los siguientes casos: a) cuando falta la voluntad; b) cuando falta el objeto; c) cuando falta la competencia para la realización del acto, y d) cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto... Al lado de los actos inexistentes que como hemos visto son los que carecen de sus elementos esenciales y que por tanto, no pueden engendrar ningún efecto jurídico, es indudable que en derecho administrativo existen otros actos afectados de otra irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, como son aquellos en los cuales

68 FRAGA, GABINO. Op. Cit., págs. 292-298.

hay un vicio en alguno de sus elementos constitutivos. El primer problema que en esta materia surge es el de si basta la existencia de ese vicio para que se considere nulo el acto. Como el acto viciado es un acto contrario a la ley, cabe preguntar si es aplicable el precepto contenido en el artículo 80. del Código Civil Federal... Tratando esta cuestión referida a un precepto similar de la legislación civil española, Garrido Falla rechaza la aplicación de ésta a los actos administrativos irregulares... En corroboración de esa opinión se puede señalar, como ya lo hemos hecho antes, los esfuerzos doctrinales para enumerar las diversas sanciones que puedan aplicarse a los actos viciados, esfuerzos que no tendrían sentido si se aplicara la norma civil, pues en tal caso la solución sería bien simple ya que todos los actos viciados y por lo mismo contrarios a la ley, estarían afectados de una nulidad absoluta. Ahora bien, el examen de la legislación positiva en los casos en que se expresa, demuestra que en muchas hipótesis la sanción de los actos irregulares no reúne todos los caracteres de la nulidad absoluta, que son: poder ser invocada por todo interesado y no desaparecer por la confirmación o la prescripción. Así, existen en primer término actos cuya nulidad sólo puede demandarse por determinadas personas y que pueden legalizarse por prescripción... En segundo término, existen actos en que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas y en que el consentimiento de éstas los purga de todo vicio... Se pueden señalar, en tercer lugar, actos en los que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas, pero que no desaparece por confirmación o prescripción... Finalmente, en un buen número de casos, la nulidad puede ser demandada por todo interesado, pero sólo dentro de un término breve. De la enumeración anterior resulta que es difícil que coincidan en un mismo caso de nulidad de acto administrativo todos los caracteres que en el derecho civil se asignan a la nulidad absoluta ni tampoco los que corresponden a la nulidad relativa. Si a esto se agrega la multiplicidad de intereses que juegan y la diversidad de valores que cada uno de ellos tiene según el caso, resulta imposible definir de antemano qué extensión y qué carácter ha de tener la nulidad de cada irregularidad jurídica. Por último, si se tiene en cuenta que 'la nulidad absoluta y la anulabilidad (nulidad relativa) no se distinguen por sus efectos, sino solamente por la manera como se realiza la eliminación de la disposición irregular' (Fleiner...), se comprenderá que no se pueden trasladar al derecho administrativo

los conceptos básicos del derecho civil en materia de nulidades y que ni siquiera puede aceptarse la separación de dos clases de nulidades, la absoluta y la relativa...”

Las causas de nulidad que señala Gabino Fraga⁶⁹ son los vicios de la voluntad, la irregularidad u omisión de la forma, la inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor y la ilegalidad de los fines del acto. En cuanto a la autoridad facultada para dictar la declaración que prive de sus efectos a los actos viciados, el mismo autor asienta que la ley señala a la autoridad administrativa, a la judicial o a ambas.

2) ANDRES SERRA ROJAS.

Por otro lado Andrés Serra Rojas⁷⁰ estima que en derecho administrativo sí existe la división tripartita de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa, de la manera como se precisa en el derecho privado. Sin embargo, aun cuando señala que la inexistencia se da cuando a los actos les falta un elemento esencial, orgánico o estructural para su formación, opina que esa figura debe suprimirse de la teoría de la ineficacia de los actos administrativos.

Agrega el mismo autor que en el artículo octavo del Código Civil se consigna un principio general de derecho, por lo que concluimos que es aplicable en derecho administrativo.⁷¹

3) LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en relación con las nulidades administrativas lo siguiente:

69 Idem, págs. 298-303.

70 SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo I, 9a. edición, Editorial Porrúa. México, 1979, págs. 326-327.

71 Idem, pág. 329.

72 Citados por SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Tomo I, págs. 336-338.

“La Suprema Corte no reconoce nulidades de pleno derecho sino que éstas deben ser declaradas por autoridad judicial y previo el procedimiento correspondiente.” Sem. Jud. Fed. T. 74, pág. 4135. V época.

“Nulidad. La capacidad legal del Presidente de la República para decretar por sí y ante sí, la nulidad de un contrato que él mismo haya celebrado, depende, fundamentalmente, de la clase de nulidad de que se trate, y, accidentalmente, del carácter con que la nación hubiere intervenido en ese contrato y del carácter también, con que el Presidente de la República, en representación de la nación haya hecho la declaración correspondiente. Las nulidades que pueden afectar a los contratos, son de dos clases: nulidades absolutas o de pleno derecho, llamadas también inexistentes y nulidades relativas, que hacen a los contratos anulables. Cuando se trata de las primeras, el contrato nunca ha existido legalmente, y cuando median las segundas, aunque el contrato exista, el mismo puede declararse nulo a petición de las partes contratantes. En el primer caso, e independientemente de que los tribunales hayan o no declarado la inexistencia del contrato, éste nunca ha tenido vida legal y, como consecuencia, cuando la nación ha sido parte en un contrato de esta naturaleza, el Ejecutivo está legalmente capacitado para decretar, por sí y ante sí, la nulidad del contrato celebrado, mientras no sea declarado nulo es la autoridad judicial a la que corresponde establecer la nulidad”. Amparo en revisión 572-27 promovido por The Colorado River Sonora Land Co.

“Contratos inexistentes. Los contratos celebrados contra el tenor de los preceptos que son de derecho público, son inexistentes y no simplemente nulos. El Ejecutivo Federal tiene facultad para declarar la nulidad de un contrato administrativo, celebrado con violación de los preceptos de derecho público, puesto que tal declaración solamente constituye el reconocimiento de una inexistencia juris et de jure de un contrato que, en tal concepto, no pudo engendrar ni transmitir derechos de ninguna especie entre las partes, y por tanto, sin posibilidad jurídica, por su inexistencia, de ser violados con la declaración de nulidad.” Semanario Judicial de la Federación, Tomo 32, pág. 721.

“Porque el poder público está capacitado para declarar por sí y ante sí la nulidad de un contrato celebrado por la nación, un Es-

tado o un municipio, cuando esa nulidad no sea de pleno derecho y haga inexistente el contrato celebrado; pero cuando no se trata de una nulidad absoluta, sino de nulidad relativa, es a la autoridad judicial a la que corresponde establecer la nulidad. Es incuestionable que el contrato de compraventa celebrado por el tesorero municipal, con la aprobación del presidente municipal, con el quejoso, no está viciado de una nulidad absoluta, sino de nulidad relativa, es a la autoridad judicial a la que corresponde establecer la nulidad." Sem. Jud. de la Federación. Tomo 47, pág. 1390.

"Actos administrativos ilegales. No pueden engendrar derechos. "El acto administrativo, cuando es contrario a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, ya que todo acto fuera de la ley, no puede engendrar más que una aparente situación jurídica y la destrucción del acto no implica lo que en términos técnicos se denomina la privación de un derecho; de ahí que el poder público pueda de por sí y ante sí, declarar la inexistencia de un acto de esa naturaleza. Ahora bien, cuando existan en el propio acto administrativo, causales de nulidad o caducidad, también puede el poder público de por sí y ante sí, declararlas porque tales actos no tienen en todo caso la autoridad y fuerza de cosa juzgada, pues existen diferencias sustanciales entre el acto que decide una controversia judicial y el acto administrativo, ya que en el primero se trata de dar certidumbre al derecho que generalmente versa sobre intereses particulares en tanto que, tratándose de la actividad del poder público en contratos concesión o actos administrativos de interés público, es éste el que juega en ellos en forma determinante." Sem. Jud. de la Federación. Tomo 49, pág. 2628.

"Esta Sala ha resuelto ya por mayoría y en diversas ejecutorias, que el Presidente de la República, obrando como autoridad, puede legalmente por sí y ante sí declarar la nulidad de un contrato celebrado por la nación con un particular, cuando esa nulidad existe de pleno derecho, haciendo inexistente el contrato celebrado. Esta tesis se apoya en que un contrato nulo de pleno derecho, nunca ha existido, por lo que, independientemente de que los tribunales hayan declarado su inexistencia, no ha tenido vida legal, y en tal concepto, no ha creado derecho alguno en favor del particular." Sem. Jud. de la Fed. Tomo 35, pág. 588."

d) OPINIONES EN RELACION CON EL ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y CON LA INEXISTENCIA JURIDICA DE MATERIA AGRARIA.

En materia agraria nos concretamos única y exclusivamente a exponer las oponiones doctrinales respecto del precepto y de la figura jurídica motivos de este trabajo.

1) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.⁷³

“El artículo transcrito es casi igual en su redacción al 139 del Código Agrario de 1942, salvo la parte final que en aquél decía con mayor claridad “si no están expresamente autorizados por la Ley” y en el 53 que comentamos se expresa “en contravención a lo dispuesto en esta Ley” es decir, no toma en cuenta la posibilidad de que otras leyes comprendidas en el término general “ley” dispongan otra cosa.

“El término “inexistentes” que se emplea en el artículo 53 ha originado una crítica artificiosamente jurídica.

“Se afirma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado jurisprudencialmente que la Ley da a la inexistencia el tratamiento de nulidad y por lo mismo, en todos los casos en que el ordenamiento agrario habla de inexistencia, ésta como nulidad que es, debe ser declarada por la autoridad judicial.

“Refiriendo esta conclusión a los fallos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronuncia en la vía de amparo, se sostiene que como resultado de que se declaren nulos los actos de las autoridades federales que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, se llega en síntesis al caso de que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación pasando contra la inmutabilidad de sus reso-

73 MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario de México. 16a. edición, Editorial Porrúa. México, 1979, págs. 348-352.

luciones declare la nulidad de éstas. Situación inconsecuente con la cosa juzgada y con la propia Constitución que le da el carácter de supremo intérprete de ella.

“La conclusión y el absurdo que se presenta, descansan fundamentalmente en las tesis jurisprudenciales números 238 y 239 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Un examen riguroso de esas bases y la inteligencia del precepto de la Ley Agraria dentro del marco de nuestra Ley Fundamental y de nuestro derecho positivo de que forma parte, muestra claramente que es errónea la apreciación formulada por la crítica y genera situaciones jurídicas no sólo absurdas, sino hasta ridículas.

“Ciertamente la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial 238 ha establecido que “Aún cuando el artículo 2224 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales emplea la expresión “acto jurídico inexistente”, en la que pretende basarse la división tripartita de la invalidez de los actos jurídicos según la cual se les agrupa en inexistentes, nulos y anulables, tal distinción tiene meros efectos teóricos, porque el tratamiento que el propio Código da a las existencias, es el de nulidades, según puede verse en las situaciones previstas por los artículos 1427, 1433, 1434, 1826...”

“El texto mismo de la tesis jurisprudencial demuestra hasta la evidencia, que el Alto Tribunal no hace la declaración general de que en todo nuestro derecho positivo vigente la inexistencia sea tratada como nulidad. Está referida concreta y únicamente en particular al Código Civil del Distrito y Territorios Federales, porque encuentra su apoyo en otras disposiciones del propio ordenamiento legal.

“De manera que ese criterio no puede hacerse válidamente extensivo a la Ley Federal de Reforma Agraria. A menos que se demostrara antes, que ésta al igual que el Código Civil llama nulidad a la inexistencia en aquellos casos en que falta el consentimiento, el objeto o la forma necesarios para la vida jurídica del acto de que se trate.

“Al contrario, con uniformidad coincidente en los supuestos de actos de enajenación, cesión, transmisión, arrendamiento, hipoteca o gravamen de los derechos de los núcleos de población sobre bienes agrarios y en el de los ejidatarios sobre la unidad de dotación, siempre habla de inexistencia y de ninguna manera de nulidad (arts. 52 y 75).

“La vigente Ley Agraria como todas las que le han antecedido, es la expresión jurídica de un proceso histórico, económico y de justicia social que tiene características propias que no se identifican con las normas del Derecho privado, ni siquiera cabalmente con las de otros países.

“El actual artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tiene sus antecedentes legislativos en los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.

“Su diferencia con ellos radica en que mientras los Códigos Agrarios de 1934 y 1940, sancionaban con la “nulidad de pleno derecho” a los actos que hubieran tenido o tuvieran como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, a partir del Código de la misma materia de 1942 se sustituyó la pena de “nulidad de pleno derecho” por la de “inexistencia” y de esta manera ha llegado con la misma expresión a la vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

“Por tanto, es evidente que esa sustitución de términos jurídicos no es casual, ni fruto de la precipitación del legislador supuesto que actuó frente a antecedentes sobre el particular.

“Si cambió la “nulidad de pleno derecho” por la “inexistencia”, tenemos que convenir que con esto enfatizó su propósito de que ciertos actos no produjeran de ninguna manera efectos jurídicos y estimó más congruente con la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los derechos de los núcleos de población, el término “inexistentes” que el de “nulos de pleno derecho”.

“En consecuencia, la Ley Federal de Reforma Agraria no da a la inexistencia tratamiento de nulidad, sino el sentido que en el Derecho Civil ha expresado Bonnecase de que es “símbolo de la nada” que por serlo, los actos sancionados con la misma no pueden “ser el

objeto de una confirmación ni el beneficiario de una prescripción extintiva que haga desaparecer con el tiempo el vicio de que está manchado”.

“Por tanto, no debe seguirse en materia agraria el mismo criterio establecido por la jurisprudencia civil respecto a nulidad e inexistencia.

“Menos aún recurrirse a los tribunales para que se reconozca, pues como también afirma Bonnacase, los interesados no tienen “que preocuparse de llevar este acto ante los tribunales para obtener de cualquier manera su condenación; no se condena la nada... si, eventualmente, el acto jurídico inexistente es invocado en juicio, el tribunal no puede sino registrar su inexistencia...”

“Aparentemente estas afirmaciones conducen a que se estime que como la vigente Ley Federal de Reforma Agraria declara la inexistencia de los actos de las autoridades federales que hayan privado o priven a los núcleos de población de sus derechos sobre los bienes agrarios, por consecuencia consagra la rebeldía del Ejecutivo contra el cumplimiento de las sentencias de amparo que dicte el Alto Tribunal de la República, cuando a juicio de aquél vulneran los derechos de los núcleos de población.

“Esta posibilidad no es siquiera novedosa ni hipotética. Hace cerca de 25 años que el Departamento Agrario sostuvo este criterio, con apoyo en lo que llamaba su jurisprudencia.

“En el informe rendido a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el año de 1945 por el entonces Ministro Lic. Octavio Mendoza González, da noticia de que en la queja promovida por el Delegado del Departamento Agrario en Yucatán “lo que se pretendía era exclusivamente privar de efectos la ejecutoria del más Alto Tribunal de la República y con el solo deseo de recuperar los que se había perdido por medio de los fallos de la Justicia Federal... “Y con clara razón agregaba: “Es conveniente a este respecto reiterar que de acuerdo con nuestro régimen constitucional, la Ley Suprema en toda la Unión es la Constitución Federal y el intérprete máximo de la misma es la Suprema Corte de Justicia, cuyos fallos dotados de la fuerza de cosa juzgada en materia judicial, no pueden ser desconocidos, ni menos destruidos, por ninguna autori-

dad, del rango que sea —la que inclusive al hacerlo incurriría en la sanción prevista por la fracción XI del artículo 107 constitucional que de otra manera se subvertiría el orden jurídico del país, se harían nugatorias las prescripciones de la Ley Fundamental y el principio de supremacía de la misma, sobre el cual se encuentra asentado nuestro régimen jurídico constitucional y se daría margen a la arbitrariedad y a la anarquía”.

“Pero la Ley Federal de Reforma Agraria no consagra ni legaliza el enfrentamiento del Ejecutivo Federal y del Poder Judicial de la Federación. Aún cuando la generalidad de su texto parezca establecerlo, lo cierto es que esa generalidad de su expresión tiene por límite a la Constitución Política, aún cuando no lo diga.

“Es así como entonces, estableciendo implícitamente la fracción XVI del artículo 107 constitucional el deber que todas las autoridades responsables tienen de cumplir sin evasivas ni demora las sentencias de amparo, no puede sobreponerse la Ley Federal de Reforma Agraria a la Ley Fundamental de la República. Es por tanto ésta la que marca al artículo 53 del ordenamiento agrario, uno de los justos límites a la inexistencia que estatuye.

“De manera que no es aceptable que la generalidad de sus expresiones se entienda con tanta amplitud que ni siquiera se repare en que la Ley Federal de Reforma Agraria forma parte del derecho vigente en nuestro país y por tanto, está sometida a las limitaciones que le fijan la Constitución y otros ordenamientos legales”.

2) RAUL LEMUS GARCIA: ⁷⁴

“Los argumentos en que se pretende fundar la inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria son inconsistentes porque la citada disposición no sanciona la actuación legítima de los tribunales de jurisdicción local o federal, incluyendo a

⁷⁴ LEMUS GARCIA, RAUL. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. 1a. edición, Editorial Limisa. México, 1971, págs. 110-112. págs. 398-399.

la H. Suprema Corte de Justicia, y la de todas las demás autoridades, sino que declara la inexistencia de todos los actos de autoridad que, en contravención a la ley, privan total o parcialmente a los núcleos de población de sus derechos agrarios. El argumento de la inconstitucionalidad carece de fundamento porque pretende otorgarle a la norma legal alcances que, conforme a la hermenéutica jurídica, no tiene; no declara indiscriminadamente inexistentes todos los actos de autoridad, inclusive resoluciones judiciales, sujetas a la Constitución y a nuestras leyes, sino solamente aquellas acciones arbitrarias que se apartan de la Ley. La parte final del artículo 53 es muy clara al respecto, puesto que afirma la inexistencia de todos los actos de particulares y de toda clase de autoridades" ...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".

Los antecedentes de la disposición comentada se remontan a las primeras leyes que inician el proceso de reforma agraria; en efecto, similares mandamientos legales los encontramos en el artículo 10. de la Ley de 6 de enero de 1915, fracción IX del artículo 27 Constitucional en su texto original, artículo 11 de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 1925, artículo 117 del Primer Código Agrario de 1934, artículos 121 y 122 del Código Agrario de 1940, artículo 139 del Código Agrario de 1942 y fracción VII del texto vigente del artículo 27 Constitucional. La Legislación de la Reforma Agraria no ha hecho sino recoger una amarga experiencia de siglos que se inicia en la Epoca Colonial con los despojos de la propiedad comunal que se sucede en el México Independiente con los atentados cotidianos a la propiedad de los pueblos que se ven reducidos a la servidumbre y a la miseria, por la acción ilícita de las autoridades, entre las que destacan los tribunales, como expresamente se hace notar en la exposición de motivos de la Ley de 6 de enero de 1915. Evidentemente el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria recoge una amplia tradición de nuestro sistema jurídico, apoyada en los principios rectores de orden constitucional, cuya finalidad es proteger a los grupos agrarios en contra de los abusos de autoridad. La impugnación del precepto denota absoluto desconocimiento de los antecedentes históricos de la cuestión agraria mexicana.

“El artículo 139 del Código Agrario de 1942 contiene la misma disposición que se establece en el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se ha aplicado en varios casos durante sus 29 años de vigencia y no se ha roto el orden constitucional.

“Es de explorado derecho que la inexistencia no requiere de la intervención de ninguna autoridad o tribunal para declarar su invalidez, porque no genera consecuencias jurídicas. Cuando se invoca en una controversia la autoridad se limita a registrar la inexistencia, “pero jamás decretar la nulidad de un acto que no existe”. Consecuentemente las Comisiones Agrarias Mixtas, jurisdiccionalmente, nada tienen que ver en relación con el mandamiento contenido en el artículo 53 de la Ley.”

3) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALCERRECA:⁷⁵

“INEXISTENCIA. Falta de existencia de un acto jurídico, resultante de la ausencia de uno de los elementos constitutivos esenciales para su formación. La noción del acto inexistente, teóricamente distinta de la del acto nulo, se confunde en la práctica con ésta. La nulidad absoluta es aquella que se impone expresamente por un texto legal. No existencia del acto que, habiéndose realizado con la pretensión de darle validez legal jurídica se encuentra afectado por la falta de algún requisito esencial o formal.

“La figura jurídica “inexistencia” no había aparecido en ninguna de las leyes agrarias anteriores al Código Agrario de 1942, introduciéndose en este último ordenamiento al declararse que serían inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, leyes o cualesquier actos de autoridades que hubieren tenido o tuvieran como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población. El por qué se habló de inexistencia en ese ordenamiento lo explican las consideraciones siguientes.

75 LUNA ARROYO, ANTONIO Y LUIS G. ALCERRECA. Op. Cit.,

“En el artículo 27 de la Constitución Federal como lo elaboró el Congreso Constituyente de Querétaro, después de establecer la nulidad de los actos realizados en el pasado que hubieran tenido como consecuencia privar a los pueblos de sus bienes agrarios, textualmente se declaraba que “... del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan los mismos efectos”. Según esto, no se hacía necesario que en las leyes reglamentarias de la disposición constitucional citada, se reiterara la nulidad de los actos a que el mandato se refería.

“Al reformarse el artículo 27 constitucional en el año de 1933, se reiteró la nulidad de los actos que se hubieren realizado a partir del primero de diciembre de 1876 a la fecha de la reforma, con los que se hubiere privado de sus bienes agrarios a los pueblos; pero sin que exista explicación plausible, se suprimió en la reforma la disposición que contenía el artículo original declarando igual nulidad para los actos que se verificaran en el futuro.

“Al elaborarse el primer Código Agrario que entró en vigor en el año de 1934 no se cayó en la cuenta de la modificación que había experimentado el mandato constitucional y, en consecuencia, apareció sin disposición alguna con la que se tratara de subsanarla. En cambio, al elaborarse el segundo código que se promulgó en el mes de septiembre de 1940, con la experiencia de los casos que se habían presentado, se incluyó una disposición declarando nulos, de pleno derecho, todos los actos a que se había referido el párrafo suprimido en el artículo constitucional. Por último, al promulgarse el Código Agrario de 1942, la nulidad de los actos en la ley vigente.

“Así se explica cómo se incorporó la inexistencia a la legislación de la tierra, en forma que esta última, por falta de reglamentación apropiada sobre la manera en que debe operar, no ha tenido aplicación práctica.”

4) LUIS G. ALCERRECA: ⁷⁶

“El Ing. Alcérreca en su análisis crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria, al referirse al artículo 53, dice que este artículo “se ha quedado en buenas intenciones sin que haya tenido aplicación práctica”; que cuando se elaboró el Código Agrario de 1934 se subsanó la mutilación que sufrió, en su parte final, el párrafo tercero de la Fracción VII del 27 Constitucional, declarando nulos, en vez de inexistentes, los actos a que se refiere el actual artículo. El Código de 40 repite “nulidad”; el Código de 42 habla ya de inexistencia; que en el primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario celebrado en mayo de 1945, se llegó a la conclusión de reformar el artículo 27 Constitucional en su fracción VIII; “para reintegrar al artículo 27 el párrafo que se le suprimió en 1933, debiéndose usar el concepto de nulidad en lugar de inexistencia e igual modificación debería hacerse el artículo 139 del Código Agrario de 1942; que en la Memoria de dicho Congreso, se encuentran las “razones y argumentos” que “fundamentan la substitución de los términos”.

“Continúa diciendo Alcérreca que el artículo 53 “seguiría sin aplicación, mientras la disposición Constitucional no vuelva a su redacción original, estableciendo la nulidad para el futuro de todos los actos a que la fracción VIII del artículo 27 alude para el pasado”. Sugiere Alcérreca se establezca el procedimiento para declarar la nulidad, para salvar así la objeción de que se carece (artículo 139 hoy 53) de tal procedimiento. Reitera Alcérreca que el artículo 139 (hoy 53) apuntalado en la inexistencia o la nulidad “ha sido letra muerta y que su aplicación quedó en un intento fallido que no produjo los resultados que se esperaban”; cita el caso de “Santa María Cacahuatán”, Chiapas, como único caso de que tuvo noticias el Ing. Alcérreca.”

⁷⁶ Citado por RUIZ DAZA, MANUEL. Op. Cit., págs. 107-108.

5) PONENCIA PRESENTADA POR EL DEPARTAMENTO AGRARIO EN EL PRIMER CONGRESO NACIONAL REVOLUCIONARIO DE DERECHO AGRARIO, BAJO EL TITULO "NULIDAD E INEXISTENCIA EN DERECHO AGRARIO": "

"Trataremos de tomar lo esencial de esta ponencia y sobre todo "las razones" y "argumentos" jurídicos de la misma, o bien los criterios prácticos que animaron tal ponencia, para después en nuestra crítica referirnos a los mismos. El Departamento Agrario propuso: "I. Que se suscite la reforma del artículo 27 Constitucional a fin de que, de una manera categórica, genéricamente declare la nulidad de los actos pasados o futuros, por los que se haya privado o se prive total o parcialmente a los núcleos de población, de sus tierras, bosques y aguas; señalándose el procedimiento por observarse respecto de los actos no previstos en la fracción VIII del actual artículo 27 Constitucional. II. Que, de acuerdo con la reforma constitucional apuntada, se modifique el artículo 139 del Código Agrario". Fundó su proposición en citas históricas de la época colonial, en la Ley del 6 de enero de 1915 que declaró la nulidad de todos los actos lesivos a los núcleos de población, registrados en el lapso de 1856 a la fecha en que se expidió dicha Ley de 1915; en el original artículo 27 que estableció la expresa declaración de nulidad de todos los actos que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, etc., "que existen todavía desde la Ley de 25 de junio de 1856" y "del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos"; en que indebidamente se reformó el 27 Constitucional, pues se suprimió esta última parte (del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, etc.), entuerto que se corrige con el artículo 117 del Código Agrario de 1934; cita la Ponencia del Departamento Agrario doctrinas de Derecho Civil y Administrativo sobre inexistencia y nulidad y con base en un estudio comparativo (págs. 310 y s. de la Memoria), formula sus conclusiones y proposiciones, ya mencionadas. En el estudio de referencia se nota la angustia por la aplicación del artículo 139 del Código Agrario de 1942, pues numerosos poblados tienen formuladas solicitudes para que les sean devueltas sus tierras ejidales ampara-

77 Citada por RUIZ DAZA, MANUEL. Op. Cit., págs. 109-110.

das por resoluciones presidenciales, de que han sido despojados: "1). Por acuerdos de la Oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola que funcionó hasta 1940; 2). Por Fallos de la Justicia Federal contra acuerdos del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura, que negaron la devolución de las tierras afectadas; 3). Por Fallos de Jueces del orden común; 4). Por acuerdos administrativos, y y 5). Por actos de particulares". Otra cuestión que se plantea en la ponencia del Departamento Agrario es la de "saber cuáles son los actos inexistentes o nulos, —según la terminología legal verdadera— que tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población". Señala dos reglas, una general, de interpretación amplísima, de que "los actos de autoridades o particulares, cuya 'nulidad' declara el artículo 139 (hoy 53), son aquellos que afectan la constitución del núcleo de población y su conservación, según nuestro Pacto Federal, particularmente la fracción X del artículo 27; y otra regla especial, aquellos que afecten los derechos que confieren a los núcleos de población las leyes agrarias reglamentarias; y cuya pérdida no afecte su constitución, siempre que ampare a los propios derechos una resolución presidencial consecutiva de un Juicio Agrario Constitucional o que los mismos consisten en forma indubitable". La ponencia no se atreve siquiera a hacer una enumeración enunciativa sobre cuáles son los actos inexistentes o nulos, según la terminología legal verdadera, que priven de sus derechos agrarios a los núcleos de población. En esto último hizo bien, por las razones que daremos. La ponencia también estudia el alcance de la frase: "si no están expresamente autorizadas por la Ley". Sobre esto el estudio de referencia hace una interpretación letrista, gramatical, de manga angosta para llegar a la conclusión de que el artículo 141 del propio Código de 1942 "deroga parcialmente" al artículo 139. En conclusión, se sugiere la reforma del artículo 27 Constitucional, reintegrándole la parte suprimida, igual reforma al 139 diciendo "nulidad", y, por último, que sea el Presidente de la República quien la declare, por tradición y de acuerdo con la fracción IX del artículo 27 Constitucional, a través de su órgano Jurisdiccional, el Departamento Agrario, aunque no falta quien considere que los tribunales comunes o un tribunal agrario de creación constitucional debieron intervenir".

6) MANUEL HINOJOSA ORTIZ: 78

“Dice que el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria corresponde al artículo 139 del Código Agrario; que no introduce ninguna modificación de fondo. Este artículo protege a los ejidatario contra posibles errores o abusos de autoridad. Explicado en lenguaje sencillo quiere decir: ningún gobernador, ni legislatura local, ni diputado, ni senador, ni juez, ni tribunal, ni presidente municipal, ni ayuntamiento, ni jefe de policía, ni funcionario o empleado federal municipal o del estado, tiene facultad para quitar a los ejidatarios la propiedad, el uso o el disfrute sobre los terrenos que les han sido concedidos por restitución, dotación, ampliación, confirmación o creación de nuevo centro de población. En consecuencia, los campesinos deben saber que a los jefes de zona ejidal, los delegados agrarios y cualquier otro funcionario o empleado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización encargados de aplicar esta Ley, les está prohibido quitar parcelas y solares urbanos o desconocer derechos sobre terrenos de pastos y montes pertenecientes a los ejidos o a los ejidatarios. Los jefes de zona y demás empleados del Agrario sólo tienen facultades para informar y orientar, y obligación de cumplir o ejecutar las resoluciones presidenciales. En consecuencia, sólo pueden menoscabar o modificar los derechos ejidales, cuando lleven una resolución presidencial debidamente publicada en el Diario Oficial de la Federación”.

7) MANUEL RUIZ DAZA: 79

“DOCTRINA AGRARIA SOBRE LA INEXISTENCIA. Sabemos de antemano que nos encontramos pisando un terreno movedizo, poco o casi nada explorado en el Derecho Agrario. Si en materia Civil causó estupor la noción de inexistencia y la Doctrina Francesa se encontró perpleja ante los problemas que presenta ¿construir una teo-

78 Citado por RUIZ DAZA, MANUEL. La Inexistencia Agraria. Medida Tutelar Radical de Ejidos y Comunidades. Revista Línea, número 11. México, Marzo-Abril, 1983, pág. 82.

79 RUIZ DAZA, MANUEL. La Inexistencia Agraria. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, número 4. México, 1980, págs. 127-135.

ría de la nada? ¿Dar intervención al Juez para que la registre o declare? ¿Es esto necesario? ¿Se confunde o no la inexistencia con la nulidad absoluta? ¿Es conveniente, necesario, útil, esbozar una teoría sobre la inexistencia en materia agraria? ¿Propia para México? ¿Se tiene que seguir necesariamente la doctrina tradicional? ¿Hay algo de estas doctrinas que pueda o deba aplicarse a la inexistencia agraria? ¿Todo? ¿Algo distinto?

“Primeramente habría que construir una teoría del acto agrario existente, conocer sus elementos de esencia o existencia (sabemos que en filosofía se discute si hay distinción real o mental, o mental, o mental con fundamento en la cosa, simplemente formal a la manera de Scoto entre esencia y existencia, ¿o se identifican?), para después a contrario sensu esto es, por carencia de uno de los elementos constitutivos del acto jurídico agrario, pudiéramos afirmar que nos encontramos frente a un caso de “inexistencia”. Y precisamente al estudiar el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Podemos trasladar la teoría del acto administrativo existente al acto jurídico (jurisdiccional) agrario, agregando algo más. No se nos critique. La inexistencia pasó de la esfera civil de los derechos personales, (matrimonio) al campo patrimonial administrativo y hoy al agrario. En este orden se han estudiado los elementos de esencia de los actos jurídicos.

“1) Ser en general. Sabemos que el problema del ser (o existir) constituye un problema para gigantes, al decir de Platón ¿Qué se ha entendido por ser? Al ente, esto es, lo que existe o puede existir: Dentro de la noción de ser (existir) caben pues los seres existentes, reales, pero también los “posibles”. Ejemplo: El huevo de una gallina es un ser real, existente como huevo, es un ser en acto; pero el huevo tiene la posibilidad de ser gallina o gallo; esta “posibilidad de ser” (gallina o gallo) contiene, es un “ser posible”. Los filósofos han dicho que se trata de un ser en potencia. Si no hubiera tal posibilidad, nunca “sería”.

“Pues bien, frente al ser (existir) se encuentra “el no ser”. “El no ser” entendido bien como carencia absoluta de ser, la nada completa, sin ninguna posibilidad de ser, como lo opuesto en forma radical al ser, o bien “el no ser” pero con la posibilidad de llegar a ser: ejemplo el huevo de la gallina (que “no es” gallina ni gallo), pero que tiene la posibilidad de “llegar a ser” (gallina o gallo). Esquema-

tizado tenemos: a) "no ser", en forma absoluta y radical; b) "posibilidad de llegar a ser"; y c) ser. En a) y b) tenemos la inexistencia.

"Indudablemente que estas nociones de Filosofía pueden aplicarse al Derecho. En el campo del Derecho no es tan radical ni tan estricta tal aplicación. No se trata de estudiar la naturaleza, la "natura naturata", sino una naturaleza construida en forma más o menos convencional, más o menos fija, permanente, inmutable, según lo disponga el derecho positivo, en nuestro caso, o la costumbre de otros países, y mientras tal derecho esté vigente.

"2) Así las cosas, pues, veamos qué nos dice el Derecho Civil. Según Rojina Villegas, nuestro maestro en el doctorado, el acto jurídico inexistente es aquél al que le falta un elemento esencial; dice que el acto jurídico puede ser existente o inexistente, válido o nulo; que hay la existencia perfecta o "válida" o validez, y la existencia imperfecta o nulidad (absoluta o relativa) que también es válida aunque en forma imperfecta; que la "existencia imperfecta", pues, —precisamos las nociones del maestro Rojina Villegas— admite grados en cuanto a la validez, pero la inexistencia no admite grados, es absoluta. Rojina Villegas está de acuerdo con todos los tratadistas que sostienen que en la inexistencia faltan elementos esenciales (existenciales, según nosotros) y en la nulidad faltan "elementos" (debió decir "requisitos") de validez. Si vamos al Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, encontramos en el artículo 2224 que el acto inexistente es aquel al que le falta el consentimiento o el objeto, no produce efecto legal alguno, ni es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; además, su inexistencia, puede invocarse por todo interesado. El artículo 2228 declara que faltando la forma de los actos solemnes, también se origina la inexistencia. En estos actos, pues, hay inexistencia jurídica —"la nada jurídica", porque falta un elemento de esencia (de existencia y no producirán efecto legal alguno. El artículo 2226 dispone que "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". Ya vimos antes —al citar las opiniones del Dr. Lucio Mendieta y Núñez y Antonio Luna Arroyo— cuál es el criterio de la Corte al respecto. No es necesario repetir.

“3) Veamos qué nos dice el Derecho Administrativo. Según Gabino Fraga, nuestro maestro en el doctorado, se trata de analizar intereses puestos en juego con motivo de las actividades del poder público; en esto cita a Gastón Jese. Para Fraga, la “inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la Ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales”. (D. Administrativo, edición 4a. 1948, págs. 199 a 210). La noción de inexistencia domina los textos de la Ley, no le está subordinada y no requiere “consagración expresa” por esta (Bonnetcasse citado por Fraga). Los elementos que dan existencia a un acto jurídico administrativo, según Gabino Fraga, son: 1) Voluntad; 2) objetos; 3) competencia; y 4) formas constitutivas del acto. Si falta uno de estos elementos se origina la inexistencia. Fraga ejemplifica: en el 1er. caso falta la voluntad cuando los actos son realizados por una administración usurpadora (Victoriano Huerta); en el 2o. caso falta el objeto cuando al confirmar una concesión, deben existir los derechos cuya confirmación se pide (caso petróleo); en el 3er. caso falta la competencia cuando el Poder Legislativo fallase sobre un divorcio, y en el 4o. caso faltan las formas constitutivas del acto cuando la Secretaría de la Reforma Agraria (aquí actualizamos al maestro) otorgase un título verbal de propiedad de tierras nacionales. (En este caso, el criterio —precisamos al maestro Fraga— que ha dado el Cuerpo Consultivo Agrario es que sólo se extiendan tales títulos por el Presidente de la República, así lo prescribía la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, cuando las solicitudes de compras se hubieran presentado antes de febrero de 1963 esto es, antes de que fueran derogados por las reformas hechas al artículo 58 del Código Agrario de 1942, las facultades para poder vender terrenos nacionales a particulares. El maestro Fraga no ha actualizado su texto en este caso; ya no se pueden vender terrenos nacionales a los particulares, artículo 58 del Código Agrario de 1942; artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

“4) ¿Qué dice la ponencia del Departamento Agrario de 1945, presentada en el Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario? Citamos literalmente: “comparada la inexistencia en el Derecho Común y en el Administrativo, se llega a la conclusión de que el acto inexistente, es el que carece de efectos jurídicos, es el acto inválido a que se refiere Rojina Villegas, no requiere decla-

ración o sanción especial en la Ley, según Fraga. Con este criterio, resulta que los actos inexistentes que prevé y ataca el artículo 139 (hoy 53 L.F.R.A.) del Código Agrario, no tienen tal carácter, no constituyen la nada jurídica, aunque esa haya sido la intención del legislador. La Ponencia cita ejemplos, que contesto con los casos analizados antes, pero me voy a referir a cada uno de ellos. Primer caso: "Un juez del orden común priva de sus tierras a un núcleo de población en un juicio reivindicatorio y las entrega a un particular". Contesto: inexistencia, ya he dado las razones jurídicas con anterioridad; segundo caso: "La oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola, ordena, a través de la Presidencia de la República, y se lleva a cabo, la devolución de unas tierras afectadas por Resolución Presidencial". Contesto: inexistencia, están dadas las razones jurídicas con anterioridad; agregó que la Resolución Presidencial de restitución de "Cacahoatán", debe ejecutarse según el criterio del Departamento Agrario; dejarse "subsistente" la ejecución de la dotación, según mi opinión. Sin embargo, bajo otros aspectos se requiere otro estudio, pues, después hubo división ejidal; y en algunos casos: cambio del régimen de explotación individual al colectivo, caso "Guatimoc Reforma Agraria", ejido que resultó después de la división ejidal. Tercer caso: "Un juez de distrito ampara a un propietario contra el fallo presidencial que lo afecta, y en ejecución de la sentencia levanta la posesión agraria"; en este caso requieren más datos, "pelos y señales" dije antes para opinar; presentado en forma simplista el caso, parece que hay desacato a un fallo judicial federal. Habría que conocer "las razones jurídicas" en que el juez federal fundó su amparo en favor del propietario afectado por resolución presidencial; con respecto al cuarto caso: "El Departamento Agrario ordena y se cumple la desocupación de unas tierras estrictamente ejidales, sin estar autorizado por el Código Agrario"; Contesto: inexistencia, no puede prevalecer la orden de una autoridad administrativa sobre una Resolución Jurisdiccional que establece "la cosa juzgada". Después dará otras razones. Concluye la Ponencia del Departamento Agrario, que en los 4 casos se trata de nulidad, no de inexistencia, porque "es indudable la lesión a los derechos ejidales de los núcleos de población y no se puede decir que estas situaciones sean la nada jurídica, sino que dichos actos han producido efectos provisionales y situaciones reales aparentes, las que deben nulificarse, destruyéndose mediante una Resolución, que mientras no sea dictada, hace que mantengan su eficacia aparente dichos actos. Por lo expresado, el término jurídico correcto, en vez de inexistencia, es nulidad, por-

que el acto nulo es el que está privado de efectos por la Ley". El sofisma en que cayó la Ponencia del Departamento Agrario, lo destruimos con una distinción: En los 4 casos hay efectos reales, materiales, ("La lesión, los efectos provisionales y situaciones reales aparentes"); pero en los 4 casos no hay efectos jurídicos; la inexistencia, por no ser, por no existir jurídicamente, el acto, no produce efectos jurídicos; si los produjera jurídicamente no sería inexistencia sino nulidad.

"Lo que me extraña es que los autores de la Ponencia del Departamento Agrario no sólo intuyeron, sino tuvieron conciencia, de cuál fue la intención del legislador sobre el artículo 139 (hoy 53) que prescribe claramente la inexistencia y, sin embargo, ellos, violentando la intención del legislador, el espíritu objetivo de la Ley, la finalidad del propio artículo (proteger al máximo a los ejidos y comunidades), las razones de tipo histórico, las razones históricas de derecho positivo (Ley de 6 de enero de 1915; Constitución de 1917, artículo 27, fracción VII, párrafo tercero; circular No. 25 de 11 de junio de 1917; Código de 1934, artículo 117; Código de 1940, artículo 122; Código de 1942, artículo 139) se fueron por la letra de la Ley, por el argumento de apelación histórica, entendida ésta como letra, no como espíritu, señal; la letra que mata —y en el caso de los ejidos y comunidades— y no el espíritu que los defiende y vivifica. A mayor abundamiento de razones, sería incongruente que cuando un núcleo de campesinos solicita tierras, publicada la solicitud en el Periódico Oficial del Estado, y si un latifundista fracciona sus tierras con posterioridad a dicha publicación, pues en este caso la Ley habla de inexistencia y éste ha sido el criterio jurisprudencial de la Corte como se lee en el informe de la Segunda Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, año de 1975, pág. 64, Inexistencia Jurídica en materia agraria en relación con el artículo 210, fracción I, de la L.F.R.A. y 64 del Código Agrario de 1942, teniendo ya los campesinos la tierra por Resolución Presidencial y ejecutada, si alguien se las quitara —particular o autoridad— contraviniendo la Ley Agraria, tales actos se tuvieran como nulos y no inexistentes. Si la Ley es rígida en el primer caso, artículo 210, fracción I, con igual o mayor razón debe ser rígida en el segundo caso, artículo 53. Dicho lo anterior de otra manera: Si la simple publicación de la solicitud de tierras deja inexistente un fraccionamiento o la transmisión íntegra de un predio afectable, con igual o mayor razón debe operar la inexistencia cuando el núcleo de población ejidal ya tiene

Resolución Presidencial, es propietario de las tierras, no sólo poseedor; y el expediente agrario está definitivamente concluido. Si alguien —particular o autoridad— contraviene la Ley Agraria para despojar a un ejido de sus bienes agrarios, entonces, pues, estamos frente a la inexistencia. En síntesis: si una solicitud de tierras, publicada, deja sin efecto el fraccionamiento y lo declara inexistente la Ley y esto sucede antes de que los campesinos sean propietarios de las tierras, con mayor razón debe tenerse como inexistente todo acto de particular y autoridad, que contraviniendo la Ley Agraria, tenga por consecuencia despojar de sus tierras a los ejidos. Esta es la interpretación correcta del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Si quisiéramos calificarla de acuerdo con la Doctrina la llamaríamos “sistemática”, “lógico-jurídica”, Recaséns ches diría “razonable”. Debemos aceptar, pues, la solución legislativa, el criterio jurisprudencial de la Corte, nuestra interpretación. Se transcribe criterio de la Corte: “Inexistencia jurídica en materia agraria. Aún cuando es cierto que en el Derecho Común, a la inexistencia se le da el mismo tratamiento que a las nulidades, y éstas por regla general deben ser declaradas por la autoridad judicial competente, también es cierto que tales principios son inoperantes en la materia agraria, en atención a que en esta legislación expresamente se instituye la figura jurídica de la inexistencia respecto de los actos que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley. Tal es el contenido del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria que acoge a la inexistencia, la cual fue establecida también por los anteriores ordenamientos sobre la materia que en seguida se menciona: Código Agrario de 1934 (Artículo 117), Código Agrario de 1940 (Artículo 122, Código Agrario de 1942 (Artículo 139). El mismo principio de la inexistencia está igualmente, previsto en relación con los diversos actos a que se contraen los artículos 210, 213, 214 y 217 del Ordenamiento en vigor. Informe de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia en Materia Agraria.”

“Entremos ahora de lleno a la inexistencia en materia agraria. Los actos jurídicos agrarios para ser tales, para existir, deben tener estos elementos: 1) Voluntad; 2) Objeto; 3) Competencia; 4) Formas constitutivas del acto; 5) Ajustarse a la Ley, esto es: no contravenirla. Si falta uno de estos elementos se origina la inexistencia agraria. Veamos: Falta la voluntad si una autoridad usurpadora pre-

tendiera quitar sus tierras a los núcleos ejidales; o sus bienes comunales a las comunidades aún dentro de las excepciones previstas en el artículo 54 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La razón es que la autoridad usurpadora no representa la voluntad general que dijo Aristóteles, que más tarde repite Rousseau y después todos, y que llamamos, la voluntad nacional. Falta el objeto, cuando dos particulares, uno ejidatario o el comisario ejidal y otro no ejidatario celebran un contrato de compraventa sobre un ejido; en este caso el bien ejidal está fuera del comercio, es inalienable. Falta la competencia cuando un Secretario o Gobernador privara de sus tierras a un ejido o comunidad mediante la expropiación. Faltan las formas constitutivas del acto, si el Presidente de la República priva a un ejido o comunidad, de sus tierras, sin haber decreto expropiatorio. Falta el requisito de "ajustarse a la Ley o de no contravenirla", cuando el Presidente de la República priva a un ejido o comunidad de sus tierras sin haber causa de utilidad pública; cuando las tierras ya restituidas o dotadas o confirmadas por Resolución Presidencial se restituyen, dotan o confirman a otro ejido o núcleo comunal.— Podríamos multiplicar los ejemplos, pero con los mencionados basta.

"El Procedimiento breve que podemos señalar para registrar o declarar la inexistencia es el siguiente: 1) una investigación para acopio de datos y pruebas que realice la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Dirección o Delegación que lo estime pertinente; 2) opinión razonada de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria; 3) acuerdo del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario que registre la inexistencia y proponga se declare; 4) acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria o del Presidente de la República, según el caso, con base en la opinión del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, que declare la inexistencia; 5) publicación de dicho acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación; 6) notificación a los pseudo-afectados.

"El Procedimiento anterior se funda en las siguientes consideraciones: si los particulares o las autoridades no respetan las situaciones de derecho de los ejidos y comunidades, al grado de despojarlos de sus tierras, pastos, aguas y montes, contraviniendo las leyes agrarias, y con este motivo pudieran surgir controversias, pleitos o litigios, el Estado debe intervenir para evitar que los particulares se hagan justicia por su propia mano, impongan por la fuerza su derecho, que nazca o renazca en el campo la anarquía social; el Es-

tado debe intervenir para que se conserve el orden jurídico, la paz pública. En el procedimiento que proponemos no se deben cumplir las "formalidades esenciales del procedimiento" y no se viola el artículo 14 Constitucional, porque 1) tratándose de la "inexistencia jurídica", la nada jurídica no requiere de "formalidades esenciales" para lo que esencialmente no existe; no hay privación de derechos para el despojador de los derechos agrarios de los ejidos o comunidades, porque tales derechos no surgieron ni podrán surgir; en este sentido la inexistencia jurídica se asemeja a la simple inexistencia filosófica, ambas son absolutas, radicales, y no tienen la posibilidad de volverse "existentes". La inexistencia jurídica —lo prescribe el derecho positivo— no puede surgir ni por confirmación ni por prescripción; 3) la "posesión" que detenta el despojador es "ilícita", "ilegal"; se trata de un efecto material, no de un efecto jurídico; esta 'posesión anti-agraria' nace de actos inexistentes de particulares o de autoridades que, contraviniendo la Ley Agraria, tienen como consecuencia privar de sus tierras a los ejidos o comunidades. La vinculación entre partes, como efecto, es material, no jurídica. Estamos contra Lutzesco. El Procedimiento que sugerimos, debe recogerlo la interpretación; pero debe hacerse una adición al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Por otra parte, debe recogerse como principio el que señala Fraga en su Derecho Administrativo. (pág. 161) : que "es natural que el procedimiento se vea influido por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva al propósito perseguido". En este sentido pensamos que el procedimiento que sugerimos es el más eficaz para la inexistencia. No debe subordinarse la inexistencia a otra acción y a otro procedimiento, como en el caso "Cacahoatán". Pensamos que la inexistencia debe ser declarada por el Secretario de la Reforma Agraria cuando se trate de actos de particulares que priven de sus tierras, a los núcleos ejidales o comunales, o bien de actos de autoridades de jerarquía inferior o media (Presidentes Municipales; Jueces y Tribunales del orden común, Jueces de Distrito, Congresos Locales, etc.); y que debe ser declarada por el Presidente de la República cuando se trate de actos de autoridad de Jerarquía Superior. Tribunales Colegiados de Circuito; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernadores, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, etc. La inexistencia declarada por el Secretario de la Reforma Agraria o por el Presidente de la República debe considerarse como "acto de gobierno", no en sentido administrativo, sino agrario, esto es, por ser el Ejecutivo Federal la Suprema Autoridad Agraria, tiene inmunidad jurisdiccional y por

lo mismo su declaración no es susceptible de ningún recurso ante los Tribunales. Por otra parte, el Presidente de la República, con base en el principio de legalidad debe desconocer de propia autoridad el acto inexistente y no permitir que con la simple apariencia de éste, se creen aparentes situaciones jurídicas, no verdaderas situaciones de derecho. Pensamos que así como los ejidos o comunidades no tienen un plazo fijo y determinado para interponer el amparo cuando son privados de sus tierras, montes, pastos y aguas; más aún, un ejidatario o comunero puede, siempre y cuando se llenen los requisitos del derecho de amparo y jurisprudencial, interponer el amparo por "doble representación por omisión", o, como dice la Corte, por "representación sustituta", en cualquier tiempo, así también la inexistencia puede ser invocada en cualquier tiempo sin limitación. Cualquiera, pues, entenderá que los núcleos ejidales y comunales están super-protegidos tanto por el amparo, como por la inexistencia prevista en el artículo 53. Para mí es más eficaz la inexistencia que el amparo.

"Conviene ahora referirnos brevemente a las excepciones que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Dice: "Se exceptúan de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que se refieren los artículos 63, 71, 87, 93 y 109 y, en general, todos aquellos expresamente autorizados por esta Ley". Pensamos que el legislador quiso ejemplificar con las permutas,⁶³ cambios en la calidad de las tierras ejidales,⁷¹ suspensión de derechos,⁸⁷ venta de solar urbano ejidal⁹³ y división ejidal, "todos aquellos (actos) expresamente autorizados por esta Ley". Pudo el legislador suprimir los ejemplos; pero pudo también suprimir todo el artículo 54, porque ya está contenido el precepto en la parte final del artículo 53: "en contravención a lo dispuesto por esta Ley". Si el legislador pretendió mayor claridad y precisión del precepto en favor de los ejidos y comunidades, la logró. Para nosotros no era necesaria.

"Todo este trabajo descansa en la legislación actual agraria, de iure condito; pero habría que pensar, de iure condendo, si los Tribunales Agrarios, hoy que se habla tanto de ellos, podrían declarar la inexistencia. Este tema es motivo de otro trabajo.

"Ojalá las reflexiones que contiene el presente trabajo sirvan para clarificar los puntos oscuros que se han presentado al tratar

el tema de la inexistencia agraria. El estudio previo en que se funde debe ser cuidadoso, a fondo, serio, recabando todos los elementos de juicio, pero, una vez presentada la inexistencia agraria, se debe declarar sin temor, con energía, pues se trata de una sanción radical y eficaz para proteger a los núcleos ejidales y comunales de los despojos de sus tierras que puedan sufrir, por actos de particulares o autoridades.”

Agrega MANUEL RUIZ DAZA que “la inexistencia agraria” es “una sanción radical y eficaz para proteger a los núcleos ejidales y comunales de los despojos de sus tierras que puedan sufrir por actos de particulares o autoridades”.⁸⁰

8) MARTHA CHAVEZ PADRON:⁸¹

“ANTECEDENTE: Artículo 139 del C. A., de 1942. Artículo 122 del C. A., de 1940. Artículo 117 del C. A., de 1934. Ley Reglamentaria sobre el Patrimonio Parcelario Ejidal, de 19 de diciembre de 1925.—INNOVACION: Se cambió el párrafo que señala la inexistencia de actos efectuados en contravención a lo “expresamente autorizado por la Ley”, por “esta Ley” refiriéndose expresamente a la Ley Federal de Reforma Agraria con todas sus innovaciones.—TESIS RELACIONADAS.—EJIDOS Y PEQUEÑA PROPIEDAD.—CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD POSTERIORES A LA POSESION DEFINITIVA.—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

80 RUIZ DAZA, MANUEL. La Inexistencia Agraria. Medida Tutelar Radical de Ejidos y Comunidades. Revista Línea, número 11. México, Marzo-Abril, 1983, pág. 103.

81 CHAVEZ PADRON, MARTHA. Ley Federal de Reforma Agraria. 10a. edición, Editorial Porrúa. México, 1981, págs. 94-95.

que ampara no podrá reducirse en lo sucesivo por el efecto de afectaciones agrarias, aún cuando cambie la calidad de las tierras, es decir, solamente protegen contra futuras afectaciones agrarias y de ninguna manera contra las que se hayan llevado a cabo. Tanto más cuanto que el Artículo 139 del Código Agrario establece que: "Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o Federales, así como de las autoridades federales, judiciales, o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley".—Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol. LXIV, pág. 24.A, en R. 7845/59. Carlos Ruiz Velasco Márquez.—Mayoría 3 votos".

9) ANTONIO LUNA ARROYO: ⁸²

"El artículo 53 de la ley, tiene su antecedente en el precepto 139 del Código de 42. No hay innovación alguna en el artículo de la ley, pues sólo se cambió la frase SI NO ESTAN EXPRESAMENTE AUTORIZADOS POR LA LEY, que lo hace, equivocadamente, más limitado, pues el precepto 139 aludía también al artículo constitucional y otras leyes reglamentarias."

e) LA RELACION ENTRE EL DERECHO CIVIL, EL ADMINISTRATIVO Y EL AGRARIO.

La primera relación que aparece es que los tres pertenecen al derecho mexicano y sólo para efectos de estudio se les separa en ramas.

Originalmente, el derecho agrario antiguo dio nacimiento al derecho civil antiguo, éste al derecho civil moderno y éste último a su vez al derecho agrario moderno. ⁸³

82 LUNA ARROYO, ANTONIO. *Derecho Agrario Mexicano*. 1a. edición, Editorial Porrúa. México, 1975, pág. 76.

83 IBARROLA, ANTONIO. *El Reflejo del Derecho Civil sobre el Derecho Agrario*, en *Estudios Jurídicos en Homenaje a M. Borja Soriano*. Cit., págs. 203 y sigs.

Sin embargo, el derecho agrario moderno se ha convertido propiamente en una parte del derecho administrativo, debido a que el órgano administrativo del estado ha tomado a su cargo la protección directa de los ejidos y comunidades y de sus integrantes. Pero en el fondo, no regula sino cuestiones patrimoniales, por lo que no olvida su raíz en el derecho privado.

f) COMENTARIO.

Creo que las opiniones insertadas en este capítulo nos muestran claramente que no existe unidad en el punto de vista con el que se trata a la inexistencia y a las nulidades en los diversos campos del derecho.

Cada autor tiene su particular criterio. No encontré una sola opinión que se pueda refutar en todas sus partes; más bien diría que su autor sólo expresa el punto desde el que vio el asunto; pero las críticas que se enderezan unos a otros versan principalmente en aspectos formales. Es obvio que quienes parten del acto organismo, conceptualicen de una forma, y quienes no admitan ese principio, expongan opiniones aparentemente diversas. Para criticar cada opinión sería necesario hacerlo desde el punto de vista y fundamentos de cada autor.

Incluso encontramos autores que, en el mismo campo, como es el caso de Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, manifiestan criterios exactamente opuestos.

Pienso que de cada autor se puede extraer un aspecto positivo para formar nuestro criterio sobre la materia.

Mi opinión al respecto la manifiesto en el siguiente capítulo.

Sin embargo, debo dejar precisado, en este caso sí en contra de Gaudemet, de Lutzesco, de Fraga y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es completamente diferente hablar de inexistencia, que la nulidad.

En la inexistencia no hay nada jurídicamente hablando, ni acto ni efectos, puesto que nada nació. En la nulidad se sancionan actos jurídicamente existentes.

Como más adelante veremos no hay "actos jurídicos inexistentes", sino, adhiriéndome a la opinión del doctor Manuel Ruíz Daza, "actos jurídicamente inexistentes".

Ello es cierto, pues un acto jurídicamente inexistente puede ser un acto material, es decir existir; pero nunca producirá consecuencias jurídicas, sino sólo materiales.

IV.—MI OPINION SOBRE EL ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y SOBRE LA INEXISTENCIA JURIDICA EN MATERIA AGRARIA.

El mundo del derecho es creación humana, está imbuido de conceptos y de definiciones que muchas veces no coinciden con las nociones comunes; pertenece a la esfera de lo cultural, no de la naturaleza.

Por eso, podemos observar que respecto de un mismo tema, cada autor tiene su peculiar punto de vista. Para sostener una discusión seria y acabar con las dudas y las contradicciones, habría que determinar un lenguaje común y asignar a cada concepto su contenido y extensión o "naturaleza jurídica", como se ha dado en llamar.

Apreciamos, como señalé en el capítulo precedente, las opiniones de la doctrina para comprender las instituciones jurídicas y poder integrar nuestra opinión.

En mi concepto, reiterando, no se puede refutar una doctrina sino desde el punto de vista del mismo autor, para entender sus conceptos; es natural que un autor tilde a otro de erróneo en sus conclusiones, aunque sean similares en el fondo, si el mismo asunto lo ve partiendo de diversas bases.

Mi opinión la expongo por partes, a saber:

A) LA INEXISTENCIA Y LAS NULIDADES EN EL DERECHO EN GENERAL.

Un acontecimiento es "hecho" o "acto" jurídico cuando el derecho lo considera relevante para la organización y convivencia social y le asigna consecuencias jurídicas. Un hecho o un acto jurídicos producen consecuencias materiales o de hecho, las cuales se califican como "jurídicas" cuando el derecho las valora o las preve; pero el hecho y el acto, en tanto son "jurídicos" (además de materiales) siempre producen consecuencias jurídicas. Un hecho o acto que no produce consecuencias jurídicas se le califica como "material".

Los hechos y actos jurídicos son de todo el derecho. La doctrina los divide según la rama a la que pertenezcan, pero siempre son "hechos" o "actos jurídicos", así, calificados genéricamente. La ley, según los actos sean de derecho privado o público exige algunos elementos adicionales en cada caso. Únicamente para efectos teóricos se les distingue en actos civiles, administrativos o agrarios, entre otros; pero no son más que "actos jurídicos". En todos los casos son elementos del "acto jurídico" la voluntad y el objeto. En los casos de actos de derecho público, adicionalmente se requiere la competencia del órgano del Estado y la solemnidad. No son elementos del acto jurídico, en mi concepto, ni el reconocimiento de la norma a los efectos del acto, de que habla Rafael Rojina Villegas, pues es un presupuesto, ni el no contravenir la ley, de que habla Manuel Ruíz Daza, pues éste o es el mismo presupuesto de que habla el autor anterior, o es el requisito de validez de la licitud en el objeto.

Decíamos que un acto jurídico es por su género un hecho jurídico, que reúne los elementos que la ley consigna para que se surta su hipótesis. Si no reúne esos elementos, nunca nace jurídicamente, pues no cumple el supuesto previsto por la norma; pero no da origen a un acto inexistente. Simplemente estamos, en todo caso, frente a la inexistencia jurídica de un pretendido acto o frente a un acto material jurídicamente inexistente.

En mi opinión, son hechos jurídicos, lato sensu, cualquier acontecimiento de la naturaleza o del hombre, que sea reconocido como tal por el derecho o que produzca consecuencias jurídicas.

Es hecho jurídico, stricto sensu, cualquier acontecimiento de la naturaleza o del hombre que produzca consecuencias jurídicas, las cuales serán sufridas por una persona determinada, independientemente de su voluntad.

Tomando la definición de Bonnescase, para mí acto jurídico es “una manifestación de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general y permanente, o, al contrario, un efecto de derecho limitado que conduce a la formación, a la modificación o a la extinción de una relación de derecho”.

Existen hechos (lato y stricto sensu) y actos jurídicos (que son especies de los hechos lato sensu). Cuando se pretende realizar un “acto jurídico”, pero no se integran sus elementos, no puede surtir la hipótesis legal y darse las consecuencias que la norma preve. Sin embargo, si de la actuación del sujeto se desprenden consecuencias sancionadas por el derecho, no es que el supuesto “acto jurídico inexistente” produzca consecuencias puramente “materiales” o “de hecho”, pues lo cierto es que al estar sancionadas por el derecho son consecuencias jurídicas, sino que el derecho considera o sanciona la actuación del sujeto que pretendía realizar un acto jurídico determinado, como “hecho” o “acto” jurídicos diversos y les atribuye a esos diversos acontecimientos jurídicos consecuencias jurídicas. Es decir, un “hecho” o “acto” son jurídicos cuando son sancionados como tales por el derecho y les atribuye consecuencia.

Sin embargo, no hay actos jurídicos “inexistentes”. En todo caso, se trata de actos materiales jurídicamente inexistentes. Se puede presentar la inexistencia jurídica de un pretendido acto si nunca se integraron sus elementos (todos al mismo tiempo) para que naciera a la vida jurídica. Si se llenaron sólo algunos de sus elementos y se produjeron efectos de derecho, no es porque el acto sea inexistente y se atribuyan los efectos a actos materiales (jurídicamente inexistentes), sino porque el ordenamiento jurídico considera “hechos” o “actos” jurídicos a los sucesos provocados para integrar el pretendido acto jurídico (que nunca nació). Luego entonces, no es que un “acto jurídico inexistente” produzca consecuencias de derecho, sino que éstas fueron originadas por diversos hechos o actos jurídicos.

De allí seguimos que, en nuestro concepto, no es correcto decir "acto jurídico inexistente". En todo caso podemos decir que es un acto indiferente al ordenamiento jurídico o bien a un acto material jurídicamente inexistente. Como antes referí en parte, en opinión del doctor Manuel Ruíz Daza, la palabra inexistente debe de ser adverbio, no adjetivo, y de allí que si se dice "acto jurídicamente inexistente", es correcto y muy diferente a expresar "acto jurídico inexistente", que implica una contradicción de términos.⁸⁵

Agrega, que el adverbio de referencia permite una claridad de conceptos, lo cual me parece indiscutible.

En otras palabras, se da propiamente la "inexistencia jurídica" del acto pretendido. Obviamente un acto jurídico que nunca nació no tiene ni puede tener consecuencias jurídicas; pero si las hay, éstas son originadas por diversos actos o hechos jurídicos.

La inexistencia jurídica, la "nada jurídica", en sentido propio, sólo puede entenderse fuera del campo del derecho, a margen de las relaciones y acontecimientos regulados por el ordenamiento jurídico o a los cuales éste les atribuye consecuencias (que siempre serán jurídicas).

A diferencia de la inexistencia, en que no nació un acto y menos aún existen consecuencias jurídicas imputables al mismo, pues no se integraron sus elementos, tenemos la nulidad y la anulabilidad, que son sanciones o castigos civiles (entendido este término como "no penales"), para atacar la defectuosa integración de los elementos del acto, o bien son medios de protección hacia determinados sujetos que tienen por efecto, como sanciones o medios de protección que son, el destruir, aún retroactivamente, los efectos producidos por el acto defectuoso. La nulidad y la anulabilidad sólo atacan "actos" y nunca "hechos" (stricto sensu) jurídicos. La inexistencia, por ser la nada, la irrelevancia, la ausencia de regulación normativa, se puede referir tanto a hechos como a actos que se pretenda sean jurídicos o tengan consecuencias de derecho.

84 RUIZ DAZA, MANUEL. Conversación sostenida en sus oficinas del Cuerpo Consultivo Agrario el día 17 de abril de 1983.

85 RUIZ DAZA, MANUEL M. Misma conversación.

En cuanto a los "hechos jurídicos", el ordenamiento normativo establece medios para atacar sus efectos, como por ejemplo los interdictos, la acción de reivindicación, la reparación del daño producido por un hecho ilícito, la acción proveniente de un enriquecimiento ilegítimo, entre otros. Concretamente, en materia agraria, la acción de restitución que pueden ejercitar los núcleos de población es un medio para atacar los efectos de hechos jurídicos, además de servir también para impugnar actos jurídicos.

Un acto jurídico puede ser sancionado por el legislador con la nulidad o con la anulabilidad; pero nunca con la inexistencia, pues no es razonable decir que un "acto jurídico" después de haberse integrado y surtir la hipótesis legal, y más aún, con posterioridad a la producción de sus efectos, no existe por el hecho de haber producido ciertas y determinadas consecuencias (también jurídicas).

El hecho de que los textos legales hablen de "la inexistencia jurídica" o de "los actos jurídicos inexistentes" puede hacernos creer que la misma ley regula la figura de "la inexistencia jurídica" y que para que ésta se de, debe surtir la hipótesis legal. Suponiendo, sin conceder, que ello así fuera, bien haría el legislador en regular la mencionada figura más minuciosamente, y los tribunales en declararla a instancia de parte, pues se trataría de una figura cuya presencia requeriría de la intervención judicial. Pero es idea general que en la inexistencia jurídica NO hay efectos jurídicos porque no hay acto que los produzca, y los tribunales no deben sino registrarla o constatarla (no declararla) cuando se invoca en vía de excepción. Entonces, no es que se regule la inexistencia o que sea sanción de actos, sino que ésta se enuncia en los textos legales para darles claridad o para indicar que no será posible que una persona dirija su voluntad a obtener cierta y determinada protección legal.

Sin embargo, en caso de que se aclare que cierta prestación no puede ser objeto de un acto, cuando generalmente sí puede serlo, requiere mención expresa en la Ley, previa a la realización del mismo, ya que por ser excepción se aplicará limitativamente.

Llegado a este punto, es menester precisar: la inexistencia jurídica, en mi concepto, se da:

- a) Cuando estamos fuera del campo del derecho.
- b) Cuando un acontecimiento (hecho o acto material) es irrelevante para el derecho, es decir, no lo valora.
- c) Cuando un acto material no ha reunido los elementos señalados por la norma para convertirse en acto jurídico.

Cuando el legislador expresamente dice que cierta prestación no podrá ser objeto de un acto jurídico, no está señalando una sanción, sino excluyendo del ámbito jurídico esa prestación, precisando una excepción respecto de prestaciones que de manera general permite como objetos del acto jurídico. Con esa mención no crea la inexistencia jurídica, simplemente indica que un acto que se pretenda que tenga por objeto la prestación que excluye, nunca nacerá como acto jurídico ni tendrá consecuencias jurídicas, por lo que quedará fuera del campo del derecho.

B) LA INEXISTENCIA JURIDICA Y LAS NULIDADES EN DERECHO CIVIL.

El acto jurídico en derecho civil es acto jurídico en todo y frente a todo el ordenamiento normativo. Las nulidades del derecho civil, en mi concepto, tienen la misma función que en las demás ramas del derecho; su diferencia está en la ley que las consigna.

Tomando las ideas de las diversas corrientes doctrinarias, podemos partir de un concepto orgánico del acto jurídico, adhiriéndonos como antes los hicimos, a la definición de Julien Bonnetcase.

No son inconciliables las opiniones de la doctrina clásica y de los que la critican en relación a las nulidades. Podemos apreciar que efectivamente un acto jurídico nulo o anulable es, como creyó la doctrina clásica, un acto enfermo; en este aspecto, la nulidad se refiere a un estado del acto jurídico. Es el legislador quien determina cuándo un acto jurídico estará enfermo, y castiga la defectuosa integración de sus elementos.

Ahora bien, esa enfermedad determinada por el legislador como sanción-castigo o medida de protección para el interés de ciertas y determinadas personas, da origen a un derecho de crítica del acto, y por virtud de este derecho se puede acudir a los tribunales para que el juez declare el estado de enfermedad del acto y ordene o su curación o su destrucción, con todo y efectos, lo cual acontecerá incluso retroactivamente cuando la naturaleza de los efectos lo permita.

No pretendo estructurar una opinión ecléctica, simplemente creo que la doctrina clásica vio las nulidades desde el punto de vista del derecho sustantivo y quienes la critican le han dado más énfasis al punto de vista del derecho adjetivo. Esto es, la nulidad como estado o enfermedad del acto jurídico y como sanción es en el fondo lo mismo y su diferencia, apreciando las ideas e intención de las doctrinas, es de términos; por otro lado, el derecho de crítica no es sino la acción de nulidad, que también la prevé la doctrina clásica.

Por otro lado, tiene razón Japiot al señalar que cada nulidad prevista por la ley es en sí diferente de las demás. Eso es cierto, como también lo es que la misma nulidad es diferente en cada acto jurídico. De hecho la ley no da soluciones en bloque, sino que es la doctrina la que las ha agrupado para estructurar la teoría de las nulidades.

Aunque no se pueden refutar las doctrinas, porque sus conclusiones son correctas, desde el ángulo en que las formaron, sí critico a la doctrina clásica el que no explicara con más detalle la inexistencia jurídica, pues eso dio origen a que se considerara un tercer grado de invalidez, porque aún al darse, existían efectos jurídicos.

Creo que la diferencia entre inexistencia y nulidad es de fondo; la inexistencia impide el nacimiento del acto jurídico y cualquier consecuencia jurídica de ese acto; la nulidad, no impide que el acto jurídico nazca y que produzca efectos jurídicos, los cuales se destruirán retroactivamente en la medida que su naturaleza lo permita.

Luego, no es inútil la distinción entre inexistencia y nulidad, como sostiene Gaudement y da a entender la Suprema Corte. Tampoco se da el efecto jurídico que refiere Lutzesco en el caso de la inexistencia.

Como antes expuse, en mi opinión, si al pretenderse realizar un acto jurídico, que nunca nació como tal, se producen consecuencias jurídicas, no son imputables a un acto jurídico inexistente, sino que los hechos materiales que se realizaron para integrar el acto jurídico que nunca nació, están sancionados por el legislador como hechos ó actos jurídicos diversos. No son consecuencia de la buena fe y demás principios generales del derecho que invoca Piedelievre.

C) LA INEXISTENCIA JURIDICA Y LAS NULIDADES EN DERECHO ADMINISTRATIVO.

El acto jurídico de derecho público lo es también frente y respecto de todo el derecho. La ley en estos casos, dado el carácter restrictivo de las facultades del estado en nuestro sistema jurídico, además de los elementos que son necesarios para que nazca un acto jurídico en derecho privado, agrega la competencia del órgano del estado y la solemnidad (en algunos casos). Pero en principio, no hay diferencia ya que el acto de derecho público participa de los elementos del acto jurídico en general. Por la especialidad del sujeto que lo realiza, se agregan los elementos.

En derecho administrativo, dado que es una rama de la ciencia jurídica, y dado que el acto jurídico participa de igual naturaleza que en las demás ramas, la inexistencia y las nulidades deben entenderse de igual manera.

No estoy de acuerdo con Gabino Fraga en que en derecho administrativo no funcione la idea de la inexistencia y la teoría de las nulidades que se tienen en otras ramas del derecho, de manera especial en el derecho privado, que fue donde se originaron, pues de su misma crítica y de los casos que plantea aparece que sí son aplicables.

En este aspecto concuerdo con la opinión de Andrés Serra Rojas; en lo que difiero es en que la inexistencia se "de la teoría de las ineficacias", pues ya antes veíamos que la inexistencia no es un grado de nulidad.

Por cuanto hace a la opinión de la Corte en esta materia, es confusa y se adhiere a cada opinión, según le sirva para fundar el fallo.

D) EL ARTICULO 53 Y LA INEXISTENCIA JURIDICA EN MATERIA AGRARIA.

En relación al acto jurídico en derecho agrario, en mi concepto, debe de reunir los mismos elementos que los actos jurídicos en general. En el derecho agrario inciden, como en las demás ramas del derecho, actos jurídicos del poder público y de particulares.

Los primeros, además, deben ser originados por un órgano competente y cumplir con la solemnidad que la ley exija.

En mi opinión, puesto que la integración del acto jurídico se rige por los mismos principios en todo el derecho, en materia agraria rigen asimismo iguales principios sobre las nulidades.

Ahora bien, reiterando, puesto que el acto jurídico agrario es acto jurídico en y respecto de todos el derecho, cuando no reúne los elementos para surgir a la vida jurídica, no produce ningún efecto jurídico.

Los actos jurídicos en materia agraria deben cumplir los elementos generales de voluntad y objeto; cuando provienen de un órgano del estado, deben adicionalmente tener como elementos la competencia y la solemnidad (ésta última en casos excepcionales). En mi opinión, el elemento de que habla el doctor Manuel Ruíz Daza, de no contravenir la ley agraria, no es propiamente elemento del acto jurídico: o es presupuesto del acto o es el requisito de validez de la licitud, como lo hicimos notar antes (supra pág. 45).

El derecho agrario mexicano es una de las dos disciplinas creadas con fundamento en la realidad mexicana. (La otra es el derecho mexicano del trabajo).

Sin embargo, los principios que rigen nuestro sistema jurídico en general deben de ser uniformes en los diversos campos en que para efectos de estudio se ha dividido. Desafortunadamente, los conceptos jurídicos se tergiversan y fuerzan para darles un significado diferente al ya establecido.

El artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria habla de actos existentes, que han producido consecuencias, los cuales declara inexistentes.

Aquí encontramos que de acuerdo con lo que hemos venido exponiendo, el artículo 53 mencionado consigna lo que respecto de los demás campos del derecho (debiéndose incluir el derecho agrario) es una nulidad, pues ataca a actos existentes.

Es cierto que el derecho agrario mexicano revela la situación del campo nacional; pero ello no está reñido con que se empleen los conceptos en el sentido ya establecido en las demás ramas del derecho, pues eso lejos de impedir realizar la justicia social, la seguridad jurídica, hace inteligible la ley y facilita su aplicación.

Del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tomándolo tal como está redactado, aparece:

a).—Que se refiere a “actos jurídicos” (existentes), pues hace alusión expresa a sus efectos (que también son jurídicos). Este precepto se refiere a acontecimientos diversos de los indicados en el artículo 52 de la misma ley, ya que éste último dispositivo informa que prestaciones y cosas NO pueden ser objeto de actos jurídicos. Es decir, en qué negocios nunca se integrarán los elementos de un acto jurídico. Ahora bien, en el artículo 52 expresamente se señala, previamente a la realización del negocio, que nunca nacerán actos respecto de esos objetos, porque lo que se celebre en relación con ellos se encuentra fuera de la regulación normativa y no producirá efectos sancionados por ésta. En cambio el artículo 53 se refiere a actos que existen y producen efectos jurídicos, por lo que no se puede referir a los hechos del artículo 52, que no tienen objeto como actos.

b).—Que ataca a actos de órganos del estado, federal y local, y de gobernados, cuando tienen las consecuencias que señala.

c).—Que declara “inexistentes” actos válidos producidos en el pasado, por lo que implica una aplicación retroactiva en perjuicio de personas, de la invocada disposición.

d).—Que al determinar que se aplique a actos que han producido efectos, implícitamente está privando de bienes y derechos a terceros

sin previo juicio, por lo que viola las garantías de legalidad y de audiencia que consignan el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional y el primer párrafo del artículo 16 del mismo ordenamiento, además de implicar un acto de autoridad incompetente.

e).—Que contraría la garantía de competencias constitucionales que consignan los artículos 41 y 49 de la Constitución, tanto en relación con el legislador constituyente permanente al asentar una fracción suprimida del artículo 27 Constitucional, (en opinión de Luis G. Alcérreca), como de los estados federal y local y de los demás órganos ordinarios del estado, al invadir su esfera y expresar que serán inexistentes los actos provenientes de ellos que produzcan los efectos que consigna.

f).—Que se autolimita el legislador ordinario y expresamente declara inexistentes, las normas que contravengan esa ley (pasadas, presentes o futuras).

Admitiendo la opinión de la doctrina en materia agraria, de manera especial la del doctor Manuel Ruíz Daza,⁸⁶ autor del único estudio completo sobre este tema, se aprecia que “la inexistencia jurídica” que consigna el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria es una sanción radical para proteger a los núcleos de población, lo cual es cierto. En efecto, el dispositivo invocado precisa una sanción, entendida como castigo (no pena) por violar una ley de orden público. Sin embargo, no estoy de acuerdo con todos los autores citados en materia agraria, en que a una nulidad que se le dé el nombre de “inexistencia jurídica” e incluso que la consideren como inexistencia, esto es, como “la nada jurídica”.

Asimismo dice el licenciado Raúl Lemus García⁸⁷ que ese dispositivo debe apreciarse en el contexto del orden normativo al que pertenece.

Lo anterior también es cierto, pero es preciso tener en cuenta que eso lo resolverá la autoridad judicial federal (actuando en competencia constitucional o de amparo) mediante jurisprudencia, pues también es necesario hacer notar que la redacción del artículo es tan

86 Vid. Supra., pág. 104 y nota 80.

87 Vid. Supra., págs. 78 y sigs.

amplia, que quien no sea técnico en la materia, que es la mayoría, así como los funcionarios públicos cuyo criterio sea "aplicar la ley en sus términos", no sabrán por qué o cómo se debe aplicar la norma, y una ley debe de ser clara y no requerir de un juicio de garantías cada vez que se aplique. Además es claro, aunque el autor citado quiera justificarlo, que el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria viola los principios invocados arriba.

En mi opinión, como son actos jurídicos existentes los que menciona el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la única sanción que puede imponer es la nulidad, ya que han nacido a la vida jurídica violando una ley de orden público, como lo es la Ley Federal de Reforma Agraria, según el artículo 80. del Código Civil Federal; por tanto se atacarán pidiendo su nulidad, con lo cual se podrán destruir retroactivamente los efectos que menciona.

De allí que la "inexistencia jurídica" que consigna el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, llamada por la doctrina "inexistencia jurídica en materia agraria" no sea sino una nulidad. Es decir, la naturaleza de esa figura no se cambia por la mutación de la denominación.

Lo anterior lo podemos comprobar con el artículo 54 de la misma ley, que exceptúa de la nulidad (cuando sea el caso) los actos que precisa.

Es de advertir que en todos los casos en que una ley señala que ciertas cosas o prestaciones no pueden ser objeto de actos jurídicos, nunca podrán nacer éstos porque les faltará objeto; pero cuando la ley dice que un acto produjo efectos jurídicos es porque reconoce que existe.

Para el caso de actos válidos realizados en el pasado (antes de la vigencia de la ley) que han producido sus efectos, quedarán firmes (si nacieron sin violar la ley vigente en ese momento), a menos que se trate de los supuestos que la Constitución señala, como en el caso de su artículo 27. de invalidación retroactiva de actos y de sus efectos.

Si son actos válidos realizados con anterioridad a la vigencia de la ley y aún no se producen sus efectos o éstos son de tracto su-

cesivo, en el primer caso serán actos inútiles y en el segundo ineficaces para lo futuro.

Para actos que se realicen en el futuro, como lo que ataca el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria son los efectos, dichos actos existirán, partiendo de que el ordenamiento jurídico los prevé como actos jurídicos, esto es, que reúnen los elementos, y sólo serán nulos por contravenir una ley de orden público, por lo que deberá decretarse su nulidad por la autoridad competente.

En cuanto a actos de particulares, se tendrá en cuenta lo anterior. En cuanto a los actos de derecho público se apreciará además que no se viole la división de competencias entre los órganos del estado. En el caso de actos de derecho público se podrá impugnar el acto, bien por nulidad o a través de un juicio de garantías.

En mi concepto, para indicar que no podrán nacer (ni tener consecuencias) actos jurídicos que pudieran tener los efectos que señala el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no es necesario que la Constitución lo diga (a menos que se pretenda una aplicación retroactiva, en el cual caso sí se requiere mención en la Carta Magna), sino que basta redactar el precepto en términos que exprese que "no podrá ser objeto de actos jurídicos de derecho público o de derecho privado (para que se entienda que podrían emanar de órganos del estado o de gobernados) la privación de derechos agrarios a los núcleos de población". De esta manera sabremos que nunca podrá nacer un acto jurídico con ese objeto.

En cuanto al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tal como está redactado actualmente, en virtud de consignar una sanción en contra de actos que surgieron a la vida en contravención de una ley de orden público, es necesario que un órgano del estado declare "la inexistencia" (o nulidad) como castigo y decrete la destrucción retroactiva de sus efectos, en cuanto ello sea posible.

El órgano competente es el judicial; pero lo recomendable es que lo haga un órgano con la suficiente especialidad técnica en la materia como es el administrativo, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, la que instruirá el procedimiento respectivo por medio de la dependencia que estime pertinente. En esto me adhiero a las ideas que al respecto consigna el estudio del doctor Manuel Ruíz

Daza. También pueden crearse tribunales judiciales en materia agraria como en el caso de los tribunales laborales. Agrego que en ambos casos sí deberá hacerse mención expresa en la Constitución, a efecto de asignar facultades judiciales al órgano administrativo (pues aunque el Presidente de la República es la máxima autoridad en materia agraria, ello no implica facultades ni judiciales ni legislativas, salvo en los casos en que la Constitución expresamente lo señale) o al tribunal que se cree (para excluir esa materia de la jurisdicción ordinaria).

Por otro lado, la resolución que declare la nulidad sería impugnable mediante juicio constitucional de garantías, a menos que la Constitución expresamente señale otra cosa. En mi concepto no debe de ser esa resolución un acto de gobierno, como lo propone el doctor Manuel Ruíz Daza, pues éste emana de los órganos del estado cuando toman decisiones políticas, y en el presente caso se trata de una cuestión técnica, de "aplicación de justicia", que afecta a sus gobernados, no de una decisión política que favorezca sólo al grupo más fuerte o al más desvalido o que comprometa la soberanía nacional.

Se pueden agregar protecciones para hacer efectivo el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, erigiendo en delitos las conductas que consigna cuando exista mala fe al realizarlos un particular y agravando la pena cuando exista ignorancia, tratándose de órganos del estado o de funcionarios públicos.

Por último, propongo:

a).—O que se regule debidamente, tanto sustantiva como adjetivamente (o procesalmente) la nulidad que consigna el artículo 53 de la Ley de Reforma Agraria. En este caso, deberán efectuarse las adiciones respectivas en la Constitución (para que ese dispositivo establezca un precepto fundamental, tanto en lo que hace a la nulidad propiamente dicha, como a su aplicación retroactiva, al procedimiento para declararla y a la competencia del órgano que deba declararla) y en la ley reglamentaria respectiva (que puede ser la misma Ley Federal de Reforma Agraria, a efecto de desarrollar el dispositivo constitucional y establecer las normas que se observarán en el proceso respectivo y en la organización del tribunal competente).

b).—O que se modifique la redacción del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para que indique la “inexistencia jurídica”, como actos, de ciertas conductas (y la consecuente falta de protección legal a sus autores y a sus consecuencias), excluyendo como objetos de los mismos actos jurídicos los derechos agrarios de los núcleos de población, y de esta manera evitar que se les prive de los mismos, salvo en los casos que la misma ley u otra, de acuerdo con la Constitución, señalen. Al efecto propongo el siguiente texto:

“No podrá ser objeto de un acto jurídico, de derecho público o de derecho privado, emanado de una autoridad o de un particular, los derechos agrarios de los núcleos de población.”

De esta manera en el artículo 53 se incluiría el artículo 52 y todos los demás que se refieran a “la inexistencia jurídica en materia agraria”.

Asimismo, los hechos jurídicos que produjeran una consecuencia de esa naturaleza serían impugnables (en cuanto a sus consecuencias) en la vía civil, penal, agraria o mediante juicio de garantías (si provienen de autoridad).

c).—Que se proteja a los núcleos de población erigiendo en delitos los hechos o conductas de particulares o de autoridades que tengan por consecuencia privarlos de sus derechos agrarios, agravando la pena en los casos de mala fe (de particulares) o de ignorancia (de la autoridad).

V.—CONCLUSIONES.

Aunque ya expuse mi opinión al respecto, sobre el tema a estudio podemos concluir:

1.—Que los hechos y actos jurídicos lo son en y respecto de todo el derecho, no en relación con cada rama. Sólo para efectos de estudio se clasifica a los actos jurídicos según el campo al que pertenezca la ley que los rige.

2.—Que la teoría clásica de las nulidades se aplica a los actos jurídicos en todas las ramas del derecho. Asimismo, deben tomarse en cuenta las opiniones de los autores que critican la teoría clásica, pues la completan.

3.—Que la inexistencia jurídica, la nada jurídica, es la ausencia de regulación normativa y de efectos jurídicos. Cuando se pretende originar un acto jurídico deben reunirse al mismo tiempo todos sus elementos. Si no se integran los elementos del pretendido acto, éste no nace a la vida jurídica ni puede tener consecuencias jurídicas.

4.—Que el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria consigna una nulidad, puesto que sanciona la ilicitud de los actos jurídicamente existentes a que se refiere. Este artículo se aplica únicamente a ejidos definitivos y comunidades de derecho.

5.—Que los autores de derecho agrario han llamado a esa nulidad: “la inexistencia jurídica en materia agraria”.

6.—Que debe regularse debidamente la actual “inexistencia jurídica en materia agraria” que consigna el artículo 53 de la Ley Fe-

deral de Reforma Agraria, dando competencia al órgano administrativo para que la declare y estructurando el procedimiento respectivo, lo que implica una reforma al artículo 27 Constitucional.

7.—Que el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria viola las garantías de legalidad, audiencia, división de competencias y aplicación irretroactiva de la ley.

8.—Que para que efectivamente el artículo 53 hable de inexistencia jurídica, y no viole garantías constitucionales, debe de redactarse en los siguientes términos:

“No podrá ser objeto de un acto jurídico, de derecho público o de derecho privado, emanado de una autoridad o de un particular, los derechos agrarios de los núcleos de población”.

9.—Que para que se pueda aplicar retroactivamente ese precepto, cualquiera que sea su redacción o su intención, requiere mención constitucional expresa.

10.—Que se debe proteger adicionalmente a los núcleos de población erigiendo en tipos penales la conducta de personas que tenga por consecuencia privarlos de sus derechos agrarios, agravando la pena cuando exista mala fe del particular o ignorancia de la autoridad.